



Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie
Dhr. V.P.G. (Vincent) Karremans
Postbus 20350
2500 EJ 's-Gravenhage

Den Haag, 30 augustus 2024

Aantal bijlagen : 0
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/626773
Contactpersoon : [Vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/24/191149 UHT verordening algemene productveiligheid

Geachte heer Karremans,

De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft bij e-mail van 17 juli 2024¹ uw verzoek ontvangen om de wijziging van de Uitvoeringswet digitaaldienstenverordening via een wijziging van de Warenwet² (hierna: het wetsvoorstel) te onderwerpen aan een uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) overeenkomstig artikel 6 van de Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers. Graag geeft de ACM in deze brief gehoor aan uw verzoek.

Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de Algemene Productveiligheidsverordening³ (verder: verordening algemene productveiligheid). Het wetsvoorstel wijst de ACM aan als toezichthouder op de naleving van een klein deel van de verplichtingen uit de verordening algemene productveiligheid. De ACM waardeert de voorafgaande afstemming met uw departement op dit onderwerp. In deze brief vindt u de conclusies van de UHT.

Uitvoerbaar- en handhaafbaarheid

De ACM acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar, mits de aanpassingen die de ACM voorstelt ten aanzien van het wetsvoorstel bij deze brief in acht worden genomen. De ACM zet dit hieronder uiteen.

Verordening algemene productveiligheid

De verordening algemene productveiligheid regelt de veiligheid van consumentenproducten die in de handel worden gebracht of op de markt worden aangeboden. De verordening actualiseert de huidige regels inzake productveiligheid. Daarnaast voorziet de verordening in regels voor de veiligheid van producten die online worden aangeboden. De verordening algemene productveiligheid heeft tot doel de werking van de interne markt te verbeteren en tegelijkertijd een hoog niveau van consumentenbescherming te bieden.

¹ ACM-kenmerk ACM/IN/896978.

² Wijziging van de Warenwet in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2023/988 inzake algemene productveiligheid.

³ Verordening (EU) 2023/988 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 inzake algemene productveiligheid, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 87/357/EEG van de Raad.

De Europese Commissie wil met deze verordening vier doelen bereiken:

- het waarborgen van de veiligheid van alle producten, inclusief producten die verband houden met nieuwe technologieën;
- het aanpakken van de uitdagingen die te maken hebben met de groei van online verkoop van producten en met name de verkoop via online marktplaatsen;
- waarborgen van een betere handhaving van de regels en efficiënter en gelijkmatiger markttoezicht;
- verbeteren van de effectiviteit van terugroepacties van gevaarlijke producten die in handen zijn van consumenten.

De verordening introduceert specifieke verplichtingen voor de verschillende marktdeelnemers die gebaseerd zijn op hun rol in de keten (fabrikant, gemachtigde, importeur, distributeur of fulfilmentdienstverlener). Ook voor aanbieders van online marktplaatsen zijn nieuwe verplichtingen geïntroduceerd. Zij moeten onder meer beschikken over interne procedures voor productveiligheid, rekening houden met meldingen over gevaarlijke producten en zij kunnen van toezichthouders de opdracht krijgen (identieke) gevaarlijke producten van hun platform te verwijderen.

Aanbieders van online marktplaatsen spelen een essentiële rol in de toeleveringsketen, doordat zij marktdeelnemers in staat stellen om een groter aantal consumenten te bereiken, waardoor ze ook cruciaal zijn voor het productveiligheidssysteem. Gezien de belangrijke rol die aanbieders van onlinemarktplaatsen vervullen door bij de verkoop van producten als tussenpersoon op te treden tussen handelaren en consumenten, stelt de verordening ook eisen met betrekking tot productveiligheid aan aanbieders van online marktplaatsen. Deze eisen zijn onverminderd de in de Verordening (EU) 2022/2065⁴ (verder: digitaledienstenverordening) vastgestelde algemene verplichtingen.

Artikel 22, zevende tot en met negende en elfde lid, van de verordening algemene productveiligheid geeft een nadere invulling aan de artikelen 16, 23 en 31 van de digitaledienstenverordening wat betreft aanbieders van onlinemarktplaatsen waarop producten worden aangeboden waar de verordening algemene productveiligheid op van toepassing is.⁵

Toezicht op de verordening algemene productveiligheid

Voor het toezicht op de naleving van artikel 22 van de verordening algemene productveiligheid worden zowel de NVWA als de ACM aangewezen als toezichthouder. Op grond van artikel 25, eerste lid, onderdeel a, van de Warenwet zijn de ambtenaren van de NVWA belast met het toezicht op de naleving van de Warenwet en de daarop berustende regels. Het toezicht van de NVWA omvat ook het bepaalde bij of krachtens bindende EU-rechtshandelingen die bij of krachtens de Warenwet zijn geïmplementeerd. Daarmee worden deze ambtenaren ook belast met het toezicht op de naleving van de verordening algemene productveiligheid voor wat betreft waren die onder de Warenwet vallen, met uitzondering van artikel 22, zevende tot en met negende en elfde lid, van de verordening algemene productveiligheid.

Toezicht door de ACM

Artikel 22, zevende tot en met negende en elfde lid, van de verordening algemene productveiligheid geeft een nadere invulling aan de artikelen 16, 23 en 31 van de digitaledienstenverordening voor zover het gaat om aanbieders van onlinemarktplaatsen. De ACM is voorlopig aangewezen als digitaledienstencoördinator en wordt nog aangewezen als bevoegde autoriteit voor het toezicht op het grootste deel van de digitaledienstenverordening.⁶ De digitaledienstencoördinator is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de digitaledienstenverordening in Nederland.⁷ De digitaledienstencoördinator is bovendien

⁴ Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening) (PbEU 2022, L 277).

⁵ Zie voor een uitgebreidere toelichting het volledige wetsvoorstel.

⁶ Stcrt. 2024, 3993.

⁷ Artikel 49 van de digitaledienstenverordening bepaalt dat dit geldt tenzij bepaalde specifieke taken of sectoren aan één of meer andere bevoegde autoriteiten worden toegewezen. In het wetsvoorstel voor de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening wordt de Autoriteit persoonsgegevens aangewezen als bevoegde autoriteit voor het toezicht op twee verboden in de digitaledienstenverordening op het gebruik van profilering bij het tonen van reclames op online-interfaces van online platforms.

verantwoordelijk voor de coördinatie van het toezicht en handhaving op nationaal niveau en draagt bij aan samenwerking op dit terrein op EU-niveau.

Artikel 22, zevende tot en met negende en elfde lid, van de verordening algemene productveiligheid bevat zagezegd voorschriften die gelden “met het oog op de naleving van” de artikelen 16, 23 en 31 van de digitaledienstenverordening. Dit betekent dat bij het toezicht op de naleving van de artikelen 16, 23 en 31 van de digitaledienstenverordening de vereisten van artikel 22, zevende tot en met negende en elfde lid, van de verordening algemene productveiligheid betrokken moeten worden. De vereisten die de verordening algemene productveiligheid stelt en waaraan aanbieders van onlinemarktplaatsen moeten voldoen om de naleving van sommige bepalingen van de digitaledienstenverordening te waarborgen, mogen voorts geen afbreuk doen aan de toepassing van de digitaledienstenverordening, die van toepassing blijft op die aanbieders van onlinemarktplaatsen.⁸

Gezien het voorgaande wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om de ACM aan te wijzen als toezichthouder op artikel 22, zevende tot en met negende en elfde lid, van de verordening algemene productveiligheid. Het wetsvoorstel preciseert dat hiermee wordt geborgd dat de ACM de naleving van deze bepalingen van de verordening algemene productveiligheid volledig kan betrekken bij haar toezicht op de naleving van de artikelen 16, 23 en 31 van de digitaledienstenverordening. Op deze wijze worden de bepalingen van de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening inzake de bevoegdheden en instrumenten voor het toezicht, de handhaving en de sanctionering ook van toepassing op het toezicht en de handhaving door de ACM ten aanzien van de verordening algemene productveiligheid. Dit betekent ook dat voor de hoogte van de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom wordt aangesloten bij de regels die de digitaledienstenverordening daarvoor bevat. Hiermee wordt ten aanzien van artikel 22, zevende tot en met negende en elfde lid, van de verordening algemene productveiligheid invulling gegeven aan de verplichting in artikel 44 van die verordening om voorschriften vast te stellen over de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op deze verordening en de eis dat deze sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

De ACM wijst er wel op dat het mogelijk is dat de wijziging van de Warenwet eerder intreedt dan de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening. Wij benadrukken dat het niet wenselijk of mogelijk is dat de ACM van start gaat met het toezicht op artikel 22 van de verordening algemene productveiligheid vóórdat de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening is aangenomen. Het wetsvoorstel noch de toelichting erop geven uitvoering aan paragraaf 5.15 van de Aanwijzingen voor de regelgeving; over de samenloop van dit wetsvoorstel en de DSA is niets geregeld. De ACM verzoekt derhalve te onderzoeken of hier op zijn minst in de Toelichting op kan worden ingegaan.

De bevoegdheden van de ACM en de NVWA voor wat betreft artikel 22 overlappen elkaar niet, in de zin dat voor elke verplichting in dit artikel maar één autoriteit bevoegd zal zijn voor toezicht en handhaving. In het belang van een nauwe en doeltreffende samenwerking bij de uitvoering van hun taken op grond van artikel 22 van de verordening algemene productveiligheid, stelt het wetsvoorstel dat de ACM en de NVWA afspraken maken over de uitvoering van hun respectievelijke taken en bevoegdheden in het kader van het toezicht op artikel 22 van de verordening algemene productveiligheid. Deze afspraken worden vastgelegd in een samenwerkingsprotocol. De ACM en de NVWA doen mededeling van het samenwerkingsprotocol in de Staatscourant.

Uitvoeringstaken

Voorbereiding

Het wetsvoorstel ter uitvoering van de algemene verordening productveiligheid heeft tot gevolg dat de ACM nieuwe bevoegdheden krijgt die zien op het toezicht op artikel 22, zevende tot en met negende en elfde lid, van de verordening algemene productveiligheid. Zoals eerder beschreven, sluit deze nieuwe bevoegdheid in feite naadloos aan op de beoordeling van de open normen uit artikelen 16, 23 en 31 van de digitaledienstenverordening, doordat die normen via de verordening algemene productveiligheid gedeeltelijk worden ingevuld.

⁸ Zie overweging 47 van de verordening algemene productveiligheid.

Structurele taken

Invulling normen DSA

Zoals hiervoor omschreven sluit het toezicht op de nieuwe normen naadloos aan op het toezicht op de normen waarvoor de ACM reeds aangewezen wordt als toezichthouder in het kader van de digitale dienstenverordening. Er worden geen materiële nieuwe verplichtingen toegevoegd aan het toezicht van de ACM, het gaat slechts om een invulling van de normen waar de ACM reeds als toezichthouder voor aangewezen wordt. Ook de groep van ondernemingen waarop de ACM toezicht zal houden, wordt met deze aanwijzing niet uitgebreid. Dit houdt in dat er met betrekking tot dit toezicht in feite geen nieuwe structurele taken in het verschiet liggen. Wel kan er een lastenverzwaring volgen door aanvullende werkzaamheden in nieuwe toezichtsonderwerpen, te weten producten die niet voldoen aan de eisen uit de verordening algemene productveiligheid. De ACM heeft vooralsnog weinig zicht op de omvang van deze aanvullende werkzaamheden, maar schat in dat het om een beperkte hoeveelheid gaat.

Safety Gate Portal

Gelet op artikel 22, vierde en zevende lid, verordening algemene productveiligheid, is het noodzakelijk dat de ACM aangesloten dient te worden op de Safety Gate Portal. Het is van belang dat dit tijdig wordt geregeld, onder begeleiding van de huidige (bij het systeem aangesloten) partijen, zoals de Minister van Gezondheid dan wel de NVWA, zodat de ACM haar opgelegde toezichtstaken kan uitvoeren. Verder is het van belang dat de ACM ook voldoende functionaliteiten in het systeem verkrijgt voor de uitvoering van de haar opgedragen toezichtstaken.

Coördinatie van begrippen uit de digitale dienstenverordening

Niet alleen in artikel 22, maar ook in andere bepalingen uit de verordening algemene productveiligheid worden begrippen gebruikt die in de digitale dienstenverordening worden genoemd. Daarin wordt soms ook expliciet aan de digitale dienstenverordening gerefereerd. Van belang is dat de verordening algemene productveiligheid aangeeft dat in principe de uitleg van de digitale dienstenverordening voor die begrippen leidend is. Dit volgt ook uit overweging 47 van de algemene verordening productveiligheid: “(..) Voor zover deze verordening de vereisten met betrekking tot productveiligheid specificeert waaraan aanbieders van onlinemarktplaatsen moeten voldoen om de naleving van sommige bepalingen van Verordening (EU) 2022/2065 te waarborgen, mogen die vereisten geen afbreuk doen aan de toepassing van Verordening (EU) 2022/2065, die van toepassing blijft op die aanbieders van onlinemarktplaatsen.”

Daarom adviseert de ACM om in de Memorie van Toelichting een passage op te nemen die expliciteert dat bij de uitleg van bepalingen van de verordening algemene productveiligheid die verband houden met de digitale dienstenverordening, de ACM leidend is bij de uitleg van die begrippen en de NVWA dienaangaande contact op kan/zal nemen met de ACM bij twijfel over de uitleg daarvan.

Afstemming tussen de ACM en de NVWA

In het belang van een nauwe en doeltreffende samenwerking bij de uitvoering van hun taken op grond van artikel 22 van de verordening algemene productveiligheid, is het van belang dat de ACM en de NVWA afspraken maken over de uitvoering van hun taken en bevoegdheden in dat kader. Deze afspraken worden vastgelegd in een samenwerkingsprotocol. De ACM en NVWA hebben reeds een samenwerkingsprotocol afgesloten, waarvan het proces van vernieuwing al in gang is gezet, gezien een eerder ingeplande evaluatie én de noodzakelijke samenwerking in het kader van de digitale dienstenverordening. De afspraken in relatie tot de verordening algemene productveiligheid zullen in dit lopende proces worden meegenomen. Daarnaast heeft het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders ook een speciale DSA Kamer opgericht voor onderlinge afstemming en het delen van kennis en ervaring met het toezicht op online tussenhandeldiensten. De NVWA is voornemens om aan de DSA Kamer deel te nemen.

Benodigde middelen

Tegen de achtergrond van het bovenstaande heeft de ACM een inschatting gemaakt van de benodigde middelen. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de impact van de voorgenomen aanwijzing als toezichthouder op een klein deel van de bepalingen uit de verordening algemene productveiligheid beperkt is. Er worden geen materiële nieuwe verplichtingen toegevoegd aan het toezicht van de ACM, het gaat slechts om een invulling van de normen waar de ACM reeds als toezichthouder voor aangewezen wordt. Ook de groep van ondernemingen waarop de ACM toezicht zal houden, wordt met deze aanwijzing niet uitgebreid.

Wel zal de ACM ervoor dienen te zorgen dat zij blijvend toegang verkrijgt tot de Safety Gate Portal. Daarnaast zal casusafhankelijk met de NVWA afstemming moeten worden gezocht voor een doeltreffende samenwerking, en mogelijk ook onderzoek moeten worden verricht ten aanzien van voor de ACM nieuwe toezichtsonderwerpen (onveilige producten). De ACM kan op dit moment geen goede inschatting maken van de omvang van de aanvullende werkzaamheden, maar de verwachting is niet dat dit noemenswaardige mensen en middelen zal vereisen. Al met al verwacht de ACM daarom niet dat zij aanvullende FTE nodig zal hebben voor deze nieuwe rol. De ACM maakt echter het voorbehoud dat dit mogelijk anders komt te liggen indien later blijkt dat de ACM wél veel mensen en middelen kwijt zal zijn aan de werkzaamheden omschreven in deze paragraaf.

De ACM vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, maar is uiteraard beschikbaar voor nadere toelichting. De ACM is voornemens deze brief openbaar te maken. Graag treedt de ACM met u in overleg over het exacte tijdstip van publicatie, conform de Regeling gegevensuitwisseling ACM en de ministers.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

mr. T.M. Snoep
bestuursvoorzitter