

---

### 2.5.3.j Handhavingsvoorschriften in verordeningen

Hoewel verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn brengen de in de verordening voorgeschreven handhavingsbevoegdheden een opdracht met zich mee gericht tot de lidstaat. De consequentie daarvan is dat handhavingsbevoegdheden die worden uitgeoefend door nationale organen ook in het nationale recht moeten worden neergelegd, en dat deze dus niet rechtstreeks uit een verordening voortvloeien. [Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht](#) (Toezicht op de naleving) is niet automatisch van toepassing bij toezicht op bepalingen uit EU-regelgeving. Met de term wettelijk voorschrift in deze titel wordt namelijk gedoeld op nationale wettelijke voorschriften. De handhavingsbevoegdheden uit een verordeningen moeten dus worden geoperationaliseerd. Dit gebeurt meestal door [titel 5.2 van de Awb](#) van overeenkomstige toepassing te verklaren bij de uitvoering van verordeningen. Daarbij is het aan te bevelen om meteen een koppeling te maken met de nationale instanties die deze bevoegdheden hebben. Op deze wijze kan er in ieder geval geen misverstand bestaan over wie welke bevoegdheden heeft en is het nuttig effect van de verordening voor wat betreft dit aspect verzekerd.

Daar waar Europese verordeningen specifieke handhavingsvoorschriften bevatten en bijvoorbeeld expliciet voorschrijven dat nationale instanties bepaalde bevoegdheden dienen te hebben is het niet altijd noodzakelijk deze bevoegdheden letterlijk of in absolute zin te interpreteren. Dit geldt overigens ook bij de omzetting van bijvoorbeeld richtlijnen. De institutionele en procedurele autonomie van de lidstaten brengt met zich mee dat er geen aanleiding is om voorschriften die in extensief uit te leggen. Veelal worden de eisen aan de nationale handhavingsbevoegdheden geformuleerd in de vorm van een algemene omschrijving van een type bevoegdheid. Uiteindelijk draait het erom dat de Europese regelgeving daadwerkelijk en volledig worden toegepast.

*Een voorbeeld verduidelijkt deze kwestie. In de verordening betreffende samenwerking op het gebied van consumentenbescherming (PbEU 2004, L 364/1) schrijft artikel 4 enkele heel specifieke handhavingsbevoegdheden voor die de nationale aangewezen bevoegde instanties dienen te hebben. In de Wet handhaving consumentenbescherming zijn voor Nederland verscheidene bevoegde autoriteiten aangewezen. Deze bevoegde autoriteiten dienen over verschillende handhavingsbevoegdheden te beschikken, waaronder de bevoegdheid (zie artikel 4 lid 6 onder c) om de noodzakelijke inspecties ter plaatse uit te kunnen voeren. Het gegeven dat in de verordening geen geclausuleerde omschrijving van deze bevoegdheid is gegeven, betekent niet dat Nederland niet de regels over toestemming van de bewoner bij het betreden van woningen zou kunnen toepassen bij het uitvoeren van inspecties, temeer nu lid 3 van artikel 4 van de verordening expliciet melding maakt van de uitoefening van handhavingsbevoegdheden in overeenstemming met het nationale recht (Lid 3. 'Onverminderd lid 4 heeft elke bevoegde autoriteit de voor de toepassing van deze verordening vereiste onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden en oefent zij deze uit in overeenstemming met het nationale recht'). Bij de implementatie van de consumentenverordening is er dan ook voor gekozen om door middel van aansluiting bij het stelsel van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht toezichthoudende ambtenaren over de bevoegdheid te laten beschikken om op basis van artikel 5:15 Algemene wet bestuursrecht elke plaats te betreden. Bij het betreden kan assistentie van de politie in worden geroepen en de ambtenaren kunnen zich laten vergezellen door andere personen. Zowel de toezichthoudende ambtenaren als andere personen zijn niet bevoegd om woningen te betreden zonder toestemming van de bewoner.*

Ook in het geval van de andere door artikel 4, lid 6, van de verordening vereiste toezichtsbevoegdheden is aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht:

- Artikel 4 lid 6, onder a) toegang te krijgen tot elk relevant document, in ongeacht welke vorm, betreffende de intracommunautaire inbreuk:

*hier is artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De toezichthoudende ambtenaren zijn bevoegd om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën te maken. Voor het maken van kopieën mogen de gegevens zo nodig worden meegenomen. Daarnaast is artikel 5:18 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (over onderzoek, opnemings- en monsternemings). Op basis van dat artikel zijn de toezichthoudende ambtenaren bevoegd zaken te onderzoeken, aan opnemings- te onderwerpen en daarvan monsters te nemen. In het kader van de vereiste bevoegdheid van artikel 4, zesde lid, onder a van verordening (EG) nr. 2006/2004 valt bijvoorbeeld te denken aan onderzoek in computers.*

- Artikel 4, lid 6, onder b) van ongeacht welke persoon relevante informatie over de intracommunautaire inbreuk te eisen: *in deze bevoegdheid is voorzien doordat de toezichthoudende ambtenaren op basis van artikel 5:16 Algemene wet bestuursrecht bevoegd zijn om inlichtingen te vorderen. Concreet betekent dit dat zij de bevoegdheid hebben om indien er een inbreuk is geconstateerd, bij het bedrijf dat verantwoordelijk is voor de inbreuk, navraag te doen over de inbreuk. De desbetreffende persoon is verplicht om naar waarheid te antwoorden. Daarnaast is een toezichthouder op grond van artikel 5:16a van de Algemene wet bestuursrecht bevoegd van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.*

*Ook voor ACM als in de Wet handhaving consumentenbescherming aangewezen bevoegde autoriteit geldt dat voor handhaving aansluiting is gezocht bij de Awb (bepalingen over het toezicht, bestuurlijke boete en last onder dwangsom), met dien verstande dat de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt daar aanvullingen op bevat zoals ten aanzien van het hierboven besproken toestemmingsvereiste bij binnentreden in een woning.*

Hoewel dus de beginselen van institutionele en procedurele autonomie met zich brengen dat bijvoorbeeld in het geval van een verordening daarin voorgeschreven handhavingsbevoegdheden niet per definitie extensief geïnterpreteerd behoeven te worden,

---

is het wel altijd noodzakelijk goed na te gaan of met aansluiting bij het nationale kader van de Algemene wet bestuursrecht wel voldaan wordt aan de eisen van de Europese regelgeving in kwestie. Soms kan het nodig zijn om toch uit te gaan van de letterlijke beschrijving van vereiste bevoegdheden in de betreffende Europese regelgeving. Dit is des te meer aan de orde bij een nauwkeurig afgebakende en omschreven bevoegdheid die in een verordening is opgenomen. In dergelijke gevallen kan het expliciet aanbrengen van een koppeling tussen de in de verordening neergelegde bevoegdheid en de nationale instanties die deze bevoegdheid hebben nog wel noodzakelijk zijn.

### **Voorbeeld**

*Een voorbeeld van implementatie waarbij wel letterlijk werd uitgegaan van voorgeschreven bevoegdheden betreft de implementatie van Verordening (EG) nr. 1/2003 (van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag ( (PbEG L 2003/1)). Bij deze verordening werd er van uitgegaan dat de bevoegdheden van de nationale ambtenaren wél rechtstreeks uit de verordening voortvloeiden. Dit is verklaarbaar uit het feit dat het hier niet gaat om nationale handhaving maar om bijstand aan handhaving door de Europese Commissie, waarvan de ambtenaren over exact dezelfde bevoegdheden beschikken. Het betreft hier dus een voorbeeld van een situatie die onder de bevoegdheid van de Uniewetgever valt en daarmee volledig door het EU-recht wordt beheerst. Bovendien zou het al vanuit het oogpunt van het nuttig effect van de verordening niet wenselijk zijn indien identieke bevoegdheden die tegelijkertijd worden uitgeoefend, hun grondslag zouden vinden en beheerst zouden worden door hetzij het EU-recht, hetzij het nationaal recht, al naar gelang diegenen die de bevoegdheden uitoefenen.*

Artikel 20, tweede en vijfde lid van Verordening EG nr. 1/2003:

*“2. De door de Commissie tot het verrichten van een inspectie gemachtigde functionarissen en andere begeleidende personen beschikken over de volgende bevoegdheden:*

- a) het betreden van alle lokalen, terreinen en vervoermiddelen van ondernemingen en ondernemersverenigingen;*
- b) het controleren van de boeken en alle andere bescheiden in verband met het bedrijf, ongeacht de aard van de drager van die bescheiden;*
- c) het maken of verkrijgen van afschriften of uittreksels, in welke vorm ook, van die boeken en bescheiden;*
- d) het verzegelen van lokalen en boeken of andere bescheiden van het bedrijf voor de duur van, en voorzover nodig voor, de inspectie;*
- e) het verzoeken van vertegenwoordigers of personeelsleden van de betrokken onderneming of ondernemersvereniging om toelichting bij feiten of documenten die verband houden met het voorwerp en het doel van de inspectie, en het optekenen van hun antwoorden.*

.....

*5. De functionarissen van de mededingingsautoriteit van de lidstaat op het grondgebied waarvan de inspectie zal worden verricht alsook de door die autoriteit gemachtigde of aangewezen functionarissen, verlenen, wanneer deze autoriteit of de Commissie hierom verzoekt, de door de Commissie gemachtigde functionarissen en andere begeleidende personen actief bijstand. Zij beschikken te dien einde over de in lid 2 omschreven bevoegdheden.”*

Memorie van toelichting (Kamerstukken II 2003/04, 29276, nr. 3 ) bij de implementatiewet:

*“Ingeval van bijstand bij een inspectie door de Commissie beschikken de ambtenaren van de NMa over de bevoegdheden die voortvloeien uit de desbetreffende bepalingen van de verordening (artikelen 20 en 21).” “Het voorgestelde artikel 89b bepaalt dat de toezichthoudende ambtenaren van de NMa belast zijn met het verlenen van bijstand (eerste lid), waarbij deze overeenkomstig hetgeen de verordening voorschrijft, zo nodig de hulp van de sterke arm kunnen inroepen (derde lid). De inhoud van hun bevoegdheden wordt bepaald door de verordening. Dit betekent tevens dat met betrekking tot de toepassing van deze bevoegdheden eveneens het gemeenschapsrecht geldt, met inbegrip van alle waarborgen voor de verdediging die het gemeenschapsrecht kent. De functionarissen van de Commissie hebben op grond van interne regels van de Commissie een legitimatieplicht. Er is echter niet voorzien in een legitimatieplicht voor de nationale ambtenaren die bijstand verlenen. Daarom is artikel 5:12 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard (tweede lid).”*

Een ander aandachtspunt betreft nog de vraag of verbodsbepalingen in verordeningen dusdanig concreet zijn dat de handhavende instantie er afdoende mee uit te voeren kan. Zo kan het bij de onderhandelingen over een verordening van belang zijn contact te leggen met het OM om te bezien of de betreffende bepaling een telastelegging kan worden gebaseerd.

**Laatst gewijzigd op: 8-2-2018**