



Raad voor de
rechtspraak

De minister van Economische Zaken en
Klimaat
Mr. Drs. M.A.M. Adriaansens
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
www.rechtspraak.nl

datum 15 mei 2024
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
cc De minister voor Rechtsbescherming
bijlage(n) -
onderwerp Advies Uitvoeringswet dataverordening

Geachte mevrouw Adriaansens,

Bij brief van 19 maart 2024, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de Uitvoeringswet dataverordening (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Algemeen

Met het Wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de EU-verordening (2023/2854) van 13 december 2023 betreffende geharmoniseerde regels inzake eerlijke toegang tot en eerlijk gebruik van data en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn (EU) 2020/1828 (hierna: de verordening). Deze verordening heeft tot doel om geharmoniseerde regels voor een eerlijke toegang tot en eerlijk gebruik van gegevens vast te stellen. De verordening heeft zowel betrekking op persoonsgegevens als niet-persoonsgebonden gegevens. De bepalingen van de verordening zijn onverkort van toepassing in de Nederlandse rechtsorde. In het Wetsvoorstel wordt een aantal bevoegde autoriteiten aangewezen en wordt voorzien in het toezicht en de handhaving van de verordening.

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) wordt in artikel 3 van het Wetsvoorstel aangewezen als de bevoegde autoriteit voor hoofdstukken II (met uitzondering van artikelen 4, twaalfde lid, en 5, zevende en achtste lid), III, IV, artikel 20, VI, VII en VIII van de verordening.

Daarnaast wordt de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) in artikel 4, lid 6 van het Wetsvoorstel aangewezen als de bevoegde autoriteit voor artikelen 4, twaalfde lid, en 5, zevende en achtste lid, en hoofdstuk V (met uitzondering van artikel 20) van de verordening.

Artikel 7 van de Uitvoeringswet bepaalt dat bij overtreding van de verordening de ACM en de AP een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom kunnen opleggen.

Rechtsbescherming

Tegen de handhavingsbesluiten die de ACM en de AP zullen nemen ter uitvoering van de verordening staat bezwaar en beroep open. Uit artikel 8 van het Wetsvoorstel volgt dat beroepen tegen besluiten van de ACM en de AP worden geconcentreerd bij de rechtbank Rotterdam en de hoger beroepen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb).



Raad voor de
rechtspraak

datum 15 mei 2024
pagina 2 van 4

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

Algemeen

Zoals hiervoor is aangegeven, wordt in artikel 7 van het Wetsvoorstel aan de ACM en de AP de bevoegdheid toegekend om bij overtreding van de verordening een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen. In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT, p. 16) wordt hierover het volgende opgemerkt: “Artikel 7 van de Uitvoeringswet bepaalt dat bij overtreding van de verordening de ACM en de AP een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom, en daarmee ook een last onder bestuursdwang, kunnen opleggen.”

De Raad merkt op dat de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen niet is opgenomen in artikel 7. Uit artikel 5:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) volgt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie, waaronder de last onder bestuursdwang, slechts bestaat voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend. Een vermelding in de MvT volstaat in dit verband niet. De Raad adviseert daarom om deze bevoegdheid alsnog aan artikel 7 toe te voegen indien het de wens van de wetgever is deze bevoegdheid toe te kennen.

Rechtsbescherming

Voor de beoordeling van de keuze om bestuursrechtelijke beroepszaken bij de rechtbank Rotterdam te concentreren, zoekt de Raad aansluiting bij zijn [Toetsingskader wettelijke concentratie](#). Hieruit volgt dat concentratie in dit geval mogelijk is als er specifieke deskundigheid is vereist voor de behandeling van de beroepszaken en het gaat om een beperkt aantal zaken per jaar.

Wat betreft de eis van specifieke deskundigheid voor de behandeling van beroepen tegen besluiten van de ACM, is de Raad van mening dat hieraan is voldaan. In de toelichting bij artikel 8 van het Wetsvoorstel is onder meer aangegeven dat is gekozen voor toedeling van de rechtsmacht in eerste aanleg aan de rechtbank Rotterdam, omdat deze rechtbank reeds op verschillende terreinen van het economisch publiekrecht als de bevoegde bestuursrechter is aangewezen. Daarbij kan volgens deze toelichting worden gedacht aan de bevoegdheid in het kader van de beoogde Uitvoeringswet Datagovernanceverordening, de Wet handhaving consumentenbescherming, de Telecommunicatiewet, en de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen. Gezien de expertise van de rechtbank Rotterdam met deze regelgeving, is concentratie bij deze rechtbank volgens de Raad in dit geval op zijn plaats.

Verder wordt in deze artikelsgewijze toelichting opgemerkt dat het aantal beroepszaken naar verwachting beperkt zal zijn. De Raad voorziet weliswaar dat het aantal zaken zal toenemen nu sprake is van nieuwe bevoegdheden, maar dat dit aantal niet substantieel zal zijn.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 15 mei 2024
pagina 3 van 4

Wat betreft de besluiten van de AP adviseert de Raad echter om *geen* bijzondere bestuursrechter aan te wijzen. Voor besluiten van de AP geldt doorgaans de reguliere rechtsbescherming van beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Met het aanwijzen van een bijzondere bestuursrechter wordt in dit geval niet voldaan aan de eis van specifieke deskundigheid zoals opgenomen in het concentratiebeleid van de Raad. Daarbij leidt deze keuze tot twee verschillende beroepsgangen voor besluiten van de AP, hetgeen de Raad niet wenselijk acht. In dit verband wijst de Raad nog op het wetsvoorstel Uitvoeringswet digitaledienstenverordening waarin ook is gekozen voor de reguliere rechtsbescherming voor de besluiten van de AP naast de aanwijzing van een bijzondere bestuursrechter voor de besluiten van de ACM. De Raad adviseert om het Wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Rolzuiverheid betrokken partijen

De Raad merkt ten aanzien van de op pagina 4 van de MvT genoemde betrokken partijen op, dat de rolzuiverheid in het geding kan komen wanneer de aanbieder en de gegevenshouder in de praktijk dezelfde partij zijn.

Aan de aanbieder worden immers transparantieplichtingen opgelegd richting gebruikers. Onder andere door aan gebruikers te communiceren welke gegevens een product of dienst kan genereren en hoe gebruikers deze gegevens kunnen raadplegen. Tegelijkertijd kan deze aanbieder een gegevenshouder zijn, die kan bepalen of aan gebruikers toegang tot gegevens moet worden verleend. Gelet op het belang van de bescherming van bedrijfsgeheimen van gegevenshouders, zoals genoemd op pagina 5 van de MvT, kan de toegang tot gegevens aan gebruikers in uitzonderlijke omstandigheden worden geweigerd wanneer er sprake is van ernstige economische schade bij de gegevenshouder.

Wanneer er op één en dezelfde partij zowel een transparantieplichting inzake gegevens rust als de bevoegdheid tot het wel/niet verlenen van toegang tot deze gegevens, dan is de vraag hoe 'uitzonderlijke omstandigheden' en 'ernstige economische schade' bij de gegevenshouder worden vastgesteld. De Raad is om deze reden van mening dat de gebruikers van meer duidelijkheid en zekerheid moeten worden voorzien en adviseert de MvT ten aanzien van dit punt aan te passen.

Ontbreken paragraaf rechtsbescherming

De Raad merkt op dat in de MvT een aparte paragraaf ontbreekt waarin helder en overzichtelijk uiteen gezet wordt op welke wijze de rechtsbescherming in het Wetsvoorstel is vormgegeven. Geadviseerd wordt om alsnog zo'n paragraaf in de MvT op te nemen.

WERKLAST

De Raad verwacht als gevolg van - alleen - voorliggend Wetsvoorstel geen significante werklastgevolgen voor de Rechtspraak. Daarbij merkt de Raad op dat deze conclusie inmiddels ook getrokken is bij een aantal adviezen over Uitvoeringswetten bij verordeningen in 2023, te weten de



Raad voor de
rechtspraak

datum 15 mei 2024
pagina 4 van 4

Datagovernanceverordening,² Digitale Dienstenverordening³ en Digitale Marktenverordening.⁴ De effecten op de werklast van deze verordeningen kunnen bij elkaar opgeteld wel degelijk leiden tot een substantiële werklastverzwaring voor de rechtspraak, in het bijzonder bij het CBb. Daarom is de Raad voornemens om de balans hiervan op te maken en daarop nog terug te komen, zo mogelijk bij de besprekingen over de ontwerpbegroting voor de Rechtspraak 2026.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken of aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

² <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2023-12-advies-uitvoeringswet-datagovernanceverordening.pdf>

³ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/WA-Digitale-dienstenverordening.pdf> en <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2023-40a-Aanvullend-advies-Wetsvoorstel-Uitvoeringswet-Digitale-Dienstenverordening-inzake-rechtsbescherming.pdf>

⁴ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2023-27-Advies-Uitvoeringswet-Digitalemarktenverordening.pdf>