

No. W16.25.00312/II

's-Gravenhage, 14 januari 2026

Bij Kabinetsmissive van 21 oktober 2025, no.2025002384, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2023/1543 van het Europees parlement en de Raad van 12 juli 2023 betreffende het Europees verstrektingsbevel en het Europees bewaringsbevel voor elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken en de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen als gevolg van een strafprocedure en Richtlijn (EU) 2023/1544 van het Europees parlement en de Raad van 12 juli 2023 tot vaststelling van geharmoniseerde regels inzake de aanwijzing van aangewezen vestigingen en de aanstelling van wettelijke vertegenwoordigers ten behoeve van de vergaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafprocedures (Uitvoeringswet elektronisch bewijsmateriaal), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel dient ter implementatie van een Europees wetgevingspakket waarmee het gemakkelijker moet worden om grensoverschrijdend elektronisch bewijsmateriaal te vergaren ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Dienstaanbieders die hun diensten in verschillende lidstaten van de Europese Unie aanbieden, moeten voortaan een 'geadresseerde' aanwijzen, waaraan nationale autoriteiten eventuele bevelen kunnen geven tot het verstrekken of bewaren van informatie, zonder tussenkomst van de lidstaat waar die geadresseerde is gevestigd.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de richtlijn deze verplichting voor een belangrijk deel beperkt tot dienstaanbieders 'met rechtspersoonlijkheid'. In het wetsvoorstel zijn de woorden 'met rechtspersoonlijkheid' niet opgenomen. Het advies luidt om toe te lichten of het wetsvoorstel hiermee een breder toepassingsgebied aan de genoemde verplichting geeft dan de richtlijn voorschrijft. Als er geen goede reden is voor het

AAN DE KONING

verschil tussen de tekst van het wetsvoorstel en die van de richtlijn, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen.

Daarnaast maakt de Afdeling een opmerking over de bevoegdheden waarmee de Autoriteit Consument en Markt toezicht kan uitoefenen op de naleving van de verplichting om een geadresseerde aan te wijzen. Volgens de regering zijn sommige bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht hiervoor niet nodig, en wordt daarom geregeld dat de Autoriteit Consument en Markt die bevoegdheden niet heeft.

De Afdeling merkt op dat ook een andere bevoegdheid niet nodig lijkt voor het toezicht door de Autoriteit Consument en Markt. Dat betreft de bevoegdheid om zaken te onderzoeken, aan opnemings te onderwerpen en daarvan monsters te nemen. Zij adviseert de toelichting bij het wetsvoorstel hierop aan te vullen en zo nodig te regelen dat ook deze bevoegdheid niet kan worden gebruikt.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

In 2023 is in de Europese Unie een wetgevingspakket vastgesteld waarmee het gemakkelijker moet worden om grensoverschrijdend elektronisch bewijsmateriaal te vergaren ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Meer specifiek gaat het om bewijsmateriaal dat zich bevindt bij dienstaanbieders die hun diensten in twee of meer lidstaten van de EU aanbieden. Op dit moment loopt de vergaring van zulk bewijsmateriaal via de lidstaat waarin de dienstaanbieder is gevestigd. In de toekomst wordt het mogelijk om verstekkings- en bewaringsbevelen rechtstreeks te verzenden naar de betrokken dienstaanbieder.

Het wetgevingspakket bestaat uit een richtlijn en een verordening. De richtlijn bepaalt dat dienstaanbieders een 'geadresseerde' (een 'aangewezen vestiging' of 'wettelijke vertegenwoordiger') moeten aanwijzen, waarheen de nationale autoriteiten een verstekkings- of bewaringsbevel kunnen sturen. De verordening bevat regels voor de uitvaardiging van zulke bevelen en de tenuitvoerlegging daarvan. Met het wetsvoorstel worden de Europese regels in het Nederlandse recht uitgevoerd.

2. Dienstaanbieders met rechtspersoonlijkheid

De plicht voor dienstaanbieders om een geadresseerde aan te wijzen, is uitgewerkt in de richtlijn. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen:

1. dienstaanbieders die zijn gevestigd in de EU,
2. dienstaanbieders die zijn gevestigd buiten de EU, en
3. dienstaanbieders die zijn gevestigd in een lidstaat van de EU die niet deelneemt aan bepaalde, in de richtlijn gespecificeerde wetgevingsinstrumenten.¹

Waar het de eerste twee categorieën dienstaanbieders betreft, spreekt de richtlijn van dienstaanbieders 'met rechtspersoonlijkheid'.² Hieruit kan worden afgeleid dat dienstaanbieders uit deze categorieën niet verplicht zijn om een geadresseerde aan te wijzen, als zij geen rechtspersoonlijkheid hebben.

Het wetsvoorstel neemt de woorden 'met rechtspersoonlijkheid' niet over.³ De vraag rijst of het wetsvoorstel hiermee een breder toepassingsgebied aan de genoemde verplichting geeft dan de richtlijn voorschrijft. De toelichting bij het wetsvoorstel gaat hier niet op in.

De Afdeling merkt in dit verband op dat de personele werkingssfeer van de richtlijn als geheel niet is beperkt tot dienstaanbieders met rechtspersoonlijkheid. Volgens de richtlijn omvat het begrip 'dientaanbieder' immers nadrukkelijk ook natuurlijke personen.⁴ Daarnaast valt op dat bij dienstaanbieders uit de derde hierboven genoemde categorie de woorden 'met rechtspersoonlijkheid' in de richtlijn ontbreken.

De Afdeling adviseert de toelichting op het voorgaande aan te vullen. Als er geen goede reden is voor het verschil tussen de tekst van het wetsvoorstel en die van de richtlijn, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen.

3. Bevoegdheden Autoriteit Consument en Markt

Volgens de richtlijn moeten lidstaten een of meer centrale autoriteiten aanwijzen die toezicht houden op de naleving van verplichtingen.⁵ Het wetsvoorstel wijst

¹ Artikel 3, eerste lid, onder a, b en c, Richtlijn 2023/1544. De wetgevingsinstrumenten waar bepaalde lidstaten niet aan deelnemen, staan vermeld in artikel 1, tweede lid, Richtlijn 2023/1544.

² Artikel 3, eerste lid, onder a en b, Richtlijn 2023/1544. Ook de andere taalversies van de richtlijn bevatten deze woorden.

³ Artikel 3, eerste lid, onder a en b, wetsvoorstel.

⁴ Artikel 1, vijfde lid, jo. artikel 2, onder 1, Richtlijn 2023/1544. Ook de vennootschap onder firma, bijvoorbeeld, kan dus een dienstaanbieder zijn in de zin van de richtlijn.

⁵ Artikel 6, eerste lid, jo. artikel 4 en 5 Richtlijn 2023/1544.

hiervoor de Autoriteit Consument en Markt (ACM) aan.⁶ Gevolg hiervan is dat de ACM beschikt over de bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het wetsvoorstel zondert hiervan uit de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen (afdeling 5.3.1 Awb) en de bevoegdheid om vervoermiddelen te onderzoeken (artikel 5:19 Awb). Deze bevoegdheden zijn volgens de regering niet nodig voor het door de richtlijn vereiste toezicht.⁷

De Afdeling begrijpt deze keuze, maar merkt op dat de regering daarmee veronderstelt dat de ACM wel de overige bevoegdheden, genoemd in hoofdstuk 5 van de Awb, nodig heeft. Het is de vraag of dit opgaat voor artikel 5:18, op basis waarvan de toezichthouder bevoegd is 'zaken te onderzoeken, aan opnemings te onderwerpen en daarvan monsters te nemen'. Deze bevoegdheid lijkt niet noodzakelijk om erachter te komen of, bijvoorbeeld, een dienstaanbieder voldoende bevoegdheden en middelen aan de 'geadresseerde' ter beschikking heeft gesteld om verstrekings- en bewaringsbevelen na te komen.⁸ Als de regering dit anders ziet, is het raadzaam dit toe te lichten.

De Afdeling adviseert toe te lichten waarom de ACM de bevoegdheid uit artikel 5:18 van de Awb nodig heeft. Als een goede reden hiervoor ontbreekt, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel zo aan te passen, dat de ACM die bevoegdheid niet heeft voor het toezicht op de naleving van de richtlijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. De vice-president van de Raad van State,

⁶ Artikel 6, eerste lid, wetsvoorstel.

⁷ Artikel 6, tweede lid, wetsvoorstel; artikelsgewijze toelichting.

⁸ Zie artikel 3, vierde lid, Richtlijn 2023/1544 voor deze verplichting.