No.W18.20.0123/IV/K 's-Gravenhage, 29 april 2020

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 28 april 2020, no.2020000896, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het rijkswet tijdelijke voorzieningen voor de Rijksoctrooiwet 1995 en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Luchtvaartwet BES, in verband met de uitbraak van COVID-19, met memorie van toelichting.

Het voorstel betreft een verzamelwet waarin een aantal wijzigingen is opgenomen in verband met de corona-crisis. Het betreft deels tijdelijke maatregelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt onder meer opmerkingen over de keuze voor een rijkswet, het niet-tijdelijke karakter van enige wijzigingen en de mogelijkheid de termijnen uit de Rijksoctrooiwet 1995 op te schorten. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Rijkswet

Het voorliggende voorstel van rijkswet bevat naast een wijziging van de Rijksoctrooiwet 1995 (“ROW 1995”) ook wijzigingen van wetten die geen rijkswet zijn, maar slechts in het Europese deel van het Koninkrijk gelden. De toelichting merkt hierover op dat daarmee wordt afgeweken van het uitgangspunt dat wijziging van een niet-rijkswet bij rijkswet wordt vermeden. Volgens de toelichting wordt deze afwijking in dit geval gerechtvaardigd geacht, omdat de onderdelen van dit voorstel gemeen hebben dat ze zijn ingegeven door de wens om de impact van de uitbraak van COVID-19 en de bestrijding daarvan zo spoedig mogelijk te beperken.

De Afdeling merkt op dat het merendeel van de voorgestelde wijzigingen wetten betreffen die geen rijkswet zijn. De Afdeling merkt op dat de wijziging van de ROW 1995 en de overige voorgestelde wijzigingen niet in één voorstel van rijkswet kunnen worden ondergebracht.[[1]](#footnote-1) De spoed die is verbonden aan de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen doet hieraan niet af, mede gelet op het feit dat de procedure voor de totstandkoming van een rijkswet meer stappen vergt dan die voor een gewone wet.

De Afdeling adviseert daarom in dit geval twee afzonderlijke wetsvoorstellen in te dienen.

2. Tijdelijkheid

Het wetsvoorstel beoogt enkele spoedmaatregelen te treffen in verband met de corona-crisis. De tijdelijkheid van deze maatregelen staat voorop. Het is van belang dat de duur van deze tijdelijke regelingen duidelijk is bepaald en begrensd.[[2]](#footnote-2)

In verband hiermee merkt de Afdeling het volgende op.

a. *Niet-tijdelijke wijzigingen*

Het wetsvoorstel bevat ook wijzigingen die niet tijdelijk van aard zijn. Gewezen kan worden op de wijzigingen met betrekking tot de belastingrente[[3]](#footnote-3) en de invorderingsrente,[[4]](#footnote-4) alsmede de wijziging van de Luchtvaartwet BES. Dit betreffen wijzigingen van inhoudelijke aard, waaraan ingrijpende gevolgen kunnen zijn verbonden.

De Afdeling merkt op dat het niet wenselijk is wijzigingen met een definitief karakter op te nemen in een wetsvoorstel dat tijdelijke maatregelen bevat en met veel spoed tot wet zou moeten worden verheven. De tijd en gelegenheid om voors en tegens van een definitieve wijziging af te wegen heeft ontbroken. Er is verder in de voorbereidingsfase ook geen betrokkenheid geweest van belanghebbenden bij deze wijzigingen. De niet-tijdelijke wijzigingen met betrekking tot de belastingrente[[5]](#footnote-5) en de invorderingsrente[[6]](#footnote-6) kunnen discussie oproepen.

De Afdeling adviseert daarom deze wijzigingen in de tijd te begrenzen.

b. *Onbepaaldheid*

In artikel 8 is bepaald dat verschillende artikelen van het wetsvoorstel vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Daarmee is niet voldaan aan de voorwaarde dat de duur van deze tijdelijke regelingen duidelijk is bepaald en begrensd.

De Afdeling adviseert dan ook een vaste datum op te nemen waarop de betrokken tijdelijke wijzigingen vervallen, eventueel met de mogelijkheid van een verlenging met een vooraf vastgestelde termijn.

3. Opschorting termijnen Rijksoctrooiwet 1995

Met het wetsvoorstel wordt voorzien in een bevoegdheid voor de directeur van het Octrooicentrum Nederland (“OCNL”) om bij of krachtens de ROW 1995 gestelde termijnen bij besluit op te schorten. In de toelichting wordt opgemerkt dat als gevolg van de vanwege COVID-19 getroffen maatregelen ondernemers zijn beperkt in hun mogelijkheden tijdig administratieve processen voor het in stand houden of aanvragen van octrooien te doorlopen.[[7]](#footnote-7) Bij de meeste in de ROW 1995 gestelde termijnen geldt dat overschrijding leidt tot verval van een octrooi(aanvraag). Dit kan, zo vervolgt de toelichting, een grote impact voor octrooihouders hebben.[[8]](#footnote-8)

Het wetsvoorstel regelt niet welke termijnen worden opgeschort. Niet voor alle termijnen staat vast dat het noodzakelijk is deze op te schorten, en zo ja, voor welke duur. Dat is ter beoordeling van de directeur van OCNL. Het voorstel stelt geen randvoorwaarden en laat aldus de afweging en beoordeling geheel en al aan de directeur van OCNL.[[9]](#footnote-9) Naar de Afdeling begrijpt, is aldus bedoeld aan de directeur van OCNL de bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften toe te kennen. De tekst van het voorstel en de toelichting zijn echter niet helemaal duidelijk, want deze wekken de suggestie dat het (ook) om besluiten in concrete gevallen kan gaan.[[10]](#footnote-10)

De Afdeling merkt op dat aan de directeur van OCNL een ingrijpende bevoegdheid wordt toegekend, die vrijwel niet is afgebakend. Onduidelijk is welke termijnen kunnen worden verlengd en welke randvoorwaarden voor verlenging ervan gelden. Het is niet aan de directeur van OCNL om de lastige afwegingen tussen de verschillende tegengestelde belangen te maken, die financieel grote gevolgen kunnen hebben. Mede uit een oogpunt van rechtszekerheid, ligt het primair op de weg van de wetgever om de hier vereiste afwegingen te maken.[[11]](#footnote-11) Dit geldt te meer, omdat bij dergelijke besluiten de op de staat rustende Verdragsrechtelijke en Unierechtelijke verplichtingen in acht moeten worden genomen.[[12]](#footnote-12)

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de mogelijkheid tot opschorting van de termijnen bij of krachtens de wet te regelen.

4. Terugwerkende kracht rentebepalingen

Voor de artikelen 4, onderdelen A en B, en 5 is voorzien in terugwerkende kracht.[[13]](#footnote-13) De wijziging van artikel 5 (artikel 29 van de Invorderingswet 1990) betreft een delegatiegrondslag om de hoogte van het percentage van de invorderingsrente te bepalen.

De Afdeling wijst erop dat een delegatiegrondslag niet met terugwerkende kracht kan worden ingevoerd. Het toekennen van terugwerkende kracht laat immers onverlet dat voor de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel een grondslag voor het vaststellen van regelgeving ontbrak. In de delegatiegrondslag zelf kan wel worden voorzien in de mogelijkheid dat aan de krachtens die delegatiegrondslag vast te stellen regelgeving terugwerkende kracht kan worden toegekend. Dat kan in beginsel alleen in geval van begunstigende regelgeving.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling geen terugwerkende kracht toe te kennen aan artikel 5.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan van Sint Maarten wordt overlegd.

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

1. Zie ook het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 5 juli 2001 betreffende het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring en uitvoering van de op 4 augustus 1995 te New York totstandgekomen Overeenkomst over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden, met bijlagen (Trb.1996, 277 en Trb.2000, 40) (Kamerstukken II 2001/02, 27893, (R1693), A). [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie in dit verband onder andere ook het onlangs gegeven advies van de Afdeling over de Spoedwet *COVID*-19 Justitie en Veiligheid (Kamerstukken II 2019/20, 35434, nr. 4). [↑](#footnote-ref-2)
3. Voorgesteld artikel 4, onderdeel C. [↑](#footnote-ref-3)
4. Voorgesteld artikel 5. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie in dit verband onder andere het advies over het voorstel Wet wijziging percentage belasting- en invorderingsrente (Kamerstukken II 2013/14, 33755, nr. 4). [↑](#footnote-ref-5)
6. Gewezen kan worden op de complicaties in verband met de samenhang met de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ondernemers zouden niet altijd de financiële ruimte hebben om de verschuldigde taksen te voldoen of zouden door de maatregelen worden belemmerd om de benodigde administratieve werkzaamheden en afstemming tijdig af te ronden. [↑](#footnote-ref-7)
8. Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (“Voorkomen van verval octrooi of octrooiaanvraag”). [↑](#footnote-ref-8)
9. Volgens de toelichting kan deze beoordeling het beste aan OCNL worden gelaten, vanwege diens rol bij de aanvraag- en registratieprocedures van octrooien. Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (“Bevoegdheid tot opschorting van termijnen”). [↑](#footnote-ref-9)
10. Zo luidt artikel 1, eerste lid dat de directeur bij besluit een termijn kan verlengen, “indien dit naar zijn oordeel noodzakelijk is in verband met het door een octrooihouder of aanvrager van een octrooi niet kunnen voldoen aan die termijn”. In de artikelsgewijze toelichting wordt in dit verband toegelicht dat, gelet op deze clausulering van de bevoegdheid, deze noodzaak bij elk besluit moet worden gemotiveerd en telkens moet worden bepaald voor welke duur de termijn wordt opgeschort. [↑](#footnote-ref-10)
11. Daarbij acht de Afdeling het voorstelbaar dat, gelet op de bijzondere situatie en de spoed die is vereist, in dit geval gedacht zou kunnen worden aan een ministeriële regeling. [↑](#footnote-ref-11)
12. Aan de verenigbaarheid van het voorstel met het Europees Octrooiverdrag (EOV) en met EU-regelgeving wordt in de toelichting overigens geen aandacht besteed. Zo wijst de Afdeling erop dat het EOV ook regels stelt ten aanzien van termijnen voor de betaling van taksen (artikel 51) en de indiening van vertalingen (artikel 65). Verder wijst de Afdeling er onder meer op dat op EU-niveau regels inzake het eenheidsoctrooi gelden (in welk verband de ROW 1995 zal worden gewijzigd). Verder bevat Hoofdstuk 7 van de ROW 1995 regels ten aanzien van aanvullende beschermingscertificaten, waarop het regime van (huidig) Verordening 469/2009 (PbEU 2009, L 152) van toepassing is. [↑](#footnote-ref-12)
13. Artikel 8, eerste lid. [↑](#footnote-ref-13)