No.W15.15.0442/IV 's-Gravenhage, 4 februari 2016

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

Bij Kabinetsmissive van 16 december 2015, no.2015002235, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet, de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten in verband met de uitvoering van EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten (uitvoering EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de onderdelen van de EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten (hierna: de verordening), die noodzaken tot wetswijziging.[[1]](#footnote-1) De verordening regelt grensoverschrijdend gebruik van elektronische identificatiemiddelen en vertrouwensdiensten tussen EU-lidstaten en zal vanaf 1 juli 2016 rechtstreeks van toepassing zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel naar de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel wenselijk. Nu er geen noodzaak bestaat om artikel 12 van de Wet raadgevend referendum (Wrr) op de inwerkingtreding van het voorstel van toepassing te verklaren dient de desbetreffende bepaling uit het voorstel te worden geschrapt.

Het voorgestelde artikel XII regelt inwerkingtreding van het wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Daarbij kan de inwerkingtreding voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend worden vastgesteld. Het tweede lid van artikel XII bepaalt dat in het inwerkingtredingsbesluit zo nodig toepassing wordt gegeven aan artikel 12 van de Wet raadgevend referendum bij de inwerkingtreding van artikelen of onderdelen van het voorstel van wet die zijn gewijzigd na indiening van het voorstel bij de Tweede Kamer. Een toelichting op het tweede lid van artikel XII ontbreekt.

De Afdeling wijst erop dat op grond van artikel 5, onderdeel e, van de Wrr, geen referendum kan worden gehouden over wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Uit de memorie van toelichting van de Wrr blijkt dat deze uitzondering mede ziet op wetten die uitvoering geven aan Europese verordeningen.[[2]](#footnote-2) Het wetsvoorstel strekt uitsluitend tot omzetting van de verordening.[[3]](#footnote-3) Daardoor is het voorstel op grond van artikel 5, onderdeel e, niet referendabel en is het niet noodzakelijk om artikel 12 Wrr op de inwerkingtreding van toepassing te verklaren.

Voor zover het tweede lid van artikel XII beoogt te anticiperen op de situatie dat in de parlementaire behandeling onderwerpen aan het wetsvoorstel worden toegevoegd die de verplichte uitvoering van de verordening te buiten gaan, merkt de Afdeling het volgende op. Het uitgangspunt bij implementatie van bindende EU regelgeving is dat in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.[[4]](#footnote-4) Dit uitgangspunt geldt ook voor nota’s van wijziging en amendementen met betrekking tot het wetsvoorstel. In die zin is het niet nodig en niet wenselijk bij voorbaat een regeling op te nemen voor het geval van dit uitgangspunt zou worden afgeweken.

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat het opnemen van een bepaling als het tweede lid van artikel XII geen recht doet aan het uitgangspunt van de Wrr dat artikel 12 uitsluitend in uitzonderingsituaties moet worden toegepast. De reden voor toepassing van artikel 12 Wrr zal, blijkens de toelichting op de Wrr,[[5]](#footnote-5) geen andere kunnen zijn dan dat de wet dermate spoedeisend is dat afgeweken moet worden van de algemene inwerkingtredingsprocedure uit de artikelen 8 en 9 Wrr.[[6]](#footnote-6) Deze spoedeisendheid dient in zo’n geval dan ook gemotiveerd te worden.[[7]](#footnote-7) Het voor de zekerheid opnemen van een bepaling die artikel 12 Wrr van toepassing verklaart, voor het geval toepassing ervan in de loop van de parlementaire behandeling wenselijk blijkt, voldoet niet aan dit uitgangspunt.

De Afdeling adviseert op grond van het bovenstaande het tweede lid van artikel XII te schrappen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische certificaten en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG (PbEU 2014, L 257). Ook ‘eidas verordening’ genoemd. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, paragraaf 7.2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Zie ook de toelichting, paragraaf 12, eerste zin. [↑](#footnote-ref-3)
4. Vergelijk Aanwijzingen voor de regelgeving, Ar 331. [↑](#footnote-ref-4)
5. Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, paragraaf 8.3.2. [↑](#footnote-ref-5)
6. Deze normale procedure houdt in dat het tijdstip van inwerkingtreding van een wet waarover een referendum kan worden gehouden, niet eerder wordt gesteld dan acht weken na de mededeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de bekrachtiging van die wet. Deze mededeling wordt binnen een week na die bekrachtiging geplaatst in de Staatscourant. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie bijvoorbeeld de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State van 29 oktober 2015 over het voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met invoering van een variabele uitkering (Wet variabele pensioenuitkering) (W12.15.0366/III), Kamerstukken II 2015/16, 34 344, nr. 4 en van 9 december 2015 over het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere huurmaatregelen tot verdere bevordering van de doorstroming op de huurmarkt (Wet doorstroming huurmarkt 2015) (W03.15.0379/II), Kamerstukken II 2015/16, 34 373, nr. 4. [↑](#footnote-ref-7)