
2.7.1 Algemene eisen

Naast de reguliere eisen die gelden voor het opstellen van een toelichting bij een regeling zoals onder meer opgenomen in de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) gelden er bij implementatie nog een aantal specifieke eisen.

Zo is in [aanwijzing 9.11](#) niet alleen vastgelegd dat de Toelichting de betreffende bindende EU-rechtshandeling dient te benoemen die de betreffende regeling omzet en de daarbij behorende implementatietermijn, maar de Toelichting dient ook een transponeringstabel in het juiste format te bevatten (zie hierna). Deze aanwijzing volgt uit toezeggingen van de regering aan de Tweede Kamer in de brief van de Minister van Justitie van 23 december 2004 ([Kamerstukken II 2004/05, 21 109, nr. 145](#)).

[Aanwijzing 3.42](#) bevat voorschriften over het aanhalen van bindende EU-rechtshandelingen. Deze besluiten dienen voluit, met onderwerpsaanduiding en vindplaats, aangehaald te worden. Onder omstandigheden kan het echter aan te bevelen zijn om in de toelichting van implementatieregelgeving een verkorte aanduiding te gebruiken. Indien bijvoorbeeld een hele reeks van Europese rechtsinstrumenten wordt geïmplementeerd en dus aangehaald, kan het met het oog op de overzichtelijkheid en leesbaarheid van de aanhef beter zijn om een verkorte aanduiding te gebruiken, met daarbij een voetnoot met de volledige aanduiding.

Ten algemene kan het handig zijn om in de Toelichting uit te leggen wat de rechtstreekse werking van een EU-verordening betekent en niet a priori de bekendheid daarvan te veronderstellen. Zeker als een verordening ook uitvoeringswetgeving vereist, is het van belang dat het onderscheid met nationale omzettingswetgeving duidelijk is. In de memorie van toelichting bij de wet die strekte tot uitvoering van de EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten ([Kamerstukken II 2015/16, 34413 nr. 3, blz. 9/10](#)) is dat als volgt verwoord:

Een EU-verordening werkt rechtstreeks en lidstaten van de Europese Unie zijn verplicht om alle maatregelen te nemen die nodig zijn voor de volledige verwezenlijking van een verordening. Gelet op het rechtstreekse karakter, maakt een verordening automatisch deel uit van de nationale rechtsorde en is het verboden om bepalingen ervan in het nationale recht over te nemen. Voorkomen moet worden dat een nationale regeling opnieuw datgene bepaalt dat reeds in een rechtstreeks toepasselijke verordening wordt bepaald. Daartoe moeten de met de desbetreffende verordening strijdige bepalingen uit het nationale recht als ook de bepalingen uit de nationale regeling die hetzelfde regelen als de verordening worden geschrapt (arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap van 7 februari 1973, zaak [C-39/72](#), ECLI:EU:C:1973:13). Wel kan het voor de operationalisering van een verordening nodig zijn om bepalingen met betrekking tot handhaving, rechtsbescherming en aanwijzing van uitvoeringsorganen op te nemen in nationale regelgeving. Daarnaast kan het noodzakelijk zijn feitelijke maatregelen te treffen. De eidas-verordening maakt zowel feitelijke uitvoeringswerkzaamheden als aanpassing van regelgeving noodzakelijk. Het deel van de eidas-verordening over elektronische identificatie vereist enkel feitelijke uitvoering. Hierbij vervult de ontwikkeling van een landelijk knooppunt dat grensoverschrijdende elektronische identificatie mogelijk maakt een belangrijke rol (zie verder paragraaf 4 van deze toelichting). Voor het deel van de verordening dat over vertrouwensdiensten gaat, is naast feitelijke uitvoering ook wijziging van regelgeving voorgesteld.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018