
1.1.3 Algemene kenmerken richtlijnen: omzetting

Een richtlijn is ingevolge [artikel 288 VWEU](#) verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen tot omzetting te kiezen.

Een richtlijn werkt - anders dan een verordening - niet uit zichzelf en is dus niet rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten van de Europese Unie. Richtlijnen moeten worden omgezet in nationale regelgeving door de lidstaten, waarbij de vrijheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen. Deze vrijheid kan zeer sterk uiteenlopen. In de eerste plaats hangt dit af van de inhoud en de mate van harmonisatie van de richtlijn. Bij een zeer gedetailleerde richtlijn zal van die vrijheid weinig overblijven. Een dergelijke richtlijn zal dan veel gelijkenis met een verordening vertonen. Toch heeft het Hof van Justitie de Europese wetgevingspraktijk door middel van gedetailleerde richtlijnen toelaatbaar geacht (HvJ EG, 23 november 1977, [C-38/77](#) (ENKA t. Inspecteur der Invoerrechten), Jur. 1977, p. 2203). Eén van de redenen waarom de Europese wetgever in voorkomend geval kiest voor een gedetailleerde richtlijn in plaats van een verordening, kan gelegen zijn in het feit dat de te gebruiken rechtsbasis niet voorziet in de mogelijkheid een verordening aan te nemen of omdat het politiek gewenster is om voor een ogenschijnlijk milder instrument te kiezen onder andere om de materie beter in het nationale recht in te passen. In de tweede plaats wordt de speelruimte van de lidstaten voor wat de implementatie betreft ingeperkt door een aantal algemene en specifieke implementatievereisten. Zie daarvoor [onderdelen 1.2.3](#) en [1.2.4](#).

Voorbeeld

Een voorbeeld van een zeer gedetailleerde richtlijn betreft richtlijn 2014/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van meetinstrumenten (herschikking), ([PbEU 2014, L 96](#))

In de praktijk is de richtlijn hét Europese rechtsinstrument voor harmonisatie, dat wil zeggen het nader tot elkaar brengen van de nationale wetgeving van lidstaten. Daar staat tegenover dat de laatste jaren van een tendens sprake lijkt te zijn waarbij er verordeningen met een richtlijnachtig karakter worden vastgesteld waar uitvoeringsregelgeving voor vereist is. Zie hierna onder 1.4b. Ook kan de ruimte beperkt zijn door bijvoorbeeld de visie van de Europese Commissie bij de beoordeling van de conformiteit van de nationale omzettingsregelgeving met de betreffende richtlijn.

[Artikel 297 VWEU](#) bepaalt dat - onder meer - richtlijnen bekend worden gemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie. Zij treden in werking op de datum die zij daartoe bepalen of op de twintigste dag volgend op hun bekendmaking. Vrijwel alle richtlijnen bevatten naast een bepaling over inwerkingtreding ook bepalingen over het tijdstip waarop de noodzakelijke nationale implementatie voltooid moet zijn. Zie voor meer over de verschillende tijdstippen die relevant kunnen zijn [onderdeel 2.6.3](#). Verschillende data in de EU-regeling in verhouding tot inwerkingtreding nationale regelgeving en voor de meldplicht aan de Commissie in [onderdeel 3.5 Fase implementatie-melding](#).

Richtlijnbevestigingen kunnen, mits ze voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk zijn, directe werking hebben in de nationale rechtsorde (zie voor jurisprudentie over directe werking tevens hierna in 1.4b). Zij kunnen door particulieren ingeroepen worden in nationale rechterlijke procedures indien de richtlijn niet, niet tijdig of niet juist is omgezet. In meer recente rechtspraak heeft het Hof van Justitie aangegeven dat ook in geval van juiste en tijdige omzetting richtlijnbevestigingen directe werking kunnen hebben. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn wanneer de nationale omzettingbevestigingen niet of niet juist worden toegepast. HvJ EG, 11 juli 2002, [C-62/00](#) (Marks & Spencer plc tegen Commissioners of Customs & Excise), Jur. 2002 p. I-6325, r.o. 27, 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a., [C-397/01-C-403/01](#), Jurispr. blz. I-8835, r.o. 103. Er kan logischerwijze echter pas een beroep op de eventuele rechtstreekse werking van een richtlijn worden gedaan na het verstrijken van de omzettingstermijn ([C-246/06](#), Navarro, ECLI:EU:C:2008:19).

In tegenstelling tot verordeningen kunnen richtlijnbevestigingen niet ingeroepen worden ten laste van een particulier en hebben zij dus geen horizontale directe werking. Dit betekent dat richtlijnbevestigingen niet kunnen worden ingeroepen tegen een particulier, hetzij door de overheid hetzij door een andere particulier, bijvoorbeeld in een civielrechtelijk geding.

Een nuancering is op zijn plaats gelet op de volgende arresten. Zie bijvoorbeeld het arrest in de zaak Wells, [C-201/02](#) (ECLI:EU:C:2004:12, punt 56) waarin sprake was een driehoeksverhouding. De uitspraak behandelt de vraag wanneer particulieren zich ten nadele van derden tegenover de overheid kunnen beroepen op rechtstreeks werkende richtlijnbevestigingen. Voor wat betreft een beroep op algemene beginselen van EU recht in horizontale verhoudingen Kucukdeveci, zaak [C-555/07](#), (ECLI:EU:C:2010:21). Zie uitgebreide analyses van de arresten via de [ECER-site](#).

Van belang is nog te wijzen op het voorkomen in EU-regelgeving van het begrip kaderrichtlijn. Een kaderrichtlijn is een richtlijn die een raamwerk stelt dat vervolgens nader wordt of kan worden ingevuld door middel van bijzondere/specifieke richtlijnen. Zowel de kaderrichtlijn als de bijzondere richtlijnen moeten geïmplementeerd worden. De bijzondere richtlijnen zijn vaak tamelijk gedetailleerd en laten voor de nationale overheid weinig ruimte over. Het onderscheid tussen een kaderrichtlijn en een bijzondere richtlijn loopt niet parallel met het onderscheid tussen een basisrichtlijn en gedelegeerde- of uitvoeringsrichtlijnen (zie hierover [onderdeel 1.1.7. wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen](#)). Zo zijn ook de bijzondere richtlijnen rechtstreeks gebaseerd op het Verdrag en niet op de kaderrichtlijn. Er is dus geen sprake van delegatie. Een kaderrichtlijn bevat vaak meer

algemene regels die vervolgens uitgewerkt worden in andere richtlijnen. Van belang voor deze kaderrichtlijnen is dus dat er voor wat betreft de implementatieverplichting geen verschil is met andere richtlijnen.

Voorbeeld 1

Richtlijn nr. 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu, ook wel de kaderrichtlijn mariene strategie genoemd ([PbEU L 164/19](#)).

Voorbeeld 2

Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327/1), de kaderrichtlijn water.

Soms is een richtlijn een incorporatie in regelgeving van een raamovereenkomst die door de sociale partners op Europees niveau is vastgesteld. Een dergelijke raamovereenkomst wordt dan door middel van een richtlijn uitgevoerd (zie [artikel 155 VWEU](#) waarin is bepaald dat op het niveau van de Unie gesloten overeenkomsten tussen sociale partners uitgevoerd kunnen worden door middel van Europese regelgeving). Tot op zekere hoogte kan men hier een parallel trekken met een CAO op nationaal niveau die algemeen verbindend wordt verklaard. Ook richtlijnen die raamovereenkomsten incorporeren moeten op een reguliere wijze worden geïmplementeerd.

Voorbeeld 1

Een 'vastlegging' van een overeenkomst tussen de sociale partners op Europees niveau is de richtlijn nr. 1999/70/EG (PbEG L 175/43) betreffende de door het EVV (Europees Verbond van Vakverenigingen), UNICE (Unie van Industrie- en Werkgeversfederaties der Europese Gemeenschap) en het CEEP (Europees Centrum van gemeenschapsbedrijven) gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

Voorbeeld 2

Richtlijn nr. 2005/47/EG van de Raad van 18 juli 2005 betreffende de overeenkomst tussen de Gemeenschap van Europese Spoorwegen (CER) en de Europese Federatie van Vervoerswerknemers (ETF) inzake bepaalde aspecten van de arbeidsvoorwaarden voor mobiele werknemers die interoperabele grensoverschrijdende diensten in de spoorwegsector verrichten (PbEU L 195).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018