
1.1.4 Algemene kenmerken verordeningen: overschrijfbod en operationaliseringsverplichting

Een verordening heeft ingevolge [artikel 288 VWEU](#) een algemene strekking en is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Het belangrijkste gevolg van deze rechtstreekse toepasselijkheid is dat het overschrijven of omzetten van een verordening niet nodig is en zelfs verboden. Dit overschrijfbod van verordeningen dateert reeds uit de jaren zeventig en wordt met name gemotiveerd door de wens om de Europese herkomst van de regeling in kwestie duidelijk (her)kenbaar te laten zijn (zie hierover HvJ EG, 7 februari 1973, [C-39/72](#) (Commissie t. Italië), Jur. 1973, p. 101, HvJ EG, 10 oktober 1973, [C-34/73](#) (Variola t. Amministrazione delle Finanze), Jur. 1973, p. 981 en HvJ EG, 31 januari 1978, [C-94/77](#) (Zerbone), Jur. 1978, p. 99). Dit is vooral van belang voor de rechtstreekse werking van de regeling en de voorrang ervan boven nationaal recht, voor de gelijktijdige en uniforme toepassing van verordeningen in de gehele Europese Unie en in het kader van het verbod van eenzijdige wijziging van de regeling door een lidstaat. Een en ander neemt niet weg dat een verordening vaak wel nadere uitvoering (ook wel: operationalisering) door middel van bijvoorbeeld regelgeving behoeft. Zo kan er sprake zijn van een uitvoeringsverplichting ten behoeve van de effectieve werking van de verordening bijvoorbeeld omdat het noodzakelijk is een instantie aan te wijzen die met de uitvoering wordt belast.

Voorbeeld

Een voorbeeld van nadere operationalisering betreft [verordening \(EU\) nr. 651/2014](#) waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PbEU 2014, L187), waarbij diverse departementen ter uitvoering van onder meer de opgenomen publicatieverplichting regelgeving hebben opgesteld.

Veelal zal de verordening zelf al aangeven dat er nadere uitvoering nodig is en zal zonodig zelfs een deadline geven waarbinnen deze uitvoering of operationalisering dient te zijn voltooid.

[Artikel 297 VWEU](#) bepaalt dat verordeningen worden bekend 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. In het geval nadere nationale operationalisering nodig is, kan het gebeuren dat de inwerkingtredingsdatum van een verordening niet dezelfde datum is waarop de nadere operationalisering voltooid moet zijn.

Het rechtsinstrument wordt vanwege de rechtstreekse toepasselijkheid van oudsher veelal gebruikt op Europese beleidsterreinen met een hoge regeldichtheid (zoals landbouw en douane) of bijvoorbeeld wanneer allerlei vormen van samenwerking tussen de lidstaten en/of de instellingen in het leven worden geroepen. Verder is de ontwikkeling zichtbaar dat naarmate de wetgeving van lidstaten verder naar elkaar toegroeit vaker voor verordeningen in plaats van richtlijnen wordt gekozen. De Commissie ziet als voordeel van verordeningen ten opzichte van richtlijnen dat er minder risico is op implementatieverschillen.

Voorbeeld 1

Een voorbeeld waarin wordt aangegeven dat waarom voor een verordening wordt gekozen ter vervanging van een richtlijn betreft [verordening \(EU\), nr. 528/2012](#) van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden ([PbEU 2012, L 167](#)). In de overwegingen van de verordening wordt dan ook aangegeven:

“Gelet op de belangrijke veranderingen die aan de bestaande regels worden aangebracht, is een verordening het geschikte rechtsinstrument om [Richtlijn 98/8/EG](#) te vervangen met het oog op de vaststelling van duidelijke, gedetailleerde en rechtstreeks toepasselijke regels. Bovendien waarborgt een verordening dat de wettelijke voorschriften gelijktijdig en op geharmoniseerde wijze in de gehele Unie worden geïmplementeerd.”

Voorbeeld 2

Een tweede voorbeeld waarbij een verordening is vastgesteld ter vervanging van een richtlijn betreft [verordening \(EU\) nr. 2016/670](#) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van [Richtlijn 95/46/EG](#) (algemene verordening gegevensbescherming) ([PbEU 2016, L 119](#)).

Voorbeeld 3

Een derde voorbeeld van een verordening waarbij de Commissie betere harmonisatie kiest als argument voor een verordening is opgenomen in overweging 4 van [verordening \(EU\) 536/2014](#):

[Richtlijn 2001/20/EG](#) heeft tot doel de administratieve bepalingen inzake klinische proeven in de Unie te vereenvoudigen en te harmoniseren. De ervaring leert echter dat slechts ten dele een geharmoniseerde benadering van de regelgeving voor klinische proeven tot stand is gebracht. Dit bemoeilijkt met name de uitvoering van een bepaalde klinische proef in verscheidene lidstaten. De wetenschappelijke ontwikkelingen wijzen er echter op dat toekomstige klinische proeven gericht zullen zijn op specifiekere patiëntenpopulaties, zoals subgroepen die op basis van genoominformatie worden gekozen. Om voldoende

patiënten voor dergelijke klinische proeven te kunnen selecteren, moeten die proeven mogelijk vele, of zelfs alle, lidstaten omvatten. De nieuwe procedures voor de toelating van klinische proeven moeten de betrokkenheid van zo veel mogelijk lidstaten bevorderen. Om de procedures voor het indienen van een aanvraagdossier tot toelating van een klinische proef te vereenvoudigen, moet de meervoudige indiening van grotendeels identieke informatie dan ook worden vervangen door de indiening van één aanvraagdossier bij alle betrokken lidstaten via een centraal portaal. Aangezien klinische proeven die slechts in één lidstaat worden uitgevoerd even belangrijk zijn voor het Europees klinisch onderzoek, dient het aanvraagdossier voor dergelijke klinische proeven ook via dat centrale portaal te worden ingediend'.

Dat er bij een verordening minder verschillen ontstaan bij de uitvoering tussen de lidstaten hoeft echter niet altijd het geval te zijn, bijvoorbeeld vanwege interpretatieverschillen.

Voorbeeld

Een voorbeeld betreft [verordening \(EG\) nr. 1013/2006](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEU 2006, L 190) waar er tussen de lidstaten grote verschillen zijn in de uitvoeringspraktijk door het verschil in interpretatie van het afvalbegrip.

Ook komen er net als bij richtlijnen verordeningen voor die worden aangeduid als 'kaderverordening'. Ook hiervoor geldt dat deze op gelijke wijze als andere verordeningen dienen te worden uitgevoerd.

Voorbeeld 1

[Verordening \(EU\) 2017/1369](#) van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2017 tot vaststelling van een kader voor energie-etikettering en tot intrekking van Richtlijn 2010/30/EU (PbEU 2017, L 198).

Voorbeeld 2

[Verordening \(EU\) 2017/352](#) van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (PbEU 2017, L 57)

De bepalingen van een verordening behoeven niet alleen geen omzetting naar het nationale recht (zijn rechtstreeks toepasselijk), maar hebben doorgaans ook directe of rechtstreekse werking: dat wil zeggen dat individuen er een beroep op kunnen doen voor de bevoegde nationale rechter tegenover de staat (verticale directe werking) en tegenover een andere particuliere partij (horizontale rechtstreekse werking).

In bijvoorbeeld de 'Geslachte koe-zaak' HvJ EG, 7 februari 1973, [C-39/72](#) (Commissie v. Italië), Jur. 1973 p. 101, r.o. 17 heeft het Hof de directe werking van verordeningen bevestigd (rechtsoverweging 17) "verordeningen immers, volgens het EG verdrag (artikel 249 EG), als zodanig in elke lidstaat rechtstreeks toepasselijk zijn (...) Dat daarom iedere wijze van uitvoering die aan rechtstreekse werking van verordeningen in de weg zou staan en aldus hun gelijktijdige en uniforme toepassing in de gehele Gemeenschap in gevaar zou brengen met het Verdrag in strijd is".

Wanneer in het kader van een verordening nadere nationale operationalisering of uitvoering (zie over operationalisering [onderdeel 1.2.4. operationaliseren of uitvoerbaar maken van EU-regelgeving](#)) van bepaalde onderdelen van de verordening nodig is, kan het zijn dat deze onderdelen voorafgaand aan die operationalisering geen directe werking hebben. In zo'n geval kan het namelijk zijn dat de desbetreffende bepalingen van de verordening niet voldoen aan de standaardvoorwaarden uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie voor directe werking, namelijk dat bepalingen voldoende duidelijk zijn en onvoorwaardelijk gelden, dat wil zeggen onafhankelijk van verdere wetgeving om de bepalingen toe te passen in een concreet geval. Over directe werking algemeen zie: HvJ EG, 5 februari 1963, [C-26/62](#) (Van Gend en Loos), Jur. 1963 p. 3, r.o. 12-13. HvJ EG, 21 juni 1974, [C-2/74](#) (Reyners v. België) Jur. 1974 p. 631, r.o. 24-27, 29-30. HvJ EG, 8 april 1976, [C-43/75](#) (Defrenne II v. Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne), Jur. 1976 p. 455 ; Van Duyn, 41/74 ; Kraaijeveld C-72/95 Over directe werking met betrekking tot verordeningen zie: HvJ EG, 7 februari 1973, [C-39/72](#) (Commissie t. Italië), Jur. 1973, p. 101, r.o. 17. HvJ EG, 17 september 2002, [C-253/00](#) (Munoz v. Frumar Ltd), Jur. 2002 p. I-07289, r.o. 27. HvJ EG, 2 februari 1977, [C-50/76](#) (Amsterdam Bulb v. Produktschap voor siergewassen), Jur. 1977 p. 137.

Er zijn verordeningen die echter een "richtlijn karakter" hebben doordat ze expliciet bepalen dat er voorschriften dienen te worden vastgesteld. Om die reden is het van belang ook bij verordeningen niet alleen na te gaan of nadere uitvoering of operationalisering nodig is, maar er kan ook een verplichting zijn opgenomen om regelgeving op te stellen.

Voorbeeld 1

Een voorbeeld betreft artikel 61, zesde lid, van Verordening 536/2014:

'De lidstaten stellen passende en evenredige voorschriften voor de in lid 5 bedoelde processen vast om de veiligheid van de proefpersonen en de betrouwbaarheid en robuustheid van de in de klinische proef gegenereerde gegevens te waarborgen'.

Voorbeeld 2

Een ander voorbeeld van een verordening met een opdracht voor de lidstaten tot het vaststellen van regelgeving betreft [uitvoeringsverordening \(EU\) nr. 391/2013](#) van de Commissie van 3 mei 2013 houdende vaststelling van een gemeenschappelijk heffingsstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten (PbEU 2013, L128). In deze verordening is bijvoorbeeld in artikel 5, eerste lid opgenomen:

1. De lidstaten stellen heffingszones vast in het onder hun verantwoordelijkheid vallende luchtruim waarin luchtvaartnavigatiediensten aan luchtruimgebruikers worden verleend.

De bepalingen ter uitvoering van deze verordening zijn in hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart opgenomen.

Voorbeeld 3

Een ander voorbeeld van een verordening met een richtlijnachtig karakter betreft [verordening \(EU\) 2016/679](#) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) ([PbEU 2016, L 119](#)) in artikel 84, tweede lid:

2. Elke lidstaat deelt de Commissie uiterlijk op 25 mei 2018 de overeenkomstig lid 1 vastgestelde wetgevingsbepalingen mee, alsook onverwijld alle latere wijzigingen daarvan.

Niet onbelangrijk is dat naar aanleiding van een verordening het noodzakelijk kan zijn om met de verordening strijdige regelgeving aan te passen. Zie meer hierover [onderdeel 1.2.4d Harmonisatie nationale regelgeving door aanpassing strijdige regelgeving](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018