
1.2.4.c Omzetting bij richtlijnen, overschrijfverbod bij verordeningen

Omzetting betreft de uitvoering van richtlijnen in het nationale recht door middel van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. [Artikel 288 VWEU](#) bepaalt dat een richtlijn verbindend is 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 te kiezen. Het implementeren van richtlijnen houdt onder meer in dat lidstaten deze 'vertalen' naar nationaal recht op een zodanige wijze dat het beoogde resultaat van de Europese regelgeving bereikt wordt (onder meer HvJ EG, 8 april 1976, [C-48/75](#) (Royer), Jur. 1976, p. 497.) Omzetting heeft primair betrekking op richtlijnen, maar ook andere soorten rechtsinstrumenten kunnen tot omzetting door middel van nationale wet- en regelgeving noodzaken.

Het Hof heeft in dit kader bepaald dat implementatie volledig en nauwkeurig moet zijn, en dat vorm en middelen zodanig gekozen moeten worden dat ze, gelet op het onderwerp en de inhoud van de richtlijn, geschikt zijn om het nuttig effect van een richtlijn te waarborgen. De inhoud van de richtlijn is dus in belangrijke mate bepalend voor de vorm van de nationale implementatiemaatregelen. Een lidstaat moet de meest passende vorm en middelen kiezen voor het bereiken van het beoogde resultaat. Naast de inhoud in strikte zin van het woord is ook de eventuele harmonisatievorm, zoals totale harmonisatie of minimumharmonisatie, die in een richtlijn gehanteerd wordt van belang voor de implementatie. 'Volledig' betekent bijvoorbeeld dat de lidstaten niet kunnen volstaan met gedeeltelijke implementatie of een implementatie op hoofdlijnen. Een nauwkeurige implementatie is vooral van belang waar rechten en plichten van particulieren aan de orde zijn, dit in verband met de eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid. Voor de nationale wetgever die een richtlijn implementeert, kan deze eis bijvoorbeeld betekenen dat secuur wordt nagegaan of een richtlijn voor particulieren rechten en plichten in het leven wil roepen en of deze volledig en op duidelijke wijze zijn omgezet in nationale wet- en regelgeving. Het respecteren van het rechtszekerheidsbeginsel houdt verder in dat implementatiemaatregelen moeten voldoen aan eisen van dwingende kracht, dat wil zeggen dat implementatie in principe door middel van bindende wetgeving moet worden gerealiseerd. Voor wat betreft de vorm van implementatie is van belang dat de materiële inhoud van een richtlijn moet worden omgezet naar een nationaal normatief kader, dat wil zeggen dwingende rechtskracht moet hebben (HvJ EG, 2 december 1986, [C-239/85](#), (Toxische en gevaarlijke stoffen), Jur. 1986 p. 3645 en HvJ EG, 22 april 1999, [C-340/96](#), (Drinkwater Verenigd Koninkrijk, Jur. 1990 p. I-2023). Ontleent een particulier (bijvoorbeeld een dienstverlener uit een andere lidstaat) bepaalde rechten aan een richtlijn, dan moeten deze ook afdwingbaar zijn ten opzichte van de overheid en eventueel andere particulieren. Anders zouden de bepalingen van de richtlijn niet het beoogde effect hebben. Ook rechten en verplichtingen van bijvoorbeeld decentrale overheden dienen afdwingbaar te zijn. Het stellen van nationale algemeen verbindende voorschriften is dan ook meestal onontkoombaar en de mogelijkheden voor alternatieve implementatiemethoden, zoals door middel van convenanten of zelfregulering, zijn beperkt. Het Hof van Justitie is overigens snel van mening dat een richtlijn rechten en verplichtingen voor burgers beoogt te creëren. Dat brengt met zich mee dat de strenge eisen voor wat betreft het dwingende karakter van de omzettingsmaatregelen, de kenbaarheid, duidelijkheid en afdwingbaarheid al snel van toepassing zijn.

Zo heeft het Hof ten aanzien van een richtlijn over de bescherming van het grondwater overwogen: 'De betrokken richtlijn is erop gericht, het grondwater in de Gemeenschap doeltreffend te beschermen door de Lid-Staten bij wege van precieze en gedetailleerde voorschriften te verplichten een coherente regeling, bestaande uit verboden, vergunningen en controleprocedures, uit te vaardigen om het lozen van bepaalde stoffen te verhinderen of te beperken. De bepalingen van de richtlijn beogen dus rechten en plichten voor particulieren in het leven te roepen' (HvJEG, 28 februari 1991, C-131/88 (Commissie tegen Duitsland), Jur. 1991 p. I-825).

Volgens het Hof van Justitie is het voor de omzetting van een richtlijn niet per se vereist dat de desbetreffende bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke, specifieke wettelijke bepaling worden overgenomen (HvJ EG, 23 mei 1985, [C-29/84](#) (Commissie tegen Duitsland), Jur. 1985 p. 1661). Daarnaast is het tot nu toe niet gebleken dat alleen volgens een bepaalde methode geïmplementeerd mag worden. Bij omzetting van richtlijnen in nationaal recht heeft men de keuze uit een scala aan mogelijkheden. Elke techniek heeft zijn voordelen en nadelen. Tot de mogelijkheden behoren met name 'verwijzing', 'copy-in' en 'vertaling' in vertrouwde nationale terminologie. Zie meer over verwijzing [onderdeel 2.1.3c](#) en over implementatiestrategieën [2.1.1c](#).

Voor verordeningen ligt dit vanwege de kenmerken van een verordening anders, zoals bleek in onderdeel 1.1.4. In de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) is dan ook opgenomen dat bepalingen van een EU-verordening niet worden overgenomen in nationale regelingen, tenzij daar een bijzondere reden voor bestaat ([aanwijzing 9.9](#)). Dit wordt het 'overschrijfverbod' genoemd. De achtergrond van deze aanwijzing is dat verordeningen op grond van [artikel 288 VWEU](#) verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Met andere woorden, de verordening maakt na inwerkingtreding automatisch onderdeel uit van de nationale rechtsorde. Het gevolg van de rechtstreekse toepasselijkheid is dat het de lidstaten verboden is te implementeren in de zin dat er geen omzetting in nationaal recht mag plaatsvinden. Soms wordt dit ook 'het overschrijfverbod' genoemd. Er bestaat een hele reeks redenen voor dit verbod:

- Bij het opnemen van (delen van) een verordening in nationaal recht zou verwarring kunnen ontstaan over de herkomst van de regel wat de rechtszekerheid van individuen aantast;
- Omzetting zou ertoe kunnen leiden dat (organen van) de lidstaat in kwestie abusievelijk zou(den) kunnen menen dat de regeling waarin de verordening wordt omgezet, rechtsgeldig kan worden gewijzigd;

-
- Na omzetting van een verordening in nationaal recht zou niet altijd duidelijk kunnen zijn of er een bevoegdheid of zelfs plicht is tot het stellen van prejudiciële vragen;
 - Omzetting zou verwarring kunnen veroorzaken over het tijdstip van inwerkingtreding van de verordeningen;
 - Er zou een risico bestaan dat de verordening gewijzigd wordt terwijl de nationale omzettingswetgeving niet wordt aangepast.

Dit alles brengt de rechtstreekse werking en uniforme toepassing van de verordening in gevaar. Op grond van het beginsel van Unietrouw rust op lidstaten derhalve de plicht zich ten aanzien van verordeningen te onthouden van omzettingshandelingen (HvJ EG, 31 januari 1978, [C-94/77](#) (Fratelli Zerbone Snc tegen Amministrazione delle finanze dello Stato) Jur. 1978 p. 99).

Wel is het toegestaan dat lidstaten maatregelen ter uitvoering van een verordening vaststellen indien deze de rechtstreekse werking ervan niet belemmeren, het karakter van rechtshandeling van de Unie ervan niet verbergen en, binnen de grenzen van de bepalingen ervan, het gebruik van de bij die verordening toegekende beoordelingsmarge preciseren (arresten van 25 oktober 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punt 36, en van 15 mei 2014, Szatmári Malom, [C-135/13](#), EU:C:2014:327, punt 55). Tevens is het wel vaak noodzakelijk vanwege de verordening regelgeving vast te stellen, zie de onderdelen hierna.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018