
2.6.2.a Algemene uitgangspunten

Een wetgevingsjurist kan zich geconfronteerd zien met overgangsrecht in de te implementeren Europese regelgeving zelf of kan zich afvragen of, en zo ja, wat hij eventueel aan nationaal overgangsrecht kan regelen als er geen expliciete voorzieningen hierover in de Europese regelgeving zijn opgenomen.*

De Nederlandse regels over het omgaan met overgangsrecht bij het maken van wet- en regelgeving zijn opgenomen in de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#). De hoofdregel is opgenomen in [aanwijzing 5.61](#) en bepaalt dat een nieuwe regeling niet slechts van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (onmiddellijke werking).

Deze Nederlandse hoofdregel van onmiddellijke werking is ook in het Europese recht het uitgangspunt. Het uitgangspunt van onmiddellijke werking kwam aan de orde in de zaak Westzucker (HvJEG 4 juli 1973, zaak [1/73](#), Westzucker, Jur 1973, p. 723) ten aanzien van een verordening over de uitvoer van suiker, die naderhand veranderde. De verordening regelde dat in het geval van uitvoer van suiker naar derde landen bij een eventueel verschil tussen de wereldmarktprijzen en prijzen van de Unie dit verschil gerestitueerd werd aan de uitvoerder. Als er tussen het moment van bepaling van het restitutiebedrag en de datum van de daadwerkelijke uitvoertransactie een verandering optrad in de relevante wereldmarktprijzen en Unieprijzen, bepaalde de verordening in haar oorspronkelijke versie dat het restitutiebedrag automatisch aan deze verandering werd aangepast. Dit systeem van automatische correctie werd met een wijziging van de verordening in een 'kan worden aangepast'-constructie veranderd. In de Westzucker-zaak draaide het om een uitvoerder van suiker bij wie het restitutiebedrag bepaald werd voor de inwerkingtreding van de gewijzigde verordening, terwijl de daadwerkelijke uitvoer van suiker erna optrad. De uitvoerder stelde zich op het standpunt dat er onterecht geen aanpassing was geweest aan het tussentijds groter geworden verschil tussen de wereldmarktprijzen en de Unieprijzen. Het Hof van Justitie verwierp dit bezwaar en gaf aan dat de 'kan-constructie' van de gewijzigde verordening niet alleen van toepassing was op na inwerkingtreding ervan bepaalde restitutiebedragen, maar ook op voor inwerkingtreding ervan bepaalde restitutiebedragen ten aanzien van suiker waarvan de daadwerkelijke uitvoer pas na inwerkingtreding plaatsvond. Deze onmiddellijke werking verwoordde het Hof als volgt: "volgens een algemeen erkend beginsel is de wet waarbij een wettelijke bepaling wordt gewijzigd, van toepassing, tenzij het tegendeel is bepaald, op de toekomstige gevolgen van feitelijke situaties welke onder vigeur van de oude wet zijn ontstaan".

In de Nederlandse [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) staan in de uitzonderingen beschreven op het uitgangspunt van onmiddellijke werking (dat wil dus zeggen dat een nieuwe regeling niet alleen van toepassing is op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat).

Het gaat hier om verschillende varianten van overgangsrecht, namelijk:

- terugwerkende kracht. Dit houdt in dat de in een regeling voorziene rechtsgevolgen gerekend worden te zijn ingetreden vanaf een tijdstip voorafgaand aan de inwerkingtreding van de regeling.
- en eerbiedigende of uitgestelde werking. Het gaat hier om gevallen waarin een nieuwe regeling een daarvoor geldende regeling blijvend (eerbiedigende werking) dan wel voor een bepaalde periode (uitgestelde werking) van toepassing laat op nader aangeduide feiten of verhoudingen.

In de relevante Aanwijzingen is beschreven wanneer overgangsrecht wel of niet de aangewezen weg is en welke criteria er gelden voor welk soort van overgangsrecht.

Ook Europeesrechtelijk gezien kan het mogelijk en soms zelfs noodzakelijk zijn om te voorzien in overgangsrecht bij de implementatie van Europese regelgeving. Zo kan een aantal rechtsbeginselen nopen tot afwijking van het uitgangspunt van onmiddellijke werking, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Bij de implementatie van Europese regelgeving dient rekening te worden gehouden met dit soort algemene beginselen van Unierecht (zie meer hierover [onderdeel 1.2.3 Algemene eisen aan implementatie](#)). Zo gaf het Hof van Justitie in de zaak Berlusconi (HvJ EG, arrest van 3 mei 2005, gevoegde zaken [C-387/02](#), [C-391/02](#) en [C-403/02](#), Jur. 2005 p. I-03565) aan dat het beginsel van retroactieve toepassing van de lichtste straf moet worden 'beschouwd als een van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht die de nationale rechter in acht moet nemen bij de toepassing van het nationale recht dat is aangenomen ter uitvoering van het gemeenschapsrecht'.

Vaak zal in Brussel bij de voorbereiding van en de onderhandelingen over Europese regelgeving rekening gehouden worden met het gegeven dat regels duidelijk en voorzienbaar moeten zijn en dat zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met gerechtvaardigde verwachtingen en reeds verworven rechten, namelijk doordat in de regelgeving zelf overgangsrecht wordt opgenomen. Wanneer Europese regelgeving niet zelf in dergelijk overgangsrecht voorziet zijn de mogelijkheden om zelfstandig te voorzien in nationaal overgangsrecht bij de implementatie van Europese regelgeving zeer beperkt.

* Voor deze subparagraaf is dankbaar gebruik gemaakt van het leeronderzoek overgangsrecht van P. Boswijk, A. Buijze en J.Emmaus in het kader van hun Masterstudie rechtswetenschappelijk onderzoek, Universiteit Utrecht (april 2008). Dit leeronderzoek is in opdracht van het Ministerie van Justitie uitgevoerd onder begeleiding van L. Besselink, D. de Kok en A.

Weggeman.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018