
2.1.3.c Statische en dynamische verwijzing

Van 'verwijzing' als implementatiemethode is sprake wanneer in nationale regelingen verwezen wordt naar verplichtingen in EU-regelgeving, zonder dat deze verplichtingen terug te vinden zijn in de nationale regelingen zelf. Voor wat betreft de methode om te verwijzen naar een bindende EU-rechtshandeling kunnen twee verschillende methoden onderscheiden worden, namelijk dynamische en statische verwijzing.

Voor statische verwijzing geldt dat er wordt verwezen naar de betreffende EU-rechtshandeling zoals die op een specifiek tijdstip luidt, dat wil zeggen zonder inbegrip van latere wijzigingen. Bij dynamische verwijzing wordt juist verwezen naar een bindende EU-rechtshandeling, met inbegrip van latere wijzigingen. Daarbij kan een specifiek tijdstip bepaald worden met ingang waarvan dergelijke wijzigingen gaan gelden. Zie voor de betreffende modellen de Aanwijzingen voor de regelgeving ([aanwijzing 9.10](#)). Bij dynamische verwijzing is overigens gelet op het belang van kenbaarheid een Staatscourant-publicatie vereist (zie [aanwijzing 9.13](#)). Door deze Staatscourantpublicatie wordt duidelijk kenbaar dat de betreffende nationale regeling voortaan ingevuld wordt door de gewijzigde EU-regeling.

Dynamische verwijzing kan onder omstandigheden geschikt zijn om snel en flexibel te implementeren (zie voor een inhoudelijk afwegingskader aan het einde van deze paragraaf). Bij verwijzing als implementatiemethode worden bepalingen van de Europese regelgeving dus niet omgezet of uitgewerkt in nationale bepalingen, maar wordt volstaan met een referentie aan de Europese regelgeving in kwestie of (meestal) bepaalde onderdelen daarvan. De materiële inhoud van de voorschriften is dan niet terug te vinden in de nationale regeling; daarvoor moet de Europese regelgeving worden geraadpleegd.

Voorbeeld van statische verwijzing

Artikel 3 van het Warenwetbesluit etikettering van schoeisel luidt: "Onze Minister van Economische Zaken maakt de in bijlage I van de richtlijn bedoelde informatie bekend door middel van plaatsing daarvan in de Staatscourant."

"De richtlijn" is gedefinieerd in artikel 1, eerste lid: "richtlijn nr. 94/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 maart 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de etikettering van de in de belangrijkste onderdelen van voor de verbruiker bestemd schoeisel gebruikte materialen (PbEG L 100), zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij Besluit van het Gemengd Comité van de EER nr. 16/94 van 28 oktober 1994 tot wijziging van bijlage II (technische voorschriften, normen, keuring en certificatie) bij de EER-Overeenkomst (PbEG L 325)".

Voorbeeld van dynamische verwijzing

Artikel 4 van het Besluit fysieke belasting luidt: "met betrekking tot fysieke belasting, bestaande uit (...) moet de werkgever bij de naleving van zijn verplichtingen krachtens de artikelen 2 en 3 van dit besluit de bijlagen I en II van richtlijn 90/269/EEG (Pb EG L 156) betreffende de minimum veiligheids- en gezondheidsvoorschriften voor het handmatig hanteren van lasten met gevaar voor met name rugletsel voor de werknemers in acht nemen."

Nota bene: in het laatste voorbeeld worden doordat ongeclausuleerd verwezen wordt naar de desbetreffende richtlijn, alle toekomstige wijzigingen van de bijlagen ook meegenomen.

In de relevante Aanwijzingen voor de regelgeving over verwijzing als implementatiemethode wordt niet erg uitgebreid ingegaan op de vraag wanneer verwijzing wenselijk dan wel toegestaan is. In de toelichting bij [aanwijzing 9.10](#) is hierover opgenomen:

"Dynamische verwijzing biedt het voordeel dat wijzigingen in de desbetreffende bindende EU-rechtshandeling niet steeds nopen tot aanpassing van de nationale regelgeving. Bij dynamische verwijzing moet men er steeds op bedacht zijn dat toekomstige wijzigingen in de desbetreffende bindende EU-rechtshandeling automatisch doorwerken in de nationale regelgeving. Een dynamische verwijzing zal nimmer volledig kunnen voorkomen dat na wijziging van de desbetreffende bindende EU-rechtshandeling een aanpassing van de nationale regelgeving noodzakelijk is. Aanpassing is bijvoorbeeld noodzakelijk indien de artikelnummers veranderen van bepalingen uit de bindende EU-rechtshandeling waarnaar is verwezen. Ook kan het soms nodig zijn dat de nationale regelgeving voorziet in overgangsrecht na een wijziging van de desbetreffende bindende EU-rechtshandeling of dat aanvullende bepalingen moeten worden opgenomen."

Uit de praktijk van de Europese Commissie of de rechtspraak van het Hof van Justitie is tot op heden niet gebleken dat tegen verwijzing als implementatiemethode principiële bezwaren bestaan. Aandachtspunt hierbij zijn wel de Europeesrechtelijke eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid. Deze eisen leiden ertoe dat wanneer wordt overwogen te kiezen voor verwijzing naar bepalingen uit Europese regelgeving, er verschillende voor- en nadelen hiervan tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Ten eerste leent Europese regelgeving die nationale beleidsruimte laat, zich niet voor dynamische verwijzing omdat dit soort regelgeving nog moet worden uitgewerkt in nationale implementatiewetgeving. Een moeilijk punt is dat de initiële Europese regelgeving wellicht geen ruimte overlaat aan de lidstaten, maar een latere wijziging van die Europese regelgeving wel. Aandachtspunten zijn verder met name het rechtszekerheidsbeginsel en het vereiste van kenbaarheid. Er moet voor worden gezorgd dat met implementatiemaatregelen de volledige toepassing van de bepalingen uit de Europese regelgeving op voldoende bepaalde en duidelijke wijze is verzekerd. Daarbij is vooral de rechtszekerheid van particulieren een belangrijk

aandachtspunt: zij moeten in staan zijn hun rechten en verplichtingen te kennen. Het opnemen van een dynamische verwijzing voor wat de strafbaarstelling betreft zal vanuit het oogpunt van legaliteit en rechtszekerheid soms niet aanvaardbaar zijn. Een algemene verwijzing naar Europese bepalingen (bijvoorbeeld 'het handelen in strijd met bepalingen van verordening X is strafbaar') is in ieder geval ontoelaatbaar: een particulier weet dan niet waar hij of zij aan toe is en bovendien is een dergelijke verwijzing niet werkbaar voor de Nederlandse opsporings- en vervolgingsinstanties. Tot slot kan er op enig moment codificatie van een aantal opvolgende wijzigingen van EU-regelgeving plaatsvinden. Daarbij wordt de gewijzigde Europese regelgeving ingetrokken en een nieuwe integrale tekst vastgesteld met dezelfde materiële bepalingen. Doordat de nummering wordt aangepast zal de dynamische verwijzing niet meer kloppen.

In aanvulling op de toelichting van [aanwijzing 9.10](#) kan gezegd worden dat verwijzing een geschikt instrument kan zijn voor de implementatie van (bepalingen van) Europese regelgeving wanneer sprake is van (een combinatie) van de volgende factoren:

- bepalingen laten geen beleidsruimte en kunnen dus letterlijk, zonder nadere uitwerking, worden geïncorporeerd in de nationale rechtsorde;
- het betreft gedetailleerde (technische) bepalingen, die bijvoorbeeld zijn opgenomen in lijsten of bijlagen van de Europese regelgeving;
- het betreft bepalingen die naar verwachting vaak gewijzigd zullen worden, bijvoorbeeld vanwege de stand van de techniek of wetenschap;
- het betreft bepalingen die zelf een verwijzing bevatten, bijvoorbeeld naar (artikelen van) andere Europese regelgeving of van een internationaal verdrag;
- er is sprake van korte implementatietermijnen, waardoor snel nationale wetgevingsactie geboden is;
- het betreft in comitologie of door de Europese Commissie vast te stellen (uitvoerings)regels;
- zonder verwijzing zouden bepalingen steeds moeten worden herhaald;
- in het bestaande nationale regelgevingscomplex waarin wordt geïmplementeerd is al vaker gekozen voor verwijzing.

Verwijzing is niet of minder geschikt als instrument voor de implementatie van de volgende soorten bepalingen in Europese regelgeving:

- bepalingen die beleidsruimte laten en bijgevolg nationale uitwerking behoeven;
- definitiebepalingen, met name wanneer deze bijvoorbeeld de reikwijdte van de regelgeving regelen en daardoor gezien kunnen worden als een fundamenteel onderdeel van de regelgeving. Definitiebepalingen die eventueel wel in aanmerking kunnen komen zijn bijvoorbeeld bepalingen die zijn uitgewerkt in een lijst of bijlage;
- indien slechts één of enkele bepalingen van Europese regelgeving in aanmerking komen voor implementatie via verwijzing;
- bepalingen waarvoor de strafbaarheid van de overtreding daarvan in het nationale recht geregeld moet worden.

Uitgangspunten voor wat betreft de vorm van verwijzingen zijn:

- het verdient aanbeveling indien verwezen wordt, deze verwijzing dynamisch te doen. Er wordt dan verwezen naar bestaande Europese regelgeving en de toekomstige wijzigingen daarvan alsmede – in voorkomend geval – naar toekomstige uitvoeringsregels daarvan.
- verwijzing geschiedt zoveel mogelijk naar afzonderlijke bepalingen of delen van Europese regelgeving. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en kenbaarheid kan alleen in geval van uitzonderlijke omstandigheden worden verwezen naar een Europees rechtsinstrument in zijn geheel.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018