



VERDRAG VAN LISSABON

Op deze infopagina wordt de achtergrond van het Verdrag van Lissabon beschreven en worden verschillende essentiële bepalingen van het Verdrag uiteengezet. Het doel is om een historische context te schetsen voor het ontstaan van dit recente fundamentele EU-Verdrag uit voorgaande teksten. De specifieke bepalingen (met verwijzingen naar de desbetreffende artikelen) en hun gevolgen voor het beleid van de Europese Unie worden gedetailleerder beschreven op de infopagina's over specifieke beleidsterreinen en -kwesties.

RECHTSGROND

Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (PB C 306 van 17.12.2007); inwerkingtreding op 1 december 2009.

GESCHIEDENIS

Het Verdrag van Lissabon begon eind 2001 als een constitutioneel project (Verklaring van de Europese Raad over de toekomst van de Europese Unie ofwel de Verklaring van Laken), dat in 2002 en 2003 verder werd uitgewerkt door een Europese Conventie, die het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (het Grondwettelijk Verdrag) opstelde ([1.1.4](#)). Het proces dat leidde tot het Verdrag van Lissabon was het gevolg van de negatieve uitkomst van twee referenda over het Grondwettelijk Verdrag in mei en juni 2005, waarna de Europese Raad besloot een tweejarige "periode van bezinning" in te lassen. Op basis van de Verklaring van Berlijn van maart 2007 nam de Europese Raad van 21 tot en met 23 juni van dat jaar uiteindelijk een gedetailleerd mandaat aan voor een tijdens het Portugese voorzitterschap te houden Intergouvernementele Conferentie. Die Intergouvernementele Conferentie voltooide haar werkzaamheden in oktober 2007. Het Verdrag werd op 13 december 2007 tijdens de Europese Raad van Lissabon ondertekend en is geratificeerd door alle lidstaten.

INHOUD

A. Doelstellingen en rechtsbeginselen

Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap heet nu "Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie" (VWEU) en het woord "Gemeenschap" is in de hele tekst vervangen door "Unie". De Unie neemt de plaats in van de Gemeenschap en is haar rechtsoptvolger. Het Verdrag van Lissabon creëert geen officiële symbolen van de Unie, zoals een vlag of een hymne. Hoewel de nieuwe



tekst in naam verschilt van het Grondwettelijk Verdrag, worden de meeste inhoudelijke resultaten wel gehandhaafd.

Het Verdrag van Lissabon draagt geen nieuwe exclusieve bevoegdheden aan de Unie over, maar het verandert wel de manier waarop de Unie haar bevoegdheden (met daarbij enkele nieuwe, gedeelde bevoegdheden) uitoefent. Dit gebeurt door het versterken van de participatie en de bescherming van de burgers, het opzetten van een nieuw institutioneel kader en het wijzigen van het besluitvormingsproces met het oog op meer efficiëntie en transparantie. Hierbij worden ook de parlementaire controle en de democratische verantwoordingsplicht versterkt.

Anders dan het Grondwettelijk Verdrag bevat het Verdrag van Lissabon geen artikel waarin formeel wordt vastgelegd dat het recht van de Unie voorrang heeft boven het recht van de lidstaten, maar is met dit doel een verklaring aan het Verdrag gehecht (Verklaring nr. 17). Daarin wordt gerefereerd aan een advies van de juridische dienst van de Raad waarin wordt gewezen op de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie over de voorrang van het recht van de Unie.

In het Verdrag van Lissabon worden de bevoegdheden van de Unie voor het eerst verduidelijkt. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten bevoegdheden: exclusieve bevoegdheden, waarbij alleen de Unie Europese wetgeving mag aannemen en de lidstaten die ten uitvoer moeten leggen; gedeelde bevoegdheden, waarbij de lidstaten juridisch bindende handelingen kunnen vaststellen wanneer de Unie dit niet doet; en ondersteunende bevoegdheden, waarbij de EU maatregelen neemt ter ondersteuning van of aanvulling op het beleid van de lidstaten. De bevoegdheden van de Unie kunnen voortaan aan de lidstaten worden teruggegeven na een Verdragsherziening.

Het Verdrag van Lissabon verleent de EU een eigen rechtspersoonlijkheid. Daarmee krijgt de Unie de mogelijkheid om internationale verdragen te sluiten op de gebieden waarvoor zij bevoegd is, en om toe te treden tot internationale organisaties. De lidstaten kunnen alleen internationale overeenkomsten ondertekenen die verenigbaar zijn met de EU-wetgeving.

Het Verdrag voorziet voor het eerst in een formele procedure die moet worden doorlopen door lidstaten die zich overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen besluiten uit de Unie terug te trekken. Deze formele procedure is vastgelegd in artikel 50 VEU.

Met het Verdrag van Lissabon worden de resterende derdepijleraspecten van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR), te weten politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, geïntegreerd in de eerste pijler. Vrijheid, veiligheid en recht vormen niet langer een intergouvernementeel beleidsterrein, aangezien wetgevingshandelingen op dit gebied voortaan worden vastgesteld via de gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing) en door middel van de rechtsinstrumenten van de Unie (verordeningen, richtlijnen en besluiten), tenzij anders is bepaald.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kan het Parlement voorstellen doen voor Verdragswijzigingen, zoals de Raad, de regeringen van lidstaten en de Commissie dat al eerder konden doen. Normaal gesproken is voor een dergelijke



wijziging het bijeenroepen van een Conventie vereist, die wijzigingen ten behoeve van de IGC aanneemt (de Europese Raad kan echter, na goedkeuring van het Europees Parlement, beslissen om deze Conventie niet bijeen te roepen (artikel 48, lid 3, tweede paragraaf, VEU)). Daarna kan een IGC worden bijeengeroepen teneinde in onderlinge overeenstemming de in de Verdragen aan te brengen wijzigingen vast te stellen. Het is echter ook mogelijk om aan de hand van vereenvoudigde procedures de Verdragen te herzien zonder een IGC. Dat geldt alleen wanneer de herziening betrekking heeft op het interne beleid en optreden van de Unie (artikel 48, leden 6 en 7, VEU). De herziening wordt daarna vastgesteld als een besluit van de Europese Raad, en laat de nationale ratificatieregelgeving onverlet.

B. Versterkte democratie en betere bescherming van de grondrechten

Het Verdrag van Lissabon verwijst naar de drie grondbeginselen van democratische gelijkheid, representatieve democratie en participerende democratie. Dat laatste beginsel omvat onder meer de nieuwe mogelijkheid van het burgerinitiatief (4.1.5).

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is niet rechtstreeks in het Verdrag van Lissabon opgenomen, maar krijgt bindende rechtskracht door middel van artikel 6, lid 1, van het VEU, dat het Handvest dezelfde juridische waarde geeft als de Verdragen (4.1.2).

Het proces van de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) ging van start toen op 1 juni 2010 het veertiende Protocol bij het EVRM in werking trad. Sindsdien hebben niet alleen landen, maar ook internationale organisaties de mogelijkheid om het EVRM te ondertekenen. Ook voor de EU ligt de weg naar toetreding dus open, maar eerst moeten alle landen die partij zijn bij het EVRM, alsook de EU zelf, het EVRM ratificeren. Onderhandelingen tussen de Raad van Europa en de vertegenwoordigers van de EU leidden tot de voltooiing van een ontwerpovereenkomst in april 2013. Niettemin verklaarde het Hof van Justitie van de Europese Unie in advies 2/2013 deze ontwerpovereenkomst onverenigbaar te achten met artikel 6 VEU. Om toetreding mogelijk te maken dienen er verdere onderhandelingen plaats te vinden.

C. Een nieuwe institutionele opzet

1. Europees Parlement

Krachtens artikel 14, lid 2, van het VEU bestaat het Europees Parlement tegenwoordig "uit vertegenwoordigers van de burgers van de Unie", en niet uit vertegenwoordigers van de "volkeren van de staten".

De wetgevende bevoegdheden van het Parlement werden uitgebreid door de invoering van de "gewone wetgevingsprocedure", die de medebeslissingsprocedure vervangt. De gewone wetgevingsprocedure is nu van toepassing op meer dan veertig nieuwe beleidsterreinen, waardoor dat aantal stijgt naar 73. De instemmingsprocedure blijft voortbestaan onder de benaming "goedkeuringsprocedure", en aan de raadplegingsprocedure is niets veranderd. De nieuwe begrotingsprocedure garandeert volledige gelijkheid tussen het Parlement en de Raad bij de goedkeuring van de



jaarlijkse begroting. Het meerjarig financieel kader moet door het Parlement worden goedgekeurd.

Het Parlement kiest de voorzitter van de Commissie met een meerderheid van stemmen en op voordracht van de Europese Raad, die de kandidaat met een gekwalificeerde meerderheid moet selecteren en bij zijn keuze rekening moet houden met het resultaat van de Europese verkiezingen. Het Parlement blijft ook zijn goedkeuring geven aan de Commissie als college.

Het maximale aantal Parlementsleden is vastgesteld op 751, en de bevolking moet degressief evenredig vertegenwoordigd zijn. Het maximale aantal zetels per lidstaat wordt teruggebracht tot 96 en het minimale aantal zetels wordt verhoogd tot 6. Het Parlement heeft op 7 februari 2018 vóór het voorstel gestemd om het aantal zetels na de terugtrekking van het VK uit de EU te verminderen van 751 tot 705, en om een deel van de vrijgekomen zetels te verdelen over de EU-lidstaten die momenteel lichtelijk ondervertegenwoordigd zijn^[1] ([1.3.3](#)).

2. Europese Raad

Het Verdrag van Lissabon erkent de Europese Raad formeel als instelling van de EU. De opdracht van de Europese Raad bestaat erin "de nodige impulsen [te geven] voor de ontwikkeling van de Unie" en "de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten [te bepalen]". De Europese Raad oefent geen wetgevingstaak uit. In de plaats van het oude systeem van een iedere zes maanden roulerend voorzitterschap heeft de Europese Raad nu een vaste voorzitter. De voorzitter wordt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen door de Europese Raad gekozen voor een hernieuwbare termijn van tweeënhalf jaar. Dit systeem moet de continuïteit bevorderen en de werking van de Europese Raad doeltreffender maken. De voorzitter zorgt ook voor de externe vertegenwoordiging van de Unie, onverminderd de bevoegdheden van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (zie hieronder).

3. De vicevoorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (VV/HV)

De VV/HV wordt door de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen benoemd, met instemming van de voorzitter van de Commissie. De VV/HV is verantwoordelijk voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Unie en is bevoegd om voorstellen in te dienen met betrekking tot dit beleid. De VV/HV is niet alleen voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken maar ook vicevoorzitter van de Commissie. De VV/HV wordt bijgestaan door de Europese Dienst voor extern optreden, die is samengesteld uit personeel van de Raad, de Commissie en de nationale diplomatieke diensten.

4. De Raad

In het Verdrag van Lissabon werd de stemregel van de dubbele meerderheid (burgers en lidstaten) behouden. De vorige stemprocedure bleef evenwel van toepassing tot november 2014. Sinds 1 november 2014 gelden de nieuwe regels.

[1]Resolutie van het Europees Parlement van 7 februari 2018 over de samenstelling van het Europees Parlement (PB C 463 van 21.12.2016, blz. 83.).



Een gekwalificeerde meerderheid wordt bereikt wanneer een voorstel door ten minste 55 % van de leden van de Raad, overeenstemmend met ten minste 65 % van de bevolking van de EU, wordt gesteund (artikel 16, lid 4, VEU). Wanneer de Raad niet besluit op basis van een voorstel van de Commissie of de VV/HV, is een grotere meerderheid vereist van 72 % van de lidstaten (artikel 238, lid 2, VWEU). Om wetgeving te blokkeren moeten ten minste vier lidstaten tegen een voorstel stemmen. Op grond van een nieuwe regeling, die is geïnspireerd op het "Ioannina-compromis", kan 55 % (75 % tot 1 april 2017) van de bevolking of van het aantal lidstaten, vragen om een voorstel "binnen een redelijke tijd" te heroverwegen (Verklaring nr. 7). Dat percentage vertegenwoordigt een blokkerende minderheid.

De Raad beraadslaagt en stemt in openbare zitting over een ontwerp van wetgevingshandeling. Daartoe wordt iedere Raadszitting gesplitst in twee delen. In het ene deel wordt beraadslaagd over de wetgevingshandelingen van de Unie, in het andere staan niet-wetgevingswerkzaamheden op het programma. De Raad krijgt nog steeds elke zes maanden een andere lidstaat als voorzitter, maar om de continuïteit van de werkzaamheden te verbeteren, zijn het groepen van drie lidstaten die gedurende een periode van achttien maanden de Raad leiden. Een uitzondering vormt de Raad Buitenlandse Zaken, die permanent wordt voorgezeten door de VV/HV.

5. De Commissie

Omdat de voorzitter van de Commissie tegenwoordig wordt gekozen en benoemd met inachtneming van het resultaat van de Europese verkiezingen, neemt de politieke legitimiteit van het ambt toe. De voorzitter is verantwoordelijk voor de interne organisatie van het college (benoeming van de commissarissen, verdeling van de portefeuilles, voordragen van commissarissen voor ontslag in bijzondere omstandigheden).

6. Hof van Justitie van de Europese Unie

Met uitzondering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen alle activiteiten van de Unie voortaan onder de bevoegdheid van het Hof. De toegang tot het Hof voor individuele personen wordt vergemakkelijkt.

D. Doeltreffendere en democratischere beleidsvorming met nieuwe beleidsterreinen en bevoegdheden

Door middel van verschillende zogenaamde "overbruggingsclausules" kan de Raad besluiten om van besluitvorming met eenparigheid van stemmen over te stappen op besluitvorming met gekwalificeerde meerderheden, of van een bijzondere op de gewone wetgevingsprocedure (artikel 31, lid 3, VEU en artikelen 81, 153, 192, 312 en 333 VWEU, plus enkele clausules die vergelijkbaar zijn met overbruggingsclausules op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken) ([1.2.4](#)). In zijn toespraak over de Staat van de Unie 2017 kondigde voorzitter van de Commissie Juncker aan dat er initiatieven zouden worden ontwikkeld om – door gebruik te maken van overbruggingsclausules – op een aantal terreinen af te stappen van de eenparigheidsregel. Als follow-up nam de Commissie twee voorstellen aan, één in september 2018 om bij bepaalde onderdelen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid gebruik te gaan maken van een gekwalificeerde meerderheid van



stemmen in plaats van eenparigheid van stemmen^[2], en een tweede in januari 2019 om voor bepaalde onderdelen van het fiscaal beleid een gelijkaardige verschuiving door te voeren^[3].

Op gebieden waar de Unie geen exclusieve bevoegdheid heeft, kunnen (ten minste negen) lidstaten onderling besluiten om nauwer te gaan samenwerken. Daarvoor is eerst de goedkeuring van het Parlement en vervolgens de toestemming van de Raad nodig. Voor GBVB-aangelegenheden is eenparigheid van stemmen vereist.

In het Verdrag van Lissabon wordt het subsidiariteitsbeginsel aanzienlijk versterkt door de nationale parlementen bij het besluitvormingsproces te betrekken (1.2.2) (1.3.5). Er is een aantal nieuwe beleidstreinen geïntroduceerd, en andere zijn uitgebreid.

Het milieubeleid omvat nu ook de bestrijding van de klimaatverandering. In het energiebeleid is voor het eerst sprake van solidariteit tussen de lidstaten en van de zekerheid en interconnectiviteit van de energievoorziening. Bovendien zijn voortaan ook intellectuele-eigendomsrechten, sport, de ruimte, toerisme, civiele bescherming en samenwerking op administratief gebied onderwerpen waarvoor EU-wetgeving wordt aangenomen.

In het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) (5.1.2) wordt door het Verdrag van Lissabon een clause geïntroduceerd waarin de lidstaten zich verplichten een lidstaat die op zijn eigen grondgebied wordt aangevallen hulp en bijstand te verlenen. Op grond van een solidariteitsclause moeten de Unie en elk van haar lidstaten met alle tot hun beschikking staande instrumenten bijstand verlenen aan een lidstaat die getroffen wordt door een natuurramp of een terroristische aanval. "Permanente gestructureerde samenwerking" staat open voor alle lidstaten die zich ertoe verbinden om deel te nemen aan programma's voor militair materieel en om gevechtseenheden te leveren die onmiddellijk kunnen worden ingezet. Voor zulke samenwerking is een gekwalificeerde meerderheid in de Raad nodig, na overleg met de VV/HV.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Zie 1.1.4 voor de bijdragen van het Parlement aan de Europese Conventie en zijn betrokkenheid bij voorgaande Intergouvernementele Conferenties. In de Intergouvernementele Conferentie van 2007 onder het Portugese voorzitterschap, die tot de ondertekening van het Verdrag van Lissabon leidde, had het Parlement voor het eerst drie vertegenwoordigers.

Het Parlement erkent, bijna tien jaar na de ondertekening van het Verdrag van Lissabon, dat een aantal bepalingen niet ten volle worden benut. Daarom nam het Parlement op 16 februari 2017 een [resolutie aan inzake de verbetering van de werking van de Europese Unie, voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van](#)

[2] Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad, het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018, getiteld "Een krachtiger rol op het wereldtoneel: efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU" (COM(2018) 0647).

[3] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad, getiteld "Naar een meer efficiënte en democratische besluitvorming in het fiscale beleid van de EU" (COM/2019/0008).



[Lissabon](#)^[4], waarin verschillende aanbevelingen worden gedaan om dit potentieel vrij te maken en in te zetten ter versterking van de capaciteit van de Unie om het hoofd te bieden aan de huidige mondiale uitdagingen.

Op dezelfde dag nam het Parlement ook een [resolutie aan over mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van het huidige institutionele bestel van de Europese Unie](#)^[5], met concrete voorstellen voor hervormingen van het Verdrag.

Roberta Panizza
04/2019

[4]Resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2017 inzake de verbetering van de werking van de Europese Unie, voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon ([2014/2249\(INI\)](#)) (PB C 252 van 18.7.2018, blz. 215).

[5]Resolutie van het Europees Parlement van 16 februari 2017 over mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van het huidige institutionele bestel van de Europese Unie ([2014/2248\(INI\)](#)) (PB C 252 van 18.7.2018, blz. 201).

