



BRONNEN EN REIKWIJDTE VAN HET RECHT VAN DE EUROPESE UNIE

De Europese Unie bezit rechtspersoonlijkheid en heeft als zodanig een eigen rechtsorde, die verschilt van de internationale rechtsorde. Het recht van de Europese Unie is ook rechtstreeks of zijdelings van invloed op de wetgeving van haar lidstaten en wordt deel van het rechtsstelsel van elke lidstaat. De Europese Unie is op zichzelf een rechtsbron. De rechtsorde wordt doorgaans ingedeeld in primaire wetgeving (de Verdragen en algemene rechtsbeginselen), secundaire of afgeleide wetgeving (gebaseerd op de Verdragen) en aanvullende wetgeving.

DE BRONNEN VAN HET RECHT VAN DE UNIE EN HUN HIËRARCHIE

- Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU); Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU); en de bijbehorende protocollen (aan de verdragen zijn 37 protocollen, 2 bijlagen en 65 verklaringen gehecht waarin zich nadere bijzonderheden bevinden die niet in de volledige wettekst zijn opgenomen) [1.1.5](#);
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [4.1.2](#);
- het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) is nog steeds van kracht als een afzonderlijk verdrag.
- internationale overeenkomsten [5.2.1](#);
- algemene beginselen van het recht van de Unie;
- afgeleide of secundaire wetgeving.

De verdragen en de algemene beginselen vormen de top van de rechtshiërarchie en worden primaire wetgeving genoemd. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 werd ook het Handvest van de grondrechten hierbij inbegrepen. De door de Unie gesloten internationale overeenkomsten zijn ondergeschikt aan primaire wetgeving. Het volgende niveau in de hiërarchie wordt gevormd door afgeleide wetgeving, die uitsluitend rechtsgeldig is wanneer zij in overeenstemming is met de handelingen en overeenkomsten die hoger in rang staan.

DOELSTELLINGEN

De EU een rechtsorde bezorgen als basis voor de verwezenlijking van de in de Verdragen genoemde doelstellingen.



RECHTSBRONNEN VAN DE EU

A. Primaire wetgeving van de Europese Unie [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

B. Afgeleide of secundaire wetgeving van de Unie

1. Algemeen

De rechtshandelingen van de Unie worden opgesomd in artikel 288 VWEU. Het gaat om verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen. De EU-instellingen kunnen deze handelingen slechts vaststellen wanneer een verdragsbepaling hun daarvoor bevoegdheid verleent. De afbakening van de bevoegdheden van de Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling, als vastgelegd in artikel 5, lid 1, VEU. In het VWEU wordt de reikwijdte van de bevoegdheden van de Unie gedefinieerd, waarbij deze bevoegdheden in drie categorieën worden ingedeeld: exclusieve bevoegdheden (artikel 3), gedeelde bevoegdheden (artikel 4) en ondersteunende bevoegdheden (artikel 6), waarbij de EU maatregelen vaststelt om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. De gebieden waarop deze categorieën betrekking hebben, worden duidelijk vermeld in de artikelen 3, 4 en 6 van het VWEU. Als de bevoegdheid ontbreekt om een in de Verdragen genoemde doelstelling te verwezenlijken, kunnen de instellingen de bepalingen van artikel 352 VWEU toepassen en zo "passende bepalingen" vaststellen.

De instellingen stellen uitsluitend de rechtshandelingen vast die in artikel 288 van het VWEU worden vermeld. De enige uitzondering is het gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid, waarop nog steeds intergouvernementele procedures van toepassing zijn. Op dit beleidsterrein zijn gemeenschappelijke strategieën, gemeenschappelijke acties en gemeenschappelijke standpunten vervangen door "algemene richtsnoeren" en door "vaststellingsbesluiten", waarin het optreden en de standpunten van de Unie, evenals de bijbehorende uitvoeringsbepalingen, worden vastgesteld (artikel 25 VEU).

Er bestaan daarnaast verscheidene andere instrumenten, zoals aanbevelingen, mededelingen en besluiten betreffende de organisatie en de werking van de instellingen (met inbegrip van interinstitutionele overeenkomsten), waarvan benaming, structuur en rechtsgevolg voortvloeien uit de diverse verdragsbepalingen of uit de op grond van de Verdragen vastgestelde regelgeving.

2. Hiërarchie van afgeleide wetgeving van de Unie

Voor de afgeleide wetgeving is in de artikelen 289, 290 en 291 van het VWEU een rangorde ingesteld tussen wetgevings-, gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Wetgevingshandelingen worden gedefinieerd als rechtshandelingen die door middel van een gewone of bijzondere wetgevende procedure worden aangenomen. Gedelegeerde handelingen daarentegen zijn niet-wetgevingshandelingen met een algemene strekking, die bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling aanvullen of wijzigen. De bevoegdheid om deze handelingen vast te stellen kan door de wetgever (Parlement en Raad) aan de Commissie gedelegeerd worden. De wetgevingshandeling bakent de doelstellingen, inhoud,



reikwijdte en duur van de bevoegdheidsdelegatie af, en in voorkomend geval ook van de spoedprocedures. De wetgever bepaalt ook de voorwaarden van de delegatie. Hij kan zich onder meer het recht voorbehouden de delegatie in te trekken of bezwaren te uiten.

Uitvoeringshandelingen worden in de regel vastgesteld door de Commissie, die hiervoor bevoegd is wanneer juridisch bindende rechtshandelingen volgens eenvormige voorwaarden moeten worden uitgevoerd. Slechts in specifieke, terdege gemotiveerde gevallen en in kwesties met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is het de Raad die uitvoeringshandelingen vaststelt. Indien de basishandeling volgens de gewone wetgevingsprocedure wordt vastgesteld, kunnen het Europees Parlement of de Raad de Commissie op elk gewenst moment te kennen geven dat zij van mening zijn dat een ontwerpuitvoeringshandeling de bij de basishandeling verleende uitvoeringsbevoegdheden overschrijdt. In dat geval moet de Commissie de ontwerpuitvoeringshandeling herzien.

3. De verschillende rechtsinstrumenten die de afgeleide wetgeving van de Unie vormen

a. Verordeningen

Verordeningen zijn algemeen van toepassing, bindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk. Zij dienen volledig te worden nageleefd door degenen op wie zij van toepassing zijn (particulieren, lidstaten, EU-instellingen). Verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten zodra zij in werking treden (op de in de verordening vastgestelde dag of, bij gebreke hiervan, de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie) en hoeven niet te worden omgezet in nationaal recht.

Doel van verordeningen is te waarborgen dat het recht van de Unie in alle lidstaten uniform wordt toegepast. Tegelijkertijd verhinderen verordeningen de toepassing van nationale wetgeving die inhoudelijk niet verenigbaar is met de strekking van hun materiële rechtsbepalingen.

b. Richtlijnen

Richtlijnen zijn bindend wat betreft het te bereiken resultaat voor een of alle lidstaten waarvoor zij bestemd zijn, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. De nationale wetgever moet richtlijnen in nationaal recht omzetten (via een nationale uitvoeringsmaatregel), waarbij dat recht aan de doelstellingen van de richtlijnen wordt aangepast. Pas na deze omzetting van de richtlijn zijn individuele burgers eraan gebonden en kunnen zij er rechten aan ontleen. De lidstaten hebben bij de omzetting een zekere mate van vrijheid om rekening te houden met specifieke nationale omstandigheden. Omzetting moet gebeuren binnen de in de richtlijn vastgelegde termijn. Bij de omzetting van richtlijnen waarborgen de lidstaten de doeltreffendheid van het EU-recht, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking als bedoeld in artikel 4, lid 3, VEU.

In principe zijn richtlijnen niet rechtstreeks toepasselijk. Het hof van Justitie van de Europese Unie heeft evenwel bepaald dat afzonderlijke bepalingen van een richtlijn, in uitzonderlijke gevallen, rechtstreeks in werking kunnen treden in een lidstaat



nog voordat die lidstaat de richtlijn heeft omgezet ingeval: a) de richtlijn niet of op ondeugdelijke wijze is omgezet in nationaal recht; b) de bepalingen van de richtlijn, wat betreft de inhoud, dwingend en voldoende duidelijk en specifiek zijn; en c) uit de bepalingen van de richtlijn rechten voortvloeien voor de individuele burger.

Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, kunnen individuele burgers zich ten opzichte van alle dragers van openbaar gezag op de desbetreffende bepalingen van de richtlijn beroepen. Zelfs wanneer uit de desbetreffende bepalingen geen rechten voor de individuele burger voortvloeien en slechts aan de eerste en tweede voorwaarde wordt voldaan, worden lidstaten geacht rekening te houden met de niet-omgezette richtlijn. Deze gerechtelijke uitspraak is hoofdzakelijk gebaseerd op de beginselen van doeltreffendheid, de noodzaak verdragsschendingen te voorkomen en de noodzaak van rechtsbescherming. Anderzijds mag een individuele burger zich tegenover een andere burger niet beroepen op de rechtstreekse werking van een niet-omgezette richtlijn ("horizontale werking"; de zaak *Faccini Dori*, C-91/92, Jurispr. 1994, blz. I-3325 e.v., punt 25).

Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof (de zaak *Francovich*, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90) kan een individuele burger een schadevergoeding vorderen van een lidstaat die het Unierecht niet naleeft. Dit is, in geval van een richtlijn die niet of ondeugdelijk is omgezet, mogelijk indien: a) de richtlijn bedoeld is voor het verlenen van rechten aan individuele burgers; b) de inhoud van de rechten kan worden vastgesteld op basis van de bepalingen van de richtlijn; en c) er een causaal verband bestaat tussen de inbreuk op de verplichting tot omzetting van deze richtlijn en de door de benadeelde burger geleden schade. Voor het invoeren van de aansprakelijkheid van de lidstaat hoeft dan geen schuld of nalatigheid van de zijde van die lidstaat te worden aangetoond.

c. Besluiten, aanbevelingen en adviezen

Een besluit is bindend in al zijn onderdelen. Als het besluit gericht is tot bepaalde subjecten (lidstaten, natuurlijke of rechtspersonen), is het slechts bindend voor deze subjecten. Met een besluit wordt beoogd om ten aanzien van de subjecten tot wie het is gericht, concrete vraagstukken te regelen. Een individuele burger kan de rechten die hij ontleent aan een besluit dat gericht is tot een lidstaat enkel doen gelden als die lidstaat het besluit omzet. Besluiten kunnen onder dezelfde voorwaarden als richtlijnen rechtstreeks toepasselijk zijn.

Uit aanbevelingen en adviezen vloeien voor de ontvanger geen rechten en plichten voort, maar zij vormen een hulpmiddel bij de uitlegging van recht van de Unie.

4. Bevoegdheden, procedures, handhaving en toepassing met betrekking tot rechtshandelingen

a. Wetgevingsbevoegdheid, initiatiefrecht en wetgevingsprocedures: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) en [1.2.3](#)

Het Parlement, de Raad en de Commissie nemen deel aan de goedkeuring van EU-wetgeving in een mate die afhankelijk is van de rechtsgrondslag van het betrokken wetsontwerp. Het Parlement kan de Commissie verzoeken om wetgevingsvoorstellen voor te leggen aan het Parlement en de Raad.



b. Uitvoering van de wetgeving van de Unie

Het primair recht van de Unie verschaft de EU slechts beperkte bevoegdheden tot handhaving, waardoor het over het algemeen de lidstaten zelf zijn die moeten toezien op de naleving ervan. Artikel 291, lid 1, van het VWEU voegt daaraan toe dat de lidstaten alle maatregelen van intern recht moeten nemen die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie. Indien het nodig is dat bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, is het de Commissie die haar uitvoeringsbevoegdheid uitoefent (artikel 291, lid 2, van het VWEU).

c. Keuze van de rechtshandeling

In een groot aantal gevallen bepalen de Verdragen de vorm van de vereiste rechtshandeling. Vaak wordt echter geen specifieke handeling voorgeschreven en dan bepaalt artikel 296, lid 1, van het VWEU dat de instellingen zelf per afzonderlijk geval een keuze moeten maken, "met inachtneming van de toepasselijke procedures en van het evenredigheidsbeginsel".

C. De algemene beginselen van het recht van de Unie en de grondrechten

De Verdragen verwijzen slechts heel summier naar de algemene beginselen van het recht van de Unie. Deze beginselen werden in hoofdzaak ontwikkeld door de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (rechtszekerheid, institutioneel evenwicht, gewettigd vertrouwen enz.). De jurisprudentie van het Hof zorgde er ook voor dat de grondrechten erkend werden als algemene beginselen van het recht van de Unie. Ze zijn inmiddels verankerd in artikel 6, lid 3, van het VEU, waarin wordt verwezen naar de grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben en uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (4.1.2).

D. Door de Unie gesloten internationale overeenkomsten

De Unie kan in het kader van haar bevoegdheden internationale overeenkomsten sluiten met derde landen of internationale organisaties (artikel 261, lid 1, VEU). Deze overeenkomsten zijn bindend voor de Unie en de lidstaten, en maken integraal deel uit van het recht van de Unie (artikel 216, lid 2, van het VWEU).

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Artikel 14, lid 1, VEU, bepaalt: "Het Europees Parlement oefent samen met de Raad de wetgevingstaak (via de "gewone wetgevingsprocedure") en de begrotingstaak (via een bijzondere wetgevingsprocedure als bedoeld in artikel 314 VWEU) uit". Het Parlement streeft ernaar de wetgevingsprocedures te vereenvoudigen, de redactionele kwaliteit van de wetsteksten te verbeteren en te zorgen voor effectievere sancties bij niet-naleving van het recht van de Unie door de lidstaten. Het jaarlijkse werk- en wetgevingsprogramma van de Commissie bevat de belangrijkste beleidsprioriteiten van de Commissie alsook concrete maatregelen van al dan niet wetgevende aard om deze prioriteiten in de praktijk gestalte te geven. Het Parlement draagt daadwerkelijk bij aan de totstandkoming van nieuwe wetgeving doordat het het



jaarlijkse werkprogramma van de Commissie onderzoekt en aangeeft welke wetgeving het graag ingevoerd zou zien.

Nu de Unie rechtspersoonlijkheid bezit, kan zij internationale overeenkomsten sluiten (artikel 218 VWEU). Voor alle overeenkomsten die worden gesloten op het terrein van het gemeenschappelijke handelsbeleid, alsmede voor alle beleidsterreinen waarop de gewone EU-wetgevingsprocedure van toepassing is, is de goedkeuring van het Europees Parlement vereist (artikel 218, lid 6, onder a), van het VWEU). Het Parlement heeft reeds laten zien niet te zullen aarzelen om zijn vetorecht te gebruiken indien het ernstige zorgen heeft. Zo heeft het bijvoorbeeld in 2012 de [handelsovereenkomst ter bestrijding van namaak](#) (ACTA) tegengehouden.

Udo Bux
02/2020

