

# Europees recht



Noordhoff Uitgevers

**Prof. mr. R. Barents**

11<sup>e</sup> druk



# Europees recht

**Prof. mr. R. Barents**

---

Elfde druk

Noordhoff Uitgevers Groningen / Houten

Ontwerp omslag: G2K (Groningen-Amsterdam)

Omslagillustratie: Getty Images, Amsterdam

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:  
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB  
Groningen, e-mail: [info@noordhoff.nl](mailto:info@noordhoff.nl)

*Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die desondanks onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich aanbevolen.*

0 / 16



© 2016 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische veeleenvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).

*All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.*

ISBN (ebook) 978-90-01-86299-2

ISBN 978-90-01-86298-5

NUR 820

# Woord vooraf

*Europees recht* vindt zijn oorsprong in de specifieke behoefte van het hoger beroepsonderwijs aan een studieboek dat een zoveel mogelijk op de praktijk gericht overzicht biedt van het Europees recht. Dat is geen gemakkelijke opgave omdat het Europees recht zich constant verbreedt en verdiept. In de eerste druk van dit boek, die verscheen in 1990, is gekozen voor een behandeling waarin de interne markt en een aantal daarmee verbonden onderwerpen centraal staat. In de praktijk wordt de ondernemer en bestuurder vooral met deze aspecten geconfronteerd. Ook in de tiende druk is deze benadering gehandhaafd. Het doel is de student er vertrouwd mee te maken dat veel regels van economisch en sociaal recht steeds vaker uit Brussel afkomstig zijn of aan de hand van Brusselse instructies zijn opgesteld, met als gevolg dat de betekenis van het vertrouwde kader van het vaderlandse recht steeds relatiever wordt. Het recht van de Europese Unie wordt beschreven zoals dit geldt na het in werking treden van het Verdrag van Lissabon (1 december 2009).

In hoofdstuk 10 (Geld en kapitaal) is aandacht besteed aan de gevolgen van de financiële crisis voor de Europese Unie. Enig inzicht in dit aspect is onmisbaar om het recente optreden van de Unie en de lidstaten op dit terrein te begrijpen. Het zijn vooral die ontwikkelingen die aantonen dat er voor Europese integratie geen daadwerkelijk alternatief is, ook al is dat besef in de nationale politiek soms ver te zoeken. Verder is het aantal meerkeuzevragen, open vragen en casus uitgebreid. Voor suggesties, op- en aanmerkingen houd ik mij zeer aanbevolen.

Luxemburg, 2015  
Prof. mr. R. Barents



# Inhoud

## **Inleiding 9**

## **1 Basisbegrippen van de Europese Unie 11**

- 1.1 Internationale samenwerking 12
  - 1.2 Hoofdlijnen van de Europese Unie 16
  - 1.3 Recht van de Europese Unie 22
  - 1.4 Hoofdlijnen van het EU-recht 23
- Samenvatting 27  
Vragen 28

## **2 Europese economische integratie 35**

- 2.1 Wat is economische integratie? 36
  - 2.2 Vormen van economische integratie 38
- Samenvatting 44  
Vragen 45

## **3 Interne markt 51**

- 3.1 Grondlijnen van de interne markt 52
  - 3.2 Vier vrijheden 55
  - 3.3 Rechtsregels over de interne markt 58
- Samenvatting 64  
Vragen 66

## **4 Organisatie van de Europese Unie 71**

- 4.1 De instellingen van de EU 72
  - 4.2 De Europese Raad 73
  - 4.3 De regelgevende en beleidsvoerende instellingen 73
  - 4.4 Het Hof van Justitie van de Europese Unie 79
  - 4.5 Financiën en begroting 81
  - 4.6 Overige organen van de EU 82
- Samenvatting 83  
Vragen 85

## **5 Beleidsvoering en besluitvorming in de EU 91**

- 5.1 [Beleid en bevoegdheden in de EU 92](#)
- 5.2 [Hoofdlijnen van de wetgevingsprocedures 94](#)
- 5.3 [Politiek samenspel tussen de instellingen 101](#)
- 5.4 [Subsidiariteitsbeginsel 104](#)  
[Samenvatting 105](#)  
[Vragen 106](#)

## **6 Europese regelgeving en rechtspraak 111**

- 6.1 [Rechtshandelingen 112](#)
- 6.2 [Verordeningen 113](#)
- 6.3 [Richtlijnen 116](#)
- 6.4 [Kaderregels en uitvoeringsregels 118](#)
- 6.5 [Besluiten 118](#)
- 6.6 [Publicatie van de EU-regelgeving 119](#)
- 6.7 [EU-recht en de burger 119](#)
- 6.8 [Rechtspraak over het EU-recht 123](#)  
[Samenvatting 127](#)  
[Vragen 128](#)

## **7 Heffingen en belastingen 135**

- 7.1 [Financiële handelsbelemmeringen 136](#)
- 7.2 [Douanerechten en heffingen van gelijke werking 137](#)
- 7.3 [Fiscale-discriminatieverbod 140](#)
- 7.4 [Harmonisatie van indirecte belastingen 142](#)  
[Samenvatting 144](#)  
[Vragen 145](#)

## **8 Productie, handel en distributie 151**

- 8.1 [Overzicht van goederen en artikelen 152](#)
- 8.2 [Het verbod van art. 34 en 35 VWEU 152](#)
- 8.3 [Discriminerende maatregelen 155](#)
- 8.4 [Technische handelsbelemmeringen 161](#)
- 8.5 [Harmonisatie van wetgeving 170](#)  
[Samenvatting 173](#)  
[Vragen 174](#)

## **9 Beroeps- en bedrijfsuitoefening 181**

- 9.1 [Vrije beroeps- en bedrijfsuitoefening in de EU 182](#)
- 9.2 [Belemmeringen van de vrije beroeps- en bedrijfsuitoefening 186](#)
- 9.3 [Vestiging van vennootschappen en rechtspersonen 192](#)
- 9.4 [Uitzonderingen op de vrije vestiging en vrije dienstverlening 193](#)
- 9.5 [Dienstenrichtlijn 194](#)  
[Samenvatting 194](#)  
[Vragen 195](#)



## **10** Geld en kapitaal 201

- 10.1 Kapitaal- en betalingsverkeer 202
- 10.2 Financiële dienstverlening 203
- 10.3 Economische en monetaire unie 206
- 10.4 De euro 212
- 10.5 De financiële crisis 213
  - Samenvatting 218
  - Vragen 219

## **11** Arbeid en sociaal beleid 223

- 11.1 Europees burgerschap en vrij personenverkeer 224
- 11.2 Vrij werknemersverkeer 225
- 11.3 Andere personen dan werknemers 230
- 11.4 Uitzonderingen op het vrije verkeer van personen 231
- 11.5 Sociaal beleid 233
  - Samenvatting 233
  - Vragen 234

## **12** Concurrentie 237

- 12.1 Basisregels 238
- 12.2 Kartelverbod en nietigheidssanctie (art. 101 lid 1 en 2 VWEU) 240
- 12.3 Uitzondering (art. 101 lid 3 VWEU) 247
- 12.4 Misbruikverbod (art. 102 VWEU) 249
- 12.5 Extraterritoriale werking van de concurrentieregels 253
- 12.6 Toepassingsprocedures 254
- 12.7 Art. 101 en 102 VWEU in de praktijk 257
- 12.8 Fusiecontrole 263
  - Samenvatting 264
  - Vragen 265

## **13** Intellectuele eigendomsrechten 275

- 13.1 Intellectuele eigendomsrechten en de interne markt 276
- 13.2 Intellectuele eigendom en vrij goederenverkeer 277
- 13.3 Intellectuele eigendom en concurrentie 283
- 13.4 Europees intellectueel eigendomsrecht 284
  - Samenvatting 285
  - Vragen 286

## **14 Steunverlening aan ondernemingen 291**

- 14.1 Steunmaatregelen 292
- 14.2 Steunverlening en interne markt 294
- 14.3 Inhoudelijke voorwaarden (art. 107 VWEU) 295
- 14.4 Toezicht (art. 108 VWEU) 298
- 14.5 Onrechtmatige steun 299
  - Samenvatting 300
  - Vragen 301

## **15 Overheidsopdrachten 305**

- 15.1 Overheidsopdrachten en de interne markt 306
- 15.2 Verbodsregels in het kader van de interne markt 308
- 15.3 Harmonisatie van de wetgevingen inzake overheidsopdrachten 310
  - Vragen 315

Samenvatting 319

Begrippenlijst 321

Afkortingenlijst 327

Antwoorden meerkeuzevragen 328

Jurisprudentieregister 331

Register 335

# Inleiding

---

Dit boek heeft ten doel u vertrouwd te maken met de hoofdlijnen van het recht van de Europese Unie. Ons land vormt een klein deel van een steeds groter wordende Europese economie die sinds 2007, toen het aantal lidstaten van de Europese Unie werd uitgebreid tot 27, meer dan een half miljard mensen omvat en waarvan het bruto nationale product vergelijkbaar is met dat van de VS. Deze economie en vele daarmee samenhangende onderwerpen worden in toenemende mate geregeld door het recht van de Europese Unie, waardoor het Nederlandse recht steeds meer een secundaire plaats krijgt. Dat verklaart waarom een toekomstige ondernemer, manager of bestuurder kennis van dat recht moet hebben.

Hoofdstuk 1 begint met een aantal basisbegrippen van de Europese Unie. Zonder kennis van die begrippen kan er ook geen begrip van het recht van de Europese Unie zijn. De kern van dat recht heeft betrekking op een proces van politieke en economische integratie van de thans 28 lidstaten van de Europese Unie. Daarom wordt in hoofdstuk 2 uitgelegd wat onder economische integratie wordt verstaan en wat daarvan de gevolgen zijn. Dat maakt het mogelijk om in hoofdstuk 3 een overzicht te verschaffen van de interne markt, het economische fundament van het Europese integratieproces. De structuur en de regels voor de interne markt zijn van wezenlijk belang voor iedereen die met sociaaleconomische vraagstukken te maken gaat krijgen. De opbouw van de Europese Unie is zeer ingewikkeld en wijkt in velerlei opzichten sterk af van bijvoorbeeld de organisatie van de Nederlandse staat. Ook op dit punt is een minimum aan kennis noodzakelijk om te begrijpen wie in de Europese Unie wat doet en op welke wijze. Daarom geeft hoofdstuk 4 een overzicht van de organisatie van de Unie, in het bijzonder van de instellingen die zijn belast met beleidsvoering en rechtspraak. De beleidsvoering en besluitvorming komen aan de orde in hoofdstuk 5, gevolgd door de wetgeving en rechtspraak in hoofdstuk 6.

Op basis van de kennis die in de eerste zes hoofdstukken wordt opgedaan, kan de bespreking van de concrete rechtsregels over de interne markt volgen. Als eerste komen de heffingen en belastingen aan de orde in hoofdstuk 7. In hoofdstuk 8 volgt een bespreking van de regels over de productie, handel en distributie, gevolgd door hoofdstuk 9 over de beroeps- en bedrijfsuitoefening. De regels voor die drie onderwerpen zorgen ervoor dat er sprake is van één grote economische ruimte, die op gemeenschappelijke wijze geregeld moet worden. Dit gebeurt in het kader van de Economische en Monetaire Unie, waarvan de euro de kern vormt. Dit onderwerp wordt besproken in hoofdstuk 10. In hoofdstuk 11 en volgende worden de regels van de Europese Unie voor een vijftal belangrijke aspecten van het ondernemen besproken. Als eerste de regels over arbeid en sociaal beleid. Vervolgens wordt uitgebreid aandacht besteed aan de regels over concurrentie (hoofdstuk 12) en worden de hoofdzaken behandeld van de Europese voorschriften over intellectuele eigendomsrechten (hoofdstuk 13), steunverlening aan ondernemingen (hoofdstuk 14) en overheidsopdrachten (hoofdstuk 15). Het boek wordt afgesloten met een samenvatting.

---



## 1

# Basisbegrippen van de Europese Unie

- 1.1 Internationale samenwerking
  - 1.2 Hoofdpijnen van de Europese Unie
  - 1.3 Recht van de Europese Unie
  - 1.4 Hoofdpijnen van het EU-recht
- Samenvatting  
Vragen

Doel van dit hoofdstuk is u vertrouwd te maken met een aantal essentiële begrippen en kenmerken van de Europese Unie (EU): hoe is dit samenwerkingsverband georganiseerd, hoe wordt het bestuurd en wat houdt het beleid van de EU in?

De bekendste vorm van samenwerking tussen staten is het sluiten van verdragen en het oprichten van internationale organisaties. Aangegeven wordt welke vormen van internationale organisaties onderscheiden kunnen worden en waarmee die organisaties zich bezighouden (par. 1.1).

Op die basis is het mogelijk om de hoofdpijnen van de EU aan te geven. Behandeld worden de staten waaruit de EU bestaat, de structuur van de EU, het ontstaan van de EU, de verdragen waarop de EU steunt en het bestuur van de EU. De belangrijkste inhoudelijke onderdelen van de EU zijn de interne markt en de economische en monetaire unie. In het kader van die twee onderdelen hebben de deelnemende staten aan de EU belangrijke bevoegdheden overgedragen, met als gevolg dat zij in veel opzichten niet meer vrij zijn in de keuze van hun economisch en ander beleid. Men kan daarom de EU karakteriseren als een bovennationale overheid die gezag uitoefent over de lidstaten en hun burgers (par. 1.2).

Het recht van de EU wordt aangeduid als Europees recht (par. 1.3). Van dit recht worden de voornaamste onderdelen geschetst en wordt een aantal belangrijke kenmerken behandeld (par. 1.4).

## 1.1 Internationale samenwerking

Om de hoofdlijnen van de Europese Unie aan te geven, is het eerst noodzakelijk een aantal opmerkingen te maken over twee belangrijke vormen van internationale samenwerking tussen staten:

- 1 verdragen (subpar. 1.1.1);
- 2 internationale organisaties (subpar. 1.1.2).

### 1.1.1 Verdragen

Staten kunnen op velerlei manieren met elkaar samenwerken. Zij kunnen bijvoorbeeld officiële betrekkingen aanknopen door het uitwisselen van ambassadeurs. Dit kan verder gaan door regelmatige ontmoetingen tussen staatshoofden, conferenties van ministers en dergelijke. Zulke bijeenkomsten leiden vaak tot het sluiten van verdragen, waardoor de samenwerking tussen die staten een georganiseerd karakter krijgt.

Hierna komen vijf belangrijke aspecten van verdragen aan de orde:

- 1 omschrijving van een verdrag;
- 2 totstandkoming van een verdrag;
- 3 benaming en structuur van een verdrag;
- 4 onderscheid tussen bilaterale en multilaterale verdragen;
- 5 bindende werking van een verdrag.

#### *Ad 1 Omschrijving van een verdrag*

Een verdrag is een overeenkomst tussen staten waarbij deze ten opzichte van elkaar bepaalde verplichtingen aangaan. Verdragen kunnen op allerlei onderwerpen betrekking hebben. Van oudsher hebben staten handelsverdragen gesloten, waarbij zij aan elkaar bepaalde privileges toekenden, zoals invoer tegen lagere of geen douanetarieven, toestaan van de vestiging van kooplieden, opslaan van goederen, doorvoer van goederen en regelingen over de scheepvaart. Veel verdragen tussen staten hebben betrekking op wederzijdse bescherming van investeringen, toekenning van landingsrechten, het voorkomen van dubbele belastingen en financiële steunverlening voor economische en sociale ontwikkeling.

#### *Ad 2 Totstandkoming van een verdrag*

De gebruikelijke gang van zaken is dat staten die een verdrag willen sluiten, daarover gaan onderhandelen. Dat gebeurt veelal tijdens een conferentie van ministers of andere regeringsvertegenwoordigers. Is er overeenstemming bereikt over de inhoud van het verdrag, dan wordt het betrokken document door de ministers ondertekend (geparafeerd). Vervolgens moet het parlement van elke staat zijn goedkeuring geven. Deze goedkeuring (ratificatie) vindt meestal plaats door een speciale goedkeuringswet. Als in alle deelnemende staten de ratificatie is afgesloten, treedt het verdrag in werking.

Een verdrag komt dus in drie fasen tot stand:

- a onderhandelingen
- b ondertekening
- c ratificatie.

#### *Ad 3 Benaming en structuur van een verdrag*

De woorden 'verdrag' of 'overeenkomst' worden vaak door elkaar gebruikt, soms voorafgegaan door het adjectief 'internationaal'. Andere aanduidingen zijn bijvoorbeeld 'akkoord', 'conventie' en 'handvest'. Met de term 'protocol'

Vormen van  
internationale  
samenwerking

Aspecten van  
verdragen

Verdrag

Ratificatie

wordt een aanvulling op of een technische uitwerking van een verdrag bedoeld.

Gebruikelijk is dat een verdrag begint met een *preambule* (aanhef) waarin een aantal plechtige overwegingen is vermeld, waaruit blijkt wat de redenen waren om dat verdrag te sluiten. De preambule wordt gevolgd door de eigenlijke verdragstekst in de vorm van *artikelen*. Aan het einde volgen de *handtekeningen* van de staatshoofden of ministers die bevoegd waren om het verdrag te sluiten.

#### *Ad 4 Onderscheid tussen bilaterale en multilaterale verdragen*

Verdragen kunnen worden onderscheiden in bilaterale en multilaterale verdragen, gesloten tussen respectievelijk twee of meer staten. In plaats van 'multilateraal' wordt ook wel gesproken van 'plurilaterale' verdragen. Bij bilaterale verdragen voeren de staten veelal zelf uit wat zij in dit verdrag hebben afgesproken. In het geval van een bilaterale handelsovereenkomst bijvoorbeeld, voeren de douaneadministraties van beide landen de overeengekomen maatregelen uit (bijvoorbeeld lagere douanetarieven op elkaars producten). Een of meer keren per jaar komen de bevoegde ministers of ambtenaren bijeen om overleg te plegen over de uitvoering van die overeenkomst en over eventueel gerezen problemen. Een aparte organisatie voor de uitvoering van een dergelijke handelsovereenkomst is vaak niet nodig. Worden de betrekkingen complexer, bijvoorbeeld doordat een groep van staten een (multilateraal) verdrag sluit en regelmatig overleg en uitvoeringsmaatregelen nodig zijn, dan kan daartoe een *internationale organisatie* worden opgericht.

Bilateraal  
verdrag

Multilateraal  
verdrag

#### *Ad 5 Bindende werking van een verdrag*

Volgens een oeroud beginsel dat geldt in alle culturen, is het gegeven woord bindend. Zo ook in het internationale recht, waar dit bekend staat als het beginsel 'pacta sunt servanda' (verdragen binden). Is eenmaal een verdrag in werking getreden, dan zijn de staten die dat verdrag ondertekend hebben, verplicht het te goeder trouw uit te voeren. Dit geldt uiteraard ook voor de verdragen waarop de EU steunt. Niet alle politici zijn van dit essentiële beginsel op de hoogte.

'pacta sunt  
servanda'

### **1.1.2 Internationale organisaties**

In deze subparagraaf wordt eerst een aantal kenmerken en typen van internationale organisaties behandeld. Vervolgens wordt ingegaan op het onderscheid tussen intergouvernementele en supranationale organisaties.

#### **Kenmerken en typen van internationale organisaties**

Een internationale organisatie is een lichaam opgericht bij een verdrag en voorzien van één of meer organen, met als taak het op duurzame wijze behartigen van gemeenschappelijke belangen van de deelnemende staten. Veelal wordt een internationale organisatie opgericht doordat een aantal staten onderhandelt over een *oprichtingsverdrag*, dat daarna ondertekend en vervolgens geratificeerd wordt. Er bestaan thans vele honderden internationale organisaties op vrijwel elk terrein van het maatschappelijk leven.

Internationale  
organisatie

In het algemeen worden in een verdrag waarbij een internationale organisatie wordt opgericht, de volgende onderwerpen geregeld:

- welke rechten en plichten de staten ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de internationale organisatie hebben;

Inhoud  
oprichtings-  
verdrag

- wat de taken (doelstellingen) van de internationale organisatie zijn;
- welke bevoegdheden de internationale organisatie heeft;
- welke staten lid zijn van die organisatie en of en onder welke voorwaarden andere staten lid van de internationale organisatie kunnen worden;
- of en onder welke voorwaarden staten de internationale organisatie kunnen verlaten;
- welke structuur de internationale organisatie heeft (organen);
- hoe de besluitvorming plaats vindt;
- hoe die organisatie gefinancierd wordt;
- de rechtspersoonlijkheid van die organisatie;
- waar die organisatie is gevestigd en hoe het personeel daarvan wordt aangesteld.

#### VOORBEELD 1.1

Een voorbeeld van de oprichting van een internationale organisatie is de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD). Na de val van de Berlijnse muur (1989) en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie (1991) schakelden de centraal geleide economieën van de Oost-Europese landen in snel tempo over op een markteconomisch systeem. Het gevolg was een grote kapitaalbehoefte voor investeringen. Om te voorkomen dat op ongecoördineerde wijze allerlei kredieten zouden worden verleend, met het daaraan verbonden gevaar van onverantwoorde schuldvorming, zijn op een Frans initiatief in 1989, de meeste westerse landen overeengekomen een internationale organisatie op te richten die met de financiering van de wederopbouw en ontwikkeling in deze landen werd belast. De onderhandelingen over deze internationale ontwikkelingsbank hebben bijna een jaar in beslag genomen. De overeenkomst, ondertekend in 1990 te Parijs, regelt het volgende:

- het doel en de taken: het bijdragen, door het verlenen van financiële en andere bijstand, aan de overgang naar een open markteconomie in de Centraal- en Oost-Europese landen, die de beginselen van de democratie, pluralisme en de markteconomie aanhangen en toepassen;
- het lidmaatschap en de beëindiging daarvan;
- het bijeenbrengen van het kapitaal (ongeveer €30 mld en het beheer daarvan);
- de voorwaarden waaronder deze bank op de kapitaalmarkten leningen kan opnemen, de wijze van kredietverstrekking en de verplichtingen van de kredietontvangende staat;
- het bestuur, de aanwerving en positie van het personeel;
- de plaats van vestiging (Londen).

In april 1991 is deze bank officieel met zijn activiteiten begonnen.

Vooraf in de twintigste eeuw zijn door de steeds nauwer wordende betrekkingen tussen de staten op velerlei terrein internationale organisaties opgericht, zowel wereldwijd als tussen staten in een bepaalde regio.

Men kan tussen deze organisaties een onderscheid maken naar hun *taken*:

- *Politieke organisaties*. Deze organisaties houden zich bezig met de algemene betrekkingen tussen staten, in het bijzonder met het voorkomen van gewapende conflicten tussen staten. Het bekendste voorbeeld zijn de Verenigde Naties.
- *Militaire organisaties*. In het kader van deze organisaties zijn afspraken gemaakt over collectieve verdediging. Een bekend voorbeeld is de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Ook de Europese Unie heeft een 'defensiepool'.



- *Economische organisaties.* In deze organisaties wordt samengewerkt op het gebied van de internationale handel, zoals de Wereldhandelsorganisatie (WTO), monetaire aangelegenheden, bijvoorbeeld het Internationale Monetaire Fonds (IMF), ontwikkelingssamenwerking (zoals de Wereldbank) en coördinatie van de economische politiek (zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, kortweg OESO).
- *Sociale organisaties.* De werkterreinen van deze organisaties hebben betrekking op arbeidsvoorwaarden (zoals de Internationale Arbeidsorganisatie, de ILO), gezondheid (zoals de Wereldgezondheidsorganisatie, de WHO) en voedsel (zoals de Landbouw en Voedselorganisatie, de FAO).
- *Technische organisaties.* Organisaties van dit type houden zich bezig met zaken als het internationale postverkeer, energie, metrologie, industriële eigendom, beheer van visbestanden, technische normalisatie, transport en cultuur.
- *Rechtsprekende organisaties.* Sinds het laatste decennium van de vorige eeuw zijn diverse internationale strafrechtbanken opgericht, zoals de tribunalen voor het voormalige Joegoslavië en Rwanda en het permanente Internationale Strafhof (oorlogsmisdaden en misdrijven tegen de menselijkheid). In Europa bestaat sinds 1951 het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM Straatsburg) dat recht spreekt over het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

### Intergouvernementele organisaties

In de meeste gevallen hebben internationale organisaties een tamelijk eenvoudige opzet die vergelijkbaar is met die van een particuliere vereniging. Het gaat vrijwel steeds om een drieledig organisatiepatroon:

- 1 Het voornaamste orgaan is een algemene vergadering van regeringsvertegenwoordigers, waarvoor veelal de benaming 'Raad' wordt gebruikt. Deze Raad komt gewoonlijk eenmaal per jaar bijeen om de belangrijkste besluiten van de internationale organisatie goed te keuren.
- 2 Het tweede orgaan is het dagelijks bestuur. Dit bestaat uit een kleiner aantal leden dat vaak bij toerbeurt gekozen wordt door de Raad. In de regel zijn dit ambassadeurs van de betrokken staten, die ter plekke zijn gestationeerd.
- 3 Ten slotte heeft de organisatie een secretariaat, onder leiding van een secretaris-generaal.

Vaak hebben internationale organisaties als deze maar beperkte bevoegdheden, zoals het verzamelen en uitwisselen van informatie, het organiseren van conferenties tussen de staten voor bepaalde projecten of het verrichten van studies. Eigen bestuursorganen hebben die organisaties niet. Als er besluiten worden genomen, worden die door de deelnemende staten zelf uitgevoerd. De besluiten worden veelal genomen met eenparigheid van stemmen, met als gevolg dat elke deelnemende staat beschikt over een recht van veto.

Deze kenmerken geven aan dat in deze internationale organisaties alleen de regeringen het voor het zeggen hebben. Daarom wordt veelal gesproken over intergouvernementele organisaties.

### Supranationale organisaties

Tegenover de categorie van intergouvernementele organisaties staat die van de supranationale organisaties. De structuur daarvan is veel complexer.

**Driedig  
organisatie-  
patroon**

**Intergouverne-  
mentele  
organisaties**

**Supranationale  
organisaties**

Vaak is er sprake van een groot aantal organen met allerlei specifieke bevoegdheden. Het gemeenschappelijke kenmerk van deze organisaties is dat zij veel meer en veel verdergaande bevoegdheden hebben dan intergouvernementele organisaties. In het bijzonder kunnen deze bevoegdheden betrekking hebben op wetgeving, bestuur en rechtspraak door organen van die organisatie. Veelal worden de besluiten genomen met een bepaalde meerderheid van stemmen, waardoor de deelnemende staten ook tegen hun wil gebonden kunnen worden. Onder bepaalde voorwaarden kan een organisatie van dit type haar wil opleggen aan de deelnemende staten en in sommige gevallen ook direct aan de burgers van die staten. Vandaar dat gesproken wordt over supranationale organisaties of over internationale organisaties met een supranationaal karakter: dergelijke organisaties staan, binnen bepaalde grenzen, 'boven' de staten. Organisaties met een supranationaal karakter zijn bijvoorbeeld de Verenigde Naties (Veiligheidsraad) en de NAVO. De Europese Unie vormt een internationale organisatie met de meest vergaande supranationale kenmerken.

## 1.2 Hoofdpijnen van de Europese Unie

Op basis van wat in paragraaf 1.1 is behandeld, is het nu mogelijk om enkele hoofdpijnen aan te geven van de Europese Unie (EU). De EU is opgericht in 1993.

De hoofdpijnen van de Europese Unie die hierna besproken worden, zijn de volgende:

- de lidstaten van de Europese Unie (subpar. 1.2.1);
- het ontstaan van de Europese Unie (subpar. 1.2.2);
- de verdragen van de Europese Unie (subpar. 1.2.3);
- het bestuur van de Europese Unie (subpar. 1.2.4).

In subparagraaf 1.2.5 wordt op basis van dit alles getracht een antwoord te geven op de vraag wat de EU wel en niet is.

### 1.2.1 Lidstaten van de Europese Unie

De EU heeft thans 28 lidstaten. Deze staten hebben de betrokken verdragen ondertekend en zijn daardoor lid van de EU (zie tabel 1.1).

**TABEL 1.1** Lidstaten van de Europese Unie

| Land       | Oppervlakte (in km <sup>2</sup> ) | Inwoners (× mln) |
|------------|-----------------------------------|------------------|
| België     | 30.500                            | 10,9             |
| Bulgarije  | 110.000                           | 7,5              |
| Cyprus     | 9.250                             | 0,8              |
| Denemarken | 43.100                            | 5,5              |
| Duitsland  | 357.000                           | 81,7             |
| Estland    | 45.200                            | 1,4              |
| Finland    | 338.000                           | 5,3              |
| Frankrijk  | 551.700                           | 65,0             |

**TABEL 1.1** Lidstaten van de Europese Unie (vervolg)

| <b>Land</b>      | <b>Oppervlakte (in km<sup>2</sup>)</b> | <b>Inwoners (× mln)</b> |
|------------------|--|-------------------------|
| Griekenland      | 132.000                                | 11,3                    |
| Groot-Brittannië | 244.100                                | 62,4                    |
| Hongarije        | 93.000                                 | 9,9                     |
| Ierland          | 70.800                                 | 4,4                     |
| Italië           | 301.000                                | 60,6                    |
| Kroatië          | 87.600                                 | 4,3                     |
| Letland          | 64.500                                 | 2,3                     |
| Litouwen         | 65.300                                 | 3,2                     |
| Luxemburg        | 2.586                                  | 0,5                     |
| Malta            | 316                                    | 0,4                     |
| Nederland        | 41.860                                 | 16,3                    |
| Oostenrijk       | 84.000                                 | 8,4                     |
| Polen            | 312.000                                | 38,2                    |
| Portugal         | 92.100                                 | 10,6                    |
| Roemenië         | 23.000                                 | 22,4                    |
| Slovenië         | 37.000                                 | 2,0                     |
| Slowakije        | 49.000                                 | 5,4                     |
| Spanje           | 504.800                                | 46,1                    |
| Tsjechië         | 78.800                                 | 10,5                    |
| Zweden           | 450.000                                | 9,4                     |
| <b>Totaal EU</b> | <b>4.372.000</b>                       | <b>502,4</b>            |

De toetredingsonderhandelingen met Turkije zijn in 2005 begonnen. Als die onderhandelingen zijn afgesloten (ongeveer 2018), zullen de lidstaten een politieke beslissing moeten nemen om dit land tot de EU toe te laten. Die beslissing staat echter niet vast. Toetreding van Turkije stuit bij diverse lidstaten en vooral bevolkingen op grote weerstand, niet in het minst vanwege de islamitische cultuur in dat land. Toch is het de vraag of dit standpunt juist is. Turkije is een zich snel ontwikkelende grote economie en een regionale grootmacht. Het land bevindt zich op een politiek kruispunt tussen Europa en Azië en is door zijn geostrategische positie ook van groot belang voor de energievoorziening van het Europese continent. Tussen Turkije en de EU bestaat als sinds 1962 een associatieakkoord. Tegen het einde van dit decennium of in het volgende zullen ook andere Europese staten toetreden, zoals Servië, Bosnië-Herzegovina, Albanië, Montenegro en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Toetreding tot de EU staat alleen open voor 'Europese' staten, maar waar 'Europa' ophoudt (Oekraïne, Moldavië, Kaukasische republieken?) is natuurlijk de grote vraag.

Een niet onbelangrijke conclusie die uit tabel 1.1 kan worden getrokken, is dat Nederland een 'kleine' lidstaat is. Qua oppervlakte komt ons land op de eenentwintigste plaats (10%), qua bevolking op de achtste (4%). Nederland vertegenwoordigt ongeveer 5% van het bnp van de EU en financiert ongeveer 4,5% van de EU-begroting. Sommige politici neigen er wel eens toe deze bescheiden staat van ons land in de EU te vergeten.

### 1.2.2 Ontstaan van de Europese Unie

De EU zoals die thans bestaat, is in drie fasen tot stand gekomen:

- 1 de periode van de Europese Gemeenschappen (1952–1993);
- 2 de periode van de Europese Unie en de Europese Gemeenschappen (1993–2009);
- 3 de Europese Unie (sinds 2009).

#### *Ad 1 De periode van de Europese Gemeenschappen (1952–1993)*

De Europese Gemeenschappen is een verzamelnaam voor drie internationale organisaties, die ieder zijn opgericht bij een verdrag:

- 1 de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS-Verdrag, 1952);
- 2 de Europese Economische Gemeenschap (EEG-Verdrag, 1957);
- 3 de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGA-Verdrag, 1957).

Deze drie verdragen zijn gesloten tussen zes Europese staten: België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland. Later zijn de volgende Europese staten tot deze drie organisaties toegetreden:

- in 1973: het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken;
- in 1981: Griekenland;
- in 1986: Spanje en Portugal;
- in 1995: Zweden, Finland en Oostenrijk;
- in 2004: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië;
- in 2007: Bulgarije en Roemenië.
- in 2013: Kroatië

De drie genoemde verdragen zijn in 1987 gewijzigd door de Europese Akte. Bij dit wijzigingsverdrag werd de aanzet gegeven tot het afronden van de interne markt.

#### *Ad 2 De periode van de Europese Unie en de Europese Gemeenschappen (1993–2009)*

In de loop der tijd is het werkgebied van de EEG uitgebreid tot andere onderwerpen, zoals milieu, sociaal beleid, infrastructuur, industrie, consumentenbescherming, etc. Daarom is in 1993 de tweede 'E' uit EEG geschrapt. Het verdrag heet sindsdien 'Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap'.

Tijdens de periode van de drie gemeenschappen zijn de lidstaten ook gaan samenwerken op terreinen die buiten het werkgebied van die gemeenschappen lagen. Deze samenwerking heeft vooral betrekking op de buitenlandse politiek en defensie en op alles wat met justitie en politie te maken heeft.

In 1993 is de Europese Unie opgericht bij het Verdrag betreffende de Europese Unie (beter bekend als het Verdrag van Maastricht). De Europese Unie in die vorm omvatte drie afzonderlijke terreinen: de drie gemeenschappen en de beide zojuist genoemde gebieden. Wijzigingen van het EG-Verdrag en het Verdrag van Maastricht hebben plaatsgevonden in 1999 door het Verdrag van Amsterdam en in 2003 door het Verdrag van Nice.

In 2002 is het EGKS-Verdrag, dat voor 50 jaar was gesloten, afgelopen en is de kolen- en staalsector onder het EG-Verdrag gebracht. Sindsdien waren er dus twee gemeenschappen.

#### *Ad 3 Europese Unie (sinds 2009)*

Door het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking is getreden, zijn de EG en de samenwerkingsverbanden voor buitenlandse politiek en defensie en voor justitie en politie, in één organisatie ondergebracht, met de naam Europese Unie. De EG is dus geheel in de Europese Unie opgegaan. De Unie van vóór het Verdrag van Lissabon is dus *niet* hetzelfde als de Unie daarna.

### **1.2.3 De verdragen over de Europese Unie**

De Europese Unie, zoals die thans bestaat, steunt op twee verdragen:

- 1 Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Zoals eerder opgemerkt, dateert dit verdrag uit 1993. Het is echter ingrijpend gewijzigd door het Verdrag van Lissabon. Het VEU regelt de hoofdzaken van de EU.
- 2 Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit is de nieuwe naam van het EG-Verdrag. Ook dit verdrag is door het Verdrag van Lissabon aanzienlijk veranderd. Het VWEU werkt het VEU verder uit.

VEU

VWEU

De referentie aan het Verdrag van Lissabon vereist enige toelichting.

In 2004 hebben de lidstaten het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ondertekend (beter bekend als 'Europese Grondwet'). Dit verdrag was bedoeld om alle voorgaande verdragen (met uitzondering van het EGA-Verdrag) te vervangen en de werking van de EU te stroomlijnen. In 2005 hebben de bevolkingen van Frankrijk en Nederland zich in een referendum tegen de ratificatie van de Europese Grondwet uitgesproken. Naar aanleiding van die gebeurtenissen hebben de lidstaten een nieuw verdrag voorbereid, het Verdrag van Lissabon (2007). In dit verdrag is veel overgenomen van wat in de Europese Grondwet stond, maar is afgezien van 'grondwettelijk' taalgebruik (bijv. 'wetten', 'minister'). Dit verdrag is per 1 december 2009 in werking getreden. Met ingang van die datum werden de bestaande verdragen, dat wil zeggen het oude VEU en het EG-Verdrag, ingrijpend gewijzigd en veranderde het laatstgenoemde verdrag van naam. Sinds die datum is er alleen nog sprake van de EU.

Europese  
GrondwetVerdrag van  
Lissabon

De oplettende lezer zal hebben gemerkt dat de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie nog steeds bestaat. Vanwege het beperkte belang wordt in dit boek aan dat verdrag geen aandacht besteed.

### **1.2.4 Bestuur van de Europese Unie**

Ook het bestuur van de Europese Unie is ingewikkeld. Het EU-bestuur wordt uitgeoefend door zeven instellingen:

- 1 de Europese Raad;
- 2 de Raad;
- 3 de Europese Commissie;
- 4 het Europees Parlement;
- 5 het Hof van Justitie;
- 6 de Europese Rekenkamer;
- 7 de Europese Centrale Bank.

Zeven  
instellingen

#### *Ad 1 De Europese Raad*

De Europese Raad is een conferentie van de staats- en regeringsleiders van de lidstaten en van de voorzitter van de Europese Commissie. Deze con-

ferentie komt ongeveer elke drie maanden bijeen in Brussel. De Europese Raad kiest zijn voorzitter (president). Op deze conferentie worden de grote beleidslijnen van de EU uitgestippeld en worden de politiek belangrijkste besluiten genomen, zoals over de financiering van de EU in de komende jaren of de toetreding van nieuwe lidstaten. Ook houdt deze conferentie zich bezig met het beleid van de Europese Unie op het terrein van de buitenlandse politiek en de samenwerking op het gebied van justitie en politie. In politiek opzicht is de Europese Raad het hoogste orgaan van de Europese Unie. In de praktijk ontwikkelt deze conferentie zich steeds meer tot een soort Europese regering.

## Beleidslijnen van de EU

### Ad 2 De Raad

De Raad bestaat uit één vertegenwoordiger van elke lidstaat (veelal een minister). De Raad (van ministers) is dus *niet* hetzelfde als de Europese Raad. Voor Nederland bijvoorbeeld neemt de minister-president deel aan de Europese Raad en de minister van Buitenlandse Zaken aan de Raad.

De Raad heeft, in het bijzonder, twee taken:

- a Ten eerste treedt deze instelling alleen of met het Europees Parlement op als regelgever. Het gaat om vier vormen van regelgeving: verordeningen, richtlijnen, besluiten en aanbevelingen. Deze 'rechtshandelingen' (officiële term) worden voor een deel door de Raad aangenomen na raadpleging van het Europees Parlement, voor een ander deel samen met de laatstgenoemde instelling. In dat geval zijn Raad en Parlement beide medewetgever.
- b Ten tweede is de Raad belast met de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten en voert hij de door de Europese Raad gegeven instructies uit op het terrein van het buitenlands beleid.

## Regelgever

## Beleids-coördinatie

### Ad 3 De Europese Commissie

De Europese Commissie (vaak genoemd: de Commissie) bestaat uit 28 onafhankelijke personen (commissarissen): personen die geen instructies van de lidstaten mogen aannemen. De Commissie vormt het dagelijks bestuur van de EU. Deze instelling heeft drie taken:

- a Zij doet voorstellen aan het Europees Parlement en/of de Raad voor wetgeving.
- b Zij voert deze wetgeving samen met de lidstaten uit.
- c Zij houdt toezicht op naleving door de lidstaten van hun verdragsverplichtingen.

## Dagelijks bestuur

### Ad 4 Het Europees Parlement

Het Europees Parlement is de volksvertegenwoordiging van de EU. Deze volksvertegenwoordiging wordt elke vijf jaar gekozen door middel van rechtstreekse verkiezingen door de burgers van de lidstaten. Het Europees Parlement, dat 751 leden telt, oefent politieke controle uit op het doen en laten van de Commissie. Verder neemt deze instelling samen met de Raad een deel van de EU-wetgeving aan.

## Volksvertegenwoordiging

## Politieke controle

### Ad 5 Het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie is belast met de rechtspraak in de EU. Het bestaat uit 28 onafhankelijke rechters. Het Hof spreekt recht in geschillen tussen de organen van de EU onderling, tussen de EU en de lidstaten en tussen de organen van de EU en burgers. Verder interpreteert het Hof de regels van Europees recht op verzoek van nationale rechters. Tot het Hof van Justitie

## Rechtspraak

behoort ook het Gerecht, dat zich vooral met concurrentiezaken en intellectuele eigendom (merken) bezig houdt.

#### *Ad 6 De Europese Rekenkamer*

De Europese Rekenkamer controleert de uitgaven en ontvangsten van de EU en ziet toe op een goed en doelmatig beheer van de gelden (financiële controle). De taak van deze instelling is vergelijkbaar met die van de algemene rekenkamers in de lidstaten.

Financiële  
controle

1

#### *Ad 7 De Europese Centrale Bank*

De Europese Centrale Bank (ECB) is belast met het monetaire bestuur van de EU (geldcirculatie, geldhoeveelheid, discontopolitiek, toezicht op financiële instellingen). Sinds 1 januari 2002 wordt door de ECB de euro in circulatie gebracht in (thans) 19 lidstaten.

Monetaire  
bestuur

### 1.2.5 Wat is de Europese Unie?

Uit de vorige subparagrafen blijkt al dat het niet zo gemakkelijk is de vraag te beantwoorden wat de Europese Unie is. Wat zegt het Verdrag betreffende de Europese Unie hier zelf over?

#### **Artikel 1**

'Bij dit Verdrag richten de Hoge Verdragssluitende Partijen tezamen een Europese Unie op, waaraan de lidstaten bevoegdheden toedelen om hun gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken. Dit Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.

....

Aan de hand van dit verdragsartikel volgen hier enkele opmerkingen over wat de Europese Unie wel en niet is:

- 1 De EU is geen staat.
- 2 De EU vormt een steeds hechter verbond.
- 3 De EU verwezenlijkt gemeenschappelijke doelstellingen van de lidstaten.

#### *Ad 1 De EU is geen staat*

Uit de beide eerste zinnen van artikel 1 VEU blijkt duidelijk dat de EU geen staat of federatie is en ook niet is bedoeld om een staat of een federatie te worden. De lidstaten blijven zelfstandige staten en veranderen op termijn ook niet in deelstaten. Het is daarom niet juist de EU te vergelijken met de Verenigde Staten van Amerika (een federatie). Een kenmerkend verschil tussen een federatie en de EU is dat een deelstaat zich niet uit een federatie kan terugtrekken. Een lidstaat kan echter wel besluiten de EU te verlaten, waarvoor art. 50 VEU in een procedure voorziet.

Lidstaten  
blijven  
zelfstandige  
staten  
Terugtrekking  
uit EU

#### *Ad 2 De EU vormt een steeds hechter verbond*

De Europese Unie vormt een verbond tussen de volkeren van Europa dat bedoeld is om steeds 'hechter' te worden. Dat is iets anders dan 'eenwording'. Met het verbond 'tussen de volkeren' wordt aangegeven dat het uiteindelijke doel van de EU is de vrede en het welzijn van haar volkeren te bevorderen, zoals dit ook is geformuleerd in art. 3, lid 1 VEU. Dit is geen loze kreet als men bedenkt dat in de periode van minder dan een eeuw, op het Europese continent drie grote oorlogen zijn gevoerd: de Frans-Duitse

Doel EU is  
vrede en  
welzijn

oorlog (1870–1871), de Eerste Wereldoorlog (1914–1918) en de Tweede Wereldoorlog (1939–1945). Ook dient niet uit het oog te worden verloren dat beide wereldoorlogen alleen door Amerikaanse interventie ten gunste van vrijheid beslecht konden worden. ‘Een steeds hechter verbond’ brengt tot uitdrukking dat in het kader van de EU een integratieproces plaats vindt.

*Ad 3 De EU verwezenlijkt gemeenschappelijke doelstellingen van de lidstaten*  
Aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw kan men vaststellen dat Europese staten te klein zijn om alleen de vrede en het welzijn van hun volkeren te garanderen. De wereld is in een snel tempo bezig te globaliseren met als gevolg dat staten steeds meer handelingsvermogen verliezen. De wereldeconomie en ook de internationale politiek worden geconfronteerd met potentieel machtige landen zoals China, India en Brazilië. Milieu en klimaatverandering zijn geen nationale zaken. Rijkere landen worden steeds meer geconfronteerd met grote migratiestromen. Ontwikkelingssamenwerking en bestrijding van internationale criminaliteit vereist eendrachtig optreden. Daarom, zoals art. 1 VEU het stelt, worden aan de Europese Unie bevoegdheden toegekend om gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken. Deze doelstellingen (zie art. 3 VEU) houden, kort gezegd, in dat in het kader van de EU alle betrekkingen tussen lidstaten (economie, sociaal, milieu, politiek, etc.) geregeld worden door het recht van de Europese Unie. Alleen zo kunnen essentiële belangen van lidstaten en burgers beschermd worden die door een lidstaat niet meer alleen kunnen worden behartigd.

## 1.3 Recht van de Europese Unie

In deze paragraaf wordt besproken wat onder ‘recht van de Europese Unie’ wordt verstaan. (subpar. 1.3.1). Vervolgens wordt een aantal onderscheidingen van het recht van de Europese Unie besproken (subpar. 1.3.2).

### 1.3.1 Wat is ‘recht van de Europese Unie’?

Het recht van de Europese Unie omvat alle rechtsregels in de twee verdragen (VEU en VWEU) en alle besluiten van de instellingen van de Europese Unie die op grond van de regels in de verdragen zijn vastgesteld. Ook behoort tot dit rechtsgebied het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In dit Handvest zijn de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers van de Europese Unie neergelegd (verbod van doodstraf, verbod van slavernij, eerbiediging van het privéleven, recht op eigendom en vele andere burgerlijke, economische en sociale rechten). Het Handvest, dat in een afzonderlijk document is neergelegd, vormt een onderdeel van het recht van de Europese Unie. Dit volgt uit art. 6, lid 1 VEU, waarin wordt aangegeven dat het Handvest dezelfde juridische waarde heeft als de verdragen.

De tekst van het VEU, het VWEU, het Handvest en alle protocollen die aan de beide eerstgenoemde verdragen zijn gehecht, zijn gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie van 30 maart 2010, n<sup>o</sup> C 83. Deze en vele andere teksten zijn ook (gratis) verkrijgbaar op: [europa.eu](http://europa.eu).

### 1.3.2 Enkele onderscheidingen

Het recht van de Europese Unie (EU-recht) is zeer omvangrijk (en ook zeer ingewikkeld). Er zijn twee onderscheidingen in deze omvangrijke rechtsmassa, namelijk tussen:



- 1 primair en secundair EU-recht;
- 2 materieel en institutioneel EU-recht.

#### *Ad 1 Primair en secundair EU-recht*

Het primaire EU-recht omvat alle rechtsregels die zijn neergelegd in het VEU, het VWEU en het Handvest. Het VEU en het VWEU hebben betrekking op het beleid en het bestuur van de EU. Het recht dat in deze drie teksten is neergelegd, vormt het primaire recht van de EU. Het primaire recht legt aan de lidstaten een groot aantal verplichtingen op. Door deze rechtsregels worden aan de instellingen van de Europese Unie ook diverse wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende bevoegdheden toegekend. Met die bevoegdheden wordt het beleid gevoerd.

De uitoefening van die bevoegdheden leidt tot 'rechtshandelingen' (verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen), waarvoor korthedshalve ook wel de uitdrukking EU-wetgeving of EU-regelgeving wordt gebruikt. Deze categorie van rechtsregels, die dus steunt op het primaire recht, wordt aangeduid als het secundaire EU-recht. De omvang van het secundaire recht is enorm: het aantal verordeningen en richtlijnen van de EU loopt in de duizenden.

EU-wetgeving

#### *Ad 2 Materieel en institutioneel EU-recht*

Het materiële (inhoudelijke) EU-recht heeft betrekking op het beleid van de EU. Deze aanduiding omvat het primaire en het secundaire EU-recht dat gaat over de interne markt, de economische en monetaire unie en andere activiteiten. In paragraaf 1.4 wordt van dit materiële recht een overzicht gegeven.

Het institutionele EU-recht omvat alle rechtsregels die gaan over de organisatie, het bestuur, de rechtspraak en de financiën van de EU. Ook deze aanduiding omvat de primaire en de secundaire rechtsregels over deze onderwerpen.

## **1.4** Hoofdpijnen van het EU-recht

In deze paragraaf worden enkele hoofdpijnen van het materiële EU-recht aangegeven (subpar. 1.4.1). In subparagraaf 1.4.2 schetsen we aan de hand van enkele voorbeelden de betekenis van dit recht voor het dagelijkse ondernemings- of bestuursleven.

### **1.4.1** Inhoud van het EU-recht

Het beleid dat de EU op grond van de verdragen moet voeren, valt in vijf grote onderdelen uiteen:

- 1 de interne markt;
- 2 de economische en monetaire unie;
- 3 gemeenschappelijke activiteiten;
- 4 justitie en politie;
- 5 externe betrekkingen.

#### *Ad 1 De interne markt*

De *interne markt* houdt het volgende in:

- Het economisch verkeer tussen de lidstaten wordt geheel bevrijd van belemmeringen. Daartoe voorziet het VWEU in een vrij verkeer van goederen, van personen, van diensten en van kapitaal. Men spreekt daarom ook wel van de vier vrijheden.

Vier vrijheden

- In die grote economische ruimte moet worden gezorgd voor een systeem van effectieve concurrentie. Het VWEU voorziet daartoe in regels voor het concurrentiegedrag van ondernemingen en in regels voor steun van staten aan hun industrie.

**Effectieve concurrentie**

#### *Ad 2 De economische en monetaire unie*

In de grote economische ruimte die wordt gevormd door de interne markt, moet een gemeenschappelijk economisch en monetair beleid worden gevoerd:

- Het economisch beleid van de lidstaten moet op elkaar worden afgestemd (*economische unie*). Daartoe voorziet het VWEU in allerlei coördinatieprocedures.
- Het monetair beleid wordt gemeenschappelijk gevoerd (*monetaire unie*). Dit houdt volgens het VWEU de invoering van een gemeenschappelijke munt in (de euro) en de oprichting van een Europese Centrale Bank (ECB), die belast is met alles wat met dit gemeenschappelijke monetaire beleid te maken heeft. De ECB is per 1 juli 1998 opgericht, de euro is ingevoerd per 1 januari 1999 en is in circulatie gebracht per 1 januari 2002. Thans is de euro de gemeenschappelijke munt van 19 lidstaten.

**Coördinatieprocedures**

**Euro**

#### *Ad 3 Gemeenschappelijke activiteiten*

De interne markt en een economische en monetaire unie hebben tot gevolg dat op vele andere terreinen de lidstaten hun beleid op elkaar moeten afstemmen (beleidscoördinatie) of dat dit beleid zelfs helemaal in handen van de EU komt (gemeenschappelijk beleid). Dit is, onder meer, het geval met landbouw, vervoer, werkgelegenheid, sociaal beleid, milieubeleid, infrastructuur, technologisch onderzoek, onderwijs, volksgezondheid, consumentenbescherming, handelspolitiek en ontwikkelingssamenwerking.

**Beleidscoördinatie Gemeenschappelijk beleid**

#### *Ad 4 Justitie en politie*

Het VWEU voorziet in de vorming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Dit begrip slaat op een volledig vrij verkeer in de Europese Unie van de burgers van de lidstaten en van personen uit derde landen. Daarom zijn er (met enkele uitzonderingen) geen grenscontroles meer aan de binnengrenzen en wordt een gemeenschappelijk beleid gevoerd ten aanzien van immigratie en asiel. Verder neemt de Europese Unie maatregelen om de samenwerking te bevorderen op de terreinen van het burgerlijk recht, strafrecht en strafprocesrecht en samenwerking tussen de justitiële autoriteiten van de lidstaten en hun politiediensten.

**Schengengebied**

#### *Ad 5 Externe betrekkingen*

Vrijwel alle beleidsgebieden van de Europese Unie hebben een externe dimensie, dat wil zeggen dat ook de betrekkingen met derde landen en internationale organisaties geregeld moeten worden. Daarom voorziet het VWEU onder meer in een gemeenschappelijke handelspolitiek en een beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De Europese Unie is bevoegd om op al deze gebieden internationale verdragen te sluiten. Tot de externe betrekkingen behoort ook het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, in het kader waarvan de lidstaten hun betrekkingen met derde landen coördineren en samenwerken op het gebied van defensie.

**EU kan verdragen sluiten**

In dit boek worden de onderwerpen van het EU-recht behandeld die voor de ondernemer direct van belang zijn. Centraal staat de interne markt en de economische en monetaire unie. Aan de overige beleidsgebieden van de EU wordt geen aandacht besteed.

### 1.4.2 Europees recht in de praktijk

Om de betekenis van het EU-recht voor de praktijk te illustreren, worden hier enkele belangrijke kenmerken van dit recht besproken. Het EU-recht is:

- 1 recht van een gemeenschappelijke overheid;
- 2 een bron van wetgeving;
- 3 van grote betekenis voor de burger en ondernemer.

#### *Ad 1 Recht van een gemeenschappelijke overheid*

Uit de aanduiding van de inhoud van het EU-recht blijkt dat de EU zich beweegt op vrijwel alle terreinen waarop ook de nationale overheden zich bewegen. Net als de nationale overheden houdt de EU zich bezig met wetgeving, bestuur en rechtspraak. Het verschil is dat het beleid van de EU zich uitstrekt over het grondgebied van alle lidstaten, terwijl bijvoorbeeld het beleid van de Nederlandse overheid alleen betrekking heeft op het Nederlandse grondgebied. Zoals de Nederlandse overheid het algemene belang van de Nederlandse samenleving behartigt, doet de EU dat met het belang van de Europese samenleving. Daarom kan men de EU zien als een gemeenschappelijke overheid. Ook wordt wel gesproken over een 'vierde' bestuurslaag: de gemeentelijke overheid, de provinciale overheid, de centrale overheid en de Europese overheid.

Net zoals de ondernemer te maken krijgt met de rechtsregels van de gemeente (bijvoorbeeld regels over winkelsluiting), van de provincie (bijvoorbeeld de regels over afvalverwerking) en van de centrale overheid (bijvoorbeeld het vennootschapsrecht), heeft hij ook te maken met het EU-recht. De Europese overheid kan besluiten nemen die de ondernemer rechtstreeks raken. Het VWEU bevat bijvoorbeeld regels die rechtstreeks tot de ondernemingen zijn gericht. Art. 101 VWEU verbiedt ondernemingen de concurrentie op de markt te vervalsen door kartelvorming (bijvoorbeeld prijsafspraken) en art. 102 VWEU verbiedt ondernemingen die een machtspositie bezitten (bijvoorbeeld een groot marktaandeel), om deze positie te misbruiken door hun wil aan andere ondernemingen op te leggen (bijvoorbeeld vechtprijzen). Houden ondernemingen zich niet aan deze regels, dan kunnen zij door de Commissie (zwaar) worden beboet. In 2004 werd bijvoorbeeld het bedrijf Microsoft wegens overtreding van deze regels beboet met €500 miljoen. Dit alles vindt plaats vanuit 'Brussel', zonder tussenkomst van de lidstaten.

#### *Ad 2 Een bron van wetgeving*

Net zoals het geval is met regels van lagere overheden en wetgeving van de centrale overheid, kunnen besluiten en regels van de EU aan de burgers rechtstreeks rechten toekennen of verplichtingen opleggen, ook hier weer zonder tussenkomst van de staten. Een bepaalde categorie van besluiten die de EU kan nemen, zijn verordeningen. Een *verordening* van de EU is te vergelijken met een nationale wet, maar dan een die geldt voor het *gehele* grondgebied van de EU. Een verordening kan regels bevatten voor de lidstaten zelf, maar eveneens voor de burger. Leeft een lidstaat die regels niet na, dan kan de burger voor zijn nationale rechter (bijvoorbeeld de rechtbank) nakoming eisen. Bevat bijvoorbeeld een nationale wet een regel

die in strijd is met een verordening, dan laat de rechter deze nationale wet buiten toepassing en past hij de regel uit de verordening toe. Een verordening heeft daarom voorrang boven het nationale recht.

Een verordening kan aan de Nederlandse ondernemer dus rechten toekennen, bijvoorbeeld een subsidie voor de export van bepaalde landbouwproducten naar landen buiten de EU. Als de voorwaarden die in deze verordening zijn genoemd, zijn vervuld, moet het orgaan dat deze verordening in Nederland uitvoert, die subsidie uitbetalen. In geval van weigering kan de ondernemer naar de bevoegde rechter stappen en betaling vorderen. Het omgekeerde is ook mogelijk. Bij verordeningen is het systeem van de zogenoemde superheffing ingevoerd, een soort boete op te veel geproduceerde melk. Deze 'boeten' worden geïnd door de nationale autoriteiten en afgedragen aan de EU. In al deze gevallen wordt de burger of ondernemer rechtstreeks door EU-regels geraakt, zonder dat de lidstaat waarin hij woont, daaraan iets kan afdoen.

### *Ad 3 Van grote betekenis voor de burger en ondernemer*

Uit de hiervoor genoemde voorbeelden blijkt dat het EU-recht voor de ondernemer een dagelijkse realiteit kan zijn. Het hangt uiteraard af in welke sector een onderneming actief is, of het gaat om een kleine of een grote onderneming enzovoort. Niettemin is op vrijwel elk terrein van het sociaal-economisch leven wel iets te bespeuren van het EU-recht: van belastingen tot televisieuitzendingen, van etikettering van levensmiddelen tot diploma's, van geneesmiddelen tot het vervoer van levende dieren en van ouderlijk gezag over kinderen tot slachtofferhulp. Daarbij moet bedacht worden dat het EU-recht vaak een 'vermomd' karakter heeft: het doet zich voor als nationaal recht.

## Dagelijkse realiteit

### VOORBEELD 1.2

Een van de wettelijke instrumenten van de EU is de richtlijn. De voorschriften die in een richtlijn zijn opgenomen, moeten door de lidstaten binnen een bepaalde periode worden omgezet in nationale wetgeving. Het resultaat kan bijvoorbeeld zijn dat een Nederlandse regeling over de etikettering van bepaalde producten berust op een EU-richtlijn.

Het is voor de ondernemer belangrijk te weten of de Nederlandse regeling geheel overeenstemt met de Europese richtlijn. Is dit niet het geval, dan geldt voor de ondernemer alleen het EU-voorschrift en niet de regel uit het Nederlandse besluit.

De betekenis van het EU-recht voor de ondernemer of bestuurder staat dus buiten kijf. Het is van belang zich te realiseren dat ongeveer de helft van het in Nederland geldende recht van Europese oorsprong is of wordt ingekaderd door Europese rechtsregels. Door toedoen van het EU-recht wordt de Nederlandse samenleving – en hetzelfde geldt voor de andere lidstaten – in toenemende mate 'geëuropeaniseerd'.

## Samenvatting

Dit hoofdstuk legt de voornaamste basisbegrippen van de Europese Unie uit. Als men die begrippen niet kan omschrijven, is verdere bestudering van dit boek zinloos.

Begonnen is met de omschrijving van een aantal met elkaar samenhangende begrippen: verdrag en internationale organisatie. Een verdrag kan van bilaterale of multilaterale aard zijn; in het laatste geval is er vaak sprake van een internationale organisatie.

Internationale organisaties kan men, onder meer, onderscheiden in intergouvernementele en supranationale organisaties; de Europese Unie behoort tot de laatste categorie.

De Europese Unie heeft een ingewikkelde structuur waarin de thans 28 lidstaten een groot aantal belangen gemeenschappelijk behartigen.

De voornaamste beleidsgebieden van de EU zijn de interne markt, de economische en monetaire unie, allerlei gemeenschappelijke activiteiten, justitie en politie en externe betrekkingen. De Europese Unie steunt op twee verdragen: het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), waarin de hoofdlijnen van de EU zijn uitgewerkt, en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat het VEU verder uitwerkt. Het bestuur van de Europese Unie bestaat uit zeven instellingen. Vervolgens is besproken wat verstaan moet worden onder EU-recht en twee vaak gebruikte onderscheidingen (primaire en secundaire recht, materieel en institutioneel recht). Ten slotte is uitgelegd waarom de Europese Unie als een gemeenschappelijke overheid kan worden gezien en waarom het recht van die overheid zo belangrijk is voor de ondernemer of bestuurder.

# Vragen

1

## Meerkeuzevragen

- 1.1** Stelling I: Het VWEU is een bilateraal verdrag.  
Stelling II: De EU is een internationale organisatie.
- a** Stelling I is juist, stelling II is onjuist.
  - b** Stelling I is onjuist, stelling II is onjuist.
  - c** Stelling I is onjuist, stelling II is juist.
  - d** Stelling I is juist, stelling II is juist.
- 1.2** Welke van de volgende stellingen is juist?
- a** De EU is in 1958 opgericht door de huidige lidstaten.
  - b** De EU is in 1958 opgericht door 15 lidstaten.
  - c** De EEG is in 1958 opgericht door 6 van de thans 28 lidstaten.
  - d** De EEG is in 1958 opgericht door 9 van de thans 28 lidstaten.
- 1.3** Welke van de volgende stellingen is onjuist?
- a** De Europese Unie is sinds 2009 de opvolgster van de EG.
  - b** De EG en EGA zijn niet hetzelfde als de Europese Unie.
  - c** De EU is een internationale organisatie.
  - d** De EGA is opgegaan in de EG.
- 1.4** Welke van de volgende stellingen is juist?
- a** Slovenië behoort tot de landen die de EG en EGA hebben opgericht.
  - b** Griekenland is toegetreden tot de EG nadat Portugal lid was geworden.
  - c** Nederland behoort tot de landen die de EG en EGA hebben opgericht.
  - d** Het Verenigd Koninkrijk heeft mede de EG opgericht.
- 1.5** De grootste lidstaat qua oppervlakte in de EU is:
- a** Zweden.
  - b** Frankrijk.
  - c** Duitsland.
  - d** Spanje.
- 1.6** Het Verdrag van Maastricht is een verdrag dat:
- a** werd ondertekend na de Europese Akte.
  - b** het EEG-Verdrag wijzigt en daarnaast de EGA heeft opgericht.
  - c** de Europese Unie in 1958 heeft opgericht.
  - d** het EG-Verdrag en het EGA-Verdrag vervangt.
- 1.7** Wat houdt de economische integratie in het kader van de EU in?
- a** Het wegnemen van de handelsbelemmeringen tussen de lidstaten.
  - b** Het instellen van de interne markt.



- 1**
- 1.15** Vóórdat een verordening in een lidstaat kan worden toegepast, geldt dat
- a** deze staat een wet moet aannemen.
  - b** deze staat in ieder geval zijn toestemming moet geven.
  - c** er niets meer hoeft te gebeuren.
  - d** het Hof van Justitie zijn toestemming moet geven.
- 1.16** Instellingen van de EU zijn:
- a** de nationale regeringen, de Commissie en de Raad.
  - b** de 28 lidstaten.
  - c** de lidstaten, de Commissie en de Raad.
  - d** de Commissie en de Raad.
- 1.17** Stelling I: Het EEG-Verdrag was een bilateraal verdrag.  
Stelling II: De Europese Unie is opgericht bij het VEU.
- a** Stelling I is juist, stelling II is juist.
  - b** Stelling I is onjuist, stelling II is onjuist.
  - c** Stelling I is juist, stelling II is onjuist.
  - d** Stelling I is onjuist, stelling II is juist.
- 1.18** Het Verdrag van Lissabon is
- a** het VEU.
  - b** het VWEU.
  - c** een verdrag tot wijziging van het VEU en het EG-Verdrag.
  - d** een verdrag dat het VEU en het VWEU heeft vervangen.
- 1.19** Welke van de volgende vier stellingen is juist?  
Het VEU
- a** richt de EEG op.
  - b** richt de EEG en de EGA op.
  - c** richt de EU op.
  - d** is hetzelfde als het Verdrag van Lissabon.
- 1.20** Welke van de volgende vier stellingen is onjuist?
- a** De EU heeft eigen instellingen.
  - b** De Europese Unie wordt geleid door de Europese Raad.
  - c** De Europese Raad is hetzelfde als de Raad.
  - d** De Raad is een instelling van de EU.
- 1.21** Welke van de volgende vier stellingen is juist?  
De Europese Commissie
- a** is een internationale organisatie.
  - b** is ondergeschikt aan de lidstaten.
  - c** is een instelling van de EU.
  - d** is een orgaan van de lidstaten.
- 1.22** Welke van de volgende vier stellingen is juist?
- a** Polen is toegetreden tot de EU in 1994.
  - b** Groot-Brittannië is toegetreden tot de EU in 1981.
  - c** Spanje en Portugal zijn toegetreden tot de EU in 1995.
  - d** Oostenrijk is toegetreden tot de EU in 1995.
-



- 1.23** Het Verdrag van Lissabon is een verdrag waarbij
- a de Europese Raad werd opgericht.
  - b de Commissie werd opgericht.
  - c de naam EG is afgeschaft.
  - d het aantal lidstaten werd uitgebreid van 15 naar 28.
- 1.24** Welke van de volgende stellingen is juist?
- a De Nederlandse minister-president is lid van de Europese Commissie.
  - b De Nederlandse minister-president is rechter van het Hof van Justitie.
  - c De Nederlandse minister-president heeft zitting in de Europese Raad.
  - d De Nederlandse minister-president is lid van het Europees Parlement.
- 1.25** Welke van de volgende stellingen is juist?  
Het Verdrag van Lissabon is in werking getreden in
- a 2009.
  - b 2008.
  - c 1993.
  - d 1958.
- 1.26** Welke van de volgende stellingen is juist?  
De vier vrijheden hebben betrekking op
- a justitie en politie, externe betrekkingen en gemeenschappelijke activiteiten van de EU.
  - b interne markt en economische en monetaire unie.
  - c goederen, diensten, personen en kapitaal.
  - d concurrentieregels en regels over staatssteun.
- 1.27** Wat is onjuist?  
Het Handvest van de grondrechten van de EU
- a is een bijzonder document naast het VEU en het VWEU.
  - b heeft dezelfde juridische waarde als het VEU en het VWEU.
  - c is een niet bindende verklaring.
  - d behoort tot het primaire recht van de EU.
- 1.28** Een verordening van de Raad over landbouwaangelegenheden behoort tot het
- a primaire recht van de EU.
  - b het institutionele recht van de EU.
  - c het secundaire institutionele recht van de EU.
  - d het secundaire materiële recht van de EU.
- 1.29** De euro is thans de officiële munt van
- a 28 lidstaten.
  - b 19 lidstaten.
  - c 22 lidstaten.
  - d 15 lidstaten.
- 1.30** Welke van de volgende stellingen is juist?  
De term 'Schengengebied' staat voor
- a de interne markt.
  - b het grondgebied van die lidstaten waar geen binnengrenscontroles meer plaatsvinden.

- c de economische en monetaire unie.
- d de interne markt en de economische en monetaire unie.

**Open vragen**

- 1.1 Wat wordt bedoeld met de uitdrukking 'medewetgever'?
- 1.2 Wat is precies het verschil tussen de Europese Raad en de Raad?
- 1.3 Waarom wordt de EU ook wel als een gemeenschappelijke overheid aangeduid?
- 1.4 Noem ten minste tien gebieden waarop de EU optreedt.
- 1.5 Wat waren de gevolgen van het in werking treden van het Verdrag van Lissabon?