

Verdragsbeginselen

Binnen het Europees recht speelt behalve de wet- en regelgeving ook een groot aantal beginselen een belangrijke rol. Decentrale overheden kunnen met een aantal van deze beginselen direct te maken krijgen. De meeste van de hier beschreven beginselen zijn expliciet opgenomen in de EU-Verdragen, maar voor bijvoorbeeld het transparantiebeginsel geldt dit niet.

Unietrouw of het beginsel van loyaliteit

Waar vind je het?

Art. 4 lid 3 VEU stelt dat het beginsel van Unietrouw het volgende behelst:

'Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.'

Algemene uitleg

Het beginsel van loyaliteit (ook wel unietrouw) houdt in, op grond van art. 4 lid 3 VEU, dat lidstaten de verplichtingen van het Europees recht moeten nakomen en geen maatregelen mogen nemen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-Verdrag in gevaar kunnen brengen.

Decentrale overheden hebben ook een eigen rechtsplicht om het Europees recht loyaal na te komen. Als Europese regels duidelijk en onvoorwaardelijk zijn, en dus volgens het Hof van Justitie rechtstreekse werking hebben, geldt het ook voor decentrale overheden om de naleving van Europese verplichtingen te waarborgen.

Het beginsel van loyaliteit komt bijvoorbeeld bij decentrale overheden aan bod in geval van dat de centrale overheid tekortschiet bij het omzetten van richtlijnen.

Jurisprudentie

Het beginsel van loyale samenwerking moet ook worden geëerbiedigd door EU instellingen. Het Hof heeft in het *Zwartveld* arrest (zaak [C-2/88](#)) bepaald dat ook de EU instellingen (in dit geval de Commissie) loyaal moeten samenwerken met de lidstaten.

Het *Costanzo*-arrest (zaak [C-103/88](#)) bepaalde dat het principe van (toentertijd genoemde) gemeenschapstrouw tot gevolg heeft dat decentrale overheden zelf verantwoordelijkheid hebben voor het uitvoeren van onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige richtlijnbevestigingen in geval deze niet tijdig, niet geheel of niet correct zijn omgezet in nationale wetgeving. In deze zaak ging het om de omzetting van een richtlijn in nationale (Italiaanse) wetgeving. De nationale wetgever had de richtlijn niet correct geïmplementeerd, waarmee een decentrale overheid werd geconfronteerd. Het Hof bepaalde dat in een dergelijk geval de decentrale overheid wordt geacht aan zijn verplichtingen te voldoen door de nationale wetgeving buiten beschouwing te laten en de bepalingen van de richtlijn te volgen.

In het *Francoovich* en *Bonifaci/Italië*-arrest (C-6/90 en C-9/90) spreekt het Hof van Justitie zich uit over de aansprakelijkheid van lidstaten wanneer zij in strijd handelen met hun verplichtingen op grond van het Europees recht. De grondslag voor deze aansprakelijkheid betreft het beginsel van gemeenschapstrouw.

Attributie

Waar vind je het?

Art. 4 lid 1 en art. 5 lid 1 en 2 VEU geven aan dat krachtens het beginsel van bevoegdheidstoedeling de Unie enkel handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren toe aan de lidstaten.

Algemene uitleg

Volgens het beginsel van attributie mag de EU alleen regels maken en optreden op grond van bevoegdheden die de lidstaten aan de EU hebben toegekend. Deze bevoegdheden dienen te zijn vastgelegd in de Verdragen. Alle andere bevoegdheden behoren toe aan de lidstaten zelf.

De bevoegdheid van de EU is echter beperkt door de beginselen van subsidiariteit en evenredig. Samen met deze beginselen bepaalt het attributiebeginsel in feite hoever bevoegdheden van EU zich strekt.

Subsidiariteit

Waar vind je het?

In art. 5 lid 3 VEU is het beginsel van subsidiariteit vastgelegd: 'Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt

Algemene uitleg

Het subsidiariteitsbeginsel garandeert dat de Europese Unie alleen optreedt als dat noodzakelijk is en dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.

Er dient voortdurend gecontroleerd te worden of actie op communautair niveau gerechtvaardigd is ten opzichte van de mogelijkheden op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Dit speelt alleen wanneer de Europese Unie en de lidstaten overlappende bevoegdheden hebben: bij een exclusieve bevoegdheid van 'Europa' is er altijd voldaan aan dit beginsel. Voor gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen, kan de Unie slechts optreden voor zover de doelstellingen van het optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt.

Subsidiariteitstoets

De Nederlandse regering wilde graag dat de nationale parlementen een sterkere positie krijgen met betrekking tot de subsidiariteitstoets, waaronder het recht van de parlementen om beroep in te stellen bij het Hof van Justitie wanneer zij van mening zijn dat een vastgestelde wetgevingshandeling van de Unie in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel.

In Nederland is er een Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets (TGCS) van de Eerste en Tweede Kamer in 2007 opgericht als (voorlopig) tijdelijke voortzetting van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS). Deze gezamenlijke commissie had als taak enkele wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie te toetsen op het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. De TGCS controleert of actie op communautair niveau gerechtvaardigd is ten opzichte van de mogelijkheden op nationaal, regionaal of lokaal niveau.

In 2009 is in het Eerste Kamerbesluit over de permanente status van TGCS besloten dat Eerste Kamerleden niet langer deel uitmaken van deze commissie. In het betreffende Kamerbesluit ([Kamerstuk I 30 953](#)) heeft de Eerste Kamer besloten de toetsing te decentraliseren en geheel aan verschillende vakcommissies over te laten. De Tweede Kamer ziet een taak in het coördineren van de vakcommissies om overlap van werkzaamheden tussen de Eerste en Tweede Kamer voor wat betreft

het toetsen van Europese voorstellen zoveel mogelijk te voorkomen. Wel kan op ad hoc basis samenwerking worden gezocht met de vakcommissie van de Eerste Kamer, zodat het werk van de Eerste Kamer toegevoegde waarde zal hebben ten opzichte van het werk van de Tweede Kamer.

Subsidiariteitsnetwerk

Het Comité van de Regio's is van mening dat lokale en regionale overheden een belangrijke taak hebben in het uitvoeren van Europese regels. Rekening moet daarom worden gehouden met de mening van decentrale overheden, voorafgaand aan de inwerkingtreding van een voorstel.

Het Comité is om deze reden gestart met een interactief netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsprincipe. Het Comité wil daarmee lokale en regionale overheden meer zeggenschap geven over nieuwe EU-wetgeving.

Het is de bedoeling dat decentrale overheden in de toekomst via dit nieuwe 'waarschuwingssysteem' in staat zijn vroegtijdig in te schatten of een Europees wetsvoorstel beter op decentraal of nationaal niveau uitgevoerd kan worden. Via het online netwerk wordt het mogelijk om te reageren op Europese wetsvoorstellen die administratieve of financiële gevolgen op decentraal niveau kunnen hebben.

Protocol nr. 2

Art. 5 lid 3 VEU geeft vervolgens ook aan dat de instellingen van de Unie het subsidiariteitsbeginsel dienen toe te passen overeenkomstig het tweede Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (Protocol nr. 2). De nationale parlementen zien er volgens de in dat Protocol vastgelegde procedure op toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd.

Ook nadere voorwaarden worden in dit protocol uitgewerkt voor de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. In art. 2 en 5 van dat protocol worden onder meer de regionale en lokale dimensie van wetgevingshandelingen van de Commissie en de financiële en administratieve lasten van (ontwerpen van) wetgevingshandelingen voor de regionale of lokale overheden expliciet benoemd.

Meer informatie over het subsidiariteitsbeginsel

[Subsidiariteitsnetwerk](#), Comité van de Regio's

[Europapoot](#), over de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets

Factsheet [Subsidiariteit en proportionaliteit](#).

[Tweede Kamer voor coördinatie toets subsidiariteit](#), nieuwsbericht

Evenredigheid

Waar vind je het?

In art. 5 lid 4 VEU: 'Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.

De instellingen van de Unie passen het evenredigheidsbeginsel toe overeenkomstig het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid'.

Algemene uitleg

Net zoals het attributiebeginsel en het subsidiariteitsbeginsel regelt het evenredigheidsbeginsel, op grond van art. 5 lid 4 VEU, de uitoefening van de bevoegdheden door de EU. De EU is op grond van het evenredigheidsbeginsel verplicht om bij het optreden het minst ingrijpende middel te kiezen.

De omvang en de vorm van het optreden van de Unie mogen niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. Ook zal gekeken moeten worden of de gekozen maatregel wel tot het doel kán leiden en ook of dat het doel misschien al bereikt wordt zonder de maatregel.

De toets aan dit beginsel richt zich op de invulling die gegeven wordt aan de bevoegdheid en niet op de bevoegdheid op zich. Het evenredigheidsbeginsel speelt alleen een rol wanneer al voldaan is aan het attributie- en het subsidiariteitsbeginsel.

Wanneer het voor het bereiken van de doelstelling niet uitmaakt, zullen bijvoorbeeld richtlijnen verkozen moeten worden boven verordeningen.

Non-discriminatie en gelijkheid

Waar vind je het?

Het beginsel is gecodificeerd in art. 2 VEU. Dit artikel stelt dat 'de waarden waarop de Unie berust zijn: eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

Ook in art. 8 VWEU is expliciet opgenomen dat de Unie ernaar streeft de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid te bevorderen.

Discriminatie naar nationaliteit is expliciet in het Verdrag uitgesloten. Art. 18 VWEU verbiedt 'elke discriminatie op grond van nationaliteit'. Dit betekent zowel dat er geen ongerechtvaardigd onderscheid tussen de verschillende lidstaten gemaakt mag worden, als dat er geen onderscheid tussen EU-burgers gemaakt mag worden puur op basis van hun nationaliteit.

Art. 10 VWEU geeft aan dat de Unie naar bestrijding van iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid streeft. Zie voor meer informatie ook de [website](#) van de Europese Commissie over discriminatiebestrijding en het onderwerp [vrij verkeer](#) van Europa decentraal.

De koppeling van (zie art. 6) het VEU met het Handvest voor de grondrechten van de EU en het EVRM (zie [Verdragen](#)) is ook van belang bij de interpretatie van het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel.

Algemene uitleg

De strekking van het gelijkheidsbeginsel (non-discriminatie) is dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden behandeld.

Het beginsel legt aan de centrale en de decentrale overheid de verplichting op om iedereen die zich in dezelfde situatie bevindt, op dezelfde wijze te worden behandeld. Het beginsel is neergelegd in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), in het Handvest voor de grondrechten van de EU en in het Verdrag van Lissabon. Zie 'wet en regelgeving'.

Jurisprudentie

Het Hof van Justitie EU heeft het gelijkheidsbeginsel als eerste in zijn uitspraken erkend als één van de fundamentele rechten van de mens. Een voorbeeld hiervan is het 'P/S' arrest (zaak [C-13/94](#), r.o. 17-21). Het gelijkheidsbeginsel was niet als zodanig opgenomen in het (toenmalige) EG-Verdrag, maar lag er wel aan ten grondslag. Inmiddels is het beginsel gecodificeerd in art. 2 VEU.



Transparantie

Het transparantiebeginsel duidt op openheid bij Europese instellingen, maar ook bij nationaal en decentrale overheden. Het transparantiebeginsel speelt met name bij aanbestedingen een grote rol. Meer in het algemeen is transparantie in het beleidsvormingsproces van de EU ervoor bedoeld om burgers betrokken te maken en hen de kans te bieden op inspraak. Ook is transparantie noodzakelijk om decentrale overheden en maatschappelijke organisaties de gelegenheid te geven hun reactie op te stellen binnen de daarvoor bestemde (korte) termijn.

Meer informatie over de rol van het transparantiebeginsel bij aanbestedingen is te lezen in het dossier [Aanbestedingen](#) op deze website.