



KENNISCENTRUM  
EUROPA  
DECENTRAAL

# Verdragsbeginselen van de Europese Unie

Binnen het Europees recht speelt behalve de wet- en regelgeving van de Europese Unie ook een groot aantal beginselen een belangrijke rol.

Decentrale overheden kunnen met een aantal van deze beginselen direct te maken krijgen. Zes relevante beginselen zijn:

- het attributiebeginsel;
- het proportionaliteitsbeginsel;
- het loyaliteitsbeginsel;
- het subsidiariteitsbeginsel;
- het gelijkheidsbeginsel, en;
- het transparantiebeginsel.

De meeste van deze beginselen zijn expliciet opgenomen in de Europese Verdragen, maar voor bijvoorbeeld het transparantiebeginsel geldt dit niet.

## Het attributiebeginsel

### Wat houdt het in?

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. Deze bevoegdheden worden ook wel exclusieve bevoegdheden genoemd. Alle andere bevoegdheden behoren toe aan de lidstaten zelf en worden gedeelde bevoegdheden genoemd. De bevoegdheid van de EU is echter beperkt door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Samen met deze beginselen bepaalt het attributiebeginsel in feite hoever bevoegdheden van de EU zich strekken.

### Waar is het vastgelegd?

Artikel 4 lid 1 en artikel 5 lid 1 en 2 van het [Verdrag betreffende de Europese Unie](#) (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. Op grond van artikel 352 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie ([VwEU](#)) kunnen er wel regels worden gesteld op terreinen waarop geen bevoegdheid aan de Europese Unie is toegekend. Als een dergelijke maatregel wordt genomen, dan moet dat wel op basis van unanimitéit onder de lidstaten gebeuren.

## Het proportionaliteitsbeginsel

### Wat houdt het in?

Het proportionaliteitsbeginsel is opgenomen in artikel 5 lid 4 VEU en heeft invloed op de wijze van uitoefening van de bevoegdheden door de EU. De omvang en de vorm van het optreden van de Unie mogen op grond van het evenredigheidsbeginsel niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. Daarbij zal dus steeds 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 of met behulp van minder ingrijpende maatregelen bereikt kan worden.

De toetsing aan dit beginsel richt zich op de invulling die gegeven wordt aan een bevoegdheid en niet op de inzet van 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 een bepaalde doelstelling niet uitmaakt, zullen bijvoorbeeld richtlijnen verkozen moeten worden boven verordeningen als middel voor

regulering omdat richtlijnen de bewegingsvrijheid van de lidstaten minder inperken.

### Waar is het beginsel vastgelegd?

Het proportionaliteitsbeginsel is vastgelegd in artikel 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'.

## Het loyaliteitsbeginsel

### Wat houdt het in?

Het beginsel van loyaliteit (ook wel 'unietrouw') houdt in dat lidstaten verplichtingen die voortvloeien uit 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 daarmee volgens het Hof van Justitie rechtstreekse werking hebben, geldt ook voor decentrale overheden de plicht om de naleving van Europese verplichtingen te waarborgen. Het beginsel van loyaliteit is bijvoorbeeld relevant voor decentrale overheden in het geval zij tekortschieten bij het omzetten van richtlijnen of als zij maatregelen nemen die strijdig zijn met een bestaande richtlijnverplichting.

### Waar is het beginsel vastgelegd?

Artikel 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.'

### Jurisprudentie

Het beginsel van loyale samenwerking moet ook worden gehonoreerd door EU instellingen. Het Hof heeft in het Zwartveld-arrest ([zaak C-2/88](#)) bepaald dat ook de Europese instellingen (in dit geval de Europese Commissie) loyaal moeten samenwerken met de lidstaten. Het Costanzo-arrest ([zaak C-103/88](#)) bepaalde dat het principe van 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 arrest Francovich en Bonifaci tegen Italië ([zaken 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 Europese recht. De grondslag voor deze aansprakelijkheid is het beginsel van Gemeenschapstrouw.

## Het subsidiariteitsbeginsel

### Wat houdt het in?

Het subsidiariteitsbeginsel waarborgt dat de Europese Unie alleen optreedt als dat noodzakelijk is en dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Er dient steeds opnieuw 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 de EU is er altijd voldaan aan dit beginsel. Op 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. Het Hof van Justitie merkte in de [zaak C-358/14](#) op dat het beginsel 'er niet toe strekt om de bevoegdheid van de Unie te begrenzen op basis van de situatie van de[...] individuele lidstaat, maar slechts vereist dat het overwogen optreden vanwege de omvang of de gevolgen ervan beter kan worden verwezenlijkt door de Unie'.

### Waar is het beginsel vastgelegd?

In artikel 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'.

## Het gelijkheidsbeginsel

### Wat houdt het in?

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

### Waar is het beginsel vastgelegd?

Het beginsel is gecodificeerd in artikel 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 artikel 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. Artikel 18 van het 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. Artikel 10 VWEU geeft aan dat de Unie naar de bestrijding van iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid streeft.

De koppeling van het VEU met het Handvest voor de grondrechten van de EU (zie artikel 6 VEU) en het EVRM (zie Verdragen) is ook van belang bij de interpretatie van het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel. In artikel 6 VEU wordt bepaald dat de rechten uit het Handvest door de Unie erkend worden en geïnterpreteerd worden overeenkomstig titel VII van het Handvest. Het Handvest legt in artikel 20 de gelijkheid voor de wet en in artikel 21 het discriminatieverbod vast. Dankzij de koppeling uit artikel 6 VEU zijn de artikelen 20 tot en met 26 van het Handvest relevant voor de interpretatie van het gelijkheidsbeginsel, onder meer omdat deze specifiek gebieden benoemen waarop niet gediscrimineerd mag worden.

### Jurisprudentie

Het Hof van Justitie van de 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](#), met name rechtsoverweging 17-21). Het gelijkheidsbeginsel was niet als zodanig opgenomen in het (toenmalige) EG-Verdrag, maar lag er volgens het Hof wel aan ten grondslag. Inmiddels is het beginsel gecodificeerd in artikel 2 VEU.

### Meer informatie

Zie voor meer informatie ook de [website van de Europese Commissie](#) over discriminatiebestrijding en het [onderwerp vrij verkeer](#) van Kenniscentrum Europa Decentraal.

## Het transparantiebeginsel

### Wat houdt het in?

Het transparantiebeginsel schrijft openheid bij de Europese instellingen voor, maar ook bij nationale centrale en decentrale overheden. Het transparantiebeginsel speelt bijvoorbeeld een rol in het aanbestedingsrecht. Meer in het algemeen is transparantie in het beleidsvormingsproces van de EU ervoor bedoeld om burgers betrokken te maken, hen de kans te bieden op inspraak en te laten zien dat er oprechte bereidheid is om EU-verplichtingen na te komen. 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

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



KENNISCENTRUM  
EUROPA  
**DECENTRAAL**

### **Contact met Europa Decentraal**

[info@europadecentraal.nl](mailto:info@europadecentraal.nl)

[www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)

De dienstverlening van Kenniscentrum Europa Decentraal beperkt zich tot het verlenen van eerstelijns advies. Wij kunnen geen bindende en gedetailleerde uitspraak doen. Wel kunnen we proberen u aan de hand van relevante informatie verder op weg te helpen. Als u toch behoefte heeft aan een volledig juridisch advies om meer zekerheid en duiding te verkrijgen voor uw specifieke situatie kunt u overwegen een juridisch adviesbureau in te schakelen.