

## II De Verdragen

### 1 Inleiding

De verdragen die de Europese Unie vormgeven, zijn het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU of Werkingsverdrag). Het VEU geeft een overzicht van wat de Europese Unie is, haar instellingen, de gebieden waarop zij beleid voert, en de grondbeginselen en waarden van de Unie. Het VWEU geeft meer details over de beleids-terreinen, hoe zij werken, en wat zij inhouden. De twee verdragen hebben dezelfde juridische waarde (art. 1, derde alinea, VEU).

Daarnaast zijn er 37 protocollen en 65 verklaringen. De protocollen regelen diverse onderwerpen, van het statuut van het Hof van Justitie tot bepaalde uitzonderingen voor landen zoals het VK en Denemarken, waarvan het onhandig zou zijn ze in het verdrag zelf op te nemen (omdat zij erg veel details inhouden, of een beperkte levensduur hebben). Een protocol heeft echter dezelfde juridische waarde als een verdrag, vergelijk art. 51 VEU. De verklaringen geven de meningen of visies van landen of groepen van lidstaten over verschillende moeilijke of gevoelige onderwerpen. De verklaringen zijn vooral nuttig voor de interpretatie van de verdragen, maar we vinden hier ook Verklaring 17 waarin de voorrang van het EU-recht boven het nationale recht, zie nummer 15, wordt erkend.

*Voorbeeld, Verklaring 17 betreffende de voorrang:*

*De Conferentie memoreert dat, in overeenstemming met de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Verdragen en het recht dat*

de Unie op grond van de Verdragen vaststelt, voorrang hebben boven het recht van de lidstaten, onder de voorwaarden bepaald in die rechtspraak.

## 2 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)

Het VEU is opgedeeld in verschillende Titels. Elke Titel bevat artikelen rond een gemeenschappelijk thema. Waar dat bij het Werkingsverdrag redelijk logisch verloopt, omdat het hier de inhoudelijke taken van de EU betreft, is een overzicht van de verschillende Titels van het VEU handig voor een idee over de aard van de organisatie. Zoals vaak het geval is bij verdragen en wetgeving, begint het VEU met een preambule.

De preambule bevat de algemene gedachte achter het oprichten van de Europese Unie, haar waarden en doelen. Enkele belangrijke aandachtspunten over de aard van de EU zijn hier al te vinden:

- De Unie is geïnspireerd door de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa.
- De Unie zoekt naar een steeds hechter verband tussen de volkeren van Europa.
- De Unie beaamt de beginselen van vrijheid, democratie en eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat.

**Titel I** bevat ‘Gemeenschappelijk beginselen’.

- Het gaat om de juridische en morele grondbeginselen van de Unie.
  - De waarden van de Unie zijn onder andere vrijheid, democratie, gelijkheid en mensenrechten (art. 2 VEU).

- Deze waarden zijn een deel van een pluralistische, tolerante samenleving waarin mannen en vrouwen gelijke rechten hebben (art. 2 VEU).
- De doelen van de Unie zijn onder andere vrede, en haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen (art. 3 VEU).
- Wat betreft de juridische kant geeft Titel I een beeld van de omvang van de Unie.
  - De Europese Unie heeft de Europese Gemeenschap (EG), die niet meer bestaat, vervangen (art. 1 VEU).
  - Er is een lijst van beleidsterreinen waarop de Unie actief is (art. 3 VEU).
  - De Unie zal de nationale identiteit van de lidstaten eerbiedigen (art. 4 VEU).
  - De Unie zal de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid respecteren (art. 5 VEU).
- Er zijn ook verplichtingen voor de lidstaten:
  - zij zullen het beleid van de Unie steunen met loyale samenwerking (art. 4 lid 3 VEU; dit was vroeger het beginsel van gemeenschapstrouw; art. 10 EG-Verdrag).
- Titel I gaat ook over de rol van mensenrechten in de Unie.
  - De Unie erkent de rechten in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dit handvest zal dezelfde juridische waarde hebben als de Verdragen (art. 6 lid 1 VEU).
  - De Unie zal toetreden tot het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens (art. 6 lid 2 VEU).
  - Geen van beide zal leiden tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie (art. 6 lid 1 en lid 2 VEU).

**Titel II** gaat over de democratische beginselen van de Unie.

- De Unie is gebaseerd op representatieve democratie (art. 10 VEU).
- Er is ook een vorm van directe democratie: een miljoen burgers gezamenlijk hebben het recht de Commissie te vragen een wetsvoorstel in te dienen (art. 11 lid 4 VEU).

**Titel III** gaat over de Unie-instellingen en regelt hoe deze worden samengesteld en functioneren, zie nummer 5 en verder.

**Titel IV** bevat de regels voor nauwere samenwerking tussen groepen lidstaten op bepaalde gebieden.

**Titel V** bevat de regels voor de externe bevoegdheden van de Unie en de aard van haar buitenlands en veiligheidsbeleid.

**Titel VI** bevat slotbepalingen.

- De Unie heeft rechtspersoonlijkheid.
- De procedures voor herziening van de Verdragen en uittreding uit de EU zijn hier te vinden.

### 3 *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)*

Het Verdrag bepaalt in art. 1 lid 1 dat het de werking van de Unie regelt en de gebieden, de afbakening en de voorwaarden van uitoefening van haar bevoegdheden bepaalt.

Het Verdrag heeft zes delen:

Het **Eerste Deel** bevat 'de beginselen'.

- **Titel I** beschrijft de verschillende soorten bevoegdheden van de Unie (art. 3-6 VWEU).
  - Exclusieve bevoegdheden zijn alleen voor de Unie, en lidstaten mogen geen eigen regels maken, tenzij zij daartoe uitdrukkelijk zijn gemachtigd door de Unie. Voorbeelden zijn de douane-unie, de euro, en mededingingsregels in de interne markt.
  - Gedeelde bevoegdheden zijn gebieden waar de Unie bevoegd is op te treden, maar de lidstaten ook. Voorbeelden zijn de interne markt, sociaal beleid en milieu.
  - Ondersteunende of coördinerende bevoegdheden zijn gebieden waar de Unie de lidstaten alleen mag ondersteunen of coördineren. Voorbeelden zijn cultuur, onderwijs en volksgezondheid.
- **Titel II** (algemeen toepasselijke beginselen) gaat erover hoe de Unie haar beleid uitvoert. Het is de bedoeling dat er een goede samenhang is tussen de verschillende beleidsterreinen (art. 7 VWEU). De Unie zal bijvoorbeeld in al haar optredens rekening houden met belangen zoals werkgelegenheid, het milieu, en het bestrijden van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid (art. 8-10 VWEU).

Verder eist Titel II dat:

- de instellingen van de Unie hun werk zullen doen in een zo groot mogelijke openheid (art. 15 VWEU);
- de Unie de status van kerken, religieuze organisaties, levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties zal eerbiedigen (art. 17 VWEU).

Het **Tweede Deel** bevat de artikelen over burgerschap van de Unie en non-discriminatie.

Het **Derde Deel** bevat de artikelen over de verschillende beleidsterreinen van de Unie. Het heeft titels.

- Een aantal titels bevat de regels voor de interne markt, en het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in deze markt.
- Titel III bepaalt de bevoegdheden van de Unie op het gebied van landbouw en visserij.
- Titel V gaat over samenwerking op de gebieden van veiligheid, asiel, immigratie, strafrecht, en justitiële en politieke samenwerking.
- Titel VII bevat de regels over mededinging en belasting.
- Titel VIII bevat de bepalingen over economisch en monetair beleid: de euro en de ECB.
- Andere titels bevatten bevoegdheden en regels die te maken hebben met o.a. werkgelegenheid, sociale politiek, het Europees sociaal fonds, onderwijs, sport, cultuur, volksgezondheid, consumentenbescherming, technologische ontwikkeling, energie, milieu en toerisme.

Het **Vierde Deel** is ‘De associatie van de landen en gebieden overzee’. Veel landen, onder andere Nederland, hebben bijzondere betrekkingen met landen of gebieden elders in de wereld, bijvoorbeeld Aruba. De relatie van deze gebieden met de Unie is geregeld in dit deel.

Het **Vijfde Deel** is ‘Extern optreden van de Unie’. Het bevat de details van de bevoegdheden en beleidsterreinen van de Unie op het gebied van handelspolitiek, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp. Het bepaalt ook in hoeverre en wanneer de Unie