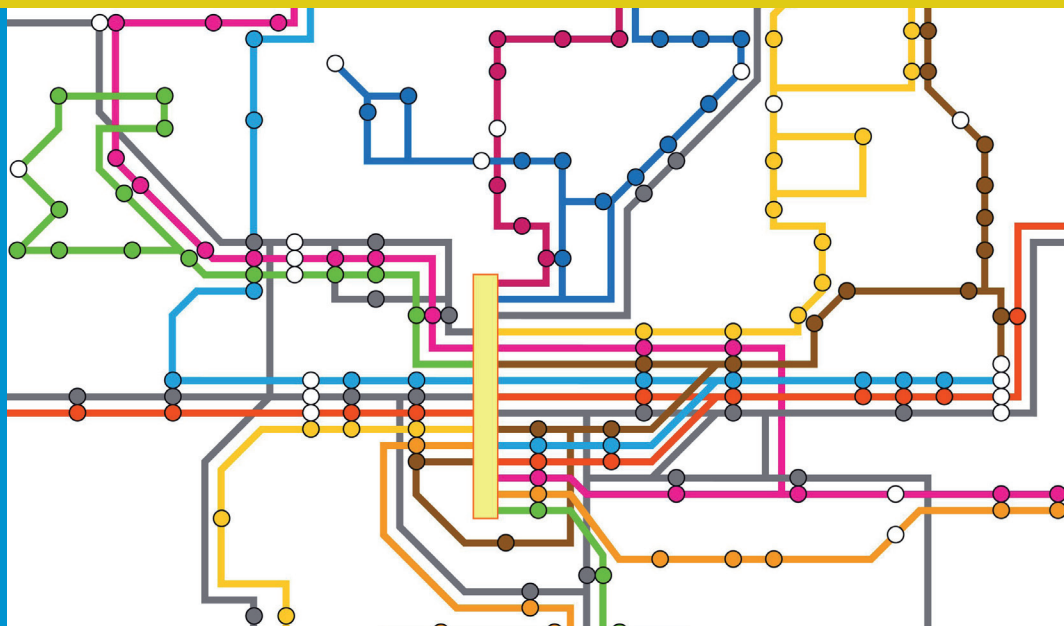




Rogier de Corte, Bertel De Groote en Diederik Bruloot

Privaatrecht in hoofdlijnen *Dertiende herziene editie*

Volume 1 | Inleiding tot het recht



intersentia

PRIVAATRECHT IN HOOFDLIJNEN
VOLUME 1. INLEIDING TOT HET RECHT

PRIVAATRECHT IN HOOFDLIJNEN

Volume 1
Inleiding tot het recht

Rogier DE CORTE
Bertel DE GROOTE
Diederik BRULOOT

Dertiende herziene editie

Eerste editie: 1992
Tweede editie: 1994
Derde editie: 2000
Vierde editie: 2001
Vijfde editie: 2003
Zesde editie: 2005
Zevende editie: 2008
Achtste editie: 2010
Negende editie: 2011
Tiende editie: 2012
Elfde editie: 2014
Twaalfde editie: 2015

De stof is bijgewerkt tot 1 augustus 2017.

Privaatrecht in hoofdlijnen. Volume 1. Inleiding tot het recht
Dertiende herziene editie
Rogier de Corte, Bertel De Groote en Diederik Bruloot

© 2017 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

Coverbeeld © iStockphoto.com/Jaap Hart

ISBN 978-94-000-0837-3
D/2017/7849/97
NUR 822

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

INHOUD

<i>Voorwoord</i>	v
<i>Beknopte inhoud</i>	xvii

DEEL I.

RECHTSFENOMEEN	1
----------------------	---

Hoofdstuk I. Concepten van recht. 3

Afdeling 1. Recht, een veelarmige bemoeial	3
§ 1. Materieel recht	4
§ 2. Rechtshandhaving	5
§ 3. Publiekrecht	5
§ 4. Privaatrecht	6
Afdeling 2. Rechtspositivistische opvatting	10
Afdeling 3. Functionele benadering	15
Afdeling 4. Inhoudelijke benadering	25
Afdeling 5. Law and economics – Rechtseconomie	26
Afdeling 6. Rechtssysteem en rechtsorde	30
Afdeling 7. Rechtsvinding	33
Afdeling 8. Het juridiseringsverschijnsel	36
Afdeling 9. Het recht als wetenschap	37

Hoofdstuk II. Regelproducenten 39 |

Afdeling 1. Wie zijn de regelproducenten?	39
Afdeling 2. Wetgever	40
§ 1. Begrip	40
§ 2. Soorten wetten	41
§ 3. Totstandkoming van wetgeving	49
§ 4. Gelding van de wet	59
§ 5. Hiërarchie, bevoegdheid en toetsing	62
Afdeling 3. Rechtspraak	68
Afdeling 4. Doctrine	71
Afdeling 5. Gewoonterecht	72
Afdeling 6. Billijkheid	72
Afdeling 7. Algemene rechtsbeginselen	73

Afdeling 8. Buitenlands recht	77
Afdeling 9. Private regelgeving	78
Hoofdstuk III. Regelarsenaal	79
Afdeling 1. Basisbegrippen.....	79
Afdeling 2. Staatsrecht	80
Afdeling 3. Bestuursrecht	81
Afdeling 4. Belastingrecht	83
Afdeling 5. Strafrecht	84
Afdeling 6. Algemeen privaatrecht	86
Afdeling 7. Bijzonder privaatrecht.....	86
§ 1. Ondernemingsrecht	86
§ 2. Intellectuele rechten.....	88
§ 3. Informaticarecht en rechtsinformatica.....	89
§ 4. Sociaal recht	89
Afdeling 8. Gerechtelijk privaatrecht	91
Afdeling 9. Grensoverschrijdend recht.....	91
§ 1. Internationaal recht of volkenrecht.....	91
§ 2. Recht van de Europese Unie.....	92
§ 3. Internationaal privaatrecht (IPR)	94
Afdeling 10. Rechtsdocumentatie	95
 DEEL II.	
ORGANIEKE ONDERSTEUNING VAN HET RECHT	97
 <i>TITEL I.</i>	
<i>BELGISCHE STAATSTRUCTUUR</i>	<i>99</i>
 Hoofdstuk I. Belgische federale instellingen.....	101
Afdeling 1. Kenmerken van de Belgische Staat.....	101
Afdeling 2. Grondwetgever	102
Afdeling 3. Indeling van het grondgebied	104
Afdeling 4. Rechten en vrijheden	105
Afdeling 5. Scheiding van de machten	108
Afdeling 6. Federale machten	109
§ 1. Federale wetgevende macht	109
§ 2. Federale uitvoerende macht	113
Afdeling 7. Grondwettelijk Hof	116
Afdeling 8. Raad van State	117
Afdeling 9. Rekenhof.....	119

Hoofdstuk II. De deelstaten	120
Afdeling 1. Gemeenschappen en gewesten	120
Afdeling 2. Beginselen van bevoegdheidsverdeling	127
Afdeling 3. Financiering	129
Afdeling 4. Constitutieve autonomie	130
Hoofdstuk III. Lokale instellingen	131
Afdeling 1. Provincie	131
Afdeling 2. Gemeente	133
Afdeling 3. Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn	135
<i>TITEL II.</i>	
<i>FISCALITEIT</i>	137
Hoofdstuk I. Definities	139
Hoofdstuk II. Overzicht	143
Afdeling 1. Federale belastingen	144
Afdeling 2. Regionale belastingen	147
Afdeling 3. Lokale belastingen	149
Hoofdstuk III. Grondslagen van het belastingrecht	150
Hoofdstuk IV. Geschillen en invordering	154
Hoofdstuk V. Internationalisering	159
<i>TITEL III.</i>	
<i>SUPRANATIONALE EN INTERNATIONALE INSTELLINGEN</i>	161
Hoofdstuk I. Europese Unie	163
Afdeling 1. Ontwikkeling van de Europese integratie	163
Afdeling 2. De lidstaten	172
Afdeling 3. De institutionele structuur van de Europese Unie	173
Hoofdstuk II. Benelux Unie	182
Hoofdstuk III. VN	184
Hoofdstuk IV. Het Internationaal Strafhof	187
Hoofdstuk V. Raad van Europa	188

DEEL III.

BASISCOMPONENTEN VAN HET RECHT 191

Hoofdstuk I. Het subjectief recht biedt de componenten 193

Hoofdstuk II. Rechtssubject 194

Afdeling 1. Begrip 194

Afdeling 2. Inhoud van de rechtspersoonlijkheid 194

Afdeling 3. Volkomen en onvolkomen rechtspersoonlijkheid 196

Afdeling 4. Soorten rechtssubjecten 198

§ 1. Indeling 198

§ 2. Het Belgisch recht en de ‘rechtspersoon’ 200

Afdeling 5. Feitelijke vereniging 200

Hoofdstuk III. Rechtsobject 203

Afdeling 1. Begrip 203

Afdeling 2. Verschillende goederen 204

§ 1. Goederen naargelang de eigenaar 204

§ 2. Goederen in en buiten de handel 207

§ 3. Lichamelijke en onlichamelijke goederen 207

§ 4. Verbruikbare en niet-verbruikbare goederen 207

§ 5. Vervangbare en niet-vervangbare goederen 208

§ 6. Deelbare en ondeelbare goederen 208

§ 7. Hoofdzaken en bijzaken 208

§ 8. Afzonderlijke goederen en gemeenschappen 209

§ 9. Tegenwoordige en toekomstige goederen 209

§ 10. Roerende en onroerende goederen 209

Afdeling 3. Informatie als rechtsgoed 212

Afdeling 4. Dierenrechten 216

Hoofdstuk IV. Het vermogen 217

Afdeling 1. Begrip 217

Afdeling 2. Vermogensfuncties 218

Afdeling 3. Vermogenssamenstelling 218

Afdeling 4. Het vermogen als verhaalsobject 221

§ 1. De regel 221

§ 2. Individuele uitvoering versus samenloop 221

§ 3. Insolventie en collectieve schuldenregeling 223

Hoofdstuk V. Subjectieve rechten	229
Afdeling 1. Begrip	229
Afdeling 2. Diversiteit	230
Afdeling 3. Uitoefening van subjectieve rechten	230
Hoofdstuk VI. Rechtsfeiten en rechtshandelingen	232
Afdeling 1. Ontstaansmomenten van rechtsbetrekkingen	232
Afdeling 2. Rechtsfeiten	232
Afdeling 3. Rechtshandelingen	233
§ 1. Begrip	233
§ 2. Soorten rechtshandelingen door overheid	234
§ 3. Wijze totstandkoming rechtshandelingen	234
§ 4. Bewijs	237
§ 5. Gevolgen voor derden	237
Afdeling 4. Uitoefening van persoonlijkheidsrechten	242
Hoofdstuk VII. Tijd als rechtsfactor	244
Afdeling 1. Het probleem	244
Afdeling 2. Verjaring in het civiel recht	245
§ 1. Algemeen	245
§ 2. Verkrijgende verjaring	246
§ 3. Bevrijdende verjaring	247
§ 4. Berekening	248
§ 5. Vervaltermijnen	249
§ 6. Vermoeden van betaling	250
Afdeling 3. Verjaring in het strafrecht	250
DEEL IV.	
RECHTSHANDHAVING	255
<i>TITEL I.</i>	
<i>PROCESRECHT</i>	259
Hoofdstuk I. Begrip	261
Hoofdstuk II. Kenmerken	263
Afdeling 1. Toegang tot de rechter	263
Afdeling 2. De rechter	264
Afdeling 3. De procedure	265

Hoofdstuk III. Het vonnis	269
Hoofdstuk IV. Rechtshulp	271
Afdeling 1. Begrip	271
Afdeling 2. Eerstelijnsrechtshulp (CJB)	272
Afdeling 3. Tweedelijnsrechtshulp (BJB)	272
Afdeling 4. Rechtsbijstand voor de rechter (BRB)	273
<i>TITEL II.</i>	
<i>DE RECHTER EN ZIJN MEDEWERKERS</i>	275
Hoofdstuk I. Rechterlijke macht – Grondwettelijke macht	277
Hoofdstuk II. Hoven en rechtbanken	280
Afdeling 1. Geen eenheid van rechtsmacht	280
Afdeling 2. Alleenzetelend rechter	281
Afdeling 3. Vredegerecht	281
Afdeling 4. Arrondissement	285
§ 1. Politierechtbank	285
§ 2. Rechtbank van eerste aanleg	286
§ 3. Arbeidsrechtbank	290
§ 4. Rechtbank van koophandel	291
§ 5. Arrondissementsrechtbank	294
Afdeling 5. Rechtsgebied	296
§ 1. Hof van beroep	296
§ 2. Arbeidshof	298
Afdeling 6. Assisenhof	298
Afdeling 7. Militaire rechtscolleges	300
Afdeling 8. Hof van Cassatie	300
Hoofdstuk III. Openbaar Ministerie	303
Hoofdstuk IV. Benoeming van magistraten	306
Hoofdstuk V. Hulpambtenaren en medewerkers	310
Afdeling 1. Referendarissen	310
Afdeling 2. Griffiers	310
Afdeling 3. Gerechtsdeurwaarders	310
Afdeling 4. Advocaten	311
Afdeling 5. Advocaten bij het Hof van Cassatie	312

Afdeling 6. Notaris	312
Afdeling 7. Bedrijfsjuristen.....	313
 <i>TITEL III.</i>	
<i>STRAFRECHTSPLEGING</i>	315
 Hoofdstuk I. Misdrijven en hun bestrafing	317
Afdeling 1. Misdrijf	317
Afdeling 2. Soorten misdrijven	319
Afdeling 3. Kenmerken	320
Afdeling 4. Straffen	321
 Hoofdstuk II. Strafrechtspleging	325
Afdeling 1. Kenmerken	325
Afdeling 2. Opsporen van misdrijven	327
Afdeling 3. Onderzoeken van misdrijven	329
Afdeling 4. Berechten van misdrijven	332
Afdeling 5. Strafregister	337
Afdeling 6. Strafuitvoering	338
 <i>TITEL IV.</i>	
<i>BURGERLIJKE RECHTSPLEGING</i>	341
 Hoofdstuk I. Begrip	343
 Hoofdstuk II. Kenmerken	345
 Hoofdstuk III. Kernbegrippen	349
Afdeling 1. Geschil – Conflict	349
Afdeling 2. Rechtsvordering	351
Afdeling 3. Geding	353
 Hoofdstuk IV. Minnelijke schikking en bemiddeling	358
 Hoofdstuk V. Gewoon geding	361
Afdeling 1. Drie stadia	361
Afdeling 2. Inleiding van de zaak	362
Afdeling 3. Behandeling	364
Afdeling 4. Berechting van de zaak	366

Afdeling 5. Gerechtskosten	368
Afdeling 6. Tussengeschillen	369
Afdeling 7. Excepties – Nietigheid	370
Hoofdstuk VI. Rechtsmiddelen	372
Afdeling 1. Begrip	372
Afdeling 2. Verzet	373
Afdeling 3. Hoger beroep	373
Afdeling 4. Voorziening in cassatie.	375
Hoofdstuk VII. Bijzondere rechtsplegingen	377
Afdeling 1. Verzoekschrift eenzijdige rechtspleging	377
Afdeling 2. Verzoekschrift procedure op tegenspraak.	378
Afdeling 3. Kort geding.	378
Hoofdstuk VIII. Executierecht.	380
<i>TITEL V.</i>	
<i>BEWIJSRECHT</i>	385
Hoofdstuk I. Probleem van het bewijsrecht.	387
Hoofdstuk II. Basissystemen in het bewijsrecht.	390
Hoofdstuk III. Bewijs in het burgerlijk recht	392
Afdeling 1. De bewijslast.	392
Afdeling 2. Bewijsmiddelen – Rechtshandelingen	394
§ 1. Voorrang voor geschriften	394
§ 2. Bewijsmiddelen.	397
Afdeling 3. Het bewijs van rechtsfeiten	408
Afdeling 4. De onderzoeksmaatregelen	409
§ 1. Partij-initiatief	409
§ 2. Bewijstechnieken	409
Afdeling 5. De impact van enkele nieuwe technologieën op het bewijsrecht ...	414
§ 1. Afschriften aangemaakt met behulp van technologische hulpmiddelen (kopieën, fotokopieën, scans, faxen en afdrukken van e-mails).	414
§ 2. Beeld en geluid	414
§ 3. E-mail.	415
§ 4. SMS.	416

Hoofdstuk IV. Bewijs in het strafrecht	417
Hoofdstuk V. Onrechtmatig verkregen bewijs	420
<i>Wettenregister</i>	421
<i>Trefwoordenregister</i>	429

HOOFDSTUK I

EUROPESE UNIE*

- BARENTS, R. en BRINKHORST, L.J., *Grondlijnen Europees Recht*, Deventer, Kluwer, 2006, 646 p.
- DEHULLU, C., *Van Europese Gemeenschappen tot Europese Unie, Wegwijs in de Verdragen*, Acco, 2013, 260 p.
- KOOIJMANS, H., *Internationaal Publiekrecht in vogelvlucht*, Deventer, Kluwer, 2008, 403 p.
- LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 753 p.
- LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *European Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, 1334 p.
- VOS, H., *Besluitvorming in de Europese Unie. Een survival kit*, Leuven, Acco, 2015, 224 p.

AFDELING 1. ONTWIKKELING VAN DE EUROPESE INTEGRATIE

De Europese Unie is het resultaat van een stapsgewijze, dynamische ontwikkeling: van een economisch samenwerkingsverband tussen staten is het uitgegroeid tot een structuur met grondwettelijke kenmerken.¹⁵⁶ De interne markt is het vehikel geweest tot een veel bredere politieke en justitiële samenwerking.

Hieronder schetsen we eerst de stapsgewijze ontwikkeling van de Unie om vervolgens de institutionele structuur toe te lichten.

340. INITIËLE VERDRAGEN – De oorsprong van de Europese Unie ligt in drie initiële verdragen waarbij drie Gemeenschappen werden opgericht. Van de drie oorspronkelijke verdragen was het EEG-Verdrag verreweg het belangrijkste (zie randnummer 350).

* Actualisering: Catharina DEHULLU.

¹⁵⁶ De Europese Unie is geen staat, maar heeft wel kenmerken van een constitutioneel systeem. Het rechtstreeks verkozen Parlement kan samen met de Raad op heel wat domeinen wetgevend optreden en beslissingen nemen die bindend zijn voor de burgers (verordeningen) of voor de lidstaten (richtlijnen). De Verdragen kunnen samen met het Handvest van de Grondrechten gezien worden als de grondwettelijke basisdocumenten, waarin de macht van de Instellingen wordt afgelijnd. Overigens werd in 2003 een poging ondernomen om voor de Unie een grondwet uit te werken, maar het project werd in een aantal referenda verworpen.

Alleen het EGKS-Verdrag werd afgesloten voor een bepaalde periode, namelijk 50 jaar. Dat Verdrag bestaat dus sinds 23 juli 2002 niet meer. De andere Verdragen zijn afgesloten voor onbepaalde duur.

341. POLITIEKE SAMENWERKING – Na de oprichting van de EEG wilden een aantal lidstaten snel voortgaan met de verdieping van de integratie. Voorstanders van de Europese integratie hebben de economische integratie altijd gezien als een middel om uiteindelijk ook tot een nauwere politieke samenwerking te komen. Ondanks enkele initiatieven daartoe¹⁵⁷, geraakte die politieke samenwerking lange tijd niet uit de startblokken. Pas in de jaren 1970 werd met het rapport Davignon (27 oktober 1970)¹⁵⁸ de basis gelegd voor de Europese Politieke Samenwerking (EPS). De EPS betrachtte een – vrij losse – vorm van samenwerking tussen de lidstaten op het vlak van Buitenlandse Zaken, functioneerde buiten de institutionele gemeenschapsstructuur en had geen verdragsrechtelijke basis.

342. SAMENWERKING OP HET VLAK VAN JUSTITIE EN POLITIE. Intussen (1975) was ook een begin gemaakt met een vorm van Europese samenwerking op het vlak van Justitie en Binnenlandse Zaken. Als gevolg van het internemarkt-programma (Europese Akte, zie hieronder) werd de afschaffing van de binnengrenzen in het vooruitzicht gesteld. Daarmee zouden ook de controles op het personenverkeer aan die binnengrenzen verdwijnen. Misdaadbestrijding en controle op het asiel- en migratieverkeer moest dus anders worden aangepakt en meer bepaald worden verlegd naar de buitengrenzen. Daarvoor waren bindende afspraken tussen de lidstaten noodzakelijk, maar niet alle lidstaten waren bereid daartoe over te gaan en al helemaal niet in het kader van de Gemeenschap. Daarom besloten enkele lidstaten om buiten het EEG-Verdrag en op intergouvernementele basis over te gaan tot samenwerking: Frankrijk, Duitsland en de Benelux-landen ondertekenden op 14 juni 1985 het Schengenakkoord en op 19 juni 1990 de Schengenovereenkomst ter uitvoering van het akkoord. De Schengenakkoorden hadden dus tot doel de controle aan de buitengrenzen van de Schengenstaten te versterken. Op die manier ontstond er binnen de Schengenzone een vrij verkeer van personen voor onderdanen van de lidstaten en voor die van derde landen.

343. DE EUROPESE AKTE VAN 17 FEBRUARI 1986, IN WERKING GETREDEN OP 1 JULI 1987 – Reeds voor het Verdrag betreffende de Europese Unie, werden de oorspronkelijke verdragen een aantal keer aangepast. Maar de eerste *substantiële* bijstellingen kwamen er pas met de Europese Akte (1986), die van groot belang is geweest voor de Europese integratie.

¹⁵⁷ Bv. de mislukte Europese Politieke Gemeenschap (1952) en het halfslachtige voorstel van De Gaulle tot oprichting van een Politieke Unie (1961-1962).

¹⁵⁸ Te vinden op https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/1aa3beac-f8b7-4300-8da9-2f66ebe32ff8/Resources#4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5_fr&overlay.

- a) het Fusieverdrag van 8 april 1965, fusioneerde de belangrijkste instellingen van de drie Gemeenschappen, (EGKS, EEG en EURATOM), m.n. de Raad en de Commissie. De Parlementaire Vergadering en het Hof van Justitie hadden ze al gemeen. Het betrof een fusie van de organen. De Gemeenschappen bleven als afzonderlijke rechtspersonen bestaan;
- b) het besluit van 20 september 1976 en de daaraan gehechte akte is geen verdrag maar een besluit van de Raad dat de directe verkiezing van het Europees Parlement invoerde en daarom het karakter heeft van primair recht. De eerste rechtstreekse verkiezingen hadden plaats in 1979. De directe verkiezingen verhoogden het democratisch gehalte van het Europees Parlement in het bijzonder en van de Europese Gemeenschappen in het algemeen. Als gevolg ervan werden ook de bevoegdheden van het Parlement gestaag uitgebreid;
- c) de Europese Akte (of het Verdrag van Luxemburg) van 17 februari 1986 stelde vooreerst de voltooiing van de gemeenschappelijke of interne markt in het vooruitzicht per 1 januari 1993 (het zogenaamde interne markt-programma). Op institutioneel vlak werd de besluitvorming versoepeld door de invoering van de (gekwalificeerde) meerderheidsregel in de Raad en werd de positie van het Europees Parlement versterkt door de invoering van de samenwerkings-procedure. De oorspronkelijke raadplegingsprocedure verdween niet, maar werd teruggedrongen tot de meer gevoelige materies (fiscaliteit, vrij verkeer werknemers, landbouw). Het Verdrag kende ook nieuwe bevoegdheden toe aan de EEG (o.a. milieu). Ten slotte werd in de Akte melding gemaakt van de EPS (zie vorig nummer), die tot dan geen plaats had in de Verdragen.

Belangrijke wijzigingen aangebracht door de Europese Akte aan het EEG-Verdrag	
1. Van gemeenschappelijke markt naar interne markt	- Er wordt een uiterlijke datum vooropgesteld waartegen de interne markt moet voltooid worden (1 januari 1993) - De besluitvormingsprocedure wordt bijgestuurd: naast de raadplegingsprocedure wordt voor de materies die van belang zijn voor het verder realiseren van de interne markt een nieuwe procedure ingevoerd: de samenwerkingsprocedure. Het Parlement krijgt er een grotere rol toegewezen. - Bij stemming in de Raad wordt voor diezelfde materies afgestapt van de unanimiteitsregel, die plaats moet maken voor de gekwalificeerde meerderheidsregel. - De EEG krijgt een aantal nieuwe bevoegdheden, die nauw verbonden zijn met de interne markt.
2. De EPS	- De EPS krijgt een eigen secretariaat. - De positie van de Europese Raad wordt bevestigd. - Op die manier krijgt de EPS een bescheiden verdragsrechtelijke basis.

344. INTERNE MARKT – Alvorens de verdere ontwikkelingen te behandelen en gezien het belang van de interne markt voor de realisatie van de Europese Integratie, gaan we hier even dieper in op dit concept. De oorspronkelijke doelstelling van de EEG was het realiseren van een *gemeenschappelijke markt*. Vooral vanaf de Tweede Wereldoorlog werd er geëxperimenteerd met allerlei vormen van economische samenwerking tussen meerdere landen. Een vrijhandelszone en douane-unie zijn daar klassieke voorbeelden van. Bij beide vormen van samenwerking gaat het om het liberaliseren van het goederenverkeer: aan het importeren van goederen vanuit landen die deel uitmaken van de samenwerking, worden minder of geen belemmeringen meer gesteld. Bij een vrijhandelszone worden de onderlinge douanerechten (import- en exportrechten) tussen de betrokken landen afgeschaft. Bij een douane-unie wordt bovendien een gemeenschappelijk buiten-tarief ingesteld, dit wil zeggen dat de betrokken landen bij de import van goederen uit derde landen eenzelfde tarief hanteren.

Een gemeenschappelijke markt gaat nog een stap verder en wil niet alleen het goederenverkeer liberaliseren, maar ook het personen-, diensten- en kapitaalverkeer.¹⁵⁹ Het realiseren van de Europese gemeenschappelijke markt heeft verschillende decennia in beslag genomen, maar met de Europese Akte wordt de voltooiing ervan in het vooruitzicht gesteld. Overigens spreekt men van dan af niet langer van de gemeenschappelijke markt, maar van de *interne markt*. Dat heeft ermee te maken dat de binnengrenzen – de grenzen tussen de landen die deel uitmaken van de Europese Gemeenschap – ook materieel verdwijnen en dat het goederen- en personenverkeer aan de binnengrenzen niet langer gecontroleerd wordt. Ter compensatie wordt de controle aan de buitengrenzen versterkt. Dat laatste is de essentie van de Schengenakkoorden.

345. VERDRAG VAN MAASTRICHT VAN 7 FEBRUARI 1992 EN IN WERKING GETREDEN OP 1 NOVEMBER 1993. Vanaf halfweg de jaren 70 werd gezocht naar een manier om al die diverse vormen van samenwerking tussen de lidstaten – zowel de economische, de politieke als de justitiële/politionele – bijeen te brengen in een overkoepelende structuur.

Met het Verdrag van Maastricht of het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU), richtten de verdragsluitende partijen “een Europese Unie op, gegrond op de Europese Gemeenschappen en aangevuld met het beleid en de samenwerkingsvormen die bij het EU-Verdrag worden ingesteld” (art. 1 EU-Verdrag, nu art. 1 VEU). De toenmalige ‘Europese Unie’ moet dus begrepen worden als een juridisch kader dat een band legt rond de Gemeenschappen, de EPS en de justitiële en politieke

¹⁵⁹ Werknemers van een land dat deel uitmaakt van de gemeenschappelijke markt moeten vrij werk kunnen zoeken in de andere landen; bedrijven moeten zich vrij kunnen vestigen in alle landen van de gemeenschappelijke markt; vrije beroepen (zoals architecten) moeten hun diensten over de hele gemeenschappelijke markt kunnen aanbieden en het kapitaal moet er vrij kunnen circuleren.

samenwerking.¹⁶⁰ Als gevolg daarvan beschikten de Gemeenschappen én de aanvullende vormen van samenwerking voortaan over één institutioneel kader, bestaande uit de Europese Raad, het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en de Rekenkamer. Maar het Verdrag van Maastricht verleende aan de Unie geen rechtspersoonlijkheid.

Door het Verdrag van Maastricht kreeg de EPS een uitgebreide verdragsbasis en veranderde ook van naam in het ‘Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid’ of het GBVB. De justitiële samenwerking werd verder gezet onder de benaming ‘Samenwerking op het vlak van Justitie en Binnenlands Zaken’ of de SJBZ. De EEG, omgedoopt tot EG¹⁶¹, het GBVB en de SJBZ vormden de drie zuilen van de Griekse tempel, die verder wordt toegelicht (zie randnummer 346).

Het nieuwe Verdrag versterkte ook de positie van het Europees Parlement door het invoeren van een nieuwe besluitvormingsprocedure (de medebeslissingsprocedure) en door het verder terugdringen van de unanimiteitsregel.

Het legde tevens de basis voor de Europese Monetaire Unie (de EMU) en de invoering van de euro.

De hele Europese integratie berust vanaf dan eigenlijk op twee Verdragen: het EG-Verdrag en het EU-Verdrag (het EGKS-Verdrag was van beperkte duur en ook het EGA-Verdrag laten we hier verder buiten beschouwing als té technisch en voor de integratie ook van veel minder belang). Alle andere Verdragen die we eerder hebben besproken of die hierna aan bod komen, brengen enkel wijzigingen aan aan die twee basisverdragen, al gaat het daarbij vaak om zeer belangrijke amenderingen. Wel is het EG-Verdrag in 2007 (Verdrag van Lissabon) van naam veranderd naar ‘Verdrag betreffende de Werking van Europese Unie’ (zie randnummer 349).

Belangrijkste vernieuwingen aangebracht door het Verdrag van Maastricht	
1. Wijzigingen aan het bestaande EEG-Verdrag	– Het Verdrag verandert van naam en wordt het EG-Verdrag. – Er worden nieuwe materies onder de bevoegdheid van de Gemeenschap gebracht, bv. consumentenbescherming. – De Monetaire Unie wordt geïntroduceerd en de basisbeginselen ervan worden vastgelegd.

¹⁶⁰ De bedoeling van het Unie-concept was een zekere eenheid en orde te brengen in de drie domeinen waarop de lidstaten weliswaar reeds samenwerkten, maar volgens uiteenlopende methoden en met verschillende instrumenten. Het Unie-concept moet dan begrepen worden als een overkoepelend dak, dat de hele bestaande constructie bij elkaar moet houden en de elementen ervan (de EEG, de EPS en de justitiële samenwerking) beter op elkaar moet afstemmen (zie tempelstructuur).

¹⁶¹ Vanaf het Verdrag van Maastricht spreekt men niet meer van het EEG, maar van het EG-Verdrag, het Verdrag dus betreffende de Europese Gemeenschap. De “E” van economisch werd gedropt omdat het werkingsterrein van de Gemeenschap verruimd was tot andere dan economische domeinen, bv milieu.

2. Het nieuwe EU-Verdrag	– De EPS wordt uitgewerkt tot het GBVB. – De samenwerking op politieel en justitieel vlak wordt uitgewerkt tot de SJBZ.
--------------------------	--

346. TEMPELSTRUCTUUR – Vanaf het Verdrag van Maastricht tot aan het Verdrag van Lissabon werd de Europese constructie dikwijls vergeleken met een Griekse tempel: een fronton op drie zuilen.

Hoewel die tempelstructuur met het Verdrag van Lissabon is verdwenen, is het voor een goed begrip van de werking en ontwikkeling van de Europese Unie van belang even bij die metafoor stil te blijven staan.

Het fronton vormde de overkoepelende Europese Unie. De pijlers of zuilen waren dan respectievelijk de Gemeenschappen, vooral dan de EG met de interne markt als harde kern, het GBVB en de SJBZ, later de PJSS.

De eerste zuil, ook wel de communautaire pijler genoemd, had vooral betrekking op economische aangelegenheden en werd als supranationaal gekwalificeerd, omdat het gemeenschapsrecht (nu het Unierecht) dat eruit voortvloeit wezenlijk verschilt van het klassiek verdragsrecht. De lidstaten hebben immers een deel van hun soevereiniteit overgedragen aan de gemeenschapsinstellingen, later de Unie-instellingen. Als gevolg daarvan konden/kunnen die instellingen bijvoorbeeld normen uitvaardigen (verordeningen) die in de lidstaten rechtstreeks bindend zijn voor particulieren zonder dat de nationale overheid nog dient tussen te komen.¹⁶² Particulieren kunnen de naleving ervan afdwingen voor de nationale rechtbanken.

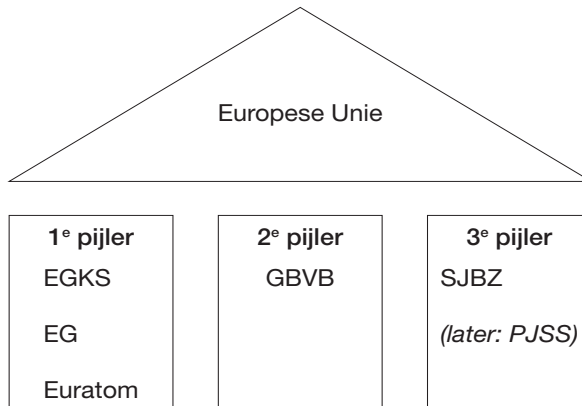
De tweede pijler bevatte het gemeenschappelijk beleid inzake buitenlandse zaken. Deze pijler was op een intergouvernementele leest geschoeid. Alle beslissingen werden genomen in de Raad (bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten op ministerieel niveau) en met unanimité.¹⁶³ Dat betekent dat de lidstaten in wezen de macht aan zich hielden.

De derde pijler behelsde de politieke en justitiële samenwerking en was aanvankelijk ook zuiver intergouvernementeel, maar werd vanaf het Verdrag van Amsterdam enigszins ‘gecommunautariseerd’ en hield dan het midden tussen een intergouvernementele en een supranationale manier van samenwerken.¹⁶⁴

¹⁶² Een goed voorbeeld van een verordening uit die periode die de interne markt betreft, is Verordening (EG) nr. 1487/94 van de Raad van 24 juni 1994 tot vaststelling van de basis- én aanlooprij voor bloemkool, perziken, citroenen, tomaten, abrikozen, peren en aubergines voor juli 1994.

¹⁶³ Een voorbeeld van een handeling inzake buitenlands beleid uit die periode is Besluit 2003/874/GBVB van de Raad van 8 december 2003 houdende uitvoering van Gemeenschappelijk Optreden 2003/472/GBVB met het oog op een bijdrage aan het samenwerkingsprogramma van de Europese Unie voor non-proliferatie en ontwapening in de Russische Federatie.

¹⁶⁴ Een voorbeeld van een besluit betreffende de politieke en justitiële samenwerking is het Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.



347. VERDRAG VAN AMSTERDAM (2 OKTOBER 1997) EN VERDRAG VAN NICE (26 FEBRUARI 2001) – Met het Verdrag van Maastricht komt de Europese integratie in een stroomversnelling. Het aantal lidstaten wordt gestadig opgetrokken naar 25, later 28 en de basisverdragen worden in een snel tempo aangepast. We bespreken hier de belangrijkste wijzigingen:

- Door het *Verdrag van Amsterdam*, in werking getreden op 1 mei 1999, worden vooreerst een aantal onderwerpen overgebracht van de derde zuil naar de eerste. Concreet worden de vraagstukken van immigratie, visum, asiel en rechterlijke samenwerking op het gebied van burgerlijke en handelszaken ‘gecommunautariseerd’. Alleen de politieke en justitiële samenwerking in *strafzaken* blijft in de derde zuil, die meteen ook van naam verandert in de PJSS. Een ander belangrijke bijsturing betreft de Schengenakkoorden. Op het ogenblik van het afsluiten van het Verdrag van Amsterdam waren alle lidstaten toegetreden tot de akkoorden, met uitzondering van Ierland en het Verenigd Koninkrijk.¹⁶⁵ Daarom werden die akkoorden geïntegreerd in de Verdragen, hetzij in het EG-Verdrag, hetzij in de derde pijler (EU-Verdrag). Tussen de lidstaten zijn de Schengenakkoorden dus vervallen.¹⁶⁶ Maar omdat ook een aantal niet-lidstaten zijn toegetreden, blijven de akkoorden voor die staten bestaan, die overigens bij de verdere ontwikkeling van het Schengen-acquis¹⁶⁷ betrokken worden. Het betreft IJsland, Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland.

¹⁶⁵ Denemarken heeft een uitzonderingspositie bedongen: het is in principe gebonden door het Schengen-acquis, maar neemt niet deel aan de maatregelen op het vlak van asiel, migratie, justitiële samenwerking in burgerlijke zaken enz.

¹⁶⁶ Voor Roemenië, Bulgarije, Kroatië en Cyprus is het Schengen-acquis nog niet in werking getreden.

¹⁶⁷ Onder ‘acquis’ moet begrepen worden, de (juridische) verworvenheden van de Europese Unie, die door nieuwe lidstaten bij hun toetreding niet meer in vraag gesteld kunnen worden en zonder meer moeten worden overgenomen. Hier betreft het meer specifiek de juridische verworvenheden van de Schengen-overeenkomsten.

- Het *Verdrag van Nice*, in werking getreden op 1 februari 2003, voerde vooral een aantal institutionele hervormingen door, gezien de op stapel staande uitbreiding van de Unie met 10 tot 12 nieuwe lidstaten. Men kwam evenwel niet toe aan een globale herdenking van de institutionele architectuur van de Unie. De verdragsluitende Staten waren zich nochtans bewust van de noodzaak daaraan: in een verklaring aangehecht aan het Verdrag van Nice drukten zij de intentie uit een breed debat over de toekomst van Europa op gang te brengen aan de hand van een aantal thema's. Het is deze intentie die ten slotte geleid heeft tot een ontwerp van Europese Grondwet (zie volgend nummer).

348. DE EUROPESE GRONDWET – Omdat het Verdrag van Nice geen bevredigend antwoord had kunnen geven op de vraag naar de verdere staatkundige inrichting van de Europese Unie, werd op de top van Laken van 14 en 15 december 2001 beslist een Europese Conventie in het leven te roepen met als opdracht een ontwerp van Europese Grondwet voor te bereiden. De Conventie begon haar werkzaamheden in maart 2002 onder het voorzitterschap van Valéry Giscard d'Estaing, en sloot ze af in juni 2003.

Het 'Ontwerpverdrag tot Instelling van een Europese Grondwet' dat het resultaat was van de werkzaamheden, werd op 29 oktober 2004 te Rome ondertekend. Daarna moesten de lidstaten het ontwerp goedkeuren en ratificeren. Een aantal lidstaten hebben daarbij geopteerd voor de procedure van het referendum. In Nederland en in Frankrijk zijn de referenda negatief uitgevallen. Als gevolg daarvan is het ontwerp van Europese Grondwet nooit in werking getreden.

349. VERDRAG VAN LISSABON – Na de afwijzing van de Europese Grondwet verkeerde de Europese Unie in een impasse. Verdere institutionele hervorming drong zich op, maar men was er tot dusver niet in geslaagd ze door te voeren. Daarom werd in 2007 onder Duits voorzitterschap onderhandeld over een nieuw verdrag, dat ten slotte werd aangenomen op 13 december 2007 te Lissabon, en daarom de geschiedenis is ingegaan als het Verdrag van Lissabon. Ondanks een eerste negatief referendum in Ierland, werd het door alle staten goedgekeurd en geratificeerd en trad het in werking op 1 december 2009.

Zeker inhoudelijk is het Verdrag sterk geïnspireerd op het Ontwerp van Grondwet. Maar in tegenstelling tot het Ontwerp van Grondwet, worden de bestaande Verdragen (het EG-Verdrag en het EU-Verdrag) behouden. Ze worden evenwel in verregaande mate gewijzigd. Het Verdrag van Lissabon heeft dus evenmin als het Verdrag van Amsterdam en van Nice een zelfstandige betekenis: eenmaal de wijzigingen die het aanvoert, aangebracht zijn in de bestaande Verdragen, wordt het Verdrag van Lissabon een lege doos.

350. VERDWIJNEN VAN DE PIJLERSTRUCTUUR – Met het Verdrag van Lissabon verdwijnt de tempel- of pijlerstructuur. De derde pijler wordt immers afgeschaft

en het Verdrag betreffende de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag) krijgt een andere naam. Het wordt nu het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Daarmee verdwijnt ook de Europese Gemeenschap: enkel de Europese Unie blijft bestaan en verwerft rechtspersoonlijkheid.¹⁶⁸ In het nieuwe Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU) zijn de basisbeginselen¹⁶⁹ van de Unie neergelegd, treft men artikelen betreffende het institutioneel kader aan en wordt het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid als beleidsdomein verder uitgewerkt. Alle andere beleidsdomeinen zijn samengebracht in of overgeheveld naar het VWEU: interne markt, landbouwbeleid, asiel- en migratiebeleid, politieke en justitiële samenwerking, milieubeleid enz. Het Buitenlands en Veiligheidsbeleid behoudt dus een eigen regime en beslissingen worden er in beginsel met unanimiteit genomen.

Overzicht van de verdragen

Verdrag	Datum van verdrag	Datum van inwerkingtreding	Kernwoorden en belangrijkste vernieuwingen
Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal	18 april 1951	23 juli 1952	productie van kolen en staal komt onder gemeenschappelijk toezicht
Europese Economische Gemeenschap	25 maart 1957	1 januari 1958	gemeenschappelijke markt
Europese Gemeenschap voor atoomenergie	25 maart 1957	1 januari 1958	samenwerking inzake onderzoek naar de vreedzame aanwending van kernenergie
Fusieverdrag	8 april 1965	1 juli 1967	fusioneren van de instellingen
Europese Akte	17 en 18 februari 1986	1 juli 1987	interne markt
Verdrag betreffende de Europese Unie	7 februari 1992	1 november 1993	de Unie als overkoepelend concept: de tempelstructuur; introductie van een munteenheid; medebeslissingsprocedure

¹⁶⁸ Rechtspersoonlijkheid is een juridische constructie waardoor een onderneming of organisatie (hier een Europese/internationale organisatie) drager kan zijn van rechten en plichten die normaal worden toegeschreven aan individuen: net als fysieke personen kunnen rechtspersonen contracten afsluiten, een vermogen hebben, schulden aangaan en – in de context van de Europese Unie – verdragen sluiten; ze kunnen aansprakelijk gesteld worden voor schade en verplicht worden tot het betalen van schadevergoeding enz.

¹⁶⁹ De basisbeginselen betreffen de doelstellingen van de Unie, de relaties tussen de Unie en de lidstaten (vooral de verdeling van bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten) en de eerbiediging van de grondrechten en van de democratie door de Unie zowel als door de lidstaten.

Verdrag	Datum van verdrag	Datum van inwerkingtreding	Kernwoorden en belangrijkste vernieuwingen
Verdrag van Amsterdam	2 oktober 1997	1 mei 1999	Schengen-aquis
Verdrag van Nice	26 februari 2001	1 februari 2003	hervorming van de instellingen, Handvest van de Grondrechten van de EU
Verdrag betreffende een grondwet voor Europa	29 oktober 2004	Niet in werking getreden	
Verdrag van Lissabon	13 december 2007	1 december 2009	gemeenschapsconcept wordt vervangen door het Unie-concept; tempelstructuur verdwijnt; het GBVB wordt uitgediept

AFDELING 2. DE LIDSTATEN

351. Onderstaande tabel geeft enkele cijfers betreffende het lidmaatschap van de Unie¹⁷⁰: de eerste kolom geeft een overzicht van het huidige aantal lidstaten, de datum van hun toetreding en hun munt; de tweede kolom betreft het aantal inwoners, stand 1 januari 2017; de derde kolom, het aantal zetels dat de lidstaat heeft in het Europees Parlement; de vierde kolom de hoofdstad van de lidstaat en de vijfde kolom de hoofdzetel(s) van de instellingen.

Land			Aantal inwoners 2017	EP	Taal	hoofdstad	instellingen
1	1957	België EUR	11.365.834	21	Nederlands, Frans, Duits	Brussel	Commissie + Parlement
2	1973	Denemarken DKK (Deense kroon)	5.748.769	13	Deens	Kopenhagen	
3	1957	Duitsland EUR	82.800.000	96	Duits	Berlijn	ECB
4	1995	Finland EUR	5.503.297	13	Fins	Helsinki	
5	1957	Frankrijk EUR	67.024.459	74	Frans	Parijs	Parlement
6	1981	Griekenland EUR	10.757.293	21	Grieks	Athene	
7	1973	Ierland EUR	4.774.833	11	Engels	Dublin	
8	1957	Italië EUR	60.589.445	73	Italiaans	Rome	
9	1957	Luxemburg EUR	590.667	6	Duits, Frans	Luxemburg	HvJ
10	1957	Nederland EUR	17.081.507	26	Nederlands	Den Haag	
11	1995	Oostenrijk EUR	8.772.865	18	Duits	Wenen	
12	1986	Portugal EUR	10.309.573	21	Portugees	Lissabon	

¹⁷⁰ Voor meer demografische informatie, zie: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00001&plugin=1>.

Land			Aantal inwoners 2017	EP	Taal	hoofdstad	instellingen
13	1986	Spanje EUR	46.528.966	54	Spaans	Madrid	
14	1973	Verenigd Koninkrijk GBP (Brits pond) ¹⁷²	65.808.573	73	Engels	Londen	
15	1995	Zweden SEK (Zweedse kroon)	9.995.153	20	Zweeds	Stockholm	
16	2004	Cyprus EUR	854.802	6	Grieks, Turks	Nicosia	
17	2004	Estland EUR	1.315.635	6	Ests	Tallinn	
18	2004	Hongarije HUF (forint)	9.797.561	21	Hongaars	Boedapest	
19	2004	Letland LVL (lats)	1.950.116	8	Lets	Riga	
20	2004	Litouwen LTL (litas)	2.847.904	11	Litouws	Vilnius	
21	2004	Malta EUR	440.433	6	Maltees, Engels	Valletta	
22	2004	Polen PLN (zloty)	37.972.964	51	Pools	Warschau	
23	2004	Slowakije EUR	5.435.343	13	Slowaaks	Bratislava	
24	2004	Slovenië EUR	2.065.895	8	Sloveens	Ljubljana	
25	2004	Tsjechië CZK (Tsjechische kroon)	10.578.820	21	Tsjechisch	Praag	
26	2007	Bulgarije BGN (lev)	7.101.859	17	Bulgaars	Sofia	
27	2007	Roemenië RON (Roemeense leu)	19.638.309	32	Roemeens	Boekarest	
28	2013	Kroatië HRK (kuno)	4.154.213	11	Kroatisch	Zagreb	

AFDELING 3. DE INSTITUTIONELE STRUCTUUR VAN DE EUROPESE UNIE

352. INSTELLINGEN – De voornaamste organen van de Europese Unie worden ‘Instellingen’ genoemd. Het zijn:

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

¹⁷¹ Na een referendum over het verlaten van de Europese Unie op 23 juni 2016, werd eind maart 2017 door Groot-Brittannië art. 50 VEU geactiveerd. Art. 50 betreft de mogelijkheid voor een lidstaat om zich terug te trekken uit de Europese Unie. Van die mogelijkheid wil het Verenigd Koninkrijk nu dus gebruikmaken. Voor die uittreding wordt algemeen de term ‘Brexit’ gebruikt. Op 17 juni 2017 werden de onderhandelingen voor de Brexit opgestart en de hele uittredingsprocedure zou afgerond moeten zijn begin april 2019, tenzij de Europese Raad met eenparigheid instemt met de verlenging van deze termijn.

Daarnaast functioneren ook nog enkele andere organen, zoals de Raad van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité.

353. HET EUROPEES PARLEMENT (art. 14 VEU en art. 223-234 VWEU) – Het Europees Parlement is van alle instellingen de meest herkenbare. Het Parlement wordt rechtstreeks verkozen en treedt op als volwaardige wetgever naast de Raad.

354. A. Samenstelling. Sinds 1979 worden de leden van het Parlement rechtstreeks verkozen voor een periode van 5 jaar. Het Parlement bestaat uit 751 leden. Volgens artikel 14, lid 2 van het VEU mag dat cijfer niet omhoog (“Hun aantal bedraagt niet meer dan zevenhonderdvijftig, plus de voorzitter”).¹⁷²

De parlementsleden zetelen in Europese politieke fracties.¹⁷³ Het Parlement zetelt in Brussel en in Straatsburg.

355. B. Bevoegdheden. Sinds het Verdrag van Maastricht heeft zich een trend ingezet waarbij de positie van het Parlement systematisch werd opgewaardeerd en zijn bevoegdheden versterkt. De belangrijkste bevoegdheden van het Europees Parlement zijn: wetgeving, begroting en controle.

356. I. Wetgeving. Wat betreft de totstandkoming van wetgeving heeft het Verdrag van Maastricht voor bepaalde materies een nieuwe procedure ingevoerd, namelijk de *medebeslissingsprocedure*¹⁷⁴, die het Parlement op voet van gelijkheid plaatst met de Raad. Met de Verdragen van Amsterdam, Nice en vooral Lissabon is het toepassingsdomein van deze procedure zodanig verruimd, dat ze in het VWEU als ‘de gewone wetgevingsprocedure’ wordt omschreven (art. 289 en 294 VWEU). De andere wetgevingsprocedures, waar de inbreng van het Parlement geringer is, worden teruggedrongen naar een beperkt aantal domeinen en worden in het VWEU omschreven als de ‘bijzondere wetgevingsprocedures’ (art. 289 VWEU). Ze komen grotendeels neer op de vroegere raadplegingsprocedure en instemmingsprocedure (zie randnr. 112). Bij de ‘raadplegingsprocedure’ is de inbreng van het Parlement beperkt tot adviesverlening. Deze procedure is vereist voor onderwerpen die voor de lidstaten gevoelig liggen. Harmonisatie van omzetbelastingen is daar een voorbeeld van (art. 113 VWEU). Bij de instemmingsprocedure beschikt het Parlement over een vetorecht, maar geen amenderingsrecht.

¹⁷² Na het uitreden van het Verenigd Koninkrijk – ná de Brexit dus – in 2019 zal het aantal leden van het Parlement bijgevolg ofwel verminderen met het aantal vertegenwoordigers van het VK (73), ofwel zullen (zal een deel van) de Britse zetels herverdeeld worden.

¹⁷³ Een fractie is een samenwerkingsverband tussen parlementsleden met dezelfde politieke overtuiging over de grenzen van de lidstaten heen. Zo behoren verkozenen van de Duitse CDU/CSU, Vlaamse CD&V parlementsleden, parlementsleden van de Nederlandse CDA, van de Franse UMP enz. tot dezelfde fractie, namelijk de fractie van de Europese Volkspartij of de EVP. Er zijn momenteel 7 fracties in het Europees Parlement.

¹⁷⁴ De procedure wordt uitvoerig toegelicht in het luik dat betrekking heeft op de bronnen van het recht (“regelproducenten”).

De procedure geldt onder meer voor het sluiten van internationale overeenkomsten (art. 218 VWEU).

In geen van de vermelde procedures heeft het Parlement een echt initiatiefrecht: het kan de Commissie enkel verzoeken om een initiatief te nemen.

De wetgevingsprocedures leiden naar de aanneming van verordeningen, richtlijnen en besluiten (zie boven randnr. 95).

357. II. Controle. De controlebevoegdheid van het Parlement heeft hoofdzakelijk betrekking op de Commissie:

- het Parlement moet vooreerst betrokken worden bij de samenstelling van de Commissie. Volgens artikel 17, lid 7 VEU draagt de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een kandidaat-voorzitter voor. De Europese Raad houdt daarbij rekening met de verkiezingsresultaten voor het Parlement. Het Parlement moet vervolgens de kandidaat met meerderheid van stemmen goedkeuren.¹⁷⁵ Daarna stellen de lidstaten, vertegenwoordigd in de Raad, in overeenstemming met de verkozen voorzitter de andere commissarissen aan en ten slotte moet de Commissie als college door het Parlement worden goedgekeurd;
- het Parlement heeft ook de mogelijkheid om een motie van wantrouwen t.a.v. de Commissie te stemmen. Als een dergelijke motie wordt aanvaard, moet de Commissie als college aftreden (art. 17, lid 8 VEU en art. 234 VWEU).

Andere controlemiddelen zijn:

- het enquêterecht: het Parlement kan tijdelijke parlementaire onderzoekscommissies in het leven roepen;
- de benoeming van de ombudsman;
- het petitierecht;
- en het interpellatierecht.

358. III. Begrotingsbeleid. De Europese begroting wordt gemaakt door de Raad en het Parlement. Het Parlement heeft het recht de begroting in haar geheel te verwerpen.

359. DE EUROPESE RAAD (art. 15 VEU en art. 235-236 VWEU) – Al enkele jaren na de oprichting van de EEG werd het gebruikelijk om regelmatig (om de zes maand) een vergadering van de staatshoofden en de regeringsleiders bijeen te roepen om de politieke krachtlijnen vast te leggen. Dit gebruik kreeg een verdragsrechtelijke grondslag in het Verdrag van Maastricht, onder de naam ‘Europese Raad’. Sinds het Verdrag van Lissabon maken ook de voorzitter van de Europese

¹⁷⁵ Sinds de verkiezingen van 2014 zijn de rollen in de praktijk omgekeerd: het Parlement heeft toen zijn kandidaat naar voren geschoven en de Europese Raad heeft die – na enige aarzeling – met gekwalificeerde meerderheid goedgekeurd.

Raad en de voorzitter van de Commissie deel uit van de Europese Raad. Ook de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheid neemt deel aan de werkzaamheden ervan.

De Europese Raad is het belangrijkste politiek orgaan van de EU: hij bepaalt de richting van het Europees beleid, stelt de politieke agenda vast en lost moeilijke kwesties op waar dit op een lager niveau onmogelijk blijkt.

De Europese Raad zorgt verder voor coördinatie, consistentie en coherentie binnen de EU en haar instellingen.

De Europese Raad heeft sinds 2010 een vaste voorzitter, verkozen voor een periode van 2,5 jaar met mogelijkheid tot eenmalige herverkiezing (art. 15, lid 5 VEU).¹⁷⁶

De Europese Raad komt hoofdzakelijk in Brussel bijeen.

360. DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE OF RAAD VAN MINISTERS (art. 16 VEU en art. 237-243 VWEU) – De Raad vertegenwoordigt de lidstaten op wetgevend vlak (zie randnummer 362).

361. A. *Samenstelling.* De Raad bestaat uit ministers van de verschillende lidstaten en telt dus 28 leden (27 na de Brexit), maar heeft geen vaste samenstelling. Vooreerst wisselen de ministers naargelang de samenstelling van de nationale regeringen. Bovendien bestaan er verschillende Raadsformaties, al naargelang het onderwerp. In de praktijk zijn er 10 raadsformaties: de Raad Algemene Zaken; de Raad Buitenlandse zaken; de Raad Economie en financiën; de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken; de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en consumentenzaken; de Raad Concurrentievermogen (Interne Markt, Industrie en Onderzoek); de Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie; de Raad Landbouw en Visserij; de Raad Milieu en de Raad Onderwijs, Jeugdzaken en cultuur.

Behalve voor de Raad Buitenlandse Zaken is er geen vaste voorzitter, maar wordt het voorzitterschap waargenomen door één van de lidstaten gedurende zes maanden. Met het oog op continuïteit en overleg werkt elk voorzitterschap samen met het voorgaande en het volgende in de ‘trojka’, die wordt bijgestaan door de secretaris-generaal van de Raadsadministratie.

De Raad Buitenlandse Zaken wordt voorgezeten door de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid gedurende een periode van vijf jaar. De Hoge Vertegenwoordiger is ook Vicecommissaris en dus lid van de Commissie.

De Raad zetelt in Brussel. Het Secretariaat-Generaal van de Raad telt zo’n 3500 medewerkers.

¹⁷⁶ De eerste voorzitter was Herman Van Rompuy, de daaropvolgende Donald Tusk.

362. *B. Bevoegdheid.* De Raad vormt samen met het Europees Parlement de wetgevende macht. De wetgevingsvoorstellen gaan in principe uit van de Commissie: ‘*The Commission proposes, the Council and the Parliament disposes*’. De meeste wetgevende akten – verordeningen en richtlijnen – komen tot stand op basis van een gewone wetgevingsprocedure waarin de Raad en het Parlement optreden op voet van gelijkheid (zie randnrs. 95 en 111).

363. Ook de bevoegdheid om akkoorden of verdragen te sluiten met derde staten komt toe aan de Raad. Meestal moet ook het Parlement die akkoorden goedkeuren. Het behoort tevens tot de taak van de Raad om het algemeen economisch beleid van de lidstaten te coördineren.¹⁷⁷

364. *C. Meerderheid.* De stemming binnen de Raad van Ministers is als volgt geregeld:

- a. artikel 238 VWEU bepaalt de meerderheden waarmee de Raad zijn besluiten neemt. Dat kan met gewone meerderheid, met gekwalificeerde meerderheid of met unanimiteit. De gewone meerderheid wordt enkel nog gebruikt voor procedurekwesties of formele zaken zoals de organisatie van het Secretariaat-Generaal van de Raad. De eenparigheid wordt in de wetgeving nog aangewend, maar is de uitzondering geworden. Zeker in de gewone wetgevingsprocedure is de gekwalificeerde meerderheid dus de regel;
- b. tot 2014 werd de gekwalificeerde meerderheid berekend op grond van gewoon stemrecht, maar die methode is met ingang van 1 november 2014 verlaten. Sinds dat ogenblik wordt onder gekwalificeerde meerderheid verstaan ten minste 55% van de leden van de Raad die ten minste vijftien in aantal zijn en lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie. Een blokkerende minderheid moet dan ten minste uit vier leden van de Raad bestaan (art. 16, lid 4 VEU).

365. **HET COREPER** – Het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) is een hulporgaan van de Raad en is belast met de voorbereiding van de besluitvorming in de Raad. Een voorstel van de Commissie wordt bijvoorbeeld eerst in het COREPER besproken. De bepalingen waarover het COREPER overeenstemming heeft bereikt, worden meestal niet verder besproken in de Raad, maar zonder meer aangenomen.

¹⁷⁷ De Raad moet er samen met de Commissie op toezien dat de lidstaten geen buitensporige overheidstekorten (begrotingstekort en overheidsschulden) hebben (art. 126 VWEU); dat ze geen al te negatieve handelsbalans hebben; dat het loonbeleid en het belastingbeleid (bv. inzake vennootschapsbelastingen) van de verschillende lidstaten min of meer gelijk loopt enz. (art. 121 VWEU). Vooral voor de lidstaten die deel uitmaken van de Eurozone is de coördinatie van hun economisch beleid van belang.

366. DE EUROPESE COMMISSIE (art. 17 VEU en art. 244-250 VWEU) – De Commissie kan beschouwd worden als het uitvoerend orgaan van de Europese Unie. Zij is een permanent orgaan dat zeker wat bevoegdheden betreft, te vergelijken is met een regering op nationaal vlak.

Samen met het Europees Parlement is de Commissie het orgaan dat bij uitstek de Europese belangen verdedigt en behartigt.

367. A. Samenstelling. De Commissie bestaat uit 28 (27 na de Brexit) commissarissen aangesteld voor een periode van 5 jaar, die als college optreden. Er is één commissaris per land, onder wie de voorzitter van de Commissie. Zoals reeds besproken, wordt de voorzitter aangesteld door de Europese Raad en het Parlement, terwijl de overige leden worden voorgedragen door hun regering in samenspraak met de reeds verkozen voorzitter. Ook de Commissie als college moet de goedkeuring van het Europees Parlement verkrijgen. Eenmaal aangesteld oefenen de commissarissen hun verantwoordelijkheden uit onafhankelijk van de lidstaten, ook van die lidstaat die hen heeft voorgedragen.

De Commissie beschikt over een groot administratief apparaat van ongeveer 33.000 personeelsleden. Het grootste deel ervan is tewerkgesteld in departementen of directoraten-generaal (hierna: DG of DG's), die geleid worden door een directeur-generaal en die te vergelijken zijn met ministeries. Elk DG staat in voor een bepaald beleidsdomein (handel, consumentenbescherming, milieu, ontwikkeling en samenwerking, gezondheid, justitie enz.) en rapporteert via de directeur-generaal aan de bevoegde commissaris. Er is ook een DG vertaling. Op die manier zijn er ongeveer 30 DG's. Daarnaast zijn er nog een aantal andere diensten, zoals het Bureau voor fraudebestrijding (zie randnummer 377) en de juridische dienst.¹⁷⁸

De Commissie heeft haar zetel in Brussel.

368. B. Bevoegdheden. De Commissie heeft belangrijke initiatief- en beslissingsbevoegdheden. De besluiten daartoe gaan uit van de Commissie als geheel en worden genomen bij gewone meerderheid van stemmen. De belangrijkste bevoegdheden zijn de volgende:

- de haast exclusieve bevoegdheid om wetgevende voorstellen te doen;
- een normerende bevoegdheid (bv. art. 290-291 VWEU). Het gaat dan vooral om het nemen van beslissingen tot uitvoering van Europese wetgeving (verordeningen en richtlijnen);
- de leiding en het bestuur van de Unie;
- een controlerende bevoegdheid: de Commissie waakt over de naleving van het verdragsrecht, zowel door de Europese instellingen zelf, als door de lidstaten

¹⁷⁸ Voor een volledig overzicht van de DG, zie https://www.europa-nu.nl/id/vh7dospcd6xk/directoraten_generaal_en_diensten, geraadpleegd op 28 juli 2017.

- en door particulieren (meer bepaald door ondernemingen, bv. in het kader van het mededingingsbeleid);
- de bevoegdheid om te onderhandelen met derde staten voor zaken als buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking;
- het uitbrengen van adviezen of aanbevelingen.

369. HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE (art. 19 VEU en art. 251-281 VWEU) – Het Hof van Justitie van de Europese Unie bestaat uit het Hof van Justitie, het Gerecht en eventueel uit gespecialiseerde rechtbanken.

370. A. *Het Hof van Justitie (art. 251 VWEU).* Het Hof van Justitie is samengesteld uit 28 rechters, 11 advocaten-generaal en 1 griffier. De rechters worden in onderlinge overeenstemming door de regeringen van de lidstaten aangeduid voor een hernieuwbare periode van 6 jaar.¹⁷⁹ Het Hof heeft zijn zetel in Luxemburg.¹⁸⁰

371. Het Hof van Justitie is de hoogste rechterlijke instantie van de EU.

De volgende rechtsmiddelen staan open bij het Hof:

- beroep door de Commissie tegen een lidstaat of door een lidstaat tegen een andere lidstaat wegens niet-nakoming van een verdragsverplichting (art. 258, 259 en 260 VWEU);
- beroep tot nietigverklaring van de communautaire besluiten: wettigheidstoetsing van de handelingen van de Unie (art. 263 VWEU);
- verzoek om prejudiciële beslissing over de uitlegging en de geldigheid van het EU-recht, op verwijzing van de nationale rechter (art. 267 VWEU)¹⁸¹;
- beroep tegen het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Commissie of de ECB wegens het nalaten een besluit te nemen (art. 265 VWEU);
- beroep wegens aansprakelijkheid (art. 268 VWEU), tegen instellingen van de Unie of haar personeel;
- hogere voorziening tegen arresten van het Gerecht (art. 256 VWEU).

372. B. *Gerecht (art. 256 VWEU).* Op 24 oktober 1988 werd een Gerecht (toen nog Gerecht van eerste aanleg) ingesteld om het Hof van Justitie te ontlasten. Het

¹⁷⁹ Voor België zetelt momenteel Koen Lenaerts in het Hof van Justitie. Sinds oktober 2015 is hij tevens voorzitter van het Hof voor een hernieuwbare periode van drie jaar.

¹⁸⁰ Het Hof houdt zitting in kamers van 3 of van 5 rechters, in grote kamer (13 rechters) of in voltallige kamer.

¹⁸¹ Wanneer een nationale rechter in een concreet geschil een regel van Europees recht moet toepassen, kan hij aan het Hof van Justitie een vraag om toelichting over die regel stellen (hoe moet de Europese bepaling geïnterpreteerd worden, wat is er de draagwijdte van?). De nationale rechter zal dan, in afwachting van een antwoord, de nationale procedure stopzetten (vandaar het woord 'prejudicieel'). Eenmaal het Hof de vraag heeft beantwoord, zal de nationale rechter het proces voortzetten. Bij de beoordeling van het hem voorgelegde geschil is hij dan gebonden aan de uitleg die het Hof heeft gegeven (het antwoord op de prejudiciële vraag).

Gerecht telde oorspronkelijk ook 28 rechters (1 per lidstaat)¹⁸², maar sinds 2015 werd dat aantal stelselmatig opgevoerd.¹⁸³ Er zijn bij het Gerecht geen vaste advocaten-generaal. In bepaalde complexe zaken zal één van de leden van het Gerecht als tijdelijk advocaat-generaal worden aangewezen. Het Gerecht is bevoegd om kennis te nemen van alle beroepen die door particulieren worden ingesteld tegen de Unie (beroepen tot nietigverklaring, tot schadevergoeding en wegens nalaten). Het is verder ook bevoegd voor zaken die te maken hebben met staatssteun en dumping en met merkenrecht. Sinds 2016 zijn ook geschillen inzake ambtenarenrecht van de Unie (geschillen tussen de Unie en haar ambtenaren en personeelsleden), waarvoor tot dan toe een gespecialiseerde rechtbank bestond, overgeheveld naar het Gerecht. De gespecialiseerde rechtbank is opgeheven.

Tegen beslissingen van het Gerecht is een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening mogelijk bij het Hof van Justitie (art. 256 VWEU). De wijze van optreden van het Hof is dan vergelijkbaar met deze van het Belgische Hof van Cassatie.

373. DE REKENKAMER (art. 285-287 VWEU) – De Rekenkamer is een financieel controleorgaan en is samengesteld uit één vertegenwoordiger per lidstaat. Volgens artikel 285 VWEU verricht de Rekenkamer de controle van de rekeningen. Alle uitgaven en ontvangsten worden door deze instelling gecontroleerd. Jaarlijks stelt de Rekenkamer een verslag op van haar werkzaamheden. Dit jaarverslag dient als basis voor een bespreking in het Europees Parlement en voor het al dan niet toekennen van kwijting aan de Commissie voor het gevoerde financiële beleid. Dit verslag wordt ook publiek gemaakt via het Publicatieblad van de Europese Unie.

374. DE EUROPESE CENTRALE BANK (ECB) (art. 282-284 VWEU) – Dit orgaan werd opgericht in 1998. De ECB vormt samen met de nationale banken van de lidstaten het Europees stelsel van Centrale banken en voert samen met de nationale banken van de eurozone-landen het monetaire beleid van de Unie.¹⁸⁴ De landen die geen deel uitmaken van de eurozone blijven buiten de besluitvorming over het gemeenschappelijk monetair beleid. De belangrijkste taak van de ECB is de handhaving van prijsstabiliteit. In functie daarvan kan de ECB de rente verhogen of verlagen. De ECB heeft rechtspersoonlijkheid en kan bindende besluiten uitvaardigen, waarvan de niet-naleving kan worden gestraft. De ECB bestaat uit een directie en een raad van bestuur (art. 283 VWEU). De leden van de directie worden aangesteld voor een periode van acht jaar en zijn niet herbenoembaar.

¹⁸² Voor België zetelt Paul Nihoul sinds april 2016.

¹⁸³ Het was de bedoeling om op die manier tegen 2019 het aantal rechters te verdubbelen (twee per lidstaat) tot 56, maar door de Brexit zullen er dat maar 54 worden. Op dit ogenblik telt het Gerecht 47 rechters.

¹⁸⁴ Het betreft dan vooral het handhaven van de prijsstabiliteit. Concreet betekent dit dat de inflatie niet meer dan 2% mag bedragen.

375. **ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ** (art. 301-304 VWEU) – Het Economisch en Sociaal Comité telt maximum 350 leden. Ze worden benoemd door de Raad op voordracht van de lidstaten voor een periode van vijf jaar (art. 302 VWEU). In het Comité zetelen vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, van werknemersorganisaties en van andere economische en sociale belangengroepen. Het Comité is een adviesorgaan voor het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

376. **COMITÉ VAN DE REGIO'S** (art. 305-307 VWEU) – Dit comité werd opgericht bij het Verdrag van Maastricht. Het telt maximum 350 leden, die door de lidstaten worden voorgedragen en door de Raad worden benoemd voor een periode van vijf jaar. Het is eveneens een adviesorgaan dat bestaat uit regionale en lokale overheden. Het comité wordt geraadpleegd over het beleid dat een regionale of lokale impact heeft.

377. **EUROPEES BUREAU VOOR FRAUDEBESTRIJDING OLAF** – Dit bureau werd in 1999 opgericht en onderzoekt fraude met EU-geld, corruptie en ernstig wangedrag binnen de EU-instellingen. Zijn onderzoek richt zich dus op de interne administratie van de Unie. Het is onderdeel van de Commissie, maar opereert onafhankelijk.

378. **EUROJUST** – In 2002 werd Eurojust opgericht. Het heeft tot doel om de coördinatie tussen de bevoegde justitiële instanties van de EU-landen te bevorderen bij onderzoeken of vervolgingen die twee of meer EU-landen betreffen. Het is het embryo van een Europees Openbaar Ministerie.

379. **EUROPOL** – Europol werd in 1995 opgericht met het oog op een betere politionele samenwerking. Het heeft de bestrijding van terrorisme, illegale drugtrafik en andere vormen van ernstige internationaal georganiseerde criminaliteit tot doel.

