

4 Module 4: Veelgestelde vragen

Vragen

- [Hoe was de situatie voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon?](#)

Hoe was de situatie voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon?

De oude pijlerstructuur

Op 1 december 2009 is het Verdrag van Lissabon in werking getreden. Met de inwerkingtreding kwam een einde aan het verschil tussen de Europese Gemeenschappen en de Europese Unie. Voorheen was er namelijk sprake van een pijlerstructuur:

- De eerste pijler betrof de (van oorsprong) economische samenwerking onder het EG-Verdrag en Euratom;
- De tweede pijler het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) in het EU-Verdrag en;
- De derde pijler betrof de samenwerking op het terrein van politieke en justitiële samenwerking, eveneens in het EU-Verdrag.

De eerste pijler kenmerkte zich door een communautaire supranationale manier van samenwerking, terwijl de tweede en derde pijler een hoofdzakelijk intergouvernementeel karakter hadden.

Instrumenten pre-Lissabon

De belangrijkste rechtsinstrumenten van de eerste pijler stonden opgesomd in artikel 249 EG-Verdrag. Het ging om verordeningen, richtlijnen, beschikkingen, aanbevelingen en adviezen. Daarnaast bestonden er nog diverse andere handelingen en besluiten. De opsomming van handelingen of besluiten die artikel 249 EG-Verdrag gaf was namelijk niet limitatief (HvJ EG, 31 maart 1971, C-22-70 (Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Raad van de Europese Gemeenschappen (AETR-arrest)), Jur. 1971 p. 263). De restcategorie van bindende besluiten die hierdoor ontstonden werd ook wel aangeduid met de term 'besluiten sui generis'. Tevens was een belangrijke plaats in het Europese besluitvormings- en regelgevingsproces weggelegd voor niet-bindende handelingen en instrumenten van de Europese instellingen, ook wel 'soft law' genoemd. Zij konden ondanks hun niet verbindende karakter in de praktijk wel degelijk rechtsgevolgen hebben. Zo kwam het voor dat Europese instellingen niet-bindende handelingen uitvaardigden op gebieden waarin zij niet door middel van bindende handelingen mogen optreden. Een niet-bindend instrument werd dan als een vorm gehanteerd waarin andere bindende handelingen worden 'verpakt'. Hoewel het Hof van Justitie niet toeliet dat de instellingen door middel van soft law-instrumenten aan de lidstaten verplichtingen oplegden c.q. dit proberen te doen, konden soft law-instrumenten in de praktijk het nationale wetgevingsproces toch beïnvloeden (HvJ EG, 16 juni 1993, C-325/91 (Franse Republiek tegen Commissie), Jur. 1993, p. I-3283). De lidstaten konden bijvoorbeeld op grond van het loyaliteitsbeginsel van artikel 10 EG-Verdrag gehouden zijn om gevolg te geven aan niet-bindende regels waarmee zij uitdrukkelijk hadden ingestemd en onder omstandigheden kon dit bijvoorbeeld ook tot nationale implementatie noodzaken. Daarnaast konden de lidstaten uiteraard ook op vrijwillige basis besluiten om een soft law-instrument te implementeren (HvJ EG, 24 maart 1993, C-313/90 (Comité International de la Rayonne et des Fibres Synthétiques en anderen tegen Commissie), Jur. 1991, p. I-2557 en HvJ EG, 15 oktober 1996, C-311/94 (IJssel-Vlies Combinatie BV tegen Minister van Economische Zaken), Jur. 1996, p. I-5023).

Voor wat betreft de instrumenten uit de derde pijler gaf artikel 34 van het EU-Verdrag in lid 2 de soorten maatregelen op die de Raad kon nemen ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, waarmee werd bedoeld op de doelstellingen in het kader van het bereiken van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (titel VI EU-Verdrag, artikel 29 en verder). Genoemd werden het gemeenschappelijke standpunt, het kaderbesluit, het besluit en de overeenkomst. Dit nam niet weg dat ook de overige instrumenten van artikel 34 EU-Verdrag Europese regelgeving konden opleveren en dat naast de officiële rechtsinstrumenten of handelingen genoemd in artikel 34 EU-Verdrag er nog enkele andere soorten derde pijler besluiten bestonden welke relevant konden zijn voor de nationale wetgevingsjurist.

Kaderbesluiten waren de belangrijkste rechtsinstrumenten in de derde pijler. Zij waren bedoeld om tot onderlinge aanpassing (harmonisatie) van wetgeving van de lidstaten van de Europese Unie te komen. De omschrijving van artikel 34, lid 2, sub b EU) was bijna identiek aan die van de richtlijnen. Gezien de materie die zij regelen, vereisten kaderbesluiten veelal formele (parlementaire) wetgeving, zoals de wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht.

In het arrest Pupino heeft het Hof van Justitie deze parallel bevestigd, onder meer door te bepalen dat nationale rechters, indien mogelijk, nationaal (strafproces)recht zoveel mogelijk moeten uitleggen in overeenstemming met derde pijler-kaderbesluiten (HvJ EG, 16 juni 2005, C-105/03, (Maria Pupino), Jur. 2005 p. I-05285). Daaraan doet niet af dat, in tegenstelling tot richtlijnen, de rechtstreekse werking van kaderbesluiten in artikel 34, lid 2, sub b EU-Verdrag expliciet was uitgesloten. Een particulier kon zich dus bijvoorbeeld niet rechtstreeks op rechten uit een kaderbesluit beroepen. Voor de implementatie als zodanig maakte dit echter niets uit. De implementatieplicht en directe werking zijn in wezen geheel onderscheiden rechtsgevolgen. Anders gezegd, het ontbreken van directe werking maakte een besluit niet vrijblijvend in termen van de verplichting tot implementatie.

Gezien de materie die zij regelen, vereisten kaderbesluiten veelal formele (parlementaire) wetgeving, zoals de wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht.

Zo is het kaderbesluit terrorismebestrijding bijvoorbeeld geïmplementeerd door middel van een wijziging van het Wetboek van Strafrecht en een aantal andere wetten, onder de noemer van "Wet terroristische misdrijven" (Stb. 2004, 290). In het Wetboek van Strafrecht zijn onder andere de nieuwe artikelen 83, 83a en 176a opgenomen.

Ook kaderbesluiten werden gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie (reglement van orde van de Raad, Besluit van de Raad van 15 september 2006 houdende vaststelling van zijn reglement van orde, PbEU L 285/47). De bepalingen over de inbreukprocedure van het destijds geldende EG-Verdrag golden echter niet in het kader van de derde pijler. De artikelen omtrent de inbreukprocedure (artikelen 226 tot en met 228 EG-Verdrag) werden niet vermeld in artikel 41 EG-Verdrag waarin de bepalingen stonden opgenomen die van overeenkomstige toepassing waren op de derde pijler. Voor derdepijler-verplichtingen en Europese regelgeving bestond geen inbreukproceduremogelijkheid, zodat de Europese Commissie een lidstaat die derdepijler-regelgeving niet, niet-juist of niet-tijdig implementeert, hier niet in rechte op kon aanspreken.

In Protocol (nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen bij het Verdrag van Lissabon zijn in titel VII overgangsbepalingen opgenomen inzake de handelingen die zijn vastgesteld op basis van de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. In artikel 9 is vervolgens opgenomen:

"De rechtsgevolgen van de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die vastgesteld zijn op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens de verdragen ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd zijn. Dit geldt ook voor de overeenkomsten tussen de lidstaten die gesloten zijn op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie."

Zolang kaderbesluiten dus niet zijn ingetrokken nietig verklaard of gewijzigd blijven deze gehandhaafd. In artikel 10 is vervolgens overgangsrecht opgenomen voor de bevoegdheden van de instellingen. Dit overgangsrecht is ingevolge het derde lid inmiddels uitgewerkt (vijf jaar na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon).

In de tweede pijler nam de Raad gemeenschappelijke optredens aan, die bindend waren voor de lidstaten (artikel 14, lid 3 EU) en gemeenschappelijke standpunten (artikel 15 EU).

Besluitvorming pré-Lissabon

In de eerste pijler hadden de Raad en het Europees Parlement in de meeste gevallen een gelijkwaardige positie. Bij de totstandkoming van de meeste richtlijnen en verordeningen moest namelijk de zogenoemde co-decisieprocedure gevolgd worden. In de diverse rechtsgrondslagen in de Europese verdragen werd de procedure aangeduid als 'de procedure van artikel 251', naar het artikel van het EG-Verdrag waar de procedure beschreven werd. De essentie van de co-decisieprocedure is dat voor de totstandkoming van een besluit de Raad en het Europees Parlement er samen uit moeten komen zonder dat de een de ander inhoudelijk kan overrulen.

Naast de co-decisieprocedure kende het EG-Verdrag nog een drietal andere vormen van rechtstreekse betrokkenheid van het Europees Parlement bij het totstand brengen van Europese regelgeving door de Raad. Het ging hier om de samenwerkingsprocedure (beschreven in artikel 252 EG-Verdrag), de adviesprocedure (onder meer in artikel 37, lid 2 EG-Verdrag) en de instemmingsprocedure waarbij het Europees Parlement een beslissing van de Raad kon tegenhouden (onder meer in artikel 105 lid 6 EG-Verdrag). Tot slot kwam het ook in de eerste pijler voor dat het Europees Parlement formeel helemaal geen inbreng geeft (onder meer in artikel 49 EG-Verdrag). Dit liet uiteraard onverlet de andere algemene middelen die het Europees Parlement ten dienste stonden om te proberen wetgeving in voorbereiding te beïnvloeden, zoals door - ongevraagde - adviezen te geven (artikel 192 EG-Verdrag).

Besluitvorming onder de derde pijler vond plaats op basis van het EU-verdrag (art. 34 EU), meestal op basis van eenparigheid van stemmen. Vermeldenswaardig is nog dat in Nederland een parlementaire instemmingsrecht is ingevoerd ten aanzien van het Nederlandse optreden in de sfeer van Justitie en Binnenlandse Zaken (derde pijler en Titel IV van het EG-Verdrag). Dit instemmingsrecht is geïntroduceerd met het Verdrag van Maastricht (toen de Europese Unie in het leven werd geroepen) en is sindsdien gehandhaafd (zie artikel 3 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Maastricht, Stb. 1992, 692, artikel 3 en 4 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam, Stb. 1998, 737, artikel 3 en 4 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Nice, Stb. 2001, 677 en artikel 3 en 4 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon, Stb. 2008, 301). Dit instemmingsrecht geldt nog steeds voor regelgeving op JBZ-terrein. Het recht is geïnspireerd door de procedure voor de goedkeuring van internationale verdragen en heeft tot gevolg dat de regering en de Staten-Generaal (dus beide Kamers) met elkaar moeten samenwerken bij de totstandkoming van Europese besluiten op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. De Staten-Generaal hebben hierbij het recht niet in te stemmen en zo dus de totstandkoming van JBZ-besluiten te voorkomen. De regering heeft namelijk de stilzwijgende dan wel uitdrukkelijke toestemming van de Staten-Generaal nodig voor besluitvorming in de JBZ-Raad. Indien de regering door bijvoorbeeld korte termijnen nog geen instemming heeft ten tijde van de Raadsbijeenkomst, moet zij in Brussel een parlementair voorbehoud maken. Een eventueel parlementair voorbehoud in het kader van het JBZ-instemmingsrecht heeft in beginsel alleen een interne werking.

[Terug naar boven](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018