



DE EUROPESE RAAD

De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Europese Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen. Ook de voorzitter van de Commissie is lid, maar heeft geen stemrecht. De Voorzitter van het Europees Parlement houdt een toespraak bij het begin van de vergaderingen van de Europese Raad. Sinds het Verdrag van Lissabon is de Europese Raad een instelling van de Unie en heeft hij een vaste voorzitter.

RECHTSGROND

De artikelen 13, 15, 26 en 27 en artikel 42, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

GESCHIEDENIS

De Europese Raad is de huidige vorm waarin de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de EU bijeenkomen. De eerste "Europese top" vond in 1961 plaats in Parijs. Sinds 1969 volgden ze elkaar sneller op.

In februari 1974 werd op de Europese top in Parijs besloten dat deze ontmoetingen tussen staatshoofden en regeringsleiders voortaan regelmatig moesten plaatsvinden onder de naam "Europese Raad" om een algemene aanpak van de problemen van de Europese eenwording mogelijk te maken en te verzekeren dat de activiteiten van de Unie naar behoren werden gecoördineerd.

Met de Europese Akte (1986) werd de Europese Raad voor het eerst opgenomen in het corpus van de communautaire verdragen; de Akte bepaalt de samenstelling van de Raad en voorziet in twee vergaderingen per jaar.

In het Verdrag van Maastricht (1992) is de functie van de Europese Raad binnen het institutionele apparaat van de EU formeel vastgelegd.

Het Verdrag van Lissabon maakt de Europese Raad tot een volwaardige instelling van de EU (artikel 13 VEU) en legt zijn taken vast, met name "de nodige impulsen [geven] voor de ontwikkeling van de Unie en [...] de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten [bepalen]" (artikel 15 VEU). Hoewel de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie (hierna "de Raad") verschillende instellingen zijn, hebben ze ermee hebben ingestemd onder dezelfde afdeling van de begroting te ressorteren (artikel 43, onder b), van het Financieel Reglement). Hierdoor telt de algemene begroting geen elf maar tien afdelingen.



ORGANISATIE

De Europese Raad, die wordt bijeengeroepen door zijn voorzitter, bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de 28 lidstaten en de voorzitter van de Commissie (artikel 15, lid 2, VEU). De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid neemt eveneens deel aan de werkzaamheden van de Europese Raad. De Voorzitter van het Parlement wordt in de regel uitgenodigd om bij het begin van de vergadering te worden gehoord (artikel 235, lid 2, VWEU).

De voorzitter wordt door de Europese Raad zelf gekozen voor een termijn van tweeënhalf jaar die eenmaal kan worden verlengd. Hij zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de EU.

De Europese Raad besluit gewoonlijk bij consensus, maar over een aantal belangrijke benoemingen (met name die van zijn eigen voorzitter, de voorzitter van de Commissie, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de president van de Europese Centrale Bank) wordt met gekwalificeerde meerderheid besloten.

De Europese Raad komt normaal ten minste vier keer per jaar bijeen. Sinds 2008 is de Europese Raad vaker bijeengekomen, met name tijdens de financiële crisis en de daaropvolgende schuldencrisis in de eurozone. De laatste tijd heeft de Europese Raad zich ook veel beziggehouden met de migratiestromen naar de EU en interne veiligheidskwesties.

Sinds 2016 zijn de staatshoofden en regeringsleiders ook bijeengekomen in een "EU-27"-formaat, zonder het Verenigd Koninkrijk. Vóór de formele kennisgeving van de terugtrekking van het VK uit de EU op grond van artikel 50 VEU, in maart 2017, waren deze bijeenkomsten nog informeel. Na de kennisgeving hebben naast de gewone bijeenkomsten ook verscheidene formele bijeenkomsten van de "Europese Raad (artikel 50)", d.w.z. van de EU-27, plaatsgevonden.

Daarnaast komen de leden van de Europese Raad ook bijeen in de vorm van "intergouvernementele conferenties" (IGC's): deze conferenties van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten worden bijeengeroepen om wijzigingen van de EU-verdragen te bespreken en goed te keuren. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, in 2009, was dit de enige procedure voor herziening van de verdragen. Tegenwoordig noemen we dit de "gewone herzieningsprocedure". De door de voorzitter van de Europese Raad bijeengeroepen IGC beslist met eenparigheid van stemmen over verdragswijzigingen.

ROL

A. Plaats binnen het institutionele stelsel van de EU

Krachtens artikel 13 van het VEU maakt de Europese Raad deel uit van het "ene institutionele kader" van de Unie. De Europese Raad is echter eerder een orgaan dat algemene beleidsimpuls geeft dan een besluitvormingsorgaan in de juridische zin van het woord: slechts in uitzonderlijke gevallen neemt hij besluiten die juridische gevolgen hebben voor de Unie (zie punt C 2 hieronder). Wel heeft hij een aantal



institutionele beslissingsbevoegdheden verworven. De Europese Raad mag voortaan juridisch bindende handelingen vaststellen die voor het Hof van Justitie betwist kunnen worden, onder meer wegens nalatigheid (artikel 265 VWEU).

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (artikel 7, lid 2) geeft de Europese Raad de bevoegdheid om, na goedkeuring van het Parlement, de procedure tot schorsing van de rechten van een lidstaat in te leiden wanneer deze lidstaat de beginselen van de Unie in ernstige mate heeft geschonden.

B. Betrekkingen met andere instellingen

De Europese Raad neemt zijn besluiten in volledige onafhankelijkheid. Meestal is er geen initiatief van de Commissie of inspraak van het Parlement nodig.

Toch blijft in het Verdrag van Lissabon de organisatorische band tussen de Europese Raad en de Commissie behouden, aangezien de Commissievoorzitter deel uitmaakt van de Europese Raad en aangezien de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid deelneemt aan de debatten. Bovendien vraagt de Europese Raad de Commissie veelvuldig om verslagen ter voorbereiding van zijn vergaderingen. Artikel 15, lid 6, onder d), van het VEU bepaalt dat de voorzitter van de Europese Raad na iedere bijeenkomst een verslag moet voorleggen aan het Parlement. Voorts vergadert hij een keer per maand samen met de Voorzitter van het Parlement en met de fractievoorzitters, en beantwoordt hij sinds februari 2011 schriftelijke vragen van EP-leden over zijn eigen politieke werkzaamheden. Het Parlement kan echter ook op informele wijze invloed uitoefenen op de bijeenkomsten van de Europese Raad, ten eerste doordat zijn Voorzitter de vergaderingen bijwoont en ten tweede doordat de partijleiders elkaar voor aanvang van de Europese Raad in hun respectieve politieke families ontmoeten, en ten derde doordat het resoluties aanneemt over de onderwerpen op de agenda van de vergaderingen, over het resultaat ervan en over de formele verslagen die door de Europese Raad worden overgelegd.

Krachtens het Verdrag van Lissabon vormt de nieuwe hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid een aanvullende factor, die namens de Europese Raad buitenlands beleid voorstelt en uitvoert. De voorzitter van de Europese Raad zorgt op zijn niveau voor de externe vertegenwoordiging van de Unie in aangelegenheden die onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen, onverminderd de aan de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid toegedeelde bevoegdheden.

C. Bevoegdheden

1. Institutioneel

De Europese Raad geeft "de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie" en stelt de "algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten" vast (artikel 15, lid 1, VEU). Voorts besluit hij met gekwalificeerde meerderheid over de formaties van de Raad en over de kalender van de toerbeurten voor het voorzitterschap van de Raad.

2. Buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (5.1.1) en (5.1.2)

De Europese Raad stelt de beginselen van en algemene richtsnoeren voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) vast, alsook de gemeenschappelijke strategieën voor de uitvoering daarvan (artikel 26 VEU). De



Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen of het opportuun is de lidstaten aan te bevelen stappen te zetten in de richting van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, overeenkomstig artikel 42, lid 2, van het VEU.

Wanneer een lidstaat voornemens is zich om belangrijke redenen van nationaal beleid te verzetten tegen de aanneming van een besluit, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten dat de aangelegenheid wordt voorgelegd aan de Europese Raad, die dan met eenparigheid van stemmen een besluit vaststelt (artikel 31, lid 2, VEU). Dezelfde procedure kan worden toegepast wanneer lidstaten besluiten tot nauwere samenwerking op dit terrein (artikel 20 VEU).

3. Economische governance en het meerjarig financieel kader (MFK) ([1.4.3](#))

Door de staatsschuldencrisis nemen de Europese Raad en de eurotoppen sinds 2009 het voortouw in de strijd tegen de gevolgen van de wereldwijde bankencrisis. Verschillende lidstaten hebben uit hoofde van ad-hoc- of tijdelijke overeenkomsten die door de staatshoofden en regeringsleiders werden afgesloten en die nadien door de lidstaten werden geratificeerd financiële steunpakketten ontvangen. In de toekomst zou de financiële steun verleend worden via het permanent Europees Stabiliteitsmechanisme. De regeringen van de lidstaten hebben samen met de Commissie, het Parlement en de ECB een internationaal verdrag opgesteld, het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (ook wel "het begrotingspact"), dat strengere controle van de begroting en het sociaaleconomische beleid van de lidstaten mogelijk maakt. In dit verband dringt zich een debat op over de rol van de Commissie en het Parlement ten aanzien van de economische governance van de eurozone.

Voorts speelt de Europese Raad een belangrijke rol in het Europees semester. Op de bijeenkomsten in de lente tekent hij de lijnen uit van het macro-economisch en fiscaal beleid, en bekijkt hij hoe er structurele hervormingen en groei tot stand kunnen worden gebracht. Op de bijeenkomsten in juni bekrachtigt hij de aanbevelingen die voortvloeien uit de door de Commissie voorbereide en in de Raad behandelde beoordeling van de nationale hervormingsprogramma's.

De Europese Raad is ook betrokken bij de onderhandelingen over het MFK: hij bemiddelt om tot een politieke overeenkomst te komen over de belangrijkste politieke onderdelen van het MFK, zoals uitgavenplafonds, uitgavenprogramma's en financieringsbronnen.

4. Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken ([4.2.6](#))

Op verzoek van een van zijn leden besluit de Europese Raad of er op een bepaald punt op dit terrein een nauwere samenwerking kan worden aangegaan (artikel 20 VEU). Het Verdrag van Lissabon heeft enkele nieuwe overbruggingsclausules ingevoerd die de Europese Raad in staat stellen de besluitvormingsregel in de Raad van eenparigheid te veranderen in een meerderheid van stemmen ([1.2.4](#)).

RESULTATEN

De Europese Raad is doeltreffend gebleken in het vaststellen van algemene richtsnoeren voor het optreden van de EU. Op 27 juni 2014 bereikte de Europese Raad overeenstemming over vijf prioriteiten voor de werkzaamheden van de EU in de



komende vijf jaar: 1) banen, groei en concurrentievermogen; 2) burgers sterk maken en beschermen; 3) energie- en klimaatbeleid; 4) vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid; en 5) de EU als sterke mondiale speler. Die prioriteiten staan beschreven in een document getiteld "Strategische agenda voor de Unie in tijden van verandering". Dit is het uitgangspunt voor de planning van de werkzaamheden van de Europese Raad en voor de werkprogramma's van andere EU-instellingen.

De Europese Raad heeft ook impasses in het besluitvormingsproces van de EU helpen doorbreken. Het intergouvernementele karakter en de intergouvernementele besluitvorming kunnen de federale ontwikkeling van de Europese eenwording in het algemeen echter afremmen. De krachtens het Verdrag van Lissabon doorgevoerde institutionele veranderingen moeten nog worden geëvalueerd. In dit verband zij opgemerkt dat de voorzitter van de Europese Raad regelmatig verslag uitbrengt aan het Parlement.

A. Buitenlands en veiligheidsbeleid

Sinds het begin van de jaren negentig is het buitenlands en veiligheidsbeleid een belangrijk onderdeel op de agenda van de Europese Raad. De besluiten die op dit terrein zijn genomen, hebben onder meer betrekking op:

- internationale veiligheid en terrorismebestrijding;
- Europees nabuurschapsbeleid en betrekkingen met Rusland;
- betrekkingen met de mediterrane landen en het Midden-Oosten.

Op 10 en 11 december 1999 besloot de Europese Raad in Helsinki tot versterking van het GBVB door het ontwikkelen van militaire en civiele capaciteit voor crisisbeheersing.

Tijdens de Europese Raad van 12 december 2003 in Brussel werd de Europese veiligheidsstrategie goedgekeurd.

Tijdens de Europese Raad van 22 en 23 juni 2016 is overeenstemming bereikt over de noodzaak om een permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) op te zetten om Europa's veiligheid en defensie te versterken. De PESCO is ingesteld bij een besluit van de Raad van 11 december 2017. Alle lidstaten van de EU nemen aan de PESCO deel, behalve Denemarken, Malta en het Verenigd Koninkrijk.

B. Uitbreiding ([5.5.1](#))

De Europese Raad heeft de voorwaarden voor elke uitbreidingsronde van de Europese Unie vastgesteld. In 1993 legde hij in Kopenhagen de basis voor een nieuwe toetredingsgolf (criteria van Kopenhagen). In de daaropvolgende jaren werden de toetredingscriteria en de vereiste voorafgaande institutionele hervormingen nader ingevuld.

De Europese Raad van Kopenhagen (12 en 13 december 2002) besliste over de toetreding op 1 mei 2004 van Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië. Roemenië en Bulgarije zijn op 1 januari 2007 tot de Unie toegetreden.



Op 3 oktober 2005 gaf de Raad in Luxemburg zijn goedkeuring aan het kader voor de toetredingsonderhandelingen met Kroatië en Turkije. Op 9 december 2011 werd het toetredingsverdrag met Kroatië ondertekend, en het land trad op 1 juli 2013 toe.

C. Institutionele hervorming

De Europese Raad van Tampere (15 en 16 oktober 1999) maakte afspraken over een ontwerphandvest van de grondrechten van de EU (4.1.2). De Europese Raad van Helsinki (december 1999) riep de IGC bijeen, tijdens welke het Verdrag van Nice werd voorbereid.

De Europese Raad van Laken (14 en 15 december 2001) nam het besluit tot een Conventie over de toekomst van Europa, in het kader waarvan het Grondwettelijk Verdrag werd opgesteld, dat gedoemd was te mislukken (1.1.4). Na een institutionele patstelling van tweeënhalf jaar keurde de Europese Raad van 21 en 22 juni 2007 een gedetailleerd mandaat goed voor de IGC, hetgeen zou leiden tot de ondertekening, op 13 december 2007, van het Verdrag van Lissabon. Het Verdrag trad op 1 december 2009 in werking (1.1.5). Op 25 maart 2011 nam de Europese Raad het besluit aan tot wijziging van artikel 136, wat de oprichting van het Europees Stabiliteitsmechanisme mogelijk maakte.

Op 29 juni 2018 nam de Europese Raad het besluit over de samenstelling van het Europees Parlement aan, op grond waarvan de lidstaten de nodige interne regels kunnen vaststellen voor de organisatie van verkiezingen voor het Europees Parlement (zittingsperiode 2019-2024)^[1].

Op 23 maart 2018 nam de Europese Raad (art. 50) in EU-27-samenstelling de richtsnoeren aan inzake het kader voor de toekomstige betrekkingen met het VK na de brexit. Volgens die richtsnoeren wil de EU een zo nauw mogelijk partnerschap met het VK, onder meer op het gebied van handel en economische samenwerking en veiligheid en defensie.

Op 10 april 2019 nam de Europese Raad (artikel 50) kennis van de brief van premier May van 5 april 2019, waarin zij vraagt om een verdere verlenging van de termijn als bedoeld in artikel 50, lid 3, VEU. De Europese Raad stemde in met een verlenging die het mogelijk moet maken het terugtrekkingsakkoord te ratificeren. Deze verlenging mag echter slechts zo lang duren als nodig is en moet in ieder geval uiterlijk op 31 oktober 2019 aflopen. Indien het terugtrekkingsakkoord vóór die datum door beide partijen wordt geratificeerd, is de terugtrekking een feit op de eerste dag van de maand na die van de ratificatie.

Eeva Pavy
05/2019

[1] Besluit (EU) 2018/937 van de Europese Raad van 28 juni 2018 inzake de samenstelling van het Europees Parlement (PB L 165I van 2.7.2018, blz. 1).

