



## DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE

Samen met het Europees Parlement vormt de Raad de instelling die door middel van verordeningen en richtlijnen EU-wetgeving vaststelt en besluiten en niet-bindende aanbevelingen opstelt. De Raad neemt op de gebieden waarvoor hij bevoegd is beslissingen bij gewone meerderheid, gekwalificeerde meerderheid of eenparigheid van stemmen, afhankelijk van de rechtsgrond van de goed te keuren handelingen.

### RECHTSGROND

Binnen het unieke institutionele kader van de Europese Unie oefent de Raad de bevoegdheden uit die zijn vastgelegd in artikel 16 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en de artikelen 237 t/m 243 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

### ROL

#### A. Wetgeving

Op basis van voorstellen van de Commissie stelt de Raad EU-wetgeving vast in de vorm van verordeningen en richtlijnen, hetzij gezamenlijk met het Europees Parlement overeenkomstig de procedure van artikel 294 VWEU (gewone wetgevingsprocedure), hetzij alleen na raadpleging van het Europees Parlement (1.2.3). De Raad stelt voorts individuele besluiten en niet-bindende aanbevelingen vast (artikel 288 VWEU), en neemt resoluties aan. De Raad en het Parlement stellen de algemene regels vast voor de uitoefening van de uitvoerende bevoegdheden die zijn toegewezen aan de Commissie of zijn voorbehouden aan de Raad zelf (artikel 291, lid 3, VWEU).

#### B. Begroting

De Raad vormt een van de twee takken (het Europees Parlement is de tweede tak) van de begrotingsautoriteit, die de begroting van de Europese Unie vaststelt (1.2.5). Bovendien stelt de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, met eenparigheid van stemmen, een besluit vast houdende de bepalingen die van toepassing zijn op het stelsel van eigen middelen van de Unie en op het meerjarig financieel kader (artikelen 311 en 312 VWEU). In dit geval moet het Parlement zijn goedkeuring geven bij meerderheid van zijn leden. Het meest recente meerjarig financieel kader (2014-2020) werd in november 2013 goedgekeurd door het Parlement. De Raad deelt afdeling II van de begroting van de Europese Unie (artikel 43, onder b), van het Financieel Reglement) met de Europese Raad, hoewel het hier om twee afzonderlijke instellingen gaat.



## C. Overige bevoegdheden

### 1. Internationale overeenkomsten

De Raad sluit de internationale overeenkomsten van de Europese Unie waarvoor de Commissie de onderhandelingen voert en waarvoor in de meeste gevallen goedkeuring van het Parlement vereist is (artikel 218, lid 6, VWEU).

### 2. Benoemingen

De Raad benoemt (sinds het Verdrag van Nice) met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de leden van de Rekenkamer, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

### 3. Economisch beleid

De Raad coördineert het economisch beleid van de lidstaten (artikel 121 VWEU) en neemt, onverminderd de bevoegdheden van de Europese Centrale Bank, politieke besluiten op monetair gebied. Voor de leden van de eurogroep gelden specifieke regels. Zij verkiezen een voorzitter voor een termijn van tweeënhalf jaar (artikelen 136 en 137 VWEU). De ministers van Financiën van de landen van de Eurogroep vergaderen de dag voor de bijeenkomst van de Raad Economische en Financiële Zaken.

In het kader van het Europees Semester oefent de Raad tevens een aantal functies uit met betrekking tot economisch bestuur. Aan het begin van de cyclus, in de herfst, onderzoekt de Raad de specifieke aanbevelingen voor de Eurozone, waarbij gebruik wordt gemaakt van de jaarlijkse groeianalyse, en in juni en juli stelt de Raad, na goedkeuring door de Europese Raad, de landenspecifieke aanbevelingen vast.

Artikel 136 VWEU is gewijzigd bij Besluit (EU) 2011/199 van de Raad dat op 1 mei 2013, nadat het door alle lidstaten was geratificeerd, van kracht is geworden. Nu vormt het de rechtsgrond voor stabiliteitsmechanismen zoals het ESM ([2.6.8](#)).

### 4. Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid ([5.1.1](#)) en ([5.1.2](#))

Het Verdrag van Lissabon kent rechtspersoonlijkheid toe aan de Europese Unie, die in de plaats is gekomen van de Europese Gemeenschap. Met dit nieuwe verdrag is tevens de driepijlerstructuur afgeschaft. Justitie en binnenlandse zaken vormen voortaan een volledig geïntegreerd beleidsterrein van de Unie waarop in de meeste gevallen de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is. Wat het buitenlands en het veiligheidsbeleid betreft, volgt de Raad echter specifieke regels bij het vaststellen van gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijk optreden of bij het sluiten van overeenkomsten.

De vroegere formule van de trojka is vervangen door een nieuw systeem: onder het permanente voorzitterschap van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid werkt de Raad Buitenlandse Zaken voortaan nauw samen met de Commissie. Hij wordt daarin bijgestaan door het secretariaat-generaal van de Raad en door de nieuwe Europese Dienst voor extern optreden.



## ORGANISATIE

### A. Samenstelling

#### 1. Leden

De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van iedere lidstaat op ministerieel niveau "die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden" (artikel 16, lid 2, VEU).

#### 2. Voorzitterschap

Met uitzondering van de Raad Buitenlandse Zaken wordt de Raad voorgezeten door de vertegenwoordiger van de lidstaat die het voorzitterschap van de Europese Unie bekleedt: dit voorzitterschap rouleert elke zes maanden in een door de Raad met eenparigheid van stemmen bepaalde volgorde (artikel 16, lid 9, VEU). Vooraf bepaalde groepen uit drie lidstaten nemen het voorzitterschap van de andere Raadsformaties dan die van Buitenlandse Zaken op zich, en dit voor een periode van 18 maanden, waarbij ieder lid van de groep bij toerbeurt zes maanden voorzitter is.

De komende vijf jaar wordt het voorzitterschap in deze volgorde waargenomen: Finland in het tweede halfjaar van 2019, Kroatië en Duitsland in 2020, Portugal en Slovenië in 2021, Frankrijk en Tsjechië in 2022, en Zweden en Spanje in 2023. De Europese Raad kan de volgorde van de voorzitterschappen wijzigen (artikel 236, onder b), VWEU).

#### 3. Organen en voorbereidende instanties

Het Comité van permanente vertegenwoordigers van de lidstaten (Coreper) is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de werkzaamheden van de Raad en voor de uitvoering van de door de Raad verstrekte opdrachten (artikel 240 VWEU). Dit comité wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de lidstaat die het roulerende voorzitterschap van de Raad Algemene Zaken bekleedt. Het Politiek en Veiligheidscomité, dat de internationale situatie op het gebied van het buitenlands beleid en het gemeenschappelijk veiligheidsbeleid volgt, wordt echter voorgezeten door een vertegenwoordiger van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid.

Het Coreper vergadert wekelijks om de werkzaamheden van de Raad voor te bereiden en de activiteiten die voortvloeien uit de medebeslissingsprocedure met het Europees Parlement te coördineren. Het comité is onderverdeeld in twee groepen: Coreper I, dat bestaat uit plaatsvervangende permanente vertegenwoordigers die de werkzaamheden op de meer technische gebieden voorbereiden, waaronder landbouw, werkgelegenheid, onderwijs en milieu; en Coreper II, dat zich bezighoudt met zaken die veeleer verband houden met de "hoge politiek", met name buitenlandse zaken, economische en monetaire zaken, en justitie en binnenlandse zaken. Het Coreper wordt in zijn voorbereidende werkzaamheden bijgestaan door een tiental comités en een honderdtal gespecialiseerde werkgroepen.



## B. Werking

Afhankelijk van het onderwerp neemt de Raad besluiten met eenvoudige meerderheid, gekwalificeerde meerderheid of eenparigheid van stemmen (1.2.3 en 1.2.4). Wanneer de Raad optreedt als wetgever, beraadslaagt hij in openbare zitting (artikel 16, lid 8, VEU). De secretaris-generaal van de Raad wordt overeenkomstig artikel 240 VWEU benoemd door de Raad. De vergaderingen van de Raad vinden plaats in Brussel en daarnaast ook in Luxemburg (zittingen van april, juni en oktober). Momenteel zijn er tien Raadsformaties, waarvan er drie op regelmatige basis bijeenkomen (Algemene Zaken, Externe Betrekkingen, Economische en Monetaire Zaken (Ecofin)).

### 1. Gewone meerderheid

Gewone meerderheid betekent dat een besluit wordt geacht te zijn aangenomen als er in een stemprocedure meer voorstemmen zijn dan tegenstemmen. Ieder lid van de Raad beschikt over één stem. Voor zover het Verdrag niet anders bepaalt, geldt de gewone meerderheid van stemmen (artikel 238, lid 1, VWEU). Dit is dus de standaardprocedure voor besluitvorming. In de praktijk is deze procedure echter op weinig besluiten van toepassing: enkel op het reglement van orde van de Raad, de organisatie van het secretariaat-generaal van de Raad en de statuten van comités waarin het Verdrag voorziet.

### 2. Gekwalificeerde meerderheid

#### a. Mechanisme

In veel gevallen eist het Verdrag besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Dit betekent dat voor een besluit meer stemmen nodig zijn dan de gewone meerderheid. In dit geval is er wat stemrecht betreft geen sprake meer van gelijkheid. Elke lidstaat beschikt over een aantal stemmen, afhankelijk van het aantal inwoners (artikel 205, lid 2, EG-Verdrag en – met ingang van november 2014 – artikel 238 VWEU). Op 1 januari 2007 werd een nieuwe stemmenweging ingevoerd, waarbij een gekwalificeerde meerderheid wordt behaald als het besluit ten minste 260 stemmen krijgt van het totaal van 352 stemmen (73,86 %), als het besluit wordt goedgekeurd door een meerderheid van de lidstaten, en als deze meerderheid ten minste 62 % van de bevolking van de EU vertegenwoordigt (dit laatste criterium wordt uitsluitend in acht genomen op verzoek van een lidstaat).

In het Verdrag van Lissabon is het systeem van stemmenweging geschrapt en is er een eenvoudige regel van dubbele meerderheid ingevoerd: 55 % van de Raadsleden (72 % indien het voorstel niet afkomstig is van de Commissie of de hoge vertegenwoordiger), die ten minste zestien in aantal zijn (of 21 wanneer het initiatief niet van de Commissie of de hoge vertegenwoordiger komt), en die ten minste 65 % van de totale EU-bevolking vertegenwoordigen. Dit nieuwe systeem wordt sinds 1 november 2014 toegepast.

#### b. Toepassingsgebied

Met het Verdrag van Lissabon is het toepassingsgebied van het besluitvormingsproces met gekwalificeerde meerderheid verder uitgebreid. Voor 68 rechtsgrondslagen wordt de stemming met gekwalificeerde meerderheid hetzij ingevoerd, hetzij uitgebreid, in de meeste gevallen tegelijkertijd met de invoering van de gewone wetgevingsprocedure (onder meer op tal van beleidsgebieden die vroeger onder de derde pijler vielen). De



gekwalificeerde meerderheid geldt tevens voor de benoeming van de voorzitter en leden van de Commissie, alsook voor de benoeming van de leden van de Rekenkamer, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's ([1.2.3](#) en [1.2.4](#)).

### 3. Eenparigheid van stemmen

Het Verdrag vereist eenparigheid van stemmen voor slechts een klein aantal gebieden, die niettemin tot de belangrijkste behoren (belastingen, sociaal beleid enz.). Dit is behouden in het Verdrag van Lissabon. Toch wordt in artikel 48, lid 7, VEU, in een overbruggingsclausule voorzien die de Raad de mogelijkheid biedt om op bepaalde gebieden besluiten te nemen met gekwalificeerde meerderheid in plaats van met eenparigheid van stemmen. Bovendien kan de Raad op bepaalde beleidsgebieden ook besluiten (met eenparigheid van stemmen) om het gebruik van de gekwalificeerde meerderheid uit te breiden. Dit geldt bijvoorbeeld voor familierecht met grensoverschrijdende gevolgen (artikel 81, lid 3, VWEU).

In het algemeen streeft de Raad naar eenparigheid van stemmen, ook wanneer dat niet vereist is. Deze voorkeur gaat terug op het "compromis van Luxemburg" van 1966, waarmee een einde werd gemaakt aan een geschil tussen Frankrijk en de overige lidstaten, waarbij Frankrijk de overgang van besluitvorming met eenparigheid van stemmen naar besluitvorming met een gekwalificeerde meerderheid voor een aantal domeinen weigerde goed te keuren. De tekst van het compromis luidt als volgt: "Wanneer in het geval van besluiten die met meerderheid van stemmen kunnen worden genomen op voorstel van de Commissie, zeer gewichtige belangen van één of meer partners op het spel staan, zullen de leden van de Raad trachten binnen een redelijke termijn tot oplossingen te komen die door alle leden van de Raad kunnen worden aanvaard onder eerbiediging van hun wederzijdse belangen en van die der Gemeenschap".

In 1994 werd een gelijkaardige oplossing gevonden. Het "compromis van Ioannina" beschermt de lidstaten die op het punt staan een blokkerende minderheid te vormen: wanneer deze lidstaten hun voornemen kenbaar maken dat zij zich zullen verzetten tegen de aanneming van een besluit door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen, doet de Raad alles wat in zijn vermogen ligt om binnen een redelijke termijn een voor een grote meerderheid van lidstaten bevredigende oplossing te vinden.

Meer recentelijk is met hetzelfde doel de mogelijkheid vastgelegd om de invoering van de nieuwe regel van dubbele meerderheid uit te stellen van 2014 tot 31 maart 2017, waarmee een lidstaat kon verzoeken om toepassing van de oude regel van gekwalificeerde meerderheid als bepaald in het Verdrag van Nice ([1.2.3](#)).

Eeva Pavy  
05/2019

