



SUPRANATIONALE BESLUITVORMINGSPROCEDURES

De lidstaten zijn met de Europese Unie overeengekomen om op grond van hun lidmaatschap van de EU op specifieke beleidsvlakken een deel van hun bevoegdheden over te dragen aan de EU-instellingen. Daarom kunnen de EU-instellingen binnen hun wetgevende en uitvoerende procedures, de begrotingsprocedures, de benoemingsprocedures en de quasi-constitutionele procedures bindende supranationale besluiten nemen.

GESCHIEDENIS ([1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#) EN [1.1.5.](#))

Op grond van het Verdrag van Rome had de Commissie de bevoegdheid om voorstellen te doen en te onderhandelen (met name op wetgevingsgebied en op het gebied van de externe economische betrekkingen), werden de besluiten genomen door de Raad (of, bij benoemingen, door vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten) en mocht het Europees Parlement advies geven. De rol van het Parlement is geleidelijk toegenomen op begrotingsgebied ten gevolge van de hervormingen van 1970 en 1975, en op wetgevingsgebied, binnen de Europese Akte en de daaropvolgende Verdragen, te beginnen bij de invoering van de medebeslissingsprocedure met de Raad door het Verdrag van Maastricht, waarin ook de rol van het Parlement bij benoemingen werd versterkt. Door de Europese Akte heeft het Europees Parlement bovendien ook de bevoegdheid gekregen in te stemmen met toetredings- en associatieovereenkomsten, die bij het Verdrag van Maastricht tot bepaalde andere internationale verdragen is uitgebreid. Het Verdrag van Amsterdam had grote gevolgen voor de democratisering van de Gemeenschap door de vereenvoudiging van de medebeslissingsprocedure, de uitbreiding met nieuwe beleidsterreinen en de versterking van de rol van het Parlement bij de benoeming van de Commissie. In een verdere stap heeft het Verdrag van Nice de bevoegdheden van het Parlement aanzienlijk uitgebreid. Enerzijds was de medebeslissingsprocedure (waarbij het Parlement over dezelfde rechten beschikt als de Raad) van toepassing op vrijwel alle nieuwe beleidsterreinen waarover de Raad bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen mocht beslissen. Anderzijds heeft het Parlement dezelfde bevoegdheden gekregen als de lidstaten wanneer het erom gaat kwesties voor te leggen aan het Europees Hof van Justitie. Het Verdrag van Lissabon is een volgende kwalitatieve stap naar volledige gelijkheid met de Raad ten aanzien van EU-wetgeving en -financiën.



WETGEVINGSPROCEDURES[1]

A. Gewone wetgevingsprocedure (artikel 289 en 294 VWEU)

1. Toepassingsgebied

Met het Verdrag van Lissabon werden 40 nieuwe rechtsgrondslagen toegevoegd, met name op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid, en landbouw. Dit Verdrag plaatst het EP op hetzelfde niveau als de Raad wat de besluitvorming voor EU-wetgeving betreft. De gewone wetgevingsprocedure, de voormalige medebeslissingsprocedure, is van toepassing op 85 rechtsgrondslagen. De gewone wetgevingsprocedure omvat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid (BGM) in de Raad (artikel 294 VWEU). De procedure is echter niet van toepassing op een aantal belangrijke beleidsterreinen waarvoor eenparigheid in de Raad nodig is, zoals het fiscaal beleid inzake directe belastingen en transnationale aspecten van het familierecht.

2. Procedure

De gewone wetgevingsprocedure wordt uitgevoerd volgens dezelfde stappen als de voormalige medebeslissingsprocedure. De formuleringen in het VWEU zijn echter aanzienlijk gewijzigd, met name om de gelijkwaardige rol van de Raad en het Europees Parlement in deze procedure te benadrukken.

a. Commissievoorstel

b. Eerste lezing door het Parlement

Het Europees Parlement neemt een standpunt in met gewone meerderheid van stemmen.

c. Eerste lezing door de Raad

De Raad neemt haar standpunt in met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Op de gebieden van sociale zekerheid en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken kan op verzoek van een lidstaat het voorstel aan de Europese Raad worden voorgelegd (artikelen 48 en 82 VWEU) en hierdoor wordt de gewone wetgevingsprocedure geschorst tot de Europese Raad de kwestie opnieuw naar de Raad verwijst (ten laatste na vier maanden). In het geval van artikel 82 kunnen minstens negen lidstaten beslissen het overleg voort te zetten in de vorm van een nauwere samenwerking (artikel 20 VEU en artikelen 326-334 VWEU).

Indien de Raad het standpunt van het Europees Parlement goedkeurt, is het besluit aangenomen in de formulering die overeenkomt met het standpunt van het Parlement.

d. Tweede lezing door het Parlement

Nadat het standpunt van de Raad is toegezonden aan het Europees Parlement, moet dit zich binnen een termijn van drie maanden uitspreken. Het kan dan:

- het voorstel zoals gewijzigd door de Raad goedkeuren of geen besluit nemen; in beide gevallen is het wetsvoorstel zoals gewijzigd door de Raad aangenomen;



- het standpunt van de Raad met een absolute meerderheid van stemmen van zijn leden verwerpen; het wetsvoorstel is daarmee verworpen en de procedure beëindigd;
 - met meerderheid van stemmen van zijn leden amendementen op het standpunt van de Raad voorstellen, die vervolgens aan de Commissie en de Raad worden voorgelegd voor advies.
- e.** Tweede lezing door de Raad
- De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen over de amendementen van het Parlement, maar met eenparigheid van stemmen over die amendementen waarover de Commissie een negatief advies heeft uitgebracht. Het voorstel wordt aangenomen als de Raad, uiterlijk drie maanden na ontvangst, alle amendementen van het Parlement goedkeurt.
 - Indien de Raad niet alle amendementen goedkeurt, wordt het bemiddelingscomité binnen zes weken bijeengeroepen.
- f.** Bemiddeling
- Het bemiddelingscomité bestaat uit leden van de Raad en een gelijk aantal vertegenwoordigers van het Europees Parlement en wordt geassisteerd door de Commissie. Het neemt de standpunten van het Parlement en de Raad in overweging en heeft zes weken om een gemeenschappelijke tekst op te stellen die steun geniet bij een BGM van de vertegenwoordigers van de Raad en een meerderheid van de vertegenwoordigers van het Parlement.
 - De procedure wordt beëindigd en het voorstel wordt niet aangenomen als het comité binnen de gestelde termijn geen overeenkomst bereikt over een gemeenschappelijke tekst.
 - Als het comité een gemeenschappelijke tekst goedkeurt, wordt deze ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad en het Europees Parlement.
- g.** Einde van de procedure (derde lezing)
- De Raad en het Europees Parlement hebben zes weken de tijd om de gemeenschappelijke tekst goed te keuren. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en het Parlement met een meerderheid van de uitgebrachte stemmen.
 - Het voorstel wordt aangenomen als de Raad en het Europees Parlement de gemeenschappelijke tekst goedkeuren.
 - Wanneer bij het verstrijken van de termijn een van beide instellingen de ontwerptekst niet heeft goedgekeurd, wordt het voorstel niet aangenomen.

In de afgelopen vijf jaar zijn er aanzienlijk meer standpunten in eerste lezing aangenomen op basis van informele onderhandelingen tussen de Raad en het Parlement.



Er bestaan bepaalde overgangsclausules die de Europese Raad in staat stellen om de gewone procedure ook van toepassing te laten zijn op vrijgestelde beleidsterrein (bijvoorbeeld sociaal beleid — artikel 153, lid 2).

B. Raadplegingsprocedure

Alvorens een besluit te nemen dient de Raad kennis te nemen van het advies van het Europees Parlement en eventueel van het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Deze raadpleging is verplicht in de zin dat wanneer zij niet plaatsvindt het besluit onwettig is en door het Hof nietig kan worden verklaard (arrest zaak 138 en 139/79). Wanneer de Raad voornemens is het voorstel ingrijpend te wijzigen, dient hij het Parlement opnieuw te raadplegen (arrest zaak 65/90).

C. Goedkeuringsprocedure

1. Toepassingsgebied

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt de goedkeuringsprocedure in het bijzonder toegepast op de horizontale begrotingsflexibiliteitsclausule zoals bepaald in artikel 352 (oud artikel 308 VEG). Andere voorbeelden zijn de bestrijding van discriminatie (artikel 19, lid 1, VWEU) en het lidmaatschap van de Unie (artikelen 49 en 50 VEU). Daarnaast is goedkeuring van het Parlement vereist voor associatieovereenkomsten (artikel 217 VWEU), de toetreding van de EU tot het EHRM (artikel 6, lid 2, VEU), overeenkomsten die een specifiek institutioneel kader scheppen, die aanzienlijke gevolgen hebben voor de begroting of overeenkomsten betreffende gebieden waarop de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is (artikel 218, lid 6, VWEU).

2. Procedure

Het Europees Parlement behandelt een voorstel dat is toegezonden door de Raad; het neemt met volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen een besluit over de goedkeuring van het voorstel (zonder de mogelijkheid om te amenderen). Tijdens de eerdere fases van de procedure (behandeling van het voorstel van de Europese Commissie) kent het Verdrag geen enkele formele rol toe aan het Parlement, via interinstitutionele afspraken neemt het echter op informele wijze toch deel aan deze procedure (zie het Reglement van het Parlement).



BEGROTINGSPROCEDURE (ZIE [1.2.5.](#))

BENOEMINGSPROCEDURES

- A.** Het Parlement verkiest de voorzitter van de Commissie (artikel 14, lid 1, VEU) (zie ook [1.3.8.](#))
- B.** De Europese Raad benoemt bij gekwalificeerde meerderheid de hoge vertegenwoordiger van de EU voor buitenlands en veiligheidsbeleid (artikel 18, lid 1, VEU).
- C.** De Raad benoemt (met gekwalificeerde meerderheid van stemmen):
- de lijst van de overige personen die hij voorstelt tot lid van de Commissie te benoemen, in onderlinge overeenstemming met de gekozen voorzitter (artikel 17, lid 7, VEU).
- D.** De Raad keurt de lijst goed van
- de leden van de Rekenkamer (artikel 286 VWEU) na raadpleging van het Parlement en in overeenstemming met de voorstellen van de lidstaten;
 - de leden en plaatsvervangende leden van het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité, deze lijst wordt opgesteld in overeenstemming met de door de lidstaten gedane voorstellen (artikelen 301, 302 en 305 VWEU).
- E.** Het Europees Parlement kiest de Europese Ombudsman (artikel 228 VWEU).

HET SLUITEN VAN INTERNATIONALE OVEREENKOMSTEN

Nu de Unie rechtspersoonlijkheid bezit, kan zij internationale overeenkomsten sluiten (artikel 218 VWEU). Overeenkomstig het Verdrag van Lissabon is de goedkeuring van het Europees Parlement vereist voor alle overeenkomsten die worden gesloten op het terrein van het gemeenschappelijke handelsbeleid, alsmede voor alle beleidsterreinen waarop de gewone EU-wetgevingsprocedure van toepassing is. Behalve in het geval van associatie- en toetredingsovereenkomsten, neemt de Raad besluiten bij gekwalificeerde meerderheid voor overeenkomsten die afbreuk dreigen te doen aan de verscheidenheid aan cultuur en taal in de Unie en overeenkomsten op terreinen waar eenparigheid van stemmen vereist is voor de goedkeuring van intern beleid.

- Procedure: De Commissie of de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (HV) doet aanbevelingen aan de Raad, de Raad stelt het mandaat voor de onderhandelingen vast en benoemt de onderhandelaar (de Commissie of de HV) die namens de Unie de onderhandelingen voert. Het Europees Parlement wordt in iedere fase van de procedure onverwijld en ten volle geïnformeerd (artikel 218, lid 10, VWEU).
- Besluit: de Raad, bij gekwalificeerde meerderheid, behalve op de bovengenoemde terreinen.



- Rol van het Europees Parlement: goedkeuring voor de meeste overeenkomsten (zie boven), raadpleging voor overeenkomsten die exclusief gericht zijn op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

QUASI-CONSTITUTIONELE PROCEDURES

A. Stelsel van eigen middelen (artikel 311 VWEU)

- Voorstel: Commissie;
- Rol van het Europees Parlement: raadpleging;
- Besluit: Raad, met eenparigheid van stemmen, onder voorbehoud van goedkeuring door de lidstaten, overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen.

B. Bepalingen met betrekking tot de verkiezingen van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (artikel 223 VWEU)

- Voorstel: Parlement;
- Besluit: Raad, met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring van het Europees Parlement en met de aanbeveling aan de lidstaten het voorstel aan te nemen overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen.

C. Aanneمة van het Statuut van de leden van het Europees Parlement (artikel 223, lid 2, VWEU) en het Statuut van de ombudsman (artikel 228, lid 4, VWEU)

- Voorstel: Parlement;
- Rol van de Commissie: advies;
- Rol van de Raad: goedkeuring (met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, met uitzondering van regels of voorwaarden betreffende de belastingregeling voor leden en voormalige leden, waar eenparigheid van stemmen vereist is);
- Besluit: Parlement.

D. Wijziging van het Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie (artikel 281 VWEU)

- Voorstel: Hof van Justitie (raadpleging van de Commissie) of Commissie (raadpleging van het Hof van Justitie);
- Besluit: Raad en Parlement (gewone wetgevingsprocedure).

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Tijdens de IGC 2000 heeft het Europees Parlement verschillende voorstellen gedaan om het toepassingsgebied van de gewone wetgevingsprocedure (vroeger medebeslissingsprocedure) uit te breiden. Bovendien heeft het Parlement er herhaaldelijk op gewezen dat, wanneer de eenparigheid van stemmen wordt omgezet in een gekwalificeerde meerderheid, de medebeslissingsprocedure automatisch zou moeten worden toegepast. Het Verdrag van Nice bevestigt dit standpunt, maar voorziet niet in een volledige koppeling van de regel van gekwalificeerde meerderheid en



medebeslissing. Dientengevolge vormt de vereenvoudiging van de procedures een van de belangrijkste discussiepunten van de Conventie over de toekomst van Europa. Er werd voorgesteld de samenwerkings- en raadplegingsprocedures af te schaffen, de medebeslissingsprocedure te vereenvoudigen en uit te breiden tot het gehele wetgevingsgebied, en de instemmingsprocedure te beperken tot de ratificatie van internationale overeenkomsten. Veel van deze verbeteringen zijn ten uitvoer gelegd met het Verdrag van Lissabon ([1.1.5](#)).

Hoewel er enige stroomlijning heeft plaatsgevonden, kan ten aanzien van de benoemingen worden vastgesteld dat het Verdrag van Lissabon niets heeft veranderd aan het feit dat er een veelheid aan procedures bestaat. In sommige gevallen is nog steeds eenparigheid van stemmen vereist, hetgeen aanleiding kan geven tot politieke conflicten en de invloed van het Parlement inperkt. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice is met name vooruitgang geboekt met de overgang van eenparigheid van stemmen naar een gekwalificeerde meerderheid bij de benoeming van de voorzitter van de Commissie. Daarnaast heeft het Verdrag van Lissabon ervoor gezorgd dat de voorzitter van de Commissie wordt gekozen door het Parlement. Bij de benoeming van de gekozen voorzitter, na passende raadpleging van het Parlement, moet rekening worden gehouden met de uitslag van de Europese verkiezingen. Hiermee wordt de politieke legitimiteit en verantwoordelijkheid van de Europese Commissie versterkt. Deze bepalingen werden voor het eerst toegepast na de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014. De Europese Raad kwam overeen Jean-Claude Juncker tot voorzitter van de Europese Commissie te benoemen omdat de Europese Volkspartij (PPE) na de verkiezingen de grootste fractie in het Europees Parlement was.

[Martina Schonard](#)
05/2019

