

## INTERGOUVERNEMENTELE BESLUITVORMINGSPROCEDURES

Op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en op een aantal andere gebieden, zoals nauwere samenwerking, bepaalde benoemingen en verdragsherzieningen, worden besluitvormingsprocedures gehanteerd die afwijken van de gewone wetgevingsprocedure. Op deze gebieden speelt intergouvernementele samenwerking een grotere rol. Sinds de staatsschuldencrisis wordt vaker gebruik gemaakt van deze besluitvormingsmechanismen, met name in het kader van de Europese economische governance.

### RECHTSGROND

Artikel 20, de artikelen 21 tot en met 46, en de artikelen 48 en 49 van het [Verdrag betreffende de Europese Unie](#) (VEU); artikel 2, lid 4, artikel 31, artikel 64, lid 3, de artikelen 81 en 89, artikel 103, lid 1, de artikelen 113, 115, 118, 127 en 153, artikel 191, lid 3, artikel 192, artikel 194, lid 2, en de artikelen 215, 218, 220, 221, 312, 329 en 333 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) (VWEU).

### BESCHRIJVING

- A.** Procedure voor het wijzigen van de Verdragen (artikel 48 VEU)
- Ontwerp tot herziening: wordt voorgelegd door een lidstaat, het Parlement of de Commissie;
  - De Commissie: wordt geraadpleegd en neemt deel aan een intergouvernementele conferentie;
  - Het Europees Parlement: wordt geraadpleegd vóór het bijeenroepen van de intergouvernementele conferentie (het Parlement is op ad-hocbasis, maar met een toenemende invloed, betrokken geweest bij de intergouvernementele conferenties: het werd enige tijd vertegenwoordigd door zijn Voorzitter of twee van zijn leden; tijdens de laatste intergouvernementele conferentie werden drie vertegenwoordigers afgevaardigd);
  - De raad van bestuur van de Europese Centrale Bank: wordt geraadpleegd in het geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied;
  - Besluit: wordt genomen in onderlinge overeenstemming tussen de regeringen over de in de Verdragen aan te brengen wijzigingen, die vervolgens worden bekrachtigd door alle lidstaten overeenkomstig hun nationale grondwettelijke bepalingen. Voorafgaand dient de Europese Raad met gewone meerderheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement, te besluiten om al dan niet een conventie bijeen te roepen.

## **B.** Procedure voor de activering van overbruggingsclausules

- Europese Raad: activeert en neemt met algemene stemmen een besluit over de toepassing van de algemene overbruggingsclausule (artikel 48 VEU) en de specifieke overbruggingsclausule voor het meerjarig financieel kader (artikel 312 VWEU). Ieder nationaal parlement heeft vetorecht inzake de algemene clausule;
- Raad: kan met algemene of gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit nemen over andere overbruggingsclausules, afhankelijk van de toepasselijke Verdragsbepaling (artikel 31 VEU, de artikelen 81, 153, 192 en 333 VWEU).

## **C.** Toetredingsprocedure (artikel 49 VEU)

- Verzoeken: kunnen worden ingediend door elke Europese staat die de beginselen van de Unie (als bedoeld in artikel 2 VEU) eerbiedigt; kennisgeving van dit verzoek aan de nationale parlementen en het Europees Parlement; de criteria voor toetreding worden vastgesteld door de Europese Raad;
- De Commissie: wordt geraadpleegd; zij speelt een actieve rol bij de voorbereiding en het verloop van de onderhandelingen;
- Het Europees Parlement: hecht, bij meerderheid van zijn leden, zijn goedkeuring aan het besluit;
- Besluit: wordt genomen door de Raad, met eenparigheid van stemmen. Het akkoord tussen de lidstaten en de staat die het verzoek indient, waarin de voorwaarden voor de toetreding en de vereiste aanpassingen worden vastgelegd, moet door alle lidstaten worden bekrachtigd overeenkomstig hun nationale grondwettelijke bepalingen.

## **D.** Terugtrekkingsprocedure (artikel 50 VEU)

- Voornemen tot terugtrekking: de betrokken lidstaat geeft kennis van zijn voornemen aan de Europese Raad, in overeenstemming met zijn eigen grondwettelijke bepalingen;
- Sluiting van een akkoord: er wordt een terugtrekkingsakkoord gesloten door de Raad, die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (overeenkomstig artikel 238, lid 3, onder b), VWEU) besluit, na goedkeuring door het Parlement; onder deze gekwalificeerde meerderheid wordt verstaan ten minste 72 % van de leden van de Raad die deelnemende lidstaten vertegenwoordigen (uitgezonderd de betrokken lidstaat) waarvan de bevolking ten minste 65 % uitmaakt van alle deelnemende staten.

## **E.** Sanctieprocedure in geval van een ernstige en voortdurende schending van de waarden van de Unie door een lidstaat (artikel 7 VEU)

### **1.** Hoofdprocedure

- Voorstel voor een besluit waarin het bestaan van een ernstige en voortdurende schending wordt geconstateerd: kan worden gedaan door een derde van de lidstaten of de Commissie;

- Goedkeuring van het Parlement: met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen die de meerderheid van zijn leden vertegenwoordigt (artikel 83, lid 3, van het Reglement);
- Constatering van een schending: kan door de Europese Raad met eenparigheid van stemmen worden gedaan (zonder deelname van de lidstaat in kwestie), na de lidstaat in kwestie om opmerkingen te hebben verzocht;
- Besluit tot schorsing van bepaalde rechten van de betrokken lidstaat: wordt vastgesteld door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen (zonder deelname van de lidstaat in kwestie).

**2.** Bij het Verdrag van Nice is deze procedure aangevuld met een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing

- Een met redenen omkleed voorstel voor een constatering dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de beginselen van de Unie door een lidstaat: kan worden ingediend door de Commissie, het Parlement of een derde van de lidstaten;
- Goedkeuring van het Parlement: met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen die de meerderheid van zijn leden vertegenwoordigt;
- Besluit: wordt gedaan door de Raad met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden, na de betreffende lidstaat te hebben gehoord. Alvorens die constatering te doen kan de Raad de betrokken lidstaat aanbevelingen doen.

**F.** Procedure voor nauwere samenwerking

**1.** Algemene bepalingen (artikel 20 VEU; artikel 329, lid 1, VWEU)

- Ontwerp tot herziening: kan uitsluitend worden ingediend door de Commissie; lidstaten die onderling een nauwere samenwerking wensen aan te gaan kunnen daartoe een verzoek richten tot de Commissie;
- Het Europees Parlement: goedkeuring;
- Besluit: wordt genomen door de Raad, bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

**2.** Samenwerking op het gebied van het GBVB (artikel 329, lid 2, VWEU)

- Lidstaten die op het gebied van het GBVB een nauwere samenwerking wensen aan te gaan richten een verzoek tot de Raad;
- Het verzoek wordt doorgezonden aan de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, die advies uitbrengt;
- Het verzoek wordt ter informatie toegezonden aan het Parlement;
- De Raad besluit met eenparigheid van stemmen.

Er bestaat een soortgelijke procedure voor het aangaan van een gestructureerde samenwerking inzake defensiebeleid, die is ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon ([5.1.2](#)).

## G. Besluitvormingsprocedure op het gebied van buitenlandse zaken

Hoewel de driepijlerstructuur van de eerdere verdragen bij het Verdrag van Lissabon is afgeschaft, wordt het buitenlands beleid gescheiden gehouden van de overige beleidsterreinen van de EU. De doelstellingen van en bepalingen inzake het GBVB zijn opgenomen in het Verdrag betreffende de Europese Unie. De formulering en de samenhang zijn verbeterd ten opzichte van eerdere verdragen.

Een grote institutionele verandering is de instelling van het ambt van hoge vertegenwoordiger, die wordt bijgestaan door een nieuwe Europese Dienst voor extern optreden en die voorstellen kan doen voor het GBVB. Het GBVB is ingebed in het EU-kader, maar is onderworpen aan specifieke regels en procedures (artikel 24, lid 2, VEU).

- Ontwerp tot herziening: kunnen worden ingediend door de lidstaten, de hoge vertegenwoordiger en de Commissie (artikel 22 VEU);
- Het Europees Parlement: wordt regelmatig op de hoogte gesteld door het voorzitterschap en wordt geraadpleegd over de voornaamste aspecten en fundamentele keuzen op het gebied van het GBVB. In het interinstitutioneel akkoord inzake de financiering van het GBVB wordt nader bepaald dat deze raadpleging jaarlijks plaatsvindt op basis van een document dat wordt opgesteld door de Raad;
- Besluit: wordt genomen door de Europese Raad of de Raad, met eenparigheid van stemmen. De Europese Raad stelt de prioriteiten en strategische belangen van de EU vast; de Raad neemt de besluiten en bepaalt of verdere actie nodig is. Het GBVB wordt uitgevoerd door de hoge vertegenwoordiger en de lidstaten, die daartoe gebruikmaken van de nationale middelen en die van de Unie. Indien een internationale ontwikkeling dit vereist, kan de voorzitter van de Europese Raad een buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad bijeenroepen.

## H. Overige wetgevingsmaatregelen (2.6.8)

Intergouvernementele besluitvorming vindt ook nog steeds plaats op een aantal specifieke, politiek gevoelige EU-beleidsgebieden, met name:

- Justitie en binnenlandse zaken: maatregelen inzake justitiële samenwerking in strafzaken en inzake politieke samenwerking (artikel 89 VWEU);
- De interne markt: beperkingen op kapitaalverkeer (artikel 64, lid 3, VWEU), mededingingsbeleid (artikel 103, lid 1, VWEU), belastingharmonisatiemaatregelen (artikel 113 VWEU), onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die van invloed zijn op de instelling van de interne markt (artikel 115 VWEU), intellectuele-eigendomsrechten (artikel 118 VWEU);
- Monetair beleid: het opdragen van specifieke taken betreffende bedrijfseconomisch toezicht aan de Europese Centrale Bank (ECB) (artikel 127 VWEU);
- Andere beleidsgebieden, bijvoorbeeld sociale politiek en werkgelegenheid (artikel 153 VWEU), energie (artikel 194, lid 2, VWEU) en milieu (artikel 191, lid 3, VWEU).

## I. Financieel crisisbeheer ([2.6.8](#))

De ernstige financiële problemen waarmee sommige lidstaten vanaf 2010 te maken kregen, noopten tot diverse steunmaatregelen. Sommige onderdelen van dit steunpakket worden beheerd door de Unie, bijvoorbeeld het Europees financieel stabilisatiemechanisme. Het grootste deel van de middelen, met name de bijdragen aan de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF), wordt direct door de lidstaten zelf betaald. Het EFSF is een "special purpose vehicle" dat gebaseerd is op een intergouvernamenteel akkoord tussen de lidstaten van de eurozone. De besluiten die nodig waren voor de totstandbrenging van deze intergouvernamentele maatregelen moesten derhalve genomen worden op het niveau van de Europese Raad of op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders van de Eurogroep, en moesten vervolgens door de lidstaten worden bekrachtigd overeenkomstig hun nationale grondwettelijke bepalingen. Twee belangrijke redenen voor deze ontwikkeling zijn de "no bail-out"-clausule (artikel 125 VWEU) en het verzet van sommige nationale grondwettelijke hoven tegen een verdere overdracht van financiële en begrotingsbevoegdheden aan de Europese Unie.

Op 25 maart 2011 keurde de Europese Raad volgens de vereenvoudigde verdragsherzieningsprocedure een wijziging van artikel 136 VWEU (inzake economische beleidscoördinatie) goed zonder een conventie bijeen te roepen (Besluit 2011/199/EU van de Europese Raad). Deze wijziging is in april 2013 in werking getreden, waarna permanente mechanismen voor crisispreventie, zoals het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) in werking konden worden gesteld. Dit laatstgenoemde mechanisme werd ingesteld op grond van een intergouvernamenteel verdrag tussen de lidstaten van de eurozone, dat op 27 september 2012 in werking trad. De stemprocedures in de raad van bestuur van dit mechanisme omvatten een "noodprocedure" in het kader waarvan een gekwalificeerde meerderheid van 85 % verlangd wordt als de Commissie en de ECB constateren dat er met spoed een besluit in verband met financiële steun moet worden genomen. Ten slotte hebben de regeringen van de lidstaten het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (VSCB) opgesteld, dat op 1 januari 2013 in werking is getreden nadat twaalf verdragsluitende partijen met de euro als munt hun ratificatieakte hadden neergelegd. In dit verdrag is bepaald dat in de nationale rechtsordes een regel voor begrotingsevenwicht opgenomen moet zijn (het begrotingspact). Van de 25 landen die partij zijn bij het VSCB zijn er 22 formeel gebonden aan het begrotingspact (de 19 lidstaten van de eurozone en Bulgarije, Denemarken en Roemenië).

## J. Benoemingen

- De Europese Raad benoemt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de president, de vicepresident en vier andere leden van de raad van bestuur van de Europese Centrale Bank, op aanbeveling van de Raad, die het Parlement heeft geraadpleegd (artikel 283, lid 2, VWEU);
- De Europese Raad benoemt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en met instemming van de voorzitter van de Commissie de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (artikel 18, lid 1, VEU). In zijn/haar hoedanigheid van vicevoorzitter van de Commissie is de hoge

vertegenwoordiger echter, samen met de Commissievoorzitter en de andere leden van de Commissie, onderworpen aan de goedkeuring van het Europees Parlement;

- De regeringen van de lidstaten benoemen in onderlinge overeenstemming de rechters en de advocaten-generaal van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Gerecht (voorheen: Gerecht van eerste aanleg) (artikel 19, lid 2, VEU);
- De Raad benoemt met gekwalificeerde meerderheid de leden van de Rekenkamer, op voordracht van elk van de lidstaten en na raadpleging van het Parlement (artikel 286, lid 2, VWEU).

## DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

In de aanloop naar de Intergouvernementele Conferentie van 1996 heeft het Europees Parlement reeds aangedrongen op “communautarisering” van de tweede en derde pijler, opdat de besluitvormingsprocedures van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap ook van toepassing zouden zijn op deze beleidsterreinen.

Nadat het Parlement zich tijdens de Europese Conventie onophoudelijk had ingespannen voor de integratie van de tweede en derde pijler in de structuur van de Unie (1.1.4), werd bij het Verdrag van Lissabon de supranationale besluitvorming uitgebreid tot de voormalige derde pijler (justitie en binnenlandse zaken) en werd op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid (tweede pijler) een samenhangend institutioneel kader ingevoerd, waarbij een aantal belangrijke vernieuwingen werden gerealiseerd, zoals de vaste voorzitter van de Europese Raad en de positie van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid.

In een context van toenemende intergouvernementalisering van economische en fiscale governance heeft het Parlement zich ingezet voor deelname van de EU-instellingen aan de onderhandelingen over het hierboven onder I genoemde internationaal verdrag.

In februari 2019 heeft het Parlement een resolutie aangenomen over de tenuitvoerlegging van de Verdragsbepalingen inzake nauwere samenwerking<sup>[1]</sup>, waarin het aanbevelingen deed voor de verdere ontwikkeling van nauwere samenwerking. Met name achtte het Parlement het noodzakelijk dat er een procedure wordt uitgewerkt voor versnelde goedkeuring van nauwere samenwerking op gebieden van groot politiek belang, in die zin dat in die gevallen een termijn geldt die ten hoogste de duur van twee opeenvolgende voorzitterschappen van de Raad omvat. Daarnaast heeft het Parlement er bij de Commissie op aangedrongen om een voorstel in te dienen voor vereenvoudiging en harmonisatie van het wettelijk kader voor nauwere samenwerking.

In zijn resolutie van 13 februari 2019 over de stand van het debat over de toekomst van Europa<sup>[2]</sup> pleitte het Parlement voor gebruikmaking van de algemene “passerelle”-clausules (artikel 48, lid 7, eerste alinea, en artikel 48, lid 7, tweede

[1][Resolutie van het Europees Parlement van 12 februari 2019 over de tenuitvoerlegging van de Verdragsbepalingen inzake nauwere samenwerking \(PB C 449 van 23.12.2020, blz. 16\).](#)

[2][Resolutie van het Europees Parlement van 13 februari 2019 over de stand van het debat over de toekomst van Europa \(PB C 449 van 23.12.2020, blz. 90\).](#)

alinea, VEU) en andere specifieke “passerelle”-clausules, om de impasse die in sommige gevallen vanwege het unanimitetsvereiste kan ontstaan te doorbreken zonder gebruik te hoeven maken van intergouvernementele oplossingen buiten het rechtskader van de Verdragen om. [In het verslag over het eindresultaat van de Conferentie over de toekomst van Europa](#), dat op 9 mei 2022 aan de voorzitters van de drie instellingen werd gepresenteerd, wordt benadrukt dat een herziening van de besluitvormingsprocessen waarbij met eenparigheid van stemmen wordt gestemd noodzakelijk is. Op 11 juli 2023 heeft het Parlement een resolutie aangenomen over de tenuitvoerlegging van de overbruggingsclausules in de EU-verdragen<sup>[3]</sup>.

Eeva Pavy  
03/2024

---

[3] [Resolutie van het Europees Parlement van 11 juli 2023 over de tenuitvoerlegging van de overbruggingsclausules in de EU-verdragen, aangenomen teksten.](#)