

2 De rechtsgrondslag van een besluit

Met de rechtsgrondslag of rechtsbasis van een besluit wordt de bepaling in een van de oprichtingsverdragen (het EU-Verdrag, het EG-Verdrag, en het Euratom-Verdrag) bedoeld waarop dit besluit is gebaseerd. Een besluit kan ook gebaseerd zijn op een bepaling uit een verordening of richtlijn, die dan zelf weer op een verdragsbepaling dient zijn gebaseerd. Elk Europees besluit heeft een rechtsgrondslag. De noodzaak daartoe vloeit voort uit artikel 5 EG-Verdrag dat voorschrijft dat de Gemeenschap alleen mag handelen binnen de grenzen van de haar door het Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen. Wanneer een besluit niet op grond van de juiste rechtsgrondslag tot stand is gekomen, kan dat leiden tot de nietigverklaring van dat besluit door het Hof van Justitie.

De relevantie van de rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag bepaalt de omvang van de bevoegdheid van de Gemeenschap/Unie om op het betreffende terrein een besluit te nemen. Daarnaast geeft de rechtsgrondslag aan welke middelen of instrumenten ter beschikking staan om die bevoegdheid uit te oefenen. Bovendien bepaalt de rechtsgrondslag de procedure van besluitvorming en daarmee de formele rol van de instellingen in het besluitvormingsproces.

Het belang van de rechtsgrondslag blijkt ook uit het feit dat in de preambule (overwegingen) van elk besluit de relevante rechtsgrondslag moet worden vermeld. Indien een dergelijke vermelding ontbreekt, kan dat leiden tot nietigverklaring van het betreffende besluit door het Hof van Justitie.

Rechtsgrondslag bepaalt omvang bevoegdheid

De rechtsgrondslag is allereerst van belang om te bepalen of de inhoud van een bepaald voorstel wel binnen de bevoegdheid van de Gemeenschap/Unie valt. Daartoe moet worden vastgesteld welke materie in het voorstel wordt geregeld,

en wat de bevoegdheden van de EG/EU op het betreffende terrein zijn. Zo geeft artikel 95 EG-Verdrag een algemene bevoegdheid tot harmonisatie van wetgeving ter verwezenlijking van de interne markt. Op het terrein van de volkgezondheid (artikel 152 EG-Verdrag) beschikt de Gemeenschap daarentegen niet over een algemene bevoegdheid tot optreden, maar over meer specifiek omschreven bevoegdheden (zoals de bevoegdheid maatregelen aan te nemen waarbij hoge eisen worden gesteld aan organen en stoffen van menselijke oorsprong).

Rechtsgrondslag bepaalt in te zetten middelen of instrumenten

De rechtsgrondslag is ook bepalend voor de vraag welke besluiten mogen worden genomen. Het kan gaan om ‘maatregelen’, zonder nadere aanduiding wat daaronder moet worden begrepen. In dat geval mag elk type besluit worden genomen. Daarbij is overigens wel van belang dat de verschillende pijlers hun eigen rechtsinstrumenten kennen. De belangrijkste communautaire (eerste pijler) rechtsinstrumenten zijn de verordening, richtlijn en beschikking. Tweede pijler optreden vindt vaak plaats in de vorm van een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden. Onder de derde pijler is het kaderbesluit een belangrijk rechtsinstrument. Er zijn ook bepalingen in het EG- en EU-Verdrag die voor optreden op een bepaald terrein het gebruik van een specifiek rechtsinstrument voorschrijven, zoals een verordening of een richtlijn. Zo bepaalt artikel 52 EG-Verdrag dat ter verwezenlijking van het vrije dienstenverkeer richtlijnen kunnen worden vastgesteld.

Rechtsgrondslag bepaalt besluitvormingsprocedure

Wat de procedure van besluitvorming betreft, bepalen de verdragsartikelen welke instellingen (Raad, Europees Parlement, Commissie, Hof en Rekenkamer) of raadgevende comités (zoals het Comité voor de Regio's) bij de vaststelling van een besluit moeten worden betrokken, en op welke manier dit dient te gebeuren. Ook bepaalt de rechtsgrondslag met welke stemverhouding de Raad een besluit moet nemen (unanimiteit, gewone meerderheid, gekwalificeerde meerderheid).

De keuze van de rechtsgrondslag

Het is niet toegestaan om een willekeurig artikel uit een van de verdragen als rechtsgrondslag aan te wijzen. De keuze voor de rechtsgrondslag moet berusten op objectieve gegevens die door het Hof van Justitie kunnen worden gecontroleerd. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van

het voorgenomen besluit. Meestal kan een besluit, wat zijn doelstelling en inhoud betreft, gemakkelijk worden gekarakteriseerd. De bijpassende rechtsbasis is dan snel gevonden. Hieronder volgt een aantal voorbeelden van gevallen waarin de keuze van de juiste rechtsbasis minder evident is.

Specifieke rechtsgrondslag gaat voor algemene rechtsgrondslag

Wanneer voor een bepaald besluit zowel een algemene als een specifieke verdragsbepaling als rechtsgrondslag in aanmerking komen, dan moet worden gekozen voor de specifieke bepaling. Algemene bepalingen zijn: artikel 12 EG-Verdrag (discriminatieverbod), artikelen 94 en 95 EG-Verdrag (harmonisatie interne markt). Specifieke bepalingen zijn bijvoorbeeld artikel 43 EG-Verdrag (landbouw) en artikel 137 EG-Verdrag (sociale politiek).

Artikel 308 EG-Verdrag als restbepaling

Wanneer er voor een bepaald voorstel geen toepasselijke verdragsbepaling in het EG-Verdrag te vinden is die als rechtsgrondslag kan dienen, komt artikel 308 EG-Verdrag (flexibiliteitsclausule) mogelijk in aanmerking als rechtsgrondslag. Deze bepaling biedt een algemene rechtsgrondslag voor Europees optreden om de doelstellingen van het EG-Verdrag te verwezenlijken. Het EU-Verdrag bevat niet een dergelijke algemene rechtsgrondslag.

Besluit bevat meerdere doelstellingen

Met een besluit kunnen meer doeleinden tegelijkertijd worden nagestreefd, bijvoorbeeld uitvoering geven aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid en bescherming van het milieu. Wanneer een voorstel voor een besluit betrekking heeft op meerdere beleidsterreinen, dan moet worden bepaald of er onderscheid kan worden gemaakt tussen een hoofddoelstelling en een bijkomstige doelstelling. Daarbij is ook van belang dat het EG-Verdrag zogenaamde integratiebepalingen bevat die de Gemeenschapswetgever verplicht om bepaalde belangen in acht te nemen, ook als het zwaartepunt op een ander beleidsterrein ligt. Het gaat daarbij met name om de componenten volkgezondheid, veiligheid, milieubescherming en consumentenbescherming. Een dubbele rechtsgrondslag mag alleen worden gekozen indien het voorstel in gelijke mate van belang is voor twee beleidsterreinen. Een dubbele rechtsgrondslag kan niet worden gekozen wanneer de voorgeschreven besluitvormingsprocedures of stemmodaliteiten tegenstrijdig zijn. Dat is het geval wanneer de ene rechtsgrondslag de co-decisieprocedure voorschrijft, en daarmee gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad vereist, en de andere rechtsgrondslag eenparigheid van stemmen (unanimiteit).

In zo'n geval moet alsnog een enkelvoudige rechtsgrondslag worden gekozen. Vanuit democratisch oogpunt dient die besluitvormingsprocedure te worden gekozen die het meest recht doet aan de deelneming van het EP (co-decisie). Op die manier wordt recht gedaan aan het institutionele evenwicht tussen EP, Raad en Commissie. In sommige gevallen bepaalt het Verdrag welke rechtsgrondslag bij samenloop gebruikt moet worden. Zo kan een voorstel tot doel hebben harmonisatie van nationale wetgeving (interne markt: art. 95 EG-Verdrag) maar gevolgen hebben voor de directe belastingen. Op grond van artikel 95 lid 2 EG-Verdrag moet dan worden gekozen voor artikel 94 EG-Verdrag. Ten slotte kan een besluit niet tegelijk op het EU-verdrag en het EG-verdrag worden gebaseerd. Als het voorstel voor regelgeving doelstellingen nastreeft die deels onder het ene en deels onder het andere Verdrag vallen, en splitsing van het voorstel niet mogelijk is, dan dient het besluit op grond van het EG-verdrag te worden vastgesteld, omdat dit voorrang heeft op het EU-verdrag.

Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van de rechtsgrondslag

In elk voorstel voor een besluit geeft de Commissie aan wat volgens haar de juiste rechtsgrondslag is. Het is mogelijk dat over deze keuze verschil van mening ontstaat. Aan een dergelijk meningsverschil ligt vaak niet een juridisch maar politiek belang ten grondslag. Zo is de omvang van de strafrechtelijke bevoegdheden van de EG lange tijd inzet van discussie geweest.

In het BNC-fiche, danwel de kaderinstructie, wordt een eerste Nederlandse standpunt bepaald ten aanzien van de rechtsgrondslag voor het voorgestelde optreden. Het komt voor dat het oorspronkelijke Commissievoorstel wordt gewijzigd als gevolg van de besprekingen in Raadskader (werkgroepen, Coreper), of zou moeten worden gewijzigd als gevolg van een bepaald amendement van het Europees Parlement. De oorspronkelijke rechtsgrondslag die door de Commissie was gekozen, en het daarover ingenomen Nederlandse standpunt, is dan mogelijk niet meer van toepassing.

Het Verdrag van Lissabon

In het Verdrag van Lissabon wordt een einde gemaakt aan de nu bestaande diversiteit van instrumenten onder de verschillende pijlers. Ook voorziet

het Verdrag van Lissabon in een categorisering van de bevoegdheden van de EU. Verder geldt voor alle beleidsterreinen dan dat voor EU-optreden een van de volgende instrumenten moet worden gekozen: verordening, richtlijn, besluit, aanbeveling of advies. Ten slotte wordt de rangorde tussen Europese regelgeving verduidelijkt door de introductie van het onderscheid tussen wetgevingshandelingen (tot stand gebracht volgens de medebeslissingsprocedure of een bijzondere wetgevingsprocedure) en niet-wetgevingshandelingen (gedelegeerde en uitvoeringsbesluiten).

Aanwijzingen

- Hou rekening met de precedentwerking van de keuze van een bepaalde rechtsgrondslag.
- Betrek juristen in de discussie wanneer een vraag opkomt betreffende de rechtsgrondslag van een besluit.
- Probeer bij een discussie over de rechtsgrondslag te achterhalen welke belangen er op het spel staan.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER-Handleiding Rechtsgrondslag van EU-besluiten (2007)

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 3, paragraaf 3.1