

## **Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)**

Advies Besluitvorming over Raadsconclusies

### **Datum**

Juni 2008

### **Aanleiding**

In de praktijk is het gebruikelijk dat Raadsconclusies met consensus<sup>1</sup> worden aangenomen. Incidenteel komt in de Raad echter de vraag op of deze praktijk in overeenstemming is met de formele regels voor de besluitvorming over Raadsconclusies. In deze discussie moet ook door Nederland een standpunt worden ingenomen. In de ICER-handleiding rechtsgrondslag van EU-besluiten (2007) is een korte passage over Raadsconclusies opgenomen. Aangezien de juistheid en toepasselijkheid van deze passage ter discussie is gesteld, is de ICER verzocht om te adviseren over de formele regels voor besluitvorming door de Raad over Raadsconclusies.

### **Advies**

In het EG-verdrag is geen regeling te vinden voor de vaststelling van Raadsconclusies. Raadsconclusies moeten worden gezien als politieke statements / verklaringen en vormen geen juridisch bindend besluit met rechtsgevolgen.<sup>2</sup> Aangezien Raadsconclusies niet zijn vermeld in het EG-verdrag gelden niet de besluitvormingprocedures die daarin zijn neergelegd over het vaststellen van besluiten van de instellingen met rechtsgevolg.<sup>3</sup>

Gesteld kan worden dat het beginsel van consensus zoals gebruikelijk in het volkenrecht gelding krijgt. Dit beginsel houdt in dat een land niet politiek en of diplomatiek gebonden kan worden als zij niet akkoord is gegaan met de bepalingen (zie hiervoor bijvoorbeeld het Weens Verdragenverdrag<sup>4</sup>). Dit basisprincipe geldt in principe in alle internationale onderhandelingen, tenzij anders is vastgelegd (zie voor een dergelijke uitzondering artikel 5 Weens Verdragenverdrag).

De enige bepaling uit het EG-Verdrag waarmee de Raad rekening moet houden bij het vaststellen van Raadsconclusies is artikel 10 EG-verdrag (gemeenschapstrouw). Uit het beginsel van Gemeenschapstrouw volgt dat de Raad niet tegen het Verdrag in mag handelen. Dit betekent ook dat leden van de Raad niet tegen het verdrag in mogen handelen door het gebruik van Raadsconclusies aan te grijpen om de stemregels te doorkruisen zoals die uit het EG-verdrag volgen.

Wanneer Raadsconclusies vooruitlopen op, of samenhangen met een concreet voorstel voor Europese regelgeving, verzet artikel 10 EG-Verdrag zich er tegen dat leden van de Raad (of de Voorzitter) zich met een beroep op het ontbreken van consensus de besluitvorming kunnen blokkeren ten aanzien van

---

<sup>1</sup> In de praktijk worden besluitvorming met consensus en besluitvorming met unanimitéit van stemmen vaak door elkaar gebruikt. Formeel bestaat er wel een verschil: ingeval van unanimitéit moet elke lidstaat zich positief uitspreken, ingeval consensus kan een lidstaat zich van stemming onthouden zonder dat dit de totstandkoming van het besluit blokkeert.

<sup>2</sup> Zie voor een vergelijkbare lijn de jurisprudentie van het Hof van Justitie over de resoluties van het EP onderscheidenlijk de Raad, arrest HvJEG van 11 juli 1985, Vittorio Salerno, gevoegde zaken 87/77, 130/77, 22/83, 9 en 10/84 en het arrest HvJEG van 23 november 1999, Portugal/Raad, zaak C-149/96.

<sup>3</sup> Het ministerie van SZW stelt, in afwijking van dit ICER-advies, dat Raadsconclusies dienen te worden vastgesteld op basis van artikel 205 EG-Verdrag: met volstreekte meerderheid van stemmen.

<sup>4</sup> Weens Verdragenverdrag, Trb. 1972, 51.

een Raadsconclusie waarvoor, volgens de stemregels die gelden voor de positiebepaling van de Raad in het wetgevingstraject, voldoende steun bestaat.

Verder dient de Raad rekening te houden met artikel 7 van het Reglement van Orde van de Raad. Daar staat de volgende bepaling:

“Wanneer hem wetgevingsvoorstellen of -initiatieven worden voorgelegd, onthoudt de Raad zich ervan instrumenten aan te nemen waar de Verdragen niet in voorzien, zoals resoluties, conclusies of andere dan de in artikel 9 bedoelde verklaringen.”

De formulering “onthoudt ... zich ervan” (in het Engels: *shall refrain*) kan zo geïnterpreteerd worden dat er weliswaar geen absoluut verbod is om Raadsconclusies aan te nemen wanneer een wetgevingsvoorstel is voorgelegd, maar de Raad hier wel terughoudend mee moet omgaan. Zo de Raad overgaat tot het vaststellen van Raadsconclusies terwijl een wetgevingsvoorstel voorligt, geldt opnieuw dat rekening moet worden gehouden met de uit artikel 10 EG voortvloeiende verplichtingen.