

## Overzicht soorten EG- en EU-besluiten (bron: Conventiedocument 162)

### A. Instrumenten van afgeleid recht in artikel 249 VEG

Artikel 249 bevat de klassieke opsomming van de communautaire rechtsinstrumenten en hun gevolgen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de verbindende instrumenten: de beschikking, de verordening en de richtlijn, en de niet-verbindende instrumenten: de aanbeveling en het advies. Er zij opgemerkt dat aanbevelingen en adviezen, vooral dan als uitleggingsinstrument, wel degelijk rechtsgevolgen hebben.

Van de verbindende instrumenten, is de beschikking "verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht". Zij vormt dus een individueel rechtsinstrument, zonder algemene strekking. Richtlijnen en verordeningen daarentegen hebben wèl een algemene strekking en zijn normatieve instrumenten. Terwijl de richtlijn echter tot de lidstaten gericht is en een resultaatsverplichting schept, is de verordening rechtstreeks tot de burgers gericht en is zij verbindend in al haar onderdelen. De richtlijn stelt dus een te bereiken resultaat vast, waarbij de keuze van vorm en middelen aan de lidstaten wordt overgelaten (wel heeft de jurisprudentie erkend dat richtlijnen onder bepaalde voorwaarden rechtstreekse werking kunnen hebben <sup>1</sup>). In de praktijk wordt het instrument richtlijn gekenmerkt door de flexibiliteit die aan de wetgever wordt geboden. Deze kan, naar gelang van de behoeften, genoeg nemen met het vaststellen van een zeer algemeen beleidskader of van minimumnormen <sup>2</sup>, maar ook, in bepaalde gevallen, voorzien in zeer gedetailleerde bepalingen die de lidstaten weinig of geen omzettingssmarge laten <sup>3</sup>.

Niettemin hebben velen in de richtlijn een middel gezien tot een wetgevend optreden dat meer in overeenstemming is met de geest van het subsidiariteitsbeginsel. Toegegeven, het subsidiariteitsbeginsel is de sleutel tot besluiten over het uitoefenen van bevoegdheden, maar de keuze van het rechtsinstrument voor het uitoefenen van die bevoegdheden wordt veeleer beheerst door het proportionaliteitsbeginsel, als omschreven in artikel 5 van het VEG ("het

---

<sup>1</sup> De jurisprudentie van het Hof waarbij de rechtstreekse werking van richtlijnen is erkend, heeft alleen betrekking op gevallen waarin een staat een richtlijn bij het verstrijken van de vastgestelde termijn niet of onvolledig heeft omgezet. Voorts moeten de betrokken bepalingen door hun aard zelf deze rechtstreekse werking kunnen hebben, d.w.z. het moeten nauwkeurige en niet-voorwaardelijke bepalingen zijn. Ten slotte kan de rechtstreekse werking worden ingeroepen ten aanzien van de in gebreke blijvende staat, maar niet van personen.

<sup>2</sup> Voorbeelden: de recentere kaderrichtlijnen inzake milieu en recente voorstellen voor richtlijnen inzake immigratie en asiel.

<sup>3</sup> Dit geldt bijvoorbeeld voor richtlijnen die voorzien in procedures voor nauwe samenwerking tussen de nationale autoriteiten (Richtlijn 91/414 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen; de GGO-Richtlijnen 1990/219 en 2001/18).

optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken"). In punt 6 van het Protocol betreffende subsidiariteit en evenredigheid wordt een zekere voorkeur gegeven aan richtlijnen boven verordeningen en aan kaderrichtlijnen (in de typologie van het Verdrag een onbekend instrument) boven gedetailleerde richtlijnen. In punt 7 van dit protocol wordt erop gewezen dat "de communautaire maatregelen de lidstaten alternatieve mogelijkheden bieden om de doelstellingen van de maatregelen te verwezenlijken". Ieder instrument lijkt echter zijn verdiensten te hebben: tegenover de flexibiliteit van de richtlijn die het mogelijk maakt rekening te houden met de institutionele en juridische eigenheid van iedere lidstaat, heeft de verordening het voordeel rechtstreeks en homogeen toepasselijk te zijn, hetgeen absoluut noodzakelijk is op bepaalde gebieden.

Op enkele uitzonderingen na<sup>4</sup> laat het verdrag aan de wetgever de keuze van het te gebruiken instrument, namelijk tussen de verordening en de richtlijn als wetgevingsinstrumenten "bij uitstek". Deze keuze staat los van de aard van de bevoegdheid (exclusief, concurrent of gedeeld, aanvullend), hoewel volgens sommigen een doeltreffende toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel impliceert dat de keuze moet worden beperkt tot specifieke instrumenten die als geschikt worden beschouwd voor de verschillende soorten bevoegdheden; zo zou in het geval van concurrente bevoegdheden gebruik moeten worden gemaakt van richtlijnen of kaderrichtlijnen. Evenmin is met de keuze tussen een richtlijn en een verordening al een definitief antwoord gegeven op de vraag hoe krachtig het optreden van de Gemeenschap dient te zijn. De werkelijkheid van de communautaire wetgeving toont aan dat de mate van uitvoerigheid van de normen (en dus ook de handelingsmarge van de nationale autoriteiten) sterk wisselt.

## **B. Communautaire rechtsinstrumenten naast de typologie van artikel 249**

Artikel 249 bevat niet de volledige lijst van communautaire instrumenten waarin het EG-Verdrag voorziet voor de uitoefening van de bevoegdheden. In andere artikelen wordt een beroep gedaan op specifieke instrumenten van verschillende strekking en aard waarvan de rechtsgevolgen dikwijls moeilijk vast te stellen zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval met de "richtsnoeren", een term die gebruikt wordt met betrekking tot economische coördinatie, werkgelegenheidsbeleid<sup>5</sup> en trans-Europese netwerken, of het "kaderprogramma" voor onderzoek- of actieprogramma's op milieugebied enz. Nog moeilijker te catalogeren zijn de

---

<sup>4</sup> Een aantal rechtsgrondslagen leggen een bepaald instrument op, bijvoorbeeld artikel 89, waarbij de verordening als vorm wordt opgelegd, de artikelen 47, 52, 96 of 94 (voorheen 100) en 137, waarbij de richtlijn als vorm wordt opgelegd, en 83, waarbij de keuze wordt gelaten tussen richtlijnen en verordeningen.

<sup>5</sup> Er zij op gewezen dat de richtsnoeren inzake economische coördinatie en sociaal beleid gebaseerd zijn op de "conclusies" van de Europese Raad, die in principe geen rechtsgevolgen hebben.

gevallen waarin de communautaire bevoegdheid wordt uitgeoefend door coördinatie tussen de lidstaten.

Voorts is het interessant op te merken dat de term "décision" (besluit) <sup>6</sup> in de praktijk dikwijls wordt gebruikt voor teksten van normatieve aard en algemene strekking. Het gaat om heterogene rechtsbesluiten, die verschillen van de "décisions" (beschikkingen) in de zin van artikel 249 van het Verdrag. Dat is bijvoorbeeld het geval met het besluit betreffende de eigen middelen, het besluit betreffende de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende bevoegdheden ("comitologiebesluit") en de op artikel 308 gebaseerde besluiten.

Terminologische verwarring bestaat ook met betrekking tot bepaalde normen die het Verdrag "décisions d'application" (uitvoeringsbesluiten) <sup>7</sup> noemt, waardoor men zou kunnen denken dat het om toepassingsbesluiten gaat (derde niveau). Dat is het geval met de artikelen 148 en 162 betreffende respectievelijk het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

Sommigen betogen dan ook dat het aantal instrumenten waarmee de Gemeenschap haar bevoegdheden kan uitoefenen, terwille van de transparantie en inzichtelijkheid van de Gemeenschapsbesluiten, gereduceerd en/of limitatief opgesomd zou moeten worden.

### **C. Op grond van titel V van het VEU aangenomen besluiten**

Ondanks de institutionele eenheid die ze met het communautaire stelsel delen, berusten titel V en titel VI van het VEU op andere principes dan die waarop het communautaire bouwwerk steunt. In die titels worden de contouren geschetst van een rechtsorde waarin de rechtstreekse werking van de instrumenten van afgeleid recht uitdrukkelijk uitgesloten is, en die instrumenten alleen verplichtingen scheppen voor de lidstaten en de instellingen van de Unie.

Artikel 12 VEU bevat een lijst van instrumenten op het gebied van het buitenlands beleid:

- De beginselen en de algemene richtsnoeren zijn politieke besluiten die door de Europese Raad worden aangenomen.
- In de gemeenschappelijke strategieën die door de Raad worden uitgestippeld en door de Europese Raad bij eenparigheid worden aangenomen, worden de doelstellingen en de actiemiddelen van de Unie omschreven ten aanzien van een gebied dat voor de lidstaten van gemeenschappelijk belang is. Hun rechtskracht blijkt wel uit het feit dat zij de aaneming van uitvoeringsbesluiten (gemeenschappelijke optredens, gemeenschappelijke standpunten of enig ander besluit) met gekwalificeerde meerderheid van stemmen mogelijk maken.

---

<sup>6</sup> Dit probleem bestaat niet voor alle talen: in sommige talen worden deze instrumenten correct van elkaar onderscheiden (bv. in het Nederlands: "besluit" tegenover "beschikking" en in het Duits "Beschluss" tegenover "Entscheidung", in de zin van artikel 249).

---

<sup>7</sup> (In het Duits: "Durchführungsbeschluß").

- De gemeenschappelijke optredens zijn gericht op specifieke situaties waarin een operationeel optreden van de Unie nodig wordt geacht. Zij zijn verbindend voor de lidstaten maar er wordt niet ingegaan op de rechtsgevolgen.
- In de gemeenschappelijke standpunten wordt het standpunt van de Unie ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard omschreven. De lidstaten moeten hun nationaal beleid en hun diplomatie daarop afstemmen.
- De versterking van de systematische samenwerking van de lidstaten met het oog op de beleidsvoering, kan verschillende vormen aannemen en is meer een actiemethode dan een echt instrument.

Naast de lijst van artikel 12, is er titel V, die in andere instrumenten voorziet: in artikel 16 is sprake van wederzijdse informatie en onderling overleg en in artikel 17 van opdrachten aan de WEU. Op te merken valt overigens dat het woord "besluit" <sup>8</sup> in Titel V soms in een andere betekenis wordt gebruikt: enerzijds in brede zin - maatregel aangenomen op basis van titel V - maar ook met de betekenis van uitvoeringsbesluit voor gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke standpunten, in welke gevallen de besluiten met gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen <sup>9</sup>. Voorts hebben in de praktijk ook andere instrumenten ingang gevonden, zoals richtsnoeren, gedragscodes of verklaringen van de Raad en van het voorzitterschap van de Unie. Kortom, het is erg moeilijk de hele scala van instrumenten van het buitenlands beleid te omschrijven. Hun consequenties zijn niet zo maar af te leiden uit de indeling in het verdrag.

#### **D. Op grond van titel VI van het VEU aangenomen besluiten**

Het Verdrag van Maastricht voorzag grotendeels in dezelfde instrumenten voor samenwerking in het kader van het GBVB als voor de samenwerking in justitie en binnenlandse zaken (JBZ) "derde pijler". Het verdrag van Amsterdam heeft de instrumenten voor de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken die binnen de derde pijler zijn gebleven, gewijzigd.

Artikel 34 onderscheidt vier soorten besluiten:

---

<sup>8</sup> Zoals reeds vermeld, doet dit probleem zich niet voor alle talen voor.

<sup>9</sup> Gememoreerd zij dat de gekwalificeerde meerderheid niet van toepassing is op besluiten met militaire consequenties of besluiten op defensiegebied; een lidstaat kan zich hiertegen verzetten, waarna de zaak opnieuw kan worden voorgelegd aan de Europese Raad die bij unanimité beslist.

- In de gemeenschappelijk standpunten wordt de aanpak van de Unie inzake een bepaalde kwestie bepaald. Over verbindende werking wordt niets gezegd.
- Kaderbesluiten beogen de onderlinge aanpassing van de wetgevingen. Zij zijn verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het resultaat. Zij gelijken enigszins op richtlijnen maar rechtstreekse werking is uitdrukkelijk uitgesloten.
- Besluiten kunnen niet worden gebruikt voor de onderlinge aanpassing van nationale normen. Zij zijn verbindend maar kunnen evenmin als kaderbesluiten rechtstreekse werking hebben.
- Overeenkomsten zijn instrumenten die door de Raad worden aangenomen maar door de staten moeten worden bekrachtigd. Zij staan dicht bij de klassieke volkenrechtelijke instrumenten, en worden in de lidstaten die ze hebben geratificeerd van kracht wanneer zij door meer dan de helft van de lidstaten zijn geratificeerd.

Artikel 34 voorziet ook in maatregelen, die met gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen voor de uitvoering van besluiten en overeenkomsten.<sup>10</sup>

Ondanks de verbeteringen van het Verdrag van Amsterdam, vinden velen dat deze instrumenten onvoldoende geschikt zijn voor een terrein dat veel wetgevingswerk genereert, in tegenstelling met de sector van het buitenlands en veiligheidsbeleid, waarvoor de instrumenten van het EG-Verdrag oorspronkelijk werden ontworpen.

#### **E. Atypische instrumenten**

De actiemiddelen van de instellingen zijn niet beperkt tot hetgeen in de verdragen is bepaald. Mettertijd zijn andere instrumenten ontwikkeld waarvan de juridische waarde niet steeds voldoende wordt getest, maar die niet ineffectief zijn.

---

<sup>10</sup> Het gaat om een speciale vorm van gekwalificeerde meerderheid: tweeënzestig stemmen die tien staten vertegenwoordigen bij uitvoeringsmaatregelen en twee derde van de overeenkomstsluitende partijen bij overeenkomsten.

Tot die categorie behoren met name:

- De interinstitutionele overeenkomsten, die gestalte geven aan het principe van loyale samenwerking tussen de instellingen. Niemand twijfelt aan hun doelmatigheid als instrumenten van zelfdiscipline voor de instellingen, met name op budgettair en wetgevend vlak.
- De conclusies en de resoluties van de Europese Raad, die een veeleer politiek dan juridisch karakter hebben, maar het wetgevingsproces ook enorm kunnen beïnvloeden.
- De resoluties en conclusies van de Raad die slechts een politieke waarde hebben, maar niet geheel zonder rechtsgevolgen blijven. Zij hebben een functie bij de uitlegging van rechtsbesluiten, zoals erkend is door het Hof van Justitie.
- De verklaringen van de lidstaten die in de notulen of de conclusies van de Raad worden opgenomen, en geen rechtsgevolgen hebben.
- De verklaringen die door de instellingen aan bepaalde rechtsbesluiten worden gehecht en niet meer dan verklaringen zijn.

\*\*\*\*\*