

Xavier Deniau, De stemming in de Ministerraad van de Europese Gemeenschappen (juli 1984)

Caption: In een in juli 1984 verschenen artikel in de Revue du Marché Commun vergelijkt Xavier Deniau, Maître des Requêtes in de Franse Raad van State en afgevaardigde in de Nationale Vergadering de stemmingsregels in de Raad van de Europese Gemeenschappen in de verdragsteksten met de praktijk sinds 1958. Hij gaat onder meer in op de uitwerkingen van het compromis van Luxemburg van 29 januari 1966 en onderstreept het belang van het meerderheidsbesluit van 18 mei 1982.

Source: Revue du Marché commun. Juillet-août 1984, n° 279. Paris: Éditions techniques et économiques. "Le vote au sein du Conseil des ministres des Communautés européennes. Théorie et pratique", auteur:Deniau, Xavier , p. 316-318.

Copyright: (c) Translation Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)

All rights of reproduction, of public communication, of adaptation, of distribution or of dissemination via Internet, internal network or any other means are strictly reserved in all countries.

Consult the legal notice and the terms and conditions of use regarding this site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/xavier_deniau_de_stemming_in_de_ministerraad_van_de_europese_gemeenschappen_juli_1984-nl-1d994682-220a-4320-beaf-bdcee8246209.html



Last updated: 05/07/2016

De stemming in de Ministerraad van de Europese Gemeenschappen. Theorie et praktijk

Xavier DENIAU

Rapporteur bij de Raad van State, oud-minister [sic], afgevaardigde van het departement Loiret

In de Europese gemeenschappen zijn de Raad en de Commissie twee organen die belast zijn met de bevoegdheid inzake besluitvorming en leiding. De Commissie is een onafhankelijke instelling van de regeringen en is politiek verantwoordelijk ten overstaan van de Europese Assemblée; de Raad vertegenwoordigt de verschillende regeringen en belichaamt in dat opzicht de ontmoetingsplaats van de staatsbelangen.

De regel van de werking van de Ministerraad is dat elk besluit van algemeen belang of met een zeker belang door de Ministerraad zelf moet worden genomen. Voor het overige kan hij zich in de meeste gevallen alleen uitspreken op voorstel van de Commissie.

Zoals is bepaald in artikel 149 van het Verdrag van Rome kan de Raad, als er eenparigheid is, soeverein beslissen, zelfs tegen het voorstel van de Commissie. Daarentegen kan hij bij meerderheid alleen besluiten nemen die in overeenstemming met het voorstel van de Commissie zijn.

De Commissie neemt haar besluiten bij meerderheid, conform het collegialiteitsprincipe. De stemming in de raad is complexer: de Verdragen van Parijs van 18 april 1951 tot instelling van de EGKS, van Rome van 25 maart 1957 tot instelling van de EEG en Euratom, en ten slotte, van Brussel van 3 april 1965 tot instelling van een Raad van de Europese Gemeenschappen die de plaats inneemt van de Speciale Ministerraad van de EGKS, de Raad van de EEG en de Raad van de EGA, legden de besluitvorming met gewone meerderheid van stemmen, met gekwalificeerde meerderheid of met eenparigheid van stemmen op, afhankelijk van de periode waarin en de materies waarvoor zij plaatsvinden.

De Raad bestaat uit één lid van elke regering, dat in het algemeen de Minister van Buitenlandse Zaken is. Dit orgaan wordt echter geenszins gelijkgesteld met een klassieke intergouvernementele conferentie van internationaal recht: de besluiten worden door de Raad als communautaire instelling aangenomen en niet door elk van de staten waaruit hij is samengesteld.

In de voorbereiding van de beraadslagingen wordt de Raad bijgestaan door het Comité van de permanente vertegenwoordigers (COREPER) dat bestaat uit de ambassadeurs van elke lidstaat die geaccrediteerd zijn bij de Gemeenschappen, en door talloze groepen van deskundigen.

1. – De door de verdragen bepaalde maatregelen voor de beraadslaging. De stemmingsregels

De artikelen 148 van het EEG-verdrag en 118 van het EGA-verdrag bepalen dat “behoudens andersluidende bepalingen, de besluiten van de Raad worden genomen bij *meerderheid* van de leden waaruit hij is samengesteld”.

Er is echter een besluit bij eenparigheid van stemmen vereist als het gaat om belangrijke thema's zoals een autonome wijziging van het gemeenschappelijk douanetarief, een afwijking van de regels van de gemeenschappelijke markt, de toetreding van nieuwe lidstaten, de benoeming van de leden van de Commissie of van het Hof van Justitie, de associatie met de Gemeenschap, enz. De beslissing wordt genomen met 10 stemmen op 10. De onthoudingen vormen echter geen belemmering voor het aannemen van de besluiten die eenparigheid van stemmen vereisen. Afwezigheid wordt echter niet met onthouding gelijkgesteld.

Sommige besluiten van de Raad vereisen een gekwalificeerde meerderheid: de stemmen van de leden krijgen dan een wegingscoëfficiënt toegewezen. Frankrijk, Duitsland, Italië, het Verenigd-Koninkrijk beschikken elk over 10 stemmen, België, Nederland, Griekenland elk over 5 stemmen, Denemarken en Ierland over 3 stemmen en Luxemburg over 2 stemmen.

Een minimum van 45 stemmen op 63 is vereist om deze gekwalificeerde meerderheid te bereiken voor de stemming van een voorstel van de Commissie. In de andere gevallen, d.w.z. als de Raad zich buiten het voorstel van de Commissie kan uitspreken, is het besluit aangenomen als deze vijfenveertig stemmen de gunstige stemming van minstens zeven leden uitdrukken.

Zo kan een coalitie van de groten en het vetorecht van één enkele staat worden vermeden.

De eis van een gekwalificeerde meerderheid vormt een vernieuwing ten opzichte van de klassieke regel van het internationaal recht volgens dewelke de soevereine staten onderling gelijk zijn. Het gaat in elk geval om een poging tot verzoening tussen het beginsel van de juridische gelijkheid van de staten en de realiteit van de demografische entiteiten die ze vertegenwoordigen.

Als de Raad bij gewone meerderheid kan stemmen (vrij verkeer van werknemers, onderzoeks- en controlebevoegdheden van de Commissie, bijvoorbeeld), een toegeving aan de kleine staten, is de stemming zeker aangenomen als ze minstens zes stemmen op tien behaalt.

II —De institutionele praktijk

Bij het begin van de doorvoering van de gemeenschappelijke markt, van 1958 tot december 1965, was de eenparigheid van stemmen vereist voor het aannemen van een groot aantal besluiten van de Raad, en ze had daarna, d.w.z. na deze overgangsperiode, plaats moeten maken voor besluiten bij meerderheid van stemmen. Omdat ze met name vreesde dat de principes van het gemeenschappelijke landbouwbeleid op de helling zouden kunnen worden gezet door een verkiezing bij meerderheid van stemmen, moest de Franse regering van 30 juni 1965 tot 30 januari 1966 de politiek van de lege stoel toepassen in de Ministerraden van de gemeenschappen. Deze crisis vond haar ontknoping in de akkoorden van Luxemburg van 28-29 januari 1966.

A — Het “Compromis” van Luxemburg van 28-29 januari 1966

Een gemeenschappelijke verklaring over de besprekingsprocedure in de Ministerraad werd aangenomen door de zes lidstaten. Vanuit zuiver juridisch oogpunt hebben deze akkoorden de bepalingen met betrekking tot de stemmingsregels niet veranderd, aangezien zo’n wijziging alleen kan voortvloeien uit een herziening van de verdragen. Ze vormen dus, zoals M. Cerexhe schrijft, “een soort van ‘gentleman’s agreement’” met de volgende tekst:

1 — “Als, in het geval van besluiten die bij meerderheid van stemmen kunnen worden genomen, op voorstel van de Commissie, zeer grote belangen van een of meer partners op het spel staan, zullen de leden van de Raad proberen om binnen een redelijke termijn tot oplossingen te komen die door alle leden van de Raad kunnen worden aangenomen met inachtneming van hun belangen en die van de Gemeenschap, in overeenstemming met artikel 2 van het verdrag.

2 — Wat de vorige paragraaf betreft, is de Franse delegatie van oordeel dat, als het gaat om zeer grote belangen, de bespreking moet worden voortgezet totdat een unaniem akkoord is bereikt.

3 — De zes delegaties stellen vast dat er een tegenstelling blijft bestaan over wat er zou moeten gebeuren in het geval dat de verzoening niet helemaal zou lukken.

4 — De zes delegaties zijn echter van oordeel dat deze tegenstelling niet verhindert om de werkzaamheden van de Gemeenschap volgens de normale procedure te hervatten”.

Paragraaf 2, die een eenzijdige verklaring van de Franse delegatie is, voor zover ze opgenomen is in de gemeenschappelijke verklaring, vormt niet echt een voorbehoud in de betekenis die deze term in het internationaal recht heeft.

In de praktijk heeft de unanimiteitsregel zich opgedrongen, ondanks de bepalingen betreffende de meerderheidsstemming, die dan alleen nog betrekking had op de administratieve en begrotingsmaatregelen. Alle lidstaten – oprichtende en nieuwe toetredende staten – eisten stilzwijgend het vetorecht op dat alleen Frankrijk zich uitdrukkelijk had gegund; ze deden dat niet alleen als er “belangrijke belangen” op het spel stonden, maar ook bij elke andere gelegenheid, aangezien werd geduld dat elke staat rechter speelde over de belangrijkheid van zijn eigen belangen.

Er vonden vervolgens meerdere pogingen plaats om deze veralgemening van het veto in te dijen.

B — De top van Parijs van 9-10 december 1974

De staatshoofden en regeringsleiders van de negen lidstaten besloten in de eerste plaats om “drie keer per jaar en telkens wanneer nodig in de Raad van de Gemeenschap en op grond van de politieke samenwerking bijeen te komen”. Op deze vergaderingen, die de naam van Europese Raad kregen, werden zowel de communautaire zaken als de politieke samenwerking (coördinatie van de buitenlandse beleidslijnen) ter sprake gebracht. De Europese Raad — die juridisch gezien geen institutioneel bestaan heeft — vormt in feite een synthese tussen de Ministerraad en een gewone diplomatieke conferentie. Daaruit is een aanzienlijke wijziging geresulteerd van het communautaire besluitvormingssysteem. Het leek alsof de beginvorm daarvan verraderlijk was opgegeven ten gunste van een samenwerking tussen de staten.

Bovendien zijn deze staatshoofden en regeringsleiders van de negen op diezelfde top van Parijs overeengekomen dat het om de werking van de Raad te verbeteren noodzakelijk was om afstand te doen van de praktijk om het besluit over elk vraagstuk aan de eenparige goedkeuring van de lidstaten te onderwerpen, ongeacht wat hun respectieve standpunt was tegenover de op 28 januari 1966 in Luxemburg genomen besluiten.

De president van de Franse republiek verklaarde diezelfde dag: “Wij hebben samen besloten om afstand te doen van deze praktijk, met behoud evenwel van het recht om overwegingen van nationaal belang in te roepen als deze laatste effectief gerechtvaardigd zijn. De verandering bestaat erin om in dit domein een gemeenschappelijke wil te uiten om voortaan zoveel mogelijk gebruik te maken van een andere besluitvormingsprocedure dan de unanimiteit, d.w.z. de stemming met gekwalificeerde meerderheid”.

Op te merken valt dat tot voor kort dit principe nooit in toepassing werd gebracht. De praktijk van de consensus werd overigens versterkt door de toetreding van nieuwe lidstaten met een meer intergouvernementele traditie.

Daarenboven, zoals meestal wordt geopperd, heeft het risico dat een besluit bij meerderheid van stemmen wordt genomen paradoxaal genoeg het aannemen van een besluit met eenparigheid van stemmen gemakkelijker gemaakt door de vorming van een politieke consensus.

Overigens, zoals Commissaris Andriessen in een toespraak over het besluitvormingsproces in de Gemeenschap, die hij op 10 februari 1984 in Brussel hield, bevestigde, “zijn de besluiten bij meerderheid van stemmen beetje bij beetje onnodig gepolitiseerd”. We zagen inderdaad talloze misbruiken te wijten aan het vermoeden van sommige nationale deskundigen dat elk vraagstuk belangrijk is en met eenparigheid van stemmen moet worden gestemd.

C — Het meerderheidsbesluit van 18 mei 1982

Voor het eerst is de Ministerraad voorbijgegaan aan een veto waarmee door een lidstaat was bedreigd. Groot-Brittannië riep de unanimiteitsregel in en beweerde dat de kwestie waarover was gedebatteerd, voor haar van vitaal belang was.

In feite bestreed het niet het nieuwe barema van de landbouwprijzen, maar wenste het de vankrachtwording ervan te blokkeren om genoegdoening op het vlak van de begroting te krijgen, d.w.z. een grotere vrijstelling dan de vrijstelling die de partners al op de bijdrage van Groot-Brittannië aan de communautaire begroting

hadden verleend. De Engelse regering dacht met name dat sommige lidstaten, voornamelijk om redenen van binnenlands beleid, haar het recht niet zouden kunnen weigeren om het “compromis van Luxemburg” in te roepen”, zonder dat de ruzie over de supranationaliteit opnieuw zou worden aangewakkerd. Daar was niets van aan. De Belgische voorzitter van de Raad van de landbouwministers besloot om op een op het vlak van de bepaling van de landbouwprijzen nooit eerder geziene wijze de procedure van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid te gebruiken.

“Het compromis van Luxemburg moet niet inwerken op uitvoeringsmaatregelen”, verklaarde de Franse minister van buitenlandse zaken. En de Franse en Italiaanse delegaties lieten in het proces-verbaal van de vergadering de volgende tekst inschrijven: “Het compromis van Luxemburg heeft nooit tot doel gehad en kan niet tot doel hebben een lidstaat in staat te stellen de normale werking van de Gemeenschap te verlammen, met als gevolg dat de geest en de regels ervan fundamenteel worden gewijzigd”.

Kunnen we dankzij dit meerderheidsbesluit concluderen tot het opgeven van de unanimiteitsregel? We denken het niet, voor zover sommige delegaties hun geloof in de schikking van 1966 hebben herbevestigd en onderstreepten dat de betrokken stemming die schikking niet in vraag stelde.

De unanimiteitsregel werd in die omstandigheid — zoals ook in andere — abusievelijk gebruikt; een redelijk gebruik van de unanimiteitsregel krijgt immers stilaan vorm.