



KU LEUVEN

FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID EN CRIMINOLOGISCHE WETENSCHAPPEN

Academiejaar 2022 – 2023

Federalisme in crisis(tijden)

In welke mate is er nog ruimte voor federalisme in een efficiënt crisisbeleid en hoe draagt noodrecht hiertoe bij?

Promotor: Prof. Dr. S. SOTTIAUX

Corrector: Prof. Dr. F. VERBRUGGEN

Masterscriptie ingediend door

RANI VAN DE GAER

Bij het eindexamen voor de graad van
MASTER IN DE RECHTEN



KU LEUVEN

FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID EN CRIMINOLOGISCHE WETENSCHAPPEN

Academiejaar 2022 – 2023

Federalisme in Crisis(tijden)

In welke mate is er nog ruimte voor federalisme in een efficiënt crisisbeleid en hoe draagt noodrecht hiertoe bij?

Promotor: Prof. Dr. S. SOTTIAUX

Corrector: Prof. Dr. F. VERBRUGGEN

Masterscriptie ingediend door

RANI VAN DE GAER

Bij het eindexamen voor de graad van
MASTER IN DE RECHTEN

SAMENVATTING

Crisissituaties, zoals de pandemiecrisis, behoeven vaak een centrale en snelle beleidsreactie. In federale stelsels is het verwezenlijken van zo'n beleidsreactie geen evidentie aangezien de bevoegdheden zijn verdeeld over minstens twee autonome beleidsniveaus, namelijk het federale en het deelstatelijke niveau. Om alsnog de gewenste crisisreactie te kunnen realiseren, wendt de federale overheid vaak zogenaamde 'noodbepalingen' aan op basis waarvan zij kan interveniëren in de deelstatelijke bevoegdheidssfeer. In het federale België zijn dergelijke noodbepalingen in beginsel niet aan te treffen. Dit opvallende verschil met andere federale staten wordt alsmear meer opgemerkt door academici die de inefficiëntie van het Belgische crisisbeleid terecht bekritisieren. Aangezien het academische debat momenteel gericht is op het verbeteren van het Belgische crisisbeleid, is een rechtsvergelijkende en evaluerende studie naar het gebruik van noodbepalingen op haar plaats.

Daarom biedt deze masterthesis allereerst een typologie van de verschillende noodbepalingen en de federale noodbevoegdheden die zij teweegbrengen (Deel I). De federale noodbevoegdheden zullen worden opgedeeld in functie van hun totstandkoming, hun reikwijdte en ten slotte hun beperkingen. Die typologie zal duidelijk maken dat de federale interventie met een verschillende impact op de deelstatelijke autonomie kan gebeuren. Vervolgens zal de inzet van de noodbepalingen worden geëvalueerd (Deel II). Hiervoor zal een onderscheid worden gemaakt naargelang de federale overheid de deelstaten gaat vervangen, dan wel met hen gaat samenwerken in de uitoefening van hun bevoegdheden. Het zal duidelijk worden dat beide interventies hun voor- en nadelen hebben. Daarom zal een flexibele afwisseling het meest kunnen bijdragen aan een efficiënt crisisbeleid dat wordt gekenmerkt door subsidiariteit, conflictpreventie, coördinatie en flexibiliteit. Van de vier noodbepalingen die zullen worden geïdentificeerd, blijkt noodwetgeving het meest geschikt om een efficiënt crisisbeleid te voeren.

Bij wijze van toemaatje wordt ten slotte kort ingegaan op de meest recente ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het federale België. In 2021 werd de Pandemiewet, als vorm van eerste Belgische noodwetgeving, aangenomen. In het licht van de bevindingen uit deze masterthesis, is deze wet een te verwelkomen evolutie. Die evolutie zou eventueel kunnen worden verdergezet teneinde het Belgische crisisbeleid te verbeteren. Desondanks is het onzeker of het federale België hiervoor openstaat.

DANKWOORD

Bij het finaliseren van mijn masterthesis wil ik graag nog enkele personen bedanken die niet zijn weg te denken uit mijn traject. Allereerst wil ik mijn promotor, professor Sottiaux, bedanken om mij over dit onderwerp te laten schrijven. Daarnaast gaat mijn dank uit naar Karel Reybrouck voor de tijd en moeite die hij in mijn begeleiding heeft gestoken. Wanneer ik zelfs lichtjes gek werd van mijn ontelbare vragen en twijfels, bleef hij bereid om me verder te helpen. Ik had me geen betere begeleider kunnen voorstellen, bedankt!

Bovendien vormt deze masterthesis het sluitstuk van mijn rechtenopleiding in Leuven. Langs het onbekende pad dat ik de afgelopen vijf jaren als pionierstudente heb bewandeld, stonden de meest prachtige mensen te supporteren voor mij. Eerst en vooral wil ik mijn mama bedanken voor de onvoorwaardelijke steun en het geloof in mij. Luisteren deed je steeds, erop vertrouwen dat ik het tot een goed einde zal brengen, deed je nog meer. Bedankt daarvoor!

Ook niet weg te denken uit mijn parcours, is mijn vriend Dieter. Bedankt om met jouw rustige en goedlachse karakter steeds een positieve en zorgeloze sfeer te creëren. Maar vooral, bedankt om mijn rots in de branding te zijn.

Daarnaast wil ik ook nog expliciet Camille en Monique bedanken. Jullie zijn eerder onverwachts op mijn pad gekomen en hebben me overweldigd met jullie warmte, gastvrijheid en grenzeloze steun. Geen woorden kunnen uitdrukken hoe dankbaar ik ben voor jullie.

Verder wil ik mijn opa bedanken om mij al van kleins af aan hard te laten werken voor school. Mijn ijverige persoonlijkheid is gegroeid uit jouw fierheid.

Ook de steun van andere familieleden en vrienden koester ik.

Ten slotte rest mij jullie allemaal te bedanken. Mijn studiebeurs heb ik immers aan jullie te danken. Het heeft mij kansen van onschatbare waarde geboden. Nu is het aan mij om, bij wijze van teruggave, mijn ontplooiende talenten en opgebrachte kennis ten dienste te stellen van de maatschappij.

Dank jullie wel,

Rani

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	
DANKWOORD.....	i
LIJST VAN AFKORTINGEN.....	vi
INLEIDING.....	1
DEEL I – DE FEDERALE NOODBEVOEGDHEDEN	8
1. TOTSTANDKOMING VAN FEDERALE NOODBEVOEGDHEDEN	8
1.1. Extra-constitutionele techniek.....	8
1.2. Constitutionele techniek.....	12
1.2.1. Federale noodbevoegdheden expliciet in de Grondwet.....	12
1.2.2. Federale noodbevoegdheden impliciet in de reguliere bevoegdheden	13
1.2.2.1. Residuaire bevoegdheden	13
1.2.2.2. Toegewezen bevoegdheden	15
1.2.2.3. Explicitering in noodwetgeving.....	17
2. REIKWIJDTE VAN FEDERALE NOODBEVOEGDHEDEN.....	19
2.1. Deelstatelijke autonomie opschorten	19
2.2. Deelstatelijke autonomie beperken	20
2.2.1. Substitutiebevoegdheid.....	20
2.2.2. Concurrerende bevoegdheid	21
2.2.2.1. Vorm: formeel of <i>de facto</i>	22
2.2.2.2. Inhoud: competitie, coördinatie (of substitutie)?.....	23
A. <i>Competitie</i>	24
B. <i>Coördinatie</i>	26
2.2.3. Extra: beperking van de wetgevings- en/of uitvoeringsbevoegdheden	29
3. BEPERKINGEN AAN FEDERALE NOODBEVOEGDHEDEN	31
3.1. Beperkingen aan de totstandkoming	32
3.1.1. Juridische noodtoestand: afkondiging	32
3.1.1.1. Deelstatelijke betrokkenheid.....	33
3.1.1.2. Rechterlijke controle en geldigheidsduur	34
3.1.1.3. Conclusie: misbruik	35
3.1.2. Expliciete noodbevoegdheid: activering	38
3.1.2.1. Deelstatelijke betrokkenheid.....	38
3.1.2.2. Rechterlijke controle	39
3.2. Beperkingen aan de reikwijdte.....	39

3.3. Beperkingen aan de totstandkoming én reikwijdte	44
4. OVERZICHT	46
DEEL II – DE BIJDRAGE VAN FEDERALE NOODBEVOEGDHEDEN AAN EEN EFFICIËNT CRISISBELEID	47
1. FEDERALE OVERHEID BLIJFT UIT DEELSTATELIJK VAARWATER (GEEN NOODRECHT)	47
2. FEDERALE OVERHEID INTERVENIEERT IN DEELSTATELIJKE MATERIES (NOODRECHT).....	51
2.1. Vervangende rol	51
2.1.1. Beoordeling in functie van de noodbepalingen	51
2.1.1.1. Juridische noodtoestand	52
2.1.1.2. Impliciete noodbevoegdheid	54
2.1.1.3. Expliciete substitutiebevoegdheid	58
2.1.1.4. Noodwetgeving	59
2.1.2. Algemene beoordeling.....	62
2.1.2.1. Nood aan expertise.....	62
2.1.2.2. Nood aan inachtneming deelstatelijke belangen.....	64
2.1.2.3. Conclusie.....	66
2.2. Coördinerende rol.....	68
2.2.1. Beoordeling in functie van de noodbepalingen	68
2.2.1.1. Juridische noodtoestand	68
2.2.1.2. Impliciete noodbevoegdheid	69
2.2.1.3. Noodwetgeving	72
2.2.2. Algemene beoordeling.....	73
2.2.2.1. Inachtneming deelstatelijke belangen	73
2.2.2.2. Differentiatie of patchwork?	74
2.2.2.3. Geblokkeerd beleid	77
2.2.2.4. Conclusie.....	78
2.3. Flexibiliteit vervangend-coördinerend	79
2.3.1. Juridische noodtoestand.....	79
2.3.2. Expliciete noodbevoegdheid.....	80
2.3.3. Impliciete noodbevoegdheid.....	80
2.3.4. Noodwetgeving.....	80
2.4. Overzicht	82
DEEL III – DE BELGISCHE PANDEMIEWET, EEN STAP IN DE JUISTE RICHTING?.....	83

2.1. De Pandemiewet en de sanitaire noodbevoegdheid	87
2.2. Evaluatie.....	90
2.3. Opportuniteiten.....	92
BIBLIOGRAFIE.....	99

LIJST VAN AFKORTINGEN

BWHI = Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen

DMA = Disaster Management Act

EA = Emergencies Act

IfSG = Infektionsschutzgesetz

POGG = Peace, Order and Good Government

INLEIDING

“Is there a space for federalism in times of emergency?” (F. Palermo, 2020)

Onderwerp en probleemstelling

1. Federale stelsels kenmerken zich door een verticale verdeling of fragmentatie van bevoegdheden over het federale en het deelstatelijke niveau. Die fragmentatie vormt een uitdaging voor zogenaamde *intergouvernementele* of *transversale* aangelegenheden die tegelijkertijd raken aan federale en deelstatelijke bevoegdheden. Dat wil zeggen dat in dergelijke aangelegenheden de verschillende beleidsniveaus gezamenlijk moeten optreden. Gezamenlijk optreden waarbij divergerende belangen moeten worden gebalanceerd, vergt tijd en organisatie. Wanneer er dan sprake is van een *transversale crisissituatie* kan dit problematisch zijn. Zowel in het kader van onder meer de financiële crisis, de klimaatcrisis en de pandemiecrisis werden federale structuren bekritiseerd omdat zij er vaak niet in slaagden snel, gericht en gecoördineerd op te treden. Dat resulteert dan vaak in gefragmenteerde en inconsistente beleidsacties, of gewoonweg in “*all talk and no action*”.¹ Naarmate het aantal crisissen toeneemt, stelt zich alsmaar meer de vraag of er nog wel plaats is voor federalisme in crisistijden.²

Voor het Belgische federalisme krijgt het zwaar te verduren.³ Waar andere federale systemen doorgaans zijn uitgerust met noodbepalingen op grond waarvan de federale overheid bevoegdheidsgrensoverschrijdende crisissen autonoom kan bestrijden, voorziet het Belgische federalisme niet in zo'n federale noodbevoegdheid. Dit verschil is al door enkele rechtsgeleerden opgemerkt en schijnbaar aangeduid als één van de redenen die mede zou

¹ F. PALERMO, “Is there a space for federalism in times of emergency”, *Verfassungsblog*, 13 mei 2020, <https://verfassungsblog.de/is-there-a-space-for-federalism-in-times-of-emergency/>. Financiële crisis: J. KINCAID, A. TARR en S. WÄLTI, “Federalism and the global financial crisis: impacts and responses”, *L'Europe en Formation* 2010, afl. 358, (3) 6. Klimaatcrisis: D. J. GORDON, “An Uneasy Equilibrium: The Coordination of Climate Governance in Federated Systems”, *Global Environmental Politics* 2015, afl. 15, nr. 2, (121) 121; S. JODOIN en J. SETZER, *Climate Change & Federalism*, Forum of Federations Discussion Paper, 2020, 14. Pandemiecrisis: R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING en L. WHITTINGTON, “An introduction to COVID-19 and Federalism” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (1) 2; K. KUHN en I. MORLINO, “Decentralisation in Times of Crisis: Asset or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19”, *Swiss Political Science Review* 2022, afl. 28, (105) 108.

² F. PALERMO, “Is there a space for federalism in times of emergency”, *Verfassungsblog*, 13 mei 2020, <https://verfassungsblog.de/is-there-a-space-for-federalism-in-times-of-emergency/>.

³ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, “Nood aan een nieuwe wind voor de staatshervorming”, *Leuven Blog for Public Law*, 18 januari 2023, <https://www.leuvenpubliclaw.com/nood-aan-een-nieuwe-wind-voor-de-staats-hervorming/>.

kunnen verklaren waarom het Belgische crisisbeleid faalt.⁴ Als gevolg hiervan zijn er al enkele voorstellen gelanceerd om de federale overheid een gelijkaardige noodbevoegdheid toe te kennen.⁵

Nochtans zou aan dergelijke voorstellen een studie moeten voorafgaan naar enerzijds, de verschillende soorten noodbepalingen, en anderzijds, de impact van het gebruik van noodrecht op de efficiëntie van het crisisbeleid. Een studie naar de diverse noodbepalingen is nodig daar waar de opmerkelijke rechtsgeleerden alleen nog maar de juridische noodtoestand als noodbepaling hebben geïdentificeerd.⁶ Van de hier bestudeerde landen hebben evenwel alleen Spanje, Ethiopië en vele later Maleisië een juridische noodtoestand geactiveerd tijdens de pandemiecrisis. Niettemin hebben ook de deelstaten van andere landen federale inmengingen ondergaan zonder dat die federale inmenging onwettig was. Dit wijst erop dat er naast de juridische noodtoestand nog andere noodmechanismen bestaan. Niet alleen dienen de verschillende noodbepalingen dus eerst in kaart te worden gebracht, maar dient ook te worden bewezen of zij wel degelijk een verschil kunnen maken in de efficiëntie van het crisisbeleid. Zo'n studies ontbreken echter tot op heden. Teneinde een concreet en weloverwogen voorstel

⁴ F. DEWALLENS, C. LEMMENS, S. LIERMAN, F. LOUCKX, A. VIJVERMAN en T. VANSWEEVELT, "COVID-19 en gezondheidsrecht: een eerste analyse", *T.Gez.* 2020-21, (17) 23: "Omdat snelle, adequate én tegelijkertijd grondwetsconforme besluitvorming in ons land geen evidentie is, en omdat België geen wetgeving kent m.b.t. een noodtoestand (...)"; M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, "Chapitre 16 – La répartition des compétences face aux situations de crise" in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, (411) 412: "L'article 187 de la Constitution protège de la suspension de (...) les règles constitutionnelles relatives à l'exercice des pouvoirs. Dès lors, les principes et les règles qui façonnent le fédéralisme belge sont censés s'appliquer à l'identique, quelles que soient les circonstances, sans que l'urgence soit un vecteur d'assouplissement, voire de mise entre parenthèses, des principes de distribution"; K. REYBROUCK, "Hoe het Coronavirus onze bevoegdheidsverdeling op de proef stelt", *Leuven Blog for Public Law*, 13 november 2020, <https://www.leuvenpubliclaw.com/hoe-het-coronavirus-onze-bevoegdheidsverdeling-op-de-proef-stelt/>: "Het valt op dat het Belgisch federalisme, in tegenstelling tot andere federale systemen, geen formele regeling van de noodtoestand kent. In sommige federale staten kan de afkondiging van de noodtoestand een verschuiving van bevoegdheden van de deelstaten naar de federale overheid met zich meebrengen. In België is dit niet mogelijk en dus moet de complexe, soms zelfs enigmatische, bevoegdheidsverdeling zelfs in apocalyptische crisistijden strikt worden nageleefd."; K. REYBROUCK, "Federal Belgium's Covid-19 Response: dualism and exclusive powers under pressure", *Lex-Atlas*, 2021, <https://lexatlas-c19.org/federal-belgiums-covid-19-response-dualism-and-exclusive-powers-under-pressure/>: "In contrast to other federal states, the Belgian Constitution explicitly prohibits the declaration of a state of emergency (Article 187 of the Belgian Constitution). Even during a global pandemic, the federal government cannot temporarily force a shift of powers from the federated entities to the federal government."

⁵ M. EL BERHOUMI, S. VAN DROOGHENBROECK en L. LOSSEAU, "Le fédéralisme belge ne connaît pas la crise : la gestion de la pandémie de Covid-19 à l'épreuve de la répartition des compétences" in F. BOUHON, E. SLAUTSKY en S. WATTIER (eds.), *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, Brussel, Larcier, 2022, (83) 133-135; K. REYBROUCK en C. ROMAINVILLE, "Krijgt het federale niveau de dirigeerstok van België?", *De Standaard*, 7 juni 2021, <https://rethinkingbelgium.eu/wp-content/uploads/2021/06/Reybrouck-Romainville-De-Standaard-21.06.07.pdf>; X., "Primaauté au fédéral? Voorrang voor het federale niveau?", *Rethinking Belgium*, 8 juni 2021, <https://rethinkingbelgium.eu/event/primaute-au-federal-voorrang-voor-het-federale-niveau/>.

⁶ *Supra* voetnoot nr. 4.

voor een federale noodbevoegdheid te kunnen doen, dient deze lacune in de academische literatuur te worden opgevuld.

Onderzoeksvragen en methode

2. Het voorgaande in acht genomen, zal dit onderzoek zich dan ook buigen over twee relevante onderzoeksvragen. De eerste onderzoeksvraag luidt:

1) *Welke verschillende noodbepalingen kunnen federale overheden aanwenden om te interveniëren in deelstatelijke materies, en hoe verschillen die noodbepalingen, in het bijzonder voor de deelstatelijke autonomie?*

Deze eerste onderzoeksvraag is zowel beschrijvend als vergelijkend van aard. Het doel van deze onderzoeksvraag is om een overkoepelende typologie van de federale noodbevoegdheden te schetsen door middel van een geïntegreerde toepassing van een beschrijvende en rechtsvergelijkende methode. Voor de internationaal rechtsvergelijkende analyse worden maar liefst tien landen besproken, namelijk Australië, Canada, Duitsland, Ethiopië, India, Italië, Maleisië, Spanje, Zuid-Afrika en Zwitserland. Eerst en vooral zijn deze landen geselecteerd omwille van hun gemeenschappelijke ‘federale’ staatsstructuur. Federalisme wordt in deze thesis begrepen in de functionele zin.⁷ Onder het functionele federalisme vallen niet alleen de formele federaties (bv. Duitsland⁸) maar ook sommige unies (bv. India⁹), confederaties (bv. Zwitserland¹⁰), unitaire staten (bv. Zuid-Afrika¹¹), regionale staten (bv. Italië¹²) en gedecentraliseerde staten (bv. Spanje¹³). De notie federalisme omvat voor het bestek van deze rechtsvergelijkende analyse alle systemen met minstens twee autonome beleidsniveaus.¹⁴ Dat

⁷ R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems: Third Edition*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2008, 8.

⁸ R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems: Third Edition*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2008, 8.

⁹ B. HUMA, “Understanding Indian Federalism”, *The Indian Journal of Political Science* 2015, afl. 76, nr. 4, (792) 792; R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems: Third Edition*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2008, 7.

¹⁰ R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems: Third Edition*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2008, 7.

¹¹ L. A. PICARD en T. MOGALE, “South Africa: Decentralization and the Apartheid Legacy” in J. T. DICKOVICK en J. S. WUNSCH, (eds.), *Decentralization in Africa: The Paradox of State Strength*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2014, (183) 185.

¹² C. DESIDERI, “A Short History of Regionalism in Italy Since the Republican Constitution. Italian Regionalism and Its Evolution” in S. MANGIAMELI (ed.), *Italian Regionalism: Between Unitary traditions and Federal Processes: Investigating Italy’s Form of State*, Rome, Springer, 2014, (35) 59.

¹³ C. VIVER PI-SUÑYER, *The Transition to a Decentralized Political System in Spain*, Ontario, Forum of Federation, 2010, 4.

¹⁴ N. STEYTLER, “How federations combat Covid-19” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (1) 5-6.

element is immers het belangrijkste voor het opzet van deze thesis. Voorts zijn deze landen geselecteerd op basis van hun onderlinge diversiteit. Zo worden zowel gedecentraliseerde federaties (bv. Australië, Canada, Duitsland en Zwitserland) als gecentraliseerde federaties (bv. India, Ethiopië en Zuid-Afrika) besproken.¹⁵ Ook komen zowel traditioneel duale stelsels (bv. Australië, Canada en Ethiopië) als coöperatieve stelsels (bv. Duitsland en Zwitserland) aan bod.¹⁶ Op die manier worden voldoende verschillende stelsels verwerkt in de typologie.

Binnen die verschillende stelsels zullen de federale noodbevoegdheden worden bestudeerd door middel van een klassieke studie naar de formele rechtsbronnen, zijnde wetgeving, rechtspraak en rechtsleer. Uit die studie volgen opmerkelijke verschillen tussen bovenstaande stelsels op het vlak van de totstandkoming, de reikwijdte en de beperkingen van de federale noodbevoegdheden. Het is in functie van deze sprekende verschillen tussen de verschillende stelsels en hun respectievelijke noodbepalingen, dat de typologie zal worden ingevuld. Deze thesis heeft dus geenszins tot doel tien stelsels exhaustief te bespreken. Dat is overigens niet mogelijk omwille van de opgelegde woordenlimiet. Voor de toekomstige verbetering van dit werk is uitgebreider en exhaustiever onderzoek evenwel wenselijk.

3. De tweede onderzoeksvraag luidt vervolgens:

2) In welke mate kan het gebruik van de verschillende noodbepalingen bijdragen tot een efficiënt crisisbeleid, namelijk een beleid dat wordt gekenmerkt door subsidiariteit, conflictpreventie, coördinatie en flexibiliteit?

Deze tweede onderzoeksvraag is een vergelijkende en evaluerende vraag die peilt naar de invloed van de verschillende noodbepalingen op de efficiëntie van het crisisbeleid. Teneinde de lading van het containerbegrip *efficiëntie* enigszins te beperken, zal in deze thesis op geen enkele wijze uitspraak worden gedaan over het aantal besmettingen, het bedrag van de energiefactuur, noch de hoeveelheid uitgestoten broeikasgassen. Het vraagstuk naar de efficiëntie zal daarentegen neerkomen op de vraag hoe de federale staatsstructuur ten volle kan worden benut, zonder bovenvermelde nadelen ervan te ervaren (n. 1). Om het normatief kader

¹⁵ N. STEYTLER, “How federations combat Covid-19” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (1) 6.

¹⁶ Z. AYITENEW AYELE en Y. TESFAYE FESSHA, “Controlling Public Health Emergencies in Federal Systems” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (319) 321; K. REYBROUCK, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Een moderne benadering van de duale fundamente*, doctoraatsthesis, Rechten KU Leuven, 2022, 30.

meer concreet vorm te geven, wordt de efficiëntie van het crisisbeleid beoordeeld aan de hand van vier evaluatiecriteria, namelijk subsidiariteit, conflictpreventie, coördinatie en flexibiliteit.

Uit *subsidiariteit* volgt dat het beleidsniveau dat het meest geschikt is om te beantwoorden aan de noden van de crisis, zal moeten optreden. Dit veronderstelt dat – wanneer er nood is aan een snelle en uniforme reactie – het mogelijk moet zijn dat de federale overheid eenzijdig optreedt, ook al raakt zij hierbij aan de deelstatelijke bevoegdheidsmateries. Natuurlijk zal dit niet op een efficiënte manier kunnen gebeuren wanneer de deelstaten de federale overheid telkens beschuldigen van bevoegdheidsoverschrijding. Dergelijke *bevoegdheidsconflicten* vertragen én geven vaak aanleiding tot conflicterende maatregelen, hetgeen een snelle en uniforme crisisreactie tegengaat. Het is daarom belangrijk om te zoeken naar een noodbepaling die resistent is tegen bevoegdheidsbetwistingen wanneer de federale overheid unilateraal optreedt. Nochtans zal blijken dat een té unilateraal gecentraliseerd beleid onder geen enkele noodbepaling kan standhouden. De deelstaten gedragen zich immers opstandig ten opzichte van federale maatregelen die op generlei wijze rekening houden met de deelstatelijke belangen en de territoriale noden. Bovendien volgt ook uit het subsidiariteitsvereiste dat een unilateraal gecentraliseerd beleid vaak onhoudbaar is bij gebrek aan deelstatelijke expertise.

Daaruit volgt dat de deelstaten zoveel mogelijk moeten worden betrokken bij het crisisbeleid, hetgeen samenwerking of *coördinatie* vergt. Coördinatie bevordert de acceptatie van maatregelen¹⁷ en laat consistentie toe.¹⁸ Overigens blijkt ook uit de literatuur over federalisme en de Covid-19-crisis dat coördinatie noodzakelijk is voor een efficiënt crisisbeleid.¹⁹ Het opzetten of activeren van nieuwe respectievelijk bestaande coördinatiestructuren – waarin vertegenwoordigers van de federale en deelstatelijke overheden kunnen communiceren – is

¹⁷ D. ALLAIN-DUPRÉ, I. CHATRY, A. KORNPORBST en M.-V. MICHALUN, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, OECD Contribution, 2020, 68; J. SCHNABEL en Y. HEGELE, “Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland”, *Publius: The Journal of Federalism* 2021, afl. 52, nr. 4 (537) 538; R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems: Third Edition*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2008, 128.

¹⁸ D. ALLAIN-DUPRÉ, I. CHATRY, A. KORNPORBST en M.-V. MICHALUN, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, OECD Contribution, 2020, 68; J. SCHNABEL en Y. HEGELE, “Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland”, *Publius: The Journal of Federalism* 2021, afl. 52, nr. 4 (537) 538.

¹⁹ R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING en L. WHITTINGTON, “An introduction to COVID-19 and federalism” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (1) 1; J. SCHNABEL en Y. HEGELE, “Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland”, *Publius: The Journal of Federalism* 2021, afl. 52, nr. 4 (537) 537.

hierbij belangrijk.²⁰ Doordat coördinatie op haar beurt aanleiding kan geven tot traagheid en een geblokkeerd beleid²¹, vereist de subsidiariteit opnieuw dat de crisisreactie uitzonderlijk toch op unilaterale wijze kan worden gecentraliseerd wanneer de crisis een snelle reactie behoeft. Bijgevolg is er “a need for a ‘smart mix’ of both centralized and decentralized responses”.²² Dit alles veronderstelt een noodbepaling die voldoende *flexibiliteit* aan de dag legt om het principiële gecoördineerde crisisbeleid uitzonderlijk aan te vullen met unilateraal opgelegde federale maatregelen, zonder dat dit meteen bevoegdheidsbetwistingen uitlokt.

Relevantie

4. Ten eerste is dit onderzoek academisch relevant aangezien het een lacune in de literatuur tracht te dichten. De academische literatuur over noodrecht is nog erg onvolledig. De notie noodrecht wordt bijna steeds geassocieerd met grondrechtenschorsingen en machtsconcentraties in de uitvoerende macht.²³ Zoals gezegd, is hier meer verandering in gekomen naar aanleiding van de Covid-19-crisis doordat rechtsgeleerden ook de mogelijkheid van verticale verschuivingen in de bevoegdheidsverdeling door middel van een juridische noodtoestand gingen opmerken (n. 1). Verder dan een korte opmerking gaat het meestal niet. Daarenboven wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende noodbepalingen en heeft nog geen enkele studie aangetoond of het invoeren van één of meerdere van die noodbepalingen ook daadwerkelijk iets kan veranderen aan de efficiënte van het crisisbeleid. In dat opzicht kan deze thesis de literatuur verrijken.

Ten tweede is ook de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek bijzonder groot. Deze scriptie is niet alleen een meerwaarde voor de literatuur, maar ook mogelijk voor de toekomst van het federale België. De talrijke, gefrustreerde en bezorgde krantenartikelen over het

²⁰ D. ALLAIN-DUPRÉ, I. CHATRY, A. KORNPORST en M.-V. MICHALUN, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, OECD Contribution, 2020, 68.

²¹ Verslag van de hoorzitting van 25 september 2020 over de evaluatie en verdere uitvoering van het Vlaamse coronabeleid in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin: (residentiële) ouderenzorg, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-2020, nr. 7, 52; R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems: Third Edition*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008, 128.

²² P. AUBRECHT, J. ESSINK, M. KOVAC en A.-S. VANDENBERGHE, *Centralized and Decentralized Responses to COVID-19 in federal systems: US and EU comparisons*, Law & economics of Covid-19 working paper series 4/2020, Erasmus University Rotterdam School of Law, 2020, 10; R. VAN DEN BERGH, “Farewell Utopia? Why the European Union Should Take the Economics of Federalism Seriously”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2016, afl. 23, nr. 6, (937) 944.

²³ Zie bijvoorbeeld: C. ROMAINVILLE en M. VERDUSSEN, “L'État d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés? Du terrorisme à l'urgence sanitaire”, *Annuaire internationale de justice constitutionnelle* 2021, 553-575; G., VAN HAEGENBORGH en W. VERRIJDT, “De noodtoestand in het Belgische publiekrecht” in X., *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht*, Amsterdam, Boom Uitgevers, 2016, 11-85.

Belgische crisisbeleid vormen immers een kreet om debat met het oog op verbetering.²⁴ Rechtsgeleerden zijn dan ook al ijverig aan de slag gegaan met het verzamelen van creatieve ideeën voor de volgende staats hervorming teneinde te ontsnappen aan het Belgische labirint.²⁵ Gezien de oproep voor creatieve en innovatie ideeën²⁶, zou ook Belgisch noodrecht kunnen worden overwogen. Hiervoor biedt deze thesis alvast een verkennende studie naar de mogelijkheden van het noodrecht. Doordat dit onderzoek zou kunnen bijdragen aan het debat over de verbetering van het Belgische crisisbeleid, bewijst het dan ook een maatschappelijke dienst.

Structuur

5. Deze thesis is – in overeenstemming met de twee centrale onderzoeksvragen – opgedeeld in twee grote delen. In het eerste deel zal de eerste onderzoeksvraag worden beantwoord door de federale noodbevoegdheden te bespreken in functie van hun totstandkoming, reikwijdte en beperkingen. Daaruit zal blijken dat er *grosso modo* vier soorten van noodbepalingen zijn te onderscheiden. Vervolgens zal in het tweede deel worden besproken hoe de aanwending van die verschillende noodbepalingen een invloed kan uitoefenen op de efficiëntie van het crisisbeleid. Ten slotte wordt bij wijze van toemaatje in een derde deel de (r)evolutie in het federale België op het vlak van noodrecht besproken. Daarmee zijn niet alleen de onderzoeksvragen beantwoord, maar is ook de relevantie van dit onderzoek aangetoond.

²⁴ C. DUPONT, “Is België te complex voor een effectief klimaatbeleid?”, *Samenleving & Politiek* 2020, nr. 4, 45-51; G. GORIS, “Terrorisme legt constructiefouten België bloot”, *Mondiaal Nieuws*, 1 april 2016, <https://www.mo.be/opinie/terrorisme-constructiefouten-belgie-bloot>; K. REYBROUCK en C. ROMAINVILLE, “Le débat sur la hiérarchie fédérale en Belgique. Nécessaire en temps de crise et en temps ordinaire?”, *Leuven Public Law Blog*, 18 juni 2021, <https://www.leuvenpubliclaw.com/le-debat-sur-la-hierarchie-federale-en-belgique-necessaire-en-temps-de-crise-et-en-temps-ordinaire/>; X., “Belgische warboel maakt coronacrisis nog zwaarder”, *De Morgen*, 22 mei 2020, <https://www.demorgen.be/nieuws/belgische-warboel-maakt-coronacrisis-nog-zwaarder-b9e869/>; X., “Het versnipperde beleid heeft mensenlevens gekost”, *De Tijd*, 13 juni 2020, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/het-versnipperde-beleid-heeft-mensenlevens-gekost/10232910.html>.

²⁵ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, “Nood aan inspiratie voor de staats hervorming?” in K. REYBROUCK, S. SOTTIAUX en W. PAS (eds.), *Inspiratie voor de staats hervorming*, Antwerpen, Intersentia, 2023, (1) 2.

²⁶ K. REYBROUCK en C. ROMAINVILLE, “Le débat sur la hiérarchie fédérale en Belgique. Nécessaire en temps de crise et en temps ordinaire?”, *Leuven Public Law Blog*, 18 juni 2021, <https://www.leuvenpubliclaw.com/le-debat-sur-la-hierarchie-federale-en-belgique-necessaire-en-temps-de-crise-et-en-temps-ordinaire/>.

DEEL I – DE FEDERALE NOODBEVOEGDHEDEN

6. In dit eerste deel worden de federale noodbevoegdheden besproken. Federale noodbevoegdheden stellen de federale overheid in staat om transversaal op te treden. Dit wil zeggen dat zij zich kan inlaten met deelstatelijke bevoegdheidsmateries. In het eerste hoofdstuk zal duidelijk worden hoe de federale noodbevoegdheden tot stand kunnen komen. Vervolgens zal in het tweede hoofdstuk worden besproken hoe ver die federale noodbevoegdheden reiken, of met andere woorden, hoe verregaand de federale overheid nu precies kan doordringen tot de deelstatelijke bevoegdheidsmateries. Daarna zal uit het derde hoofdstuk volgen dat de federale bezetting van het deelstatelijk bevoegdheidsterrein ook haar limieten kent. Na de totstandkoming, de reikwijdte en de beperkingen van de federale noodbevoegdheden te hebben besproken, zal duidelijk zijn geworden dat er *grosso modo* vier soorten van noodbepalingen zijn te onderscheiden met elk hun eigenheid: de juridische noodtoestand, de expliciete noodbepaling, de impliciete noodbepaling en ten slotte de noodwetgeving.

1. TOTSTANDKOMING VAN FEDERALE NOODBEVOEGDHEDEN

7. In dit eerste hoofdstuk wordt toegelicht welke technieken kunnen worden aangewend om federale noodbevoegdheden te creëren. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de extra-constitutionele en de constitutionele techniek. Zoals de benaming al verklapt, wordt bij de extra-constitutionele techniek de Grondwet als het ware uitgeschakeld teneinde bevoegdheidsverschuivingen naar de federale overheid mogelijk te maken (1.1.). De constitutionele techniek is er daarentegen op gericht om binnen het grondwettelijke kader te zoeken naar een mogelijkheid om de federale overheid in deelstatelijke bevoegdheidsmateries te laten binnentreden (1.2.). Het verschil ligt hem dus in het al dan niet buiten het grondwettelijke kader treden.

1.1. Extra-constitutionele techniek

8. **Juridische noodtoestand** – Een eerste techniek die federale noodbevoegdheden mogelijk maakt, bestaat erin om gewoonweg af te wijken van de grondwettelijk verankerde bevoegdheidsverdeling. Afwijkingen van de Grondwet worden mogelijk gemaakt door de *juridische noodtoestand*.²⁷ De juridische noodtoestand is vooral bekend omwille van twee

²⁷ N. ALVIZATOS, V. BÍLKOVÁ, I. CAMERON, O. KASK en K. TUORI, *Report respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections*, Straatsburg, European Commission for

gevolgen, namelijk de grondrechtenschorsing en de horizontale verschuiving van wetgevende bevoegdheden naar de uitvoerende macht.²⁸ Een derde, minder besproken gevolg is dat ook verticale verschuivingen in de bevoegdheidsverdeling tussen de federale en deelstatelijke overheden kunnen plaatsvinden.²⁹ Gedurende de juridische noodtoestand kan de federale overheid namelijk uitzonderlijke bevoegdheden opeisen waarmee zij kan doorbreken tot de deelstatelijke bevoegdheidssferen.³⁰ Het merendeel van de landen is uitgerust met deze extra-constitutionele techniek.³¹ Voorbeelden hiervan zijn Zuid-Afrika³², India³³, Maleisië³⁴, Spanje³⁵ en Duitsland³⁶. De omstandigheden waarin federale noodbevoegdheden tot stand kunnen worden gebracht, verschillen evenwel.

9. **Algemene noodtoestand** – Ten eerste is het mogelijk dat de juridische noodtoestand (quasi) algemeen inzetbaar is. Dit is, allereerst, het geval wanneer de bepaling expliciet ruimte laat voor eender welke crisis door een soort van restcategorie op te nemen. In Duitsland bijvoorbeeld kan de interne noodtoestand worden afgekondigd in geval van natuurrampen,

Democracy Through Law (Venice Commission), 2020, 3, nr. 5-6; X., *Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency*, Straatsburg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2020, 26.

²⁸ C. BJØRNSKOV en S. VOIGT, “The determinants of Emergency Constitutions”, 2015, (1) 2, https://extranet.sioe.org/uploads/isnie2015/bjornskov_voigt.pdf; M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, “Chapitre 16 – La répartition des compétences face aux situations de crise” in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, (411) 412; H. MCLEAN en B. HUF, *Emergency Powers, Public Health and COVID-19*, Melbourne, Parliamentary Library & Information Service, 2020, 4; K. REYBROUCK, “De bevoegdheidsverdeling in het licht van Covid-19”, *Juristenkrant* 2020, afl. 417, 16; G. VAN HAEGENBORGH en W. VERRIJDT, “De noodtoestand in het Belgische publiekrecht” in X., *Preadvies van Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht*, Amsterdam, Boom Uitgevers, 2016, (11) 14; S. VOIGT en C. BJØRNSKOV, “The State of Emergency Virus”, *Verfassungsblog*, 19 april 2020, <https://verfassungsblog.de/the-state-of-emergency-virus/>.

²⁹ E. BUMER, “Emergency Powers” in X., *International IDEA Constitution-Building Primer*, Stockholm, International IDEA, 2018, 25; P. POPELIER, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021, 154.

³⁰ G. DEFERE en G. ALEMAYEHU, “Federalism and Exercising Regional Autonomy: A Case of Three Federated Units in Ethiopia”, *AGATHOS* 2019, afl. 10, nr. 2, (253) 255-256.

³¹ F. BOUHON, A. JOUSTEN en X. MINY, *Droit d’exception, une perspective de droit comparé. Belgique: Entre absence d’état d’exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux*, Brussel, Service de recherche du Parlement européen, 2021, 12; R. GERITS, “De ‘staat van oorlog’ en de ‘staat van beleg’: uitzonderingsregimes die aan een herziening toe zijn” in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, (51) 53; S. VOIGT en C. BJØRNSKOV, “You Don’t Always Get What You’d Except – On Some Unexpected Effects of Constitutional Emergency Provision”, *SSRN*, 3 juni 2018, (1) 1, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3189749>.

³² Artikel 37 Grondwet van Suid-Afrika, 8 mei 1996.

³³ Artikel 352, 356 en 360 The Constitution of India, 26 november 1949.

³⁴ Artikel 150 Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957.

³⁵ Artikel 116 Constitución Española, 1 oktober 1978.

³⁶ Artikel 35, 80a, 115a, 91 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23 mei 1949, *BGBI* S. 1.

bedreigingen voor de publieke veiligheid of democratie of *elke andere soort ramp*.³⁷ In Zuid-Afrika kan een nationale noodtoestand worden afgekondigd in geval van oorlog, natuurrampen, algemene opstanden, wanorde of *elke andere openbare noodsituatie*, maar op voorwaarde dat *dit noodzakelijk is om te vrede en orde te bewaren*.³⁸

Daarnaast is het ook mogelijk dat een ruime lijst of formulering van de omstandigheden toelaat verschillende soorten crisissen onder de juridische noodtoestand te brengen. In Ethiopië kan een noodtoestand worden afgekondigd in geval van een externe invasie, een verstoring van de openbare orde die de grondwettelijke orde in gevaar brengt en niet kan worden beheerst door de reguliere rechtshandhaving, een natuurramp of een epidemie.³⁹ Zo is de noodtoestand al afgekondigd voor protesten⁴⁰, de coronapandemie⁴¹, rebellen uit Tigray⁴² en extreme droogte.⁴³ In Maleisië kan een juridische noodtoestand dan weer worden afgekondigd wanneer de President *ervan overtuigd is* dat de veiligheid, het economische leven of de publieke orde in Maleisië is bedreigd.⁴⁴ Deze algemene bewoordingen stonden bijvoorbeeld de afkondiging van de noodtoestand toe tijdens de Covid-19-crisis⁴⁵, maar laten eveneens de afkondiging toe in geval van oorlog, natuurrampen en regeringsvallen.⁴⁶

Ten slotte kan een juridische noodtoestand ook algemene toepassing vinden wanneer zij is voorbehouden voor crisissituaties die de capaciteiten van de deelstaten te buiten gaan. Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde “*Failure of Constitutional Machinery*”, ook wel de

³⁷ Artikels 35 en 91 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23 mei 1949, *BGBI* S. 1; K. BINDER, M. DIAZ CREGO, G. ECKERT, S. KOTANIDIS, R. MANKO en M. DEL MONTE, *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States*, European Parliamentary Research Service, 2020, 5.

³⁸ Artikel 37 (1) a) en b) Grondwet van Suid-Afrika, 8 mei 1996.

³⁹ Artikel 93 (1) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 8 december 1994.

⁴⁰ E. MESERET, “Ethiopia declares state of emergency amid wide protests”, *The Spokesman Review*, 16 februari 2018, <https://www.spokesman.com/stories/2018/feb/16/ethiopia-declares-state-of-emergency-amid-wide-pro/>.

⁴¹ Proclamation 3/2020 - A State of Emergency Proclamation Enacted to Counter and Control the Spread of COVID-19 and Mitigate Its Impact, 8 april 2020.

⁴² H. GOYAL, “Violence, Coronavirus, and state of emergency in Ethiopia”, *IPleaders*, 18 oktober 2021, <https://blog.ipleaders.in/violence-coronavirus-and-state-of-emergency-in-ethiopia/>.

⁴³ I. DESPORTES, *Responding to the 2016 drought amid political protest and a state of emergency*, Research brief n° 4, International Institute of Social Studies, 2019, 1.

⁴⁴ Artikel 150 Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957; R. BALASUBRAMANIAM, Malaysia’s Fragile Constitutional Democracy”, *Verfassungsblog*, 2 maart 2021, <https://verfassungsblog.de/covid-19-malaysias-fragile-constitutional-democracy/>; J. GROGAN, “States of Emergency”, *Verfassungsblog*, 26 mei 2020, www.verfassungsblog.de; A. HARDING, “Acting (or Not Acting) on (Lawful or Unlawful) Advice in Malaysia: From Windsor to Kuantan and Back Again”, *I-CONNECT Blog* 2020.

⁴⁵ R. R. BALASUBRAMANIAM, Malaysia’s Fragile Constitutional Democracy”, *Verfassungsblog*, 2 maart 2021, <https://verfassungsblog.de/covid-19-malaysias-fragile-constitutional-democracy/>; BALASUBRAMANIAM, R. R., “Covid-19: Malaysia and the Return of Rule by Law”, *Verfassungsblog*, 16 mei 2020, <https://verfassungsblog.de/covid-19-malaysia-and-the-return-of-rule-by-law/>.

⁴⁶ A. A. B. KHAIRUS MASNAN, “Constitutionality of the emergency declaration in a pandemic”, *ALSA National Chapter Malaysia*, 2020, www.alsamalaysia.com.

“*President’s Rule*” genoemd.⁴⁷ Dit zijn juridische noodtoestanden van zeer ruime aard aangezien zij kunnen worden afgekondigd wanneer het grondwettelijk kader ontoereikend wordt bevonden om aan een bepaalde crisissituatie tegemoet te komen.⁴⁸ Omwille van haar algemene bewoordingen, werd zij in het verleden zelfs meermaals gebruikt buiten crisisgevallen om.⁴⁹ Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in India⁵⁰ en Ethiopië⁵¹.

10. **Specifieke noodtoestand** – Daarnaast is het mogelijk dat de noodtoestand is voorbehouden aan vooraf, concreet omschreven crisissituaties. De meest voorkomende juridische noodtoestanden van deze soort zijn specifiek voorbehouden aan oorlogssituaties. Zo kan in Duitsland een staat van defensie worden afgekondigd wanneer het land militair wordt of dreigt te worden aangevallen.⁵² Die is echter nog nooit afgekondigd.⁵³ Ook andere specifieke noodtoestanden zijn denkbaar, maar veel minder voorkomend. Zo beschikt India bijvoorbeeld over een financiële noodtoestand die kan worden ingezet wanneer de financiële stabiliteit van het land in het gedrang komt.⁵⁴ Ook die noodtoestand is nog nooit gebruikt.⁵⁵ Daarnaast is het mogelijk dat meerdere, specifieke omstandigheden worden ondergebracht onder één noodtoestand. Zo kan in Spanje de staat van alarm worden afgekondigd in vier omstandigheden die exhaustief zijn opgesomd: bij een epidemie, natuurramp, tekort aan producten of

⁴⁷ F. PALERMO en K. KÖSSLER, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, Hart Publishing, 2017, 154-155; H. M. RAJASHEKARA, “President’s Rule in the Indian States”, *The Indian Journal of Political Science* 1987, afl. 48, nr. 4, (632) 632; P. RISHI DEV SHARMA, “In search of the theory of constitutional machinery failure (emergency) models in India and Pakistan: A comparative exploration”, *Nicolaus Copernicus University Comparative Law Review* 2017, afl. 23, (83) 88.

⁴⁸ P. RISHI DEV SHARMA, “In search of the theory of constitutional machinery failure (emergency) models in India and Pakistan: A comparative exploration”, *Nicolaus Copernicus University Comparative Law Review* 2017, afl. 23, (83) 88.

⁴⁹ Zie randnr. 48; P. RISHI DEV SHARMA, “In search of the theory of constitutional machinery failure (emergency) models in India and Pakistan: A comparative exploration”, *Comparative Law Review* 2018, afl. 23, (83) 105.

⁵⁰ Artikel 356 The Constitution of India, 26 november 1949; H. M. RAJASHEKARA, “President’s Rule in the Indian States”, *The Indian Journal of Political Science* 1987, afl. 48, nr. 4, (632) 632; R. SAGAR, “Emergency Powers” in S. CHOUDHRY, M. KHOSLA en P. MEHTA (eds.), *The Oxford Handbook of The Indian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, (213) 215; A. SINGHVI en K. GAUTAM, *The Law of Emergency Powers: Comparative Common Law Perspectives*, Singapore, Springer, 2020, 259.

⁵¹ Artikel 93 (1) a) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 8 december 1994.

⁵² Artikel 115a Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23 mei 1949, *BGBI* S. 1; VENICE COMMISSION, “Observatory on emergency situations: Germany”, www.venice.coe.int.

⁵³ K. BINDER, M. DIAZ CREGO, G. ECKERT, S. KOTANIDIS, R. MANKO en M.DEL MONTE, *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States*, European Parliamentary Research Service, 2020, 5.

⁵⁴ Artikel 360 The Constitution of India, 26 november 1949.

⁵⁵ S. SHANKAR, “The State of Emergency in India: Böckenförde’s Model in a Sub-National Context”, *German Law Journal* 2019, afl. 19, nr. 2, (197) 200.

verlamming van de essentiële openbare diensten.⁵⁶ Die staat van alarm is wel al twee keer afgekondigd: tijdens een staking van de luchtverkeersleiders⁵⁷ en tijdens de coronapandemie.⁵⁸

1.2. Constitutionele techniek

11. Buiten het grondwettelijke kader treden, is echter niet vereist om een federale inmenging in deelstatelijke bevoegdheidsmateries waar te maken. Federale noodbevoegdheden kunnen evenzeer worden teruggevonden binnen het grondwettelijke kader. Allereerst kunnen federale noodbevoegdheden uitdrukkelijk zijn neergeschreven in de tekst van de Grondwet (1.2.1.). Ook wanneer er geen uitdrukkelijke grondwetsbepaling voorziet in een federale noodbevoegdheid, is het mogelijk om noodbevoegdheden uit de reguliere bevoegdheden te putten (1.2.2.).

1.2.1. Federale noodbevoegdheden expliciet in de Grondwet

12. **Expliciete noodbevoegdheid** – Federale noodbevoegdheden kunnen allereerst expliciet worden neergelegd in de Grondwet. Deze grondwetsbepalingen brengen flexibiliteit in de bevoegdheidsverdeling aan doordat zij de federale overheid de uitdrukkelijke bevoegdheid toekennen om deelstatelijke domeinen te betreden.⁵⁹ De omstandigheden waarin een federale noodbevoegdheid tot stand kan komen, zijn erg divers. De Italiaanse overheid kan bijvoorbeeld interveniëren in geval van ernstig gevaar voor de openbare veiligheid of de juridische/economische eenheid, of ook in geval van inactiviteit of vertraging in de deelstatelijke bevoegdheidsmateries.⁶⁰ In Zuid-Afrika mag de federale overheid optreden

⁵⁶ Artikel 4 Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, 1 juni 1981; A. RUIZ ROBLEDO, “Spain” in A. ALEN en D. HALJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, (1) 294, randnr. 441.

⁵⁷ Real Decreto 1673/2010 por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, 4 december 2010.

⁵⁸ Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, 14 maart 2020.

⁵⁹ F. PALERMO en K. KÖSSLER, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, Hart Publishing, 2017, 153; P. POPELIER, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021, 154

⁶⁰ Artikel 120 tweede lid Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948; P. GIANGASPERO, “La normativa “speciale” sulla gestione della pandemia da Covid-19 sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali” in G. PALO DOLSO, M. DOLORES FERRARA en D. ROSSI (eds.), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Trieste, Università di Trieste, 2020, (113) 114; A. MALANDRINO en G. CAPANO, “Institutional Mayhem as Usual: Intergovernmental Relations between the Central Government and the Regions in Italy during the Early Stages of the COVID-19 Pandemic” in V. MOLINARI en P.-A. BEYLIER (eds.), *COVID-19 in Europe and North America: Policy Responses and Multi-Level Governance*, Boston, De Gruyter, 2022, (167) 169; G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, I limiti del regionalismo Italiano e le prospettive di riforma*, Research Paper, Centro Studi Sul Federalismo, 2021, 6.

wanneer dat noodzakelijk is voor het bewaren van de nationale veiligheid, de economische eenheid, de nationale standaarden, alsook om te voorkomen dat de provincies onredelijk optreden waarmee ze de belangen van de andere provincies of van het land zouden schaden.⁶¹ Een ander type van noodbevoegdheid is terug te vinden in Maleisië waar de federale overheid kan optreden wanneer dat nodig is voor de uniformiteit of wanneer de deelstaten daarom verzoeken.⁶² Hieronder worden deze bepalingen omschreven als expliciete noodbevoegdheden.

1.2.2. Federale noodbevoegdheden impliciet in de reguliere bevoegdheden

13. **Impliciete noodbevoegdheid** – Een expliciete noodbevoegdheid werd in de hier bestudeerde landen nochtans weinig tot niet gebruikt in verleden crisissituaties. Het is daarentegen couranter dat de federale overheid op grond van haar reguliere bevoegdheden binnentreedt tot de deelstatelijke bevoegdheidssferen wanneer er zich een transversale crisissituatie voordoet. Dit wordt hieronder de impliciete noodbevoegdheid genoemd. In sommige landen werd er een noodbevoegdheid gedestilleerd uit de residuaire bevoegdheden van de federale overheid (1.2.2.1.). In vele andere federale systemen is dit niet denkbaar, daar het bevoegdheidsresidu veelal aan de deelstaten toekomt.⁶³ In dergelijke systemen kunnen noodbevoegdheden alsnog volgen uit de federale, toegewezen bevoegdheden (1.2.2.2.). Ten slotte worden die impliciete noodbevoegdheden vaak ook veruitwendigd in noodwetgeving (1.2.2.3.).

1.2.2.1. Residuaire bevoegdheden

14. **Algemene, residuaire noodbevoegdheid** – Ten eerste is het mogelijk dat de federale overheid noodbevoegdheden uit haar residuaire bevoegdheden ontwaart. Bevoegdheden die niet uitdrukkelijk door de Grondwet zijn toegewezen aan een beleidsniveau vallen in het bevoegdheidsresidu, hetgeen fungeert als een restcategorie.⁶⁴ In sommige federale staten zoals India en Canada, zit er een algemene noodbevoegdheid verscholen in het bevoegdheidsresidu

⁶¹ Artikel 44 (2) Grondwet van Suid-Afrika, 8 mei 1996.

⁶² Artikel 76 (1) b) en c) Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957; T. YEOH, “Federalism and the COVID-19 crisis: Trends, tensions and testing innovations in Malaysia” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (124) 128.

⁶³ F. DELPÉRIÉ en A. ALEN, “De Residuaire Bevoegdheden”, *RW* 1991-92, afl. 11, (345) 345-346.

⁶⁴ F. DELPÉRIÉ en A. ALEN, “De Residuaire Bevoegdheden”, *RW* 1991-92, afl. 11, (345) 345; P. WYTINCK en M. DE HEMPTINNE, “De bevoegdheidsverdeling na de Staatshervorming van 1980”, *Jura.Falc.* 1986-87, (451) 451; W. VERRIJDT, “De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?”, *TBP* 2011, afl. 8-9, (503) 503, randnr 1.

dat aan de federale overheid toekomt.⁶⁵ Section 91 van de Canadese Grondwet vermeldt bijvoorbeeld dat de federale overheid wetten kan aannemen voor “*the Peace, Order, and Good government*”⁶⁶ (*POGG*) van Canada. Deze *POGG Clause* laat de residuaire bevoegdheden toekomen aan de federale overheid.⁶⁷ Hieruit heeft de Privy Council eveneens een federale noodbevoegdheid gedestilleerd.⁶⁸ Bijgevolg kan de federale overheid regelgevend optreden met betrekking tot materies die normaliter onder de exclusieve bevoegdheid van de provincies vallen.⁶⁹

Daarnaast werd er ook een *national concern* bevoegdheid uit bovenstaande *POGG Clause* afgeleid.⁷⁰ De doctrine van *national concern* laat toe dat de federale overheid kan optreden met betrekking tot aangelegenheden die – hoewel zij oorspronkelijk van lokale of provinciale aard waren – aangelegenheden van nationaal belang zijn geworden.⁷¹ Wanneer een materie verder

⁶⁵ Canada: Privy Council 25 juli 1923, nr. 69, *The Fort Frances Pulp and Paper Company Limited v The Manitoba Free Press Company Limited and Others*, *UKPC* 64. India: N. SAHOO en A. KUMAR GHOSH, *The COVID-19 Challenge to Indian Federalism*, ORF Occasional Paper No. 322, Observer Research Foundation, 2021, 7; R. SAXENA, “Federalism and the COVID-19 crisis: Centre-State apposite relations in Pandemic Federalism – India”, *Forum of Federations* 2021, (1) 1 www.forumfed.org.

⁶⁶ Section 91 Constitution Act, 29 maart 1867.

⁶⁷ T. O. HUEGLIN en A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Toronto, University of Toronto Press, 2015, 148; P. J. MONAHAN, B. SHAW en P. RYAN, *Constitutional Law (fifth edition)*, Ontario, Irwin Law, 2017, 286; F. PALERMO en K. KÖSSLER, *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*, London, Hart Publishing, 2018, 149; D. N. SCOTT, “The Environment, Federalism, and the Charter” in P. OLIVER (ed.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 494 (497).

⁶⁸ Privy Council 25 juli 1923, nr. 69, *The Fort Frances Pulp and Paper Company Limited v The Manitoba Free Press Company Limited and Others*, *UKPC* 64; D. R. CAMERON, “Canada: Two Languages, 10 Provinces, 3 Territories and Indigenous Peoples” in A. GRIFFITHS, R. CHATTOPADHYAY, J. LIGHT en C. STIEREN (eds.), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, (97) 101; P. W. HOGG en W. K. WRIGHT, “Canadian Federalism, the Privy Council and the Supreme Court: Reflections on the Debate about Canadian Federalism”, *UBC Law Review* 2005, afl. 38, nr. 2, (329) 339; P. J. MONAHAN, B. SHAW en P. RYAN, *Constitutional Law (fifth edition)*, Ontario, Irwin Law, 2017, 270; J. POIRIER en J. MICHELING, “Facing the coronavirus pandemic in the Canadian Federation. Reinforced dualism and muted cooperation?” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (200) 204.

⁶⁹ E. ÖZBUDUN en M. TURHAN, *Emergency Powers*, Science and technique of democracy No. 12, Straatsburg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 1995, 16; P. PATENAUDE, D. BOYER, G. CARTIER, J.-H. GUAY, D. HOWES, N. LYON, G. TANGUAY en L. B. TREMBLAY, “Canada” in A. ALEN en D. HALJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Kluwer, 1996, (1) 116, nr. 224; J. POIRIER en J. MICHELIN, “Facing the Coronavirus Pandemic in the Canadian Federation, Reinforced dualism and muted cooperation?” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (200) 204; P. S. ROULEAU, *Report of the Public Inquiry into the 2022 Public Order Emergency*, Public Order Emergency Commission, vol. 1, 2023, 18.

⁷⁰ Privy Council 21 januari 1946, *The Attorney-General of Ontario and Others v. The Canada Temperance Federation*, *UKPC* 2 en *AC* 193; Supreme Court of Canada 12 oktober 1951, *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, *SCR* 292; Supreme Court of Canada 28 juni 1966, *Munro v. National Capital Commission*, *SCR* 663; Supreme Court of Canada 7 november 1967, *Reference Re: Offshore Mineral Rights*, *SCR* 792; P. J. MONAHAN, B. SHAW en P. RYAN, *Constitutional Law (fifth edition)*, Ontario, Irwin Law, 2017, 270.

⁷¹ Supreme Court of Canada 24 maart 1988, nr. 18526, *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, *SCR* 401, par. 33; L. MCKAY-PANOS, “The Use of the Peace, Order and Good Government Clause in Canada’s Constitution”, *Law*

reikt dan de provinciale belangen, valt de materie immers “(...) *within the competence of the Dominion Parliament as a matter affecting the peace, order, and good government of Canada, though it may in another aspect touch on matters specifically reserved to the provincial legislatures*”.⁷² Beide takken van de *POGG Clause* laten dus toe dat de federale overheid deelstatelijke bevoegdheden kan uitoefenen. Het verschil tussen beide is echter dat de federale overheid op basis van haar *emergency power* slechts tijdelijk deelstatelijke bevoegdheden kan uitoefenen gedurende een crisissituatie, terwijl zij op basis van de *national concern* doctrine permanent deelstatelijke bevoegdheden naar zich kan toetrekken doordat die materies niet langer van provinciale aard zijn.⁷³

1.2.2.2. Toegewezen bevoegdheden

15. **Ruim geformuleerde bevoegdheden** – Zoals gezegd liggen de residuaire bevoegdheden veelal op het deelstatelijke niveau. Dit is bijvoorbeeld zo in Zwitserland, Australië en Duitsland.⁷⁴ In die landen is het niet mogelijk om een federale noodbevoegdheid uit het bevoegdheidsresidu te ontwaren. Evenwel kan toevlucht worden gezocht tot de toegewezen bevoegdheden. In tegenstelling tot het voorgaande, gaat het hier dan niet om eigenlijke federale noodbevoegdheden. Wel gaat het om ruim geformuleerde bevoegdheden op basis waarvan de federale overheid evenzeer transversaal kan optreden.

16. **Algemene bevoegdheid** – Enerzijds kan het hierbij gaan om een algemeen omschreven bevoegdheid, zoals bijvoorbeeld de concurrerende bevoegdheid inzake crisismanagement in Zuid-Afrika.⁷⁵ Die bevoegdheid heeft de federale overheid aangewend in zowel de

Now, 2 juli 2020, <https://www.lawnow.org/the-use-of-the-peace-order-and-good-government-clause-in-canadas-constitution/>.

⁷² Privy Council 21 januari 1946, *The Attorney-General of Ontario and Others v. The Canada Temperance Federation*, *UKPC* 2 en *AC* 193, par. 205. Zie ook: Supreme Court of Canada 24 maart 1988, nr. 18526, *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, *SCR* 401, par. 423-424; Supreme Court of Canada 25 maart 2021, nrs. 38663, 38781 en 39116, *References Re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, *SCC* 11, par. 97 en 510.

⁷³ Supreme Court of Canada 24 maart 1988, nr. 18526, *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, *SCR* 401, par. 33; K. REYBROUCK, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Een moderne benadering van de duale fundamente*, doctoraatsthesis, Rechten KU Leuven, 2022, 55.

⁷⁴ F. DELPÉRIÉ en A. ALEN, “De Residuaire Bevoegdheden”, *RW* 1991-92, afl. 11, (345) 345, nr. 2; A. DE VICQ, A. VAN HECKE en E. BUYST, *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving Overzichtsrapport, 2014, 8 en 13.

⁷⁵ Schedule 4, part A Grondwet van Suid-Afrika, 18 december 1996; N. STEYTLER, “Federalism and the COVID-19 crisis: A perspective on South Africa”, *Forum of Federations* 2020, (1) 1, http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/05/SouthAfrica_COVID.pdf.

pandemiecrisis⁷⁶, de energiecrisis⁷⁷ als de klimaatcrisis⁷⁸. Een ander voorbeeld betreft de exclusieve beheersbevoegdheid voor de Spaanse federale overheid⁷⁹, dewelke is afgeleid uit haar bevoegdheid om het kader vast stellen voor de coördinatie en algemene planning van economische activiteiten.⁸⁰ Op basis daarvan kan de Spaanse overheid transversaal optreden “*whenever the purpose of its actions was to guarantee the achievement of the goals of national economic policy*”.⁸¹ Zowel tijdens de financiële crisis als de pandemiecrisis werd toevlucht gezocht tot deze algemene beheersbevoegdheid.⁸²

17. **Specifieke bevoegdheid** – Anderzijds worden ook specifiekere, maar nog steeds erg ruim geformuleerde, bevoegdheden ingezet om specifieke crisissituaties te beheersen. Een voorbeeld hiervan betreft de bevoegdheid inzake de bestrijding van ziekten, die kan worden ingezet in gezondheidscrisissen, zoals terug te vinden in Maleisië en Zwitserland.⁸³ Een ander voorbeeld betreft de bevoegdheid inzake milieubescherming voor de Italiaanse overheid die van pas kan komen in de klimaatcrisis.⁸⁴ Ten slotte kan een voorbeeld uit Australië duidelijk

⁷⁶ Declaration of a national state of disaster by the Department of Co-operative Governance and Traditional Affairs, *Government Gazette* 15 maart 2020, nr. 313; THE PRESIDENCY, “President Cyril Ramaphosa: Measures to combat Coronavirus COVID-19 epidemic”, 15 maart 2020, <https://www.gov.za/speeches/statement-president-cyril-ramaphosa-measures-combat-covid-19-epidemic-15-mar-2020-0000>; O. KUNGUMA, A. NCUBE en M. O. MOKHELE, “COVID-19 disaster response: South African disaster managers’ faith in mandating legislation tested?”, *Journal of Disaster Risk Studies* 2021, (1) 1 en 3, <https://doi.org/10.4102/jamba.v13i1.1099>.

⁷⁷ Declaration of a national state of disaster: impact of severe electricity supply constraint by the Department of Co-operative Governance, *Government Gazette* 9 februari 2023, nr. 48009, 5; Regulations issued in terms of section 27 (2) of the Disaster Management Act, 2002 by the Department of Co-operative Governance, *Staatskoerant* 27 februari 2023, nr. 48145, 3.

⁷⁸ Declaration of a national state of disaster: floods due to inclement weather, *Government Gazette* 13 februari 2023, nr. 48036, 4; X., “National State of Disaster declared on floods”, *SA News*, 14 februari 2023, <https://www.sanews.gov.za/south-africa/national-state-disaster-declared-floods>.

⁷⁹ M. ERKOREKA, M. GRAU CREUS en M. KÖLLING, “Decentralisation and COVID-19. Stress-testing the Spanish territorial system” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (33) 36.

⁸⁰ Artikel 149.1.13 Constitución Española, 1 oktober 1978; Tribunal Constitucional 16 september 1992, nr. 117/1992, overw. II.2; A. RUIZ ROBLEDO, “Spain” in A. ALEN en D. HLJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, (1) 176.

⁸¹ R. MAIZ, F. CAAMAÑO en M. AZPITARTE, “The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)”, *Regional & Federal Studies* 2010, afl. 20, (63) 70, DOI: 10.1080/13597560903174923. Zie ook: M. CARRILLO en M. GONZÁLEZ PASCUAL, “Jurisprudencia del Tribunal Supremo” in J. TORNOS MAS (ed.), *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2010, (654) 656.

⁸² Financiële crisis: C. VIVER PI-SUNYER, “Impact of the global economic crisis on the political decentralisation in Spain”, *Centre International de formation européenne* 2010, afl. 4, nr. 358, (61) 82. Pandemiecrisis: bijvoorbeeld: Preamble van Real Decreto 703/2020 por el que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a la paralización temporal de la actividad pesquera para poder hacer frente al impacto económico y social derivado de la pandemia de COVID-19, se convocan dichas ayudas para el primer tramo del ejercicio 2020 y se modifican distintos reales decretos relativos a la regulación de las organizaciones profesionales en el sector de la pesca y la acuicultura y para el ejercicio de la pesca recreativa, 28 juli 2020.

⁸³ Maleisië: Negende schema, lijst 3, 7) Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957. Zwitserland: Artikel 118 b) Constitution fédérale de la Confédération suisse, 18 april 1999.

⁸⁴ Artikel 117, tweede lid, s) Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948.

illustreeren hoe de federale bevoegdheden kunnen worden uitgerekt tot noodbevoegdheden.⁸⁵ Daar heeft de *High Court* in de federale bevoegdheid inzake *external affairs*⁸⁶ een bevoegdheid gelezen om te interveniëren in deelstatelijke materies teneinde internationale verplichtingen na te komen.⁸⁷ Die bevoegdheid komt onder meer van pas om federale klimaatwetgeving aan te nemen⁸⁸, ondanks klimaat daar een deelstatelijke residuaire bevoegdheid uitmaakt bij gebrek aan een expliciete vermelding in de Grondwet.⁸⁹

1.2.2.3. Explicitering in noodwetgeving

18. **Noodwetgeving** – In vele gevallen worden bovenstaande impliciete noodbevoegdheden geëxpliciteerd in noodwetgeving. Met noodwetgeving wordt een wetgevend document bedoeld waarin op voorhand wordt voorzien dat de federale overheid zal kunnen interveniëren in deelstatelijke materies. Volledigheidshalve dient te worden vermeld dat niet elke noodwetgeving hierin voorziet. Dit is bijvoorbeeld zo voor de Italiaanse *Codice della protezione civile*.⁹⁰ Er zal dus enkel worden gefocust op noodwetgeving die wél relevant is voor de verticale bevoegdheidsverdeling.

⁸⁵ N. ARONEY, “The High Court of Australia: Textual Unitarism vs Structural Federalism” in N. ARONEY en J. KINCAID (eds.), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?*, Toronto, University of Toronto Press, 2017, (29) 33: “(...) the tendency of federal governments to press the scope of their powers up to (and arguably beyond) their constitutional limits (...)”

⁸⁶ Section 51 (xxix) Commonwealth of Australia Constitution Act, 9 juli 1990.

⁸⁷ High Court of Australia 1 juli 1983, Commonwealth v Tasmania (“Tasmanian Dam case”), HCA 21. Zie ook: D. K. ANTON, J. KOHOUT en N. PAIN, Nationalizing environmental protection in Australia: The international dimensions”, *Environmental Law* 1993, afl. 23, (763) 770; D. FISHER, “Australia” in E. LEES en J. E. VIÑUALES (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, Oxford Academic, 2019, (59) 62; R. HOLLANDER, “Rethinking Overlap and Duplication: Federalism and Environmental Assessment in Australia”, *Publius: The Journal of Federalism* 2009, afl. 40, nr. 1, (136) 141; P. B. VAN SON, “The Australian Constitution: The External Affairs Power and Federalism”, *California Western International Law Journal* 1982, afl. 12, nr. 1, (46) 46-47.

⁸⁸ D. K. ANTON, J. KOHOUT en N. PAIN, “Nationalizing environmental protection in Australia: The international dimensions”, *Environmental Law* 1993, afl. 23, (763) 765-766; A. KALLIES, “The Australian Energy Transition as a Federalism Challenge: (Un)cooperative Energy Federalism?”, *Transnational Environmental Law* 2021, afl. 10, nr. 2, (211) 217.

⁸⁹ COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, “Commonwealth Environment Powers and Australian Federalism: Chapter 6 Commonwealth Environment Powers and Australian Federalism”, *Parliament of Australia*, 1999, 6.2., <https://www.aph.gov.au>; K. CROWLEY, “Effective Environmental Federalism? Australia’s Natural Heritage Trust”, *Journal of Environmental Policy & Planning* 2001, afl. 3, (255) 257-258; E. GUGLYUVATYY, *Climate Change, Forests and Federalism: Australian Experience*, Singapore, Springer, 2022, 80.

⁹⁰ E. ALBER, E. ARBAN, P. COLASANTE, A. DIRRI en F. PALERMO, “Facing the Pandemic: Italy’s functional ‘health federalism’ and dysfunctional cooperation” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (15) 18; G. MARCHETTI, “The Management of the Coronavirus Emergency by the Italian Government and the Relationship between State and Regions”, *Athens Journal of Law* 2021, afl. 7, nr. 2, (129) 133; PALERMO, F., “The impact of the pandemic on the Italian regional system: Centralizing or decentralizing effects?” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON. en P. GONZALEZ, (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (104) 105.

19. **Algemeen** – In lijn met het voorgaande, kan ook hier een onderscheid worden gemaakt tussen algemene en specifieke noodwetgeving. De algemene noodbevoegdheid voor de Canadese overheid, die werd gedestilleerd uit het bevoegdheidsresidu, werd bijvoorbeeld neergeschreven in de *Emergency Management Act*⁹¹ en de *Emergencies Act (EA)*.⁹² De EA voorziet in een *national emergency* die kan worden afgekondigd wanneer het leven, de gezondheid of de veiligheid van de Canadese bevolking in gevaar is op een manier die de provinciale capaciteiten overstijgt, of wanneer de soevereiniteit, veiligheid of territoriale integriteit van Canada in gevaar komt.⁹³ Die noodtoestand wordt evenwel onderverdeeld in vier specifiekere noodtoestanden.⁹⁴ Ook een algemeen omschreven, toegewezen bevoegdheid voor crisisbeheer kan aanleiding geven tot algemene noodwetgeving. Een voorbeeld hiervan betreft de Zuid-Afrikaanse *Disaster Management Act (DMA)* die is aangenomen op grond van de federale bevoegdheid voor het crisismanagement.⁹⁵ Ook in India is zo'n DMA is terug te vinden.⁹⁶

20. **Specifiek** – Daarnaast is ook specifieke noodwetgeving voor specifieke crisissituaties mogelijk. Dit wordt ook wel de sectorale aanpak genoemd.⁹⁷ Zo heeft de Zwitserse overheid op basis van haar bevoegdheid voor het bestrijden van ziekten, het *Epidemiengesetz* aangenomen.⁹⁸ Ook in Maleisië en Duitsland zijn dezelfde federale bevoegdheden veruitwendigd in het *Infektionsschutzgesetz*, respectievelijk de *Prevention and Control of Infectious Diseases Act*.⁹⁹ Een middel in de strijd tegen de energiecrisis in Zwitserland is dan

⁹¹Emergency Management Act, SC 22 juni 2007; D. DYZENHAUS, “Canada the Good? Canada’s Almost Full State of Emergency”, *Verfassungsblog*, 6 april 2020, <https://verfassungsblog.de/canada-the-good/>; P. S. ROULEAU, *Report of the Public Inquiry into the 2022 Public Order Emergency*, Public Order Emergency Commission, vol. 1, 2023, 18.

⁹² Emergencies Act, R.S.C. 21 juli 1988.

⁹³ Artikel 3 Emergencies Act, R.S.C. 21 juli 1988.

⁹⁴ Artikel 5, 16, 27 en 37 Emergencies Act, R.S.C. 21 juli 1988; P. NIEMCZAK en P. ROSEN, *Emergencies Act*, Paper No. PRB 01-14E of the Library of Parliament, 2001, 1; J. POIRIER en J. MICHELIN, “Facing the Coronavirus Pandemic in the Canadian Federation, Reinforced dualism and muted cooperation?” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (200) 204.

⁹⁵ Disaster Management Act, *Government Gazette* 15 januari 2003, nr. 98.

⁹⁶ Disaster Management Act, 23 december 2005; N. SAHOO en A. KUMAR GHOSH, *The COVID-19 Challenge to Indian Federalism*, ORF Occasional Paper No. 322, Observer Research Foundation, 2021, 7

⁹⁷ H. P. LEE, M. W. R. ADAMS, C. CAMPBELL, P. EMERTON, *Emergency Powers in Australia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 6.

⁹⁸ Artikel 118 b) Constitution fédérale de la Confédération suisse, 18 april 1999; Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz), 28 september 2021; F. UHLMANN, “Concentration of Powers in the Federal Executive: The Application of Emergency Powers in Switzerland”, *Verfassungsblog*, 30 april 2020, <https://verfassungsblog.de/concentration-of-powers-in-the-federal-executive-the-application-of-emergency-powers-in-switzerland/>.

⁹⁹ Duitsland: Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, 20 juli 2000, *BGBI.* 1045. Maleisië: Prevention and Control of Infectious Diseases Act, nr. 342, 8 september 1988.

weer de wettelijke ‘staat van energietekort’, gebaseerd op de federale bevoegdheid voor de nationale economische voorraad.¹⁰⁰

2. REIKWIJDTE VAN FEDERALE NOODBEVOEGDHEDEN

21. Het vorige hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt waar de federale overheid haar noodbevoegdheden – op basis waarvan zij zich kan inlaten met deelstatelijke materies – haalt. De volgende vraag die zich stelt, is hoe ver de federale overheid nu precies in de deelstatelijke bevoegdheidsmateries kan duiken. De meest ingrijpende inmenging is enkel en alleen mogelijk onder de juridische noodtoestand en houdt in dat de federale overheid de deelstatelijke autonomie volledig kan opschorten (2.1.). Minder ingrijpend is de bevoegdheid voor de federale overheid om de deelstatelijke autonomie te beperken (2.2.). Daarbij zal een onderscheid worden gemaakt tussen een substitutiebevoegdheid en een concurrerende bevoegdheid.

2.1. Deelstatelijke autonomie opschorten

22. **Unitarisme** – De meest verregaande noodbevoegdheid bestaat erin dat de federale overheid de deelstatelijke autonomie kan opschorten. Dit is alleen mogelijk onder de juridische noodtoestand.¹⁰¹ Dit is bijvoorbeeld mogelijk onder de Indiase *President’s rule*.¹⁰² Daar kan de federale regering *alle* bevoegdheden van de deelstaten overnemen.¹⁰³ Eens de noodtoestand is afgekondigd, is de federale overheid met andere woorden in staat het federale systeem met een verdeling van de bevoegdheden te laten vervangen door een volledig unitair systeem.¹⁰⁴ Ook de afkondiging van de juridische noodtoestand in Maleisië “*invalidates (...) federalism*”.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Artikel 102 (1) Constitution fédérale de la Confédération suisse, 18 april 1999; Loi fédérale sur l’approvisionnement économique du pays, 17 juni 2016.

¹⁰¹ E. ÖZBUDUN en M. TURHAN, *Emergency Powers*, Science and technique of democracy No. 12, Straatsburg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 1995, 16.

¹⁰² Artikel 356 (1) a) The Constitution of India, 26 november 1949; S. LAFRANCE, S. BEDI en H. DE GREGORIO LEÃO, “Constitutional Theories of Emergency Powers and their Limits: Perspectives from Vietnam, India and Canada”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences* 2021, afl. 4, (1) 26.

¹⁰³ Artikel 356 (1) a) The Constitution of India, 26 november 1949; P. POPELIER, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021, 161.

¹⁰⁴ E. BUMER, “Emergency Powers” in X., *International IDEA Constitution-Building Primer*, Stockholm, International IDEA, 2018, (1) 9.

¹⁰⁵ A. A. B. KHAIRUS MASNAN, “Constitutionality of the emergency declaration in a pandemic”, *ALSA National Chapter Malaysia*, 2020, www.alsamalaysia.com. Zie ook: Artikel 150 (4) Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957; F. K. W. LOH, “Malaysia (The Federation of Malaysia): A Centralized Federation with Challenges from the States” in A. GRIFFITHS, R. CHATTOPADHYAY, J. LIGHT en C. STIEREN (eds.), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, (201) 204; K. A. MOKHTAR, “Confusion, Coercion and Compromise in Malaysian Federalism” in A. HARDING en J. CHIN

Daar kan de federale overheid regelgevend optreden met betrekking tot eender welke materie, ongeacht de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling.¹⁰⁶ In Ethiopië krijgt de federale overheid, ten slotte, de bevoegdheid om *alle nodige maatregelen* te nemen om de vrede, soevereiniteit en veiligheid van het land te bewaren.¹⁰⁷ Hierin zit een opschorting van de bevoegdheidsverdelende regels inbegrepen.¹⁰⁸

2.2. Deelstatelijke autonomie beperken

23. **Flexibiliteit in bevoegdheidsverdeling** – Minder verregaand is de bevoegdheid voor de federale overheid om de deelstatelijke autonomie te beperken in de plaats van op te schorten. In dat geval blijven de bevoegdheidsverdelende regels gelden, maar wordt er enige flexibiliteit in aangebracht. Meer bepaald zal er in welbepaalde crisismaterialies een verticale verschuiving plaatsvinden. Eerst zal worden besproken hoe de federale overheid op grond van een substitutiebevoegdheid de deelstaten zal kunnen vervangen (2.2.1.). Daarna zal blijken hoe de federale overheid de deelstatelijke autonomie kan beperken op grond van een concurrerende bevoegdheid (2.2.2.). Volledigheidshalve volgt, ten slotte, een korte bespreking over het onderscheid naargelang de federale overheid enkel de wetgevingsbevoegdheden, dan wel ook de uitvoeringsbevoegdheden van de deelstaten beperkt (2.2.3.).

2.2.1. Substitutiebevoegdheid

24. **Deelstatelijk optreden in welbepaalde materies uitsluiten** – Allereerst is het mogelijk dat de federale overheid – zonder de bevoegdheidsverdeling op te schorten – over de bevoegdheid beschikt om de deelstaten te substitueren of te vervangen in de uitoefening van welbepaalde bevoegdheden. Dergelijke substitutiebevoegdheid is, ten eerste, mogelijk onder de juridische noodtoestand. De juridische noodtoestand brengt immers niet altijd en overal een opschorting van de deelstatelijke autonomie met zich mee. In sommige stelsels, zoals Spanje,

(eds.), *50 Years of Malaysia. Federalism Revisited*, Singapore, Marshall Cavendish Editions, 2014, (220) 255; G. SAWER, “Emergency Powers in Nigerian and Malayan Federalism”, *Malaya Law Review* 1964, afl. 6, nr. 1, (83) 85.

¹⁰⁶ Artikel 150 (1) Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957; H. L. ANG en A. WHITING, “Chapter 12 – Federalism and Legal Unification in Malaysia” in D. HALBERSTAM en M. REIMANN (eds.), *Federalism and Legal Unification*, Dordrecht, Springer, 2014, (295) 302.

¹⁰⁷ Z. A. AYELE, Y. T. FESSHA, B. DESSALEGN en B. A. GEBEYE, “Ethiopia: Legal response to Covid-19” in J. KING en O. L. M. FERRAZ (eds.) *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, 2021, (1) 4, nr. 11-12, doi: 10.1093/law-occ19/e20.013.20.

¹⁰⁸ T. DEGU ADDIS, “COVID-19 state of emergency and the federal balance of power”, *Ethiopia Insight*, 13 april 2020, <https://www.ethiopia-insight.com/2020/04/13/covid-19-state-of-emergency-and-the-federal-balance-of-power/>.

zal de federale overheid weliswaar alle nodige maatregelen kunnen nemen¹⁰⁹, maar niet zomaar *alle* deelstatelijke bevoegdheden kunnen opeisen.¹¹⁰ Bovendien kan de federale overheid de bevoegdheidsverdelende regels niet schorsen, maar kan zij de deelstaten slechts voor welbepaalde functies vervangen.¹¹¹

Ten tweede is het ook mogelijk dat de federale overheid de deelstaten kan vervangen op grond van een expliciete noodbevoegdheid. In dat geval verkrijgt de federale overheid deze substitutiebevoegdheid krachtens een grondwetsbepaling. Zo laten de Indiase Grondwet¹¹² en de Zuid-Afrikaanse Grondwet¹¹³ toe dat de federale overheid exclusief deelstatelijke bevoegdheden uitoefent wanneer de vereiste omstandigheden zich voordoen (n. 12). Ten slotte zullen we zien dat een substitutiebevoegdheid ook *de facto* mogelijk is op basis van een concurrerende bevoegdheid, ondanks dat niet expliciet wordt toegelaten (*infra* 2.2.2.2.).

2.2.2. Concurrerende bevoegdheid

25. Deelstatelijk optreden in welbepaalde materies beperken – De impliciete noodbevoegdheden nemen, daarentegen, veelal de vorm van een concurrerende bevoegdheid aan. In dat geval kunnen beide niveaus optreden in eenzelfde bevoegdheidsdomein.¹¹⁴ Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de federale systemen in de manier waarop concurrerende bevoegdheden worden ingevuld en toegepast.¹¹⁵ Concurrerende bevoegdheden worden hier in de ruime zin opgevat als bevoegdheden over aangelegenheden waarover geen enkele overheid als enige aanspraak kan maken.¹¹⁶ Dit betreft allereerst een ruime lezing van concurrentie wat

¹⁰⁹ F. VELASCO CABALLERO, “Estado de alarma y distribución territorial del poder”, *Blog especial emergencia sanitaria COVID-19*, 18 maart 2020, <https://www.idluam.org/blog/estado-de-alarma-y-distribucion-territorial-del-poder/>.

¹¹⁰ Artikel 1 (4) Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, 1 juni 1981; E ÖZBUDUN en M. TURHAN, *Emergency Powers*, Strasbourg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 1995, 16.

¹¹¹ P. POPELIER, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021, 161.

¹¹² Artikel 249 The Constitution of India, 26 november 1949; D. K. AGARWAL, S. SINGLA en M. DHAWAN, “India” in A. ALEN en D. HLJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, (1) 71, nr. 100.

¹¹³ Artikel 44 (2) c) Grondwet van Suid-Afrika, 8 mei 1996; C. MURRAY en C. KIRKBY, “South Africa” in A. ALEN en D. HLJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, (1) 91, nr. 167.

¹¹⁴ P. COLASANTE, “Concurrent Powers in Italy: The New State-centred Approach and Prospects for Reform” in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (92) 99.

¹¹⁵ A. DZIEDZIC en C. SAUNDERS, “The Meanings of Concurrency” in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (12) 13.

¹¹⁶ N. STEYTLER, “Concurrency of Powers: The Zebra in the Room” in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (300) 301.

betreft de vorm (2.2.2.1.). Die ruime lezing geldt, ten tweede, ook voor de inhoud van concurrentie (2.2.2.2.).

2.2.2.1. Vorm: formeel of *de facto*

26. **Duaal/coöperatief** – Bevoegdheden kunnen formeel, maar ook feitelijk concurrerend zijn. Een belangrijke oorzaak van dit vormelijke verschil ligt in de onderliggende federale structuur waarin die concurrerende bevoegdheden zijn ingebed. Er dient daarom een onderscheid te worden gemaakt tussen coöperatieve en duale federale structuren. In coöperatieve systemen zijn de bevoegdheden van de federale overheid en de deelstaten sterk verweven.¹¹⁷ Doordat de federale en deelstatelijke overheden er vaak op eenzelfde bevoegdheidsdomein optreden, zijn concurrerende bevoegdheden courant.¹¹⁸ De concurrentie blijkt dan ook vaak uit de Grondwet, waarin formeel concurrerende bevoegdheden worden opgenomen. Dit is bijvoorbeeld zo in Duitsland, Italië en Zuid-Afrika.¹¹⁹ In duale systemen opereren de federale en deelstatelijke overheden, daarentegen, onafhankelijk van elkaar.¹²⁰ Zij hebben in beginsel elk hun eigen, exclusieve bevoegdheidsdomeinen waardoor overlappende bevoegdheden niet mogelijk zouden kunnen zijn. In de praktijk blijkt echter dat overlappingen onvermijdelijk zijn waardoor concurrerende bevoegdheden *de facto* voorkomen in duale systemen.¹²¹

27. **Vb. Spanje** – Een voorbeeld kan dit illustreren. Het Spaanse federalisme volgt de logica van het dualisme.¹²² Zoals gezegd beschikt de federale overheid er over een exclusieve

¹¹⁷ C. SCHOLTZ en A. MUNTEANU, “How cooperative is “cooperative federalism”? The political limits to intergovernmental cooperation under a de facto concurrency rule”, *Constitutional Political Economy* 2023, afl. 34, (111) 112.

¹¹⁸ C. SCHOLTZ en A. MUNTEANU, “How cooperative is “cooperative federalism”? The political limits to intergovernmental cooperation under a de facto concurrency rule”, *Constitutional Political Economy* 2023, afl. 34, (111) 112.

¹¹⁹ Duitsland: artikel 72 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23 mei 1949, *BGBI* S. 1. Italië: artikel 117, tweede lid Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948. Zuid-Afrika: schedule 4 Grondwet van Suid-Afrika, 18 december 1996.

¹²⁰ A. S. BEKELE, “The Enforcement of Federal Laws in States in Ethiopian Ethnic Federalism: The Deadlock between the Federal Government and the Tigray Regional State on the New Law of Boundaries and Identity Issues”, *European Scientific Journal* 2019, afl. 15, nr. 20, (18) 20; R. SCHÜTZE, *From dual to cooperative federalism: the changing structure of European law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 5.

¹²¹ F. PALERMO, “What’s Wrong with Concurrency? Comparative Reflections Based on Constitutional Reforms in Germany and Italy” in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (70) 70; D. SINARDET, “De joint decision trap van het Belgische coöperatief federalisme” in C. JENART, J. BERNAERTS en Y. PEETERS (eds.), *De Grondwet en Jan Velaers. Deel IV – Een vriendschapsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2022, (43) 44.

¹²² T. A. BÖRZEL, “From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies”, *Publius* 2000, afl. 30, nr. 2, (17) 22; R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems: Third Edition*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2008, 44.

beheersbevoegdheid.¹²³ Op grond daarvan heeft de federale overheid tijdens de Covid-19-crisis een wet aangenomen om financiële steun te verlenen ingevolge de tijdelijke stopzetting van de visserijactiviteiten.¹²⁴ De federale maatregel was echter ook van toepassing op de binnenwateren, dewelke binnen de bevoegdheidssfeer van de deelstaten vallen.¹²⁵ Doordat de activiteiten meer dan één deelstaat omvatten – en er dus sprake is van zogenaamde supra-territorialiteit – ontstaat er *de facto* concurrentie tussen de exclusief federale en deelstatelijke bevoegdheden.¹²⁶

28. **Formeel/feitelijk** – Meteen blijkt dus dat duale en coöperatieve federalisme idealen uitmaken die in de realiteit zelden bestaan.¹²⁷ In duale stelsels kunnen evengoed formeel concurrerende bevoegdheden bestaan. Zo voorziet de Grondwet van het duale Maleisië eveneens in een lijst van concurrerende bevoegdheden.¹²⁸ Om die reden kunnen de concurrerende bevoegdheden niet uitsluitend worden gecategoriseerd op basis van hun oorsprong in een dual of coöperatief stelsel, maar wel op basis van hun kwalificatie in de Grondwet.

2.2.2.2. Inhoud: competitie, coördinatie (of substitutie)?

29. De concurrerende bevoegdheden kunnen niet alleen worden geëvalueerd naargelang hun vorm, maar ook naargelang hun inhoud. Een onderscheid wordt gemaakt tussen concurrentie als competitie en concurrentie als coördinatie. In beide gevallen zullen we echter zien dat concurrentie ook kan leiden tot een *de facto* substitutie. Immers, “*it takes only one broadly framed concurrent power for the central authority to undermine subnational autonomy*”.¹²⁹

¹²³ Zie randnr. 16; M. ERKOREKA, M. GRAU CREUS en M. KÖLLING, “Decentralisation and COVID-19. Stress-testing the Spanish territorial system” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (33) 36.

¹²⁴ Real Decreto 703/2020 por el que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a la paralización temporal de la actividad pesquera para poder hacer frente al impacto económico y social derivado de la pandemia de COVID-19, se convocan dichas ayudas para el primer tramo del ejercicio 2020 y se modifican distintos reales decretos relativos a la regulación de las organizaciones profesionales en el sector de la pesca y la acuicultura y para el ejercicio de la pesca recreativa, 28 juli 2020.

¹²⁵ Artikel 149.1.19 Constitución Española, 1 oktober 1978; Tribunal Constitucional 18 januari 2001, nr. 9/2001, overw. II.6.

¹²⁶ C. VIVER PI-SUNYER en M. C. TORRENS, “De Facto Concurrency in Spain” in N., STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (115) 118 en 123.

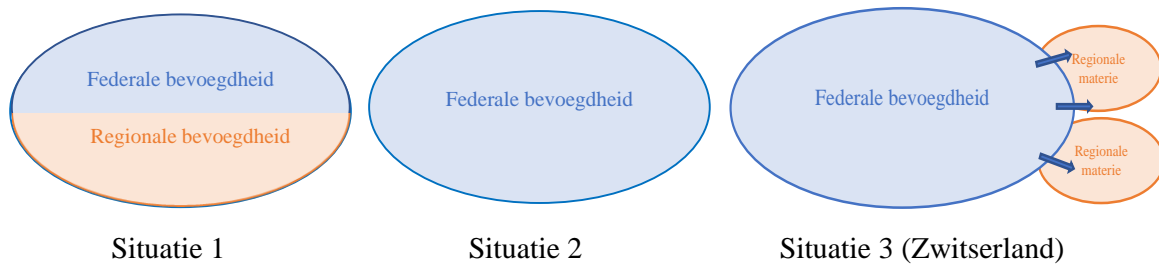
¹²⁷ T. A. BÖRZEL, “From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies”, *Publius* 2000, afl. 30, nr. 2, (17) 22.

¹²⁸ Negende schema, lijst 3, Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957.

¹²⁹ P. POPELIER, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021, 149.

A. Competitie

Figuur 1: Concurrerende bevoegdheid



30. **Situatie 1** – Een eerste invulling van concurrerende bevoegdheden betreft de “*concurrency as competition*”.¹³⁰ Metaforisch kan deze vorm worden voorgesteld als een race tussen de federale overheid en de deelstaten waarbij de winnaar de bevoegdheidsaangelegenheid krijgt.¹³¹ Formeel concurrerende bevoegdheden zijn dan meestal voorzien van een conflictnorm ten voordele van de federale overheid. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in Australië¹³², Maleisië¹³³, Duitsland¹³⁴, Zuid-Afrika¹³⁵, Zwitserland¹³⁶ en India.¹³⁷ De conflictnorm maakt dat de deelstaten in de desbetreffende materie kunnen optreden voor zover en zolang de federale overheid niet optreedt.¹³⁸ Competitief concurrerende bevoegdheden maken het bijgevolg mogelijk voor de federale overheid om de uitoefening van haar bevoegdheden uit te stellen totdat het een zaak van nationaal belang wordt.¹³⁹

31. **Vb. Zwitserland** – Een voorbeeld van het Zwitserse pandemiebeleid kan illustreren hoe de federale overheid de deelstatelijke bevoegdheden kan inperken op grond van een concurrerende bevoegdheid. Gezondheidszorg is in Zwitserland voornamelijk een

¹³⁰ N. STEYTLER, "Concurrency of Powers: The Zebra in the Room" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (300) 300.

¹³¹ N. STEYTLER, "Concurrency of Powers: The Zebra in the Room" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (300) 300.

¹³² Section 109 Commonwealth of Australia Constitution Act, 9 juli 1990; C. SAUNDERS en M. FOSTER, "Chapter 3 – The Australian Federation: A Story of the Centralization of Power" in D. HALBERSTAM en M. REIMANN (eds.), *Federalism and Legal Unification*, Dordrecht, Springer, 2014, (87) 91.

¹³³ Artikel 75 Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957; H. L. ANG en A. WHITING, "Chapter 12 – Federalism and Legal Unification in Malaysia" in D. HALBERSTAM en M. REIMANN (eds.), *Federalism and Legal Unification*, Dordrecht, Springer, 2014, (295) 309.

¹³⁴ Artikel 31 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23 mei 1949, *BGBI* S. 1.

¹³⁵ Artikel 146 (2) Grondwet van Zuid-Afrika, 18 december 1996.

¹³⁶ Artikel 49 Constitution fédérale de la Confédération suisse, 18 april 1999.

¹³⁷ Artikel 251 The Constitution of India, 26 november 1949.

¹³⁸ J. VANPRAET, "De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, Die Keure, 2017, (1) 46-47, randnr. 62.

¹³⁹ N. STEYTLER, "The Currency of Concurrent Powers in Federal Systems" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (1) 3.

bevoegdheid van de kantons.¹⁴⁰ De federale overheid heeft slechts enkele bevoegdheden voor gezondheidszorg waaronder de bestrijding van ziekten.¹⁴¹ Deze laatste bevoegdheid is een volledig concurrerende bevoegdheid wat inhoudt dat de kantons maatregelen kunnen nemen voor zover en zolang de federale overheid van haar kant geen maatregelen heeft genomen.¹⁴² In de eerste fase van de crisis maakte de federale overheid in Zwitserland slechts beperkt gebruik van haar concurrerende bevoegdheid inzake ziektebestrijding (overigens neergelegd in het *Epidemiengesetz*¹⁴³). Zij trad onder andere op met betrekking tot de vaccinaties, grenscontroles en informatieprogramma's.¹⁴⁴ Voor het overige liet zij de verantwoordelijkheid bij de kantons liggen.¹⁴⁵

32. **Situatie 2-3** – Wanneer de federale overheid de zaak van nationaal belang acht, kan zij er dan voor opteren om de ruime, concurrerende bevoegdheid volledig te bezetten en op die manier de deelstaten uit te sluiten van het algehele crisisbeleid. Wanneer de federale overheid de materie exhaustief regelt, zal er namelijk geen ruimte meer zijn voor deelstatelijk optreden. In dat geval komt het gebruik van de concurrerende bevoegdheid *de facto* neer op een substitutiebevoegdheid. De conflictnorm in Zwitserland gaat zelfs nog een stap verder. Daar kan de federale overheid niet alleen de desbetreffende concurrerende bevoegdheid volledig naar zich toe trekken, maar bovendien exclusieve bevoegdheden van de kantons bezetten.¹⁴⁶

33. **Vb. Zwitserland** – Dit kan opnieuw worden geïllustreerd door het voorbeeld van Zwitserland tijdens de pandemiecrisis. In de tweede fase van de pandemiecrisis besloot de federale overheid immers meer gebruik te maken van haar bevoegdheid om epidemieën te bestrijden en beperkte zij de beweegruimte voor de kantons drastisch.¹⁴⁷ De kantons zouden

¹⁴⁰ A. MISIC en N. TÖPPERWIEN, "Switzerland" in A. ALEN en D. HALJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, (1) 129, nr. 298 en 142, nr. 336.

¹⁴¹ Artikel 118 b) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 18 april 1999.

¹⁴² F. BERGAMIN, *Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen bei der Bekämpfung von Epidemien: Erste Einschätzungen unter besonderer Berücksichtigung der COVID-19-Verordnungen*, Freiburg, Institut für Föderalismus, 2020, 14.

¹⁴³ Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, 28 september 2012.

¹⁴⁴ R. FREIBURGHAUS, S. MUELLER en A. VATTER, "Switzerland – Overnight centralization in one of the world's most federal countries" in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to Covid-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (217) 221.

¹⁴⁵ R. FREIBURGHAUS, S. MUELLER en A. VATTER, "Switzerland – Overnight centralization in one of the world's most federal countries" in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to Covid-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (217) 221.

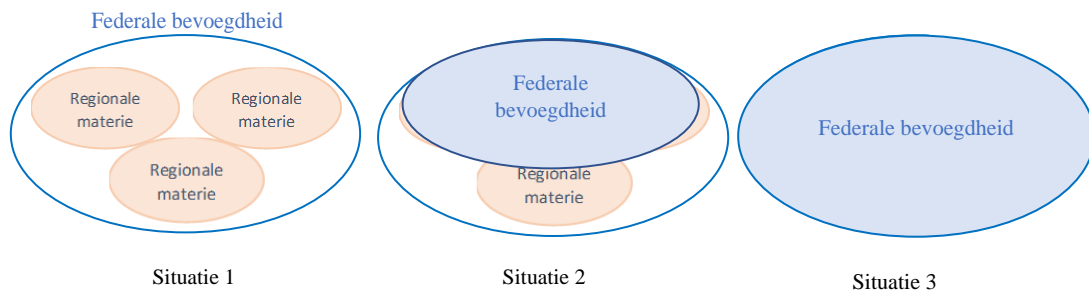
¹⁴⁶ Artikel 49 Constitution fédérale de la Confédération suisse, 18 april 1999.

¹⁴⁷ R. FREIBURGHAUS, S. MUELLER en A. VATTER, "Switzerland – Overnight centralization in one of the world's most federal countries" in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L.

volgens de federale overheid niet in staat zijn om snel een virus te beheersen dat zich niet laat tegenhouden door kantonale grenzen.¹⁴⁸ De federale overheid ging zelfs over tot het nemen van maatregelen die normaliter exclusief door de kantons kunnen worden genomen. Zo werden maatregelen genomen met betrekking tot de cultuursector¹⁴⁹, terwijl cultuur een kantonale bevoegdheid is.¹⁵⁰ De federale overheid besloot bijvoorbeeld unilateraal om het aantal toegelaten personen in restaurants te beperken.¹⁵¹ Die maatregelen van de federale overheid hadden overigens voorrang op de kantonale maatregelen, ook al ging het om een exclusieve bevoegdheid van de kantons.¹⁵²

B. Coördinatie

Figuur 2: Coördinerende bevoegdheid



34. **Situatie 1** – Ten tweede kan concurrentie ook de vorm aannemen van coördinatie. In dat geval kan de federale overheid kaderwetgeving uitvaardigen met nationale standaarden, die vervolgens wordt ingevuld en aangevuld met specifiekere wetgeving door de deelstaten.¹⁵³ Om

WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to Covid-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (217) 221.

¹⁴⁸ E. M. BELSER, "Managing the coronavirus pandemic in Switzerland: How federalism went into emergency mode and struggled to get out of it", in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19, Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (124) 125.

¹⁴⁹ Ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19), 13 maart 2020; artikel 7 Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, 28 september 2012.

¹⁵⁰ De Confederatie heeft slechts een bevoegdheid om culturele initiatieven aan te moedigen. Artikel 69 (1)-(3) Constitution fédérale de la Confédération suisse, 18 april 1999; A. MISIC en N. TÖPPERWIEN, "Switzerland" in A. ALEN en D. HLJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, (1) 133, randnr. 308.

¹⁵¹ Artikel 6a (3) en (4) Ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19), 13 maart 2020.

¹⁵² F. BERGAMIN, *Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen bei der Bekämpfung von Epidemien: Erste Einschätzungen unter besonderer Berücksichtigung der COVID-19-Verordnungen*, Freiburg, Institut für Föderalismus, 2020, 41; M. ROSTETTER, "Covid-19-legislation; Switzerland", <https://www.coronavirus-legislation.com/home/switzerland>.

¹⁵³ P. POPELIER, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021, 148; N. STEYTLER, "Concurrency of Powers: The Zebra in the Room" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (300) 311; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 61.

die reden wordt dit ook wel een kaderbevoegdheid genoemd.¹⁵⁴ De deelstatelijke autonomie wordt dan beperkt doordat de deelstaten zich moeten houden aan de nationale standaarden die de federale overheid uitvaardigt.

35. **Bv. Canada** – Een voorbeeld hiervan kan worden teruggevonden in Canada. De residuaire bevoegdheid van de Canadese overheid komt soms neer op een kaderbevoegdheid. In het kader van de klimaatcrisis, kreeg de federale overheid de “*role of thinker, designer, and architect*”¹⁵⁵ van het klimaatbeleid, terwijl de provincies het federale beleid nader mochten uitwerken en aanvullen.¹⁵⁶ Hierbij moesten zij de algemene normen van de federale overheid – die de consistentie tussen de verschillende provinciale normen trachten te garanderen – respecteren.¹⁵⁷

36. **Situatie 2-3** – Nu is geïllustreerd wat het principiële uitgangspunt is van een coördinerende bevoegdheid, moeten ook meteen de nodige nuances worden aangebracht. In theorie zou de coördinerende bevoegdheid slechts een beperkte federale inmenging kunnen teweegbrengen. De realiteit toont echter aan dat de federale overheid haar coördinerende bevoegdheden ook kan uitbuiten teneinde verdergaand door te dringen tot deelstatelijke bevoegdheidssferen.¹⁵⁸ Twee voorbeelden kunnen dit opnieuw illustreren.

37. **Vb. Spanje** – Het eerste voorbeeld wordt gevonden in de transversale beheersbevoegdheid voor de Spaanse overheid.¹⁵⁹ Die bevoegdheid wordt door de federale overheid vaak gebruikt op een wijze die meer indruist tegen de deelstatelijke autonomie dan men zou verwachten van een loutere coördinatiebevoegdheid.¹⁶⁰ Zo kende de federale overheid

¹⁵⁴ J. JOST, R. QUECK, D. STEVENS en J. DUMORTIER, *Convergentie en bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brussel, Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, 2008, 60; J. VANPRAET, “De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, Die Keure, 2017, (1) 49-50, randnr. 68.

¹⁵⁵ A. BÉLANGER, “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 24.

¹⁵⁶ A. BÉLANGER, “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 24.

¹⁵⁷ A. BÉLANGER, “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 24.

¹⁵⁸ J. KINCAID, “Comparative Observations” in J. KINCAID en G. A. TARR (eds.), *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Montreal, McGill Queen’s University Press, 2005, (409) 423.

¹⁵⁹ Zie randnr. 16; Artikel 149.1.13 Constitución Española, 1 oktober 1978; Tribunal Constitucional 16 september 1992, nr. 117/1992, overw. II.2; A. RUIZ ROBLEDO, “Spain” in A. ALEN en D. HLJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, (1) 176.

¹⁶⁰ Tribunal Constitucional de España 21 april 1989, nr. 188/1989, overw. II.5; Tribunal Constitucional 8 mei 2014, nr. 74/2014, overw. II.3; R. MAIZ, F. CAAMAÑO en M. AZPITARTE, “The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)”, *Regional & Federal Studies*

tijdens de financiële crisis subsidies toe aan de gemeentehuizen die sociale diensten verleenden.¹⁶¹ Dit terwijl de deelstaten exclusief bevoegd zijn voor sociale diensten¹⁶² en daartoe subsidies mogen verlenen.¹⁶³ Die centralisatie van bevoegdheden bij de federale overheid was gerechtvaardigd omwille van de noodzaak om de globale financiële crisis te beheersen.¹⁶⁴

38. **Vb. Italië** – Een tweede voorbeeld kan worden teruggevonden in het Italiaanse klimaatbeleid. Milieu – of klimaatbescherming is daar een exclusieve bevoegdheid voor de federale overheid.¹⁶⁵ Elk aspect van milieubescherming kan bijgevolg worden geregeld door de federale overheid, waaronder ook de regionale materies zoals de minerale wateren en de lokale energieverdeling.¹⁶⁶ Met betrekking tot die laatste materies mogen dus zowel de federale overheid als de regio's optreden.¹⁶⁷ De transversaliteit van de materie 'milieubescherming' kan de regionale bevoegdheidsmateries comprimeren in de vorm van uniforme minimumbeschermingsnormen.¹⁶⁸ In geen geval mag de regionale wetgeving in strijd zijn met de federale klimaatwetgeving.¹⁶⁹ De aanvulling van die normen werd soms echter beschouwd

2010, afl. 20, (63) 70, DOI: 10.1080/13597560903174923; C. VIVER, "Centralisation and decentralisation trends in Spain. An assessment of the present allocation of competences between the state and the autonomous communities" in X. (ed.), *Decentralizing and Re-centralizing Trends in the Distribution of Powers within Federal Countries*, Barcelona, International Association of Centers for Federal Studies, 2008, (155) 168.

¹⁶¹ Artikel 18 c) Real Decreto-ley 13/2009 por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, 26 oktober 2009.

¹⁶² A. RUIZ ROBLEDO, "Spain" in A. ALEN en D. HLJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, (1) 178-179, randnr. 255.

¹⁶³ C. VIVER PI-SUNYER, "Impact of the global economic crisis on the political decentralisation in Spain", *Centre International de formation européenne* 2010, afl. 4, nr. 358, (61) 82.

¹⁶⁴ C. VIVER PI-SUNYER, "Impact of the global economic crisis on the political decentralisation in Spain", *Centre International de formation européenne* 2010, afl. 4, nr. 358, (61) 80, voetnoot 42.

¹⁶⁵ Artikel 117, tweede lid, s) Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948.

¹⁶⁶ Artikel 117, tweede lid, s) Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948; Corte Costituzionale 20 december 2002, nr. 536/2002, overw. II.4, ECLI:IT:COST:2002:536; M. BERTEL en F. CITTADINO, "Climate Change at Domestic Level: National Powers and Regulations in Italy and Austria" in F. CITTADINO, L. PARKS, P. BUßJÄGER en F. ROSIGNOLI (eds.), *Climate Change Integration in the Multilevel Governance of Italy and Austria*, Leiden, Brill Nijhoff, 2023, (44) 46-48; G. DELLEDONNE, "Federalism and regionalism in constitutional adjudication" in E. ARBAN, G. MARTINICO en F. PALERMO (eds.), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, London, Routledge, 2021, (48) 54-55.

¹⁶⁷ M. BERTEL en F. CITTADINO, "Climate Change at Domestic Level: National Powers and Regulations in Italy and Austria" in F. CITTADINO, L. PARKS, P. BUßJÄGER en F. ROSIGNOLI (eds.), *Climate Change Integration in the Multilevel Governance of Italy and Austria*, Leiden, Brill Nijhoff, 2023, (44) 47.

¹⁶⁸ Corte Costituzionale 20 december 2002, nr. 536/2002, overw. II.4., ECLI:IT:COST:2002:536; M. BERTEL en F. CITTADINO, "Climate Change at Domestic Level: National Powers and Regulations in Italy and Austria" in F. CITTADINO, L. PARKS, P. BUßJÄGER en F. ROSIGNOLI (eds.), *Climate Change Integration in the Multilevel Governance of Italy and Austria*, Leiden, Brill Nijhoff, 2023, (44) 48.

¹⁶⁹ M. BERTEL en F. CITTADINO, "Climate Change at Domestic Level: National Powers and Regulations in Italy and Austria" in F. CITTADINO, L. PARKS, P. BUßJÄGER en F. ROSIGNOLI (eds.), *Climate Change Integration in the Multilevel Governance of Italy and Austria*, Leiden, Brill Nijhoff, 2023, (44) 46-48; G. DELLEDONNE, "Federalism and regionalism in constitutional adjudication" in E. ARBAN, G. MARTINICO en

als een onwettige afwijking, waardoor regionaal optreden in de eigen, regionale materies werd uitgesloten.¹⁷⁰ Ook door middel van deze praktijk verleent de federale overheid zichzelf dus een *de facto* substitutiebevoegdheid toe.

2.2.3. Extra: beperking van de wetgevings- en/of uitvoeringsbevoegdheden

39. **Verticaliteitsbeginsel** – Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een bijkomend onderscheid kan worden gemaakt naargelang de federale overheid de wetgevende en/of uitvoerende bevoegdheden van de deelstaten beperkt. Voor sommige federale staten zoals Canada en België wordt het onderscheid tussen wetgevings- en uitvoeringsbevoegdheden niet gemaakt omdat in die staten het verticaliteitsbeginsel geldt.¹⁷¹ Dat beginsel houdt in dat wanneer een overheid bevoegd is voor een bepaalde materie, zij over de wetgevings- én uitvoeringsbevoegdheid beschikt.¹⁷² In sommige systemen zoals Duitsland, Zuid-Afrika en Zwitserland wordt het verticaliteitsbeginsel niet gehuldigd en kunnen de wetgevings- en uitvoeringsbevoegdheden van eenzelfde materie worden opgedeeld.¹⁷³ Soms wordt die opdeling ook gemaakt in systemen waar het verticaliteitsbeginsel principieel wel geldt, zoals Maleisië.¹⁷⁴

Dit betekent dus dat in sommige stelsels de federale overheid de wetgevingsbevoegdheden van de deelstaten weliswaar kan beperken, maar dat de uitvoeringsbevoegdheden nog steeds toekomen aan de deelstaten. Dat is relevant daar waar een (*de facto*) substitutiebevoegdheid niet steeds en overal neerkomt op een *volledige* vervanging van de deelstaten. Wanneer de federale overheid de deelstatelijke bevoegdheden op integrale wijze – namelijk zowel op wetgevend als op uitvoerend vlak – gaat beperken, schiet er binnen de bevoegdheidsmaterie geen ruimte meer over voor deelstatelijk optreden.¹⁷⁵ Wanneer daarentegen wordt afgeweken

F. PALERMO (eds.), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, London, Routledge, 2021, (48) 54-55.

¹⁷⁰ F. BENELLI, “La costruzione delle materie e le materie esclusive statali”, *Le Regioni* 2011, afl. 39, nr. 2-3, (251) 270; P. COLASANTE, “Concurrent Powers in Italy: The New State-centred Approach and Prospects for Reform” in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (92) 96-97.

¹⁷¹ K. REYBROUCK, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Een moderne benadering van de duale fundamente*, doctoraats thesis, Rechten KU Leuven, 2022, 58, nr. 80; J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 50-51, nr. 49.

¹⁷² J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 50-51, nr. 49.

¹⁷³ K. REYBROUCK, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Een moderne benadering van de duale fundamente*, doctoraats thesis, Rechten KU Leuven, 2022, 92-93, nrs. 137-139.

¹⁷⁴ Voor de concurrerende bevoegdheden: Artikel 80 (2) Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957.

¹⁷⁵ N. BOLLEYER en L. THORLAKSON, “Beyond Decentralization –The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems”, *The Journal of Federalism* 2012, afl. 42, nr. 4 (566) 571.

van het verticaliteitsbeginsel en de centralisatie slechts op wetgevend vlak plaatsvindt, kan er eventueel nog een implementatievrijheid worden gegund aan de deelstaten.

40. **Voorbeelden** – Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren. In Duitsland zijn de Länder principieel bevoegd zijn voor de uitvoering van wetten.¹⁷⁶ De bevoegdheid inzake pandemiemanagement is weliswaar concurrerend op wetgevend vlak¹⁷⁷, maar de Länder zijn bevoegd voor de implementatie.¹⁷⁸ Dit wil zeggen dat de maatregelen uit het federale *Infektionsschutzgesetz* enkel kunnen worden opgelegd door de Länder.¹⁷⁹ De federale overheid kan dit bijgevolg niet.¹⁸⁰ Het enige wat de federale overheid kan doen, is maatregelen aanbevelen en hopen dat de Länder dit zullen opvolgen.¹⁸¹ Op wetgevend vlak kan de concurrerende bevoegdheid dan wel *de facto* zijn uitgedraaid op een substitutiebevoegdheid, de implementatievrijheid laat de Länder toe de federale wetgeving toe te passen op een manier die rekening houdt met hun territoriale belangen.¹⁸²

Ook in Zuid-Afrika kregen de deelstaten weliswaar de verplichting opgelegd om energiebesparende maatregelen te nemen in het kader van de energiecrisis, maar genoten zij hierbij implementatievrijheid.¹⁸³ Tijdens de pandemiecrisis werden de deelstaten dan weer gereduceerd tot loutere uitvoerders van federale maatregelen die geen implementatievrijheid toelieten.¹⁸⁴ Die laatste federale inmenging vormde dus wél een werkelijke vervanging van de

¹⁷⁶ Artikel 83 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23 mei 1949, *BGBI* S. 1.

¹⁷⁷ Artikel 74 (1) 19) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23 mei 1949, *BGBI*. S. 1; K. KUHN en I. MORLINO, “Decentralisation in Times of Crisis: Asset Or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19”, *Swiss Political Science Review* 2022, afl. 28, (105) 109.

¹⁷⁸ S. KUHLMANN en J. FRANZKE, “Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective”, *Local Government Studies* 2022, afl. 48, nr. 2, (312) 314; VENICE COMMISSION, “Observatory on emergency situations: Germany”, www.venice.coe.int.

¹⁷⁹ § 32 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, 20 juli 2000, *BGBI*. 1045; S. KUHLMANN en J. FRANZKE, “Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective”, *Local Government Studies* 2022, afl. 48, nr. 2, (312) 314; VENICE COMMISSION, “Observatory on emergency situations: Germany”, www.venice.coe.int.

¹⁸⁰ S. KROPP en J. SCHNABEL, “Germany’s response to COVID-19: Federal coordination and executive politics” in A. GRIFFITHS, R. CHATTOPADHYAY, J. LIGHT en C. STIEREN (eds.), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, (84) 88; P. THIELBÖRGER, “Germany – Federalism in Action” in M. C. KETTEMANN en K. LACHMAYER (eds.), *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, Oxford, Hart Publishing, 2021, (91) 102.

¹⁸¹ A. KLAFKI en A. KIEßLING, “Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Germany”, *Verfassungsblog*, 20 maart 2020, <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-germany/>; S. KROPP, “Zerreißprobe für den Flickenteppich?”, *Verfassungsblog*, 26 mei 2020, <https://verfassungsblog.de/zerreissprobe-fuer-den-flickenteppich/>.

¹⁸² K. REYBROUCK, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Een moderne benadering van de duale fundamente*, doctoraatsthesis, Rechten KU Leuven, 2022, 93, nr. 139.

¹⁸³ Artikel 4 a) Regulations issued in terms of section 27 (2) of the Disaster Management Act, 2002 by the Department of Co-operative Governance, *Staatskoerant* 27 februari 2023, nr. 48145, 3.

¹⁸⁴ N. STEYTLER, “Federalism under Pressure: Federal ‘health’ factors and ‘co-morbidities’” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (396) 404.

deelstaten. Ook in Zwitserland kon de federale overheid tijdens de pandemie maatregelen bevelen¹⁸⁵, maar daar was er soms wel nog implementatievrijheid voor de kantons.¹⁸⁶

3. BEPERKINGEN AAN FEDERALE NOODBEVOEGDHEDEN

41. In het vorige hoofdstuk werd de reikwijdte van de federale noodbevoegdheden besproken. Uit die bespreking is duidelijk geworden in hoeverre de federale overheid de deelstatelijke bevoegdheden kan inperken en/of overnemen. In dit hoofdstuk wordt vervolgens ingegaan op de beperkingen waaraan de uitoefening van federale noodbevoegdheden is onderworpen. Ten eerste is het mogelijk dat beperkingen zijn aangebracht aan de creatie van federale noodbevoegdheden (3.1.). Dit is het geval bij de juridische noodtoestand en de expliciete noodbevoegdheid aangezien deze moeten worden afgekondigd of geactiveerd. Het gebrek aan afkondigingsvereiste bij de impliciete noodbevoegdheid wordt soms bekritiseerd omdat *“the power then lies about like a loaded weapon, ready for the hand of any authority that can bring forward a plausible claim of an urgent need.”*¹⁸⁷ Onbeperkt zijn deze noodbevoegdheden echter niet, daar waar het subsidiariteitsbeginsel in beginsel een beperkend effect uitoefent op de omvang en intensiteit van de federale noodbevoegdheden (3.2.).¹⁸⁸ Noodwetgeving maakt het, ten slotte, mogelijk om beperkingen aan te brengen aan zowel de totstandkoming als de reikwijdte van de federale noodbevoegdheden (3.3.).

¹⁸⁵ Artikel 77 (2) en (3) Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz), 28 september 2021; S. KROPP, “Zerreißprobe für den Flickenteppich?”, *Verfassungsblog*, 26 mei 2020, <https://verfassungsblog.de/zerreissprobe-fuer-den-flickenteppich/>.

¹⁸⁶E. M. BELSER, “Managing the coronavirus pandemic in Switzerland: How federalism went into emergency mode and struggled to get out of it” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (124) 131; R. FREIBURGHHAUS, S. MUELLER en A. VATTER, “Switzerland – Overnight centralization in one of the world’s most federal countries” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to Covid-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (217) 221-222.

¹⁸⁷ U.S. Supreme Court 18 december 1944, *Toyosaburo Koresmatsu v. United States*, overw. 76 (dissenting opinion Justice Robert Jackson). Deze bezorgdheid slaat op de grondrechtenschorsingen die worden mogelijk gemaakt zonder afkondiging, maar deze bezorgdheid geldt evenzeer *per analogiam* voor de federale noodbevoegdheden.

¹⁸⁸ F. BERGAMIN en S. MAZIDI, *Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen bei der Bekämpfung von Epidemien: Erste Einschätzungen unter besonderer Berücksichtigung der COVID-19-Verordnungen*, Freiburg, Institut für Föderalismus, 2020, 4.

3.1. Beperkingen aan de totstandkoming

42. Ten eerste wordt besproken hoe bij de juridische noodtoestand en de expliciete noodbevoegdheid de totstandkoming van federale noodbevoegdheden is onderworpen aan het vereiste van een formele afkondiging (3.1.1.), respectievelijk een activering (3.1.2.).

3.1.1. Juridische noodtoestand: afkondiging

43. **Afkondiging** – De federale noodbevoegdheden die voortspruiten uit de juridische noodtoestand lijken zich onbegrensd te kunnen uitstrekken. De noodbevoegdheden zijn op de meest ruime wijze omschreven (n. 22) en zijn meestal niet onderworpen aan rechterlijke controle. In de Maleisische Grondwet wordt rechterlijke controle zelfs uitdrukkelijk uitgesloten.¹⁸⁹ Wel wordt er een beperking aangebracht aan de creatie van de federale noodbevoegdheden door het vereiste van een formele afkondiging. Die afkondiging dient te fungeren als “*a ‘quarantine’ on the use of those powers*”.¹⁹⁰ Hieronder wordt de strengheid van die beperking beoordeeld.

Allereerst wordt nagegaan wie er bevoegd is om de juridische noodtoestand af te kondigen (3.1.1.1.). Dat is een belangrijke kwestie, want zoals Carl Schmitt reeds zei: “*Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet*”.¹⁹¹ Diegene die over de afkondiging beslist, beslist immers ook over de ontgrendeling van de uitzonderlijke federale bevoegdheden. Vervolgens zal een kort woord worden gevoerd over de geldigheidsduur van de afkondiging en de rechterlijke controle op de regelmatigheid van de afkondiging (3.1.1.2.). Hieruit zal worden geconcludeerd dat de juridische noodtoestand doorgaans erg slecht vergrendeld is, met alle misbruik van dien (3.1.1.3.).

¹⁸⁹ Artikel 150 (8) b xv) Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957; H. L. ANG en A. WHITING, “Chapter 12 – Federalism and Legal Unification in Malaysia” in D. HALBERSTAM en M. REIMANN (eds.), *Federalism and Legal Unification*, Dordrecht, Springer, 2014, (295) 302.

¹⁹⁰ J. GROGAN, “States of Emergency: Analysing Global Use of Emergency Powers in Response to COVID-19”, *European Journal of Law Reform* 2020, afl. 4, (338) 340.

¹⁹¹ Gehaald uit H. CYR, “Fédéralisme et le concept du politique chez Carl Schmitt: Le problème de l’homogénéité de l’unité politique et du pluralisme fédéral” in M. SEYMOUR en G. LAFOREST (eds.), *Le fédéralisme multinational en perspective: un modèle viable?*, Peter Lang, Brussel, 2011, (1) 9; E. TUCHSCHERER, “Le décisionnisme de Carl Schmitt: théorie et rhétorique de la guerre”, *Mots* 2003, (25) 25, nr. 3, <https://doi.org/10.4000/mots.15642>

3.1.1.1. Deelstatelijke betrokkenheid

44. **Geen rechtstreekse inspraak** – De juridische noodtoestand wordt meestal zonder enige vorm van deelstatelijke betrokkenheid afgekondigd. Dit is het geval wanneer de eerste kamer van het parlement, de federale regering of de President alleen beslist over de afkondiging. In Spanje bijvoorbeeld worden de noodtoestanden afgekondigd door de federale regering¹⁹², dan wel het Congres van Afgevaardigden (de eerste kamer).¹⁹³ Hier komt dus geen deelstatelijke betrokkenheid aan te pas. Ook de interne noodtoestand in Duitsland¹⁹⁴ en de noodtoestand in India¹⁹⁵ kunnen unilateraal door de President of federale regering worden afgekondigd. Hetzelfde geldt in Ethiopië waar de federale regering de noodtoestand afkondigt en nadien voorlegt aan de eerste kamer ter goedkeuring.¹⁹⁶

45. **Onrechtstreekse inspraak** – Soms worden de deelstaten toch betrokken bij de afkondiging, al is dit slechts onrechtstreeks doordat de tweede kamer van het parlement – waarin de deelstaten worden vertegenwoordigd – meebeslist over de afkondiging. Zo gebeurt in Zuid-Afrika de afkondiging door het volledige parlement.¹⁹⁷ In de meeste gevallen is het echter zo dat de tweede kamer slechts *na* de afkondiging wordt betrokken doordat ze de juridische noodtoestand moet goedkeuren. In Duitsland bijvoorbeeld wordt de staat van defensie afgekondigd door de Bundestag, de eerste kamer van het parlement. Nadien moet de tweede kamer, de Bundesrat, deze afkondiging goedkeuren.¹⁹⁸ Ten slotte is het ook mogelijk dat de tweede kamer slechts een rol kan spelen bij de beëindiging van de noodtoestand. Zo kunnen in Maleisië beide kamers van het Parlement samen een resolutie aannemen om de noodtoestand te beëindigen.¹⁹⁹ In elk geval kan worden geconcludeerd dat de deelstaten geen rechtstreekse inspraak hebben bij de al dan niet totstandkoming van de federale noodbevoegdheden.

¹⁹² Artikel 6 Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, 1 juni 1981.

¹⁹³ Artikel 32 Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, 1 juni 1981.

¹⁹⁴ K. BINDER, M. DIAZ CREGO, G. ECKERT, S. KOTANIDIS, R. MANKO en M.DEL MONTE, *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States*, European Parliamentary Research Service, 2020, 5.

¹⁹⁵ Artikel 352 (1) en 360 (1) The Constitution of India, 26 november 1949.

¹⁹⁶ Artikel 93 (1) 2) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 8 december 1994.

¹⁹⁷ Artikel 37 (1) a) en b) Grondwet van Suid-Afrika, 8 mei 1996.

¹⁹⁸ Artikel 115a Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23 mei 1949, *BGBI S. 1*; K. BINDER, M. DIAZ CREGO, G. ECKERT, S. KOTANIDIS, R. MANKO en M.DEL MONTE, *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States*, European Parliamentary Research Service, 2020, 5.

¹⁹⁹ Artikel 150 (3) Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957; X., “Sistem demokrasi berpaling di Malaysia”, *Portal Rasmi Parlimen Malaysia*, 2 november 2022 <https://www.parlimen.gov.my/maklumat-umum.html?uweb=dn&>.

3.1.1.2. Rechterlijke controle en geldigheidsduur

46. **Geldigheidscontrole** – Het bovenstaande betekent echter niet dat de federale overheid zomaar de noodtoestand kan afkondigen. Sommige stelsels onderwerpen de afkondiging immers aan een rechterlijke controle. In Spanje bijvoorbeeld zal het Grondwettelijk Hof uitspraak kunnen doen over de geldigheid van de afkondiging.²⁰⁰ In dat geval zal er dus worden nagegaan of de vereiste omstandigheden aanwezig zijn die de afkondiging toelaten. Ook in India neemt de rechterlijke macht de leidende rol op zich om abusieve afkondigingen tegen te gaan.²⁰¹ Helaas is dit bij de *President's Rule* haast onmogelijk aangezien de subjectieve overtuiging van de President determinerend is en niet kan worden getoetst aan objectieve maatstaven.²⁰² Bovendien is er in sommige landen zoals Ethiopië gewoonweg geen rechterlijke controle op de geldigheid van de afkondiging.²⁰³

47. **Geldigheidsduur** – Gelukkig is de geldigheid van de afkondiging minstens beperkt in de tijd.²⁰⁴ Al zijn ook hier variaties mogelijk. In Spanje wordt de juridische noodtoestand gehandhaafd voor slechts vijftien dagen²⁰⁵ terwijl dit in India één of twee maanden is.²⁰⁶ Een geldingsduur van maar liefst zes maanden is terug te vinden in Ethiopië.²⁰⁷ De manier waarop de juridische noodtoestand kan worden verlengd, speelt hierbij een belangrijke rol. In Spanje kan de noodtoestand onbeperkt worden verlengd door het Congres van Afgevaardigden waardoor de deelstaten noch bij de afkondiging, noch bij de verlenging worden betrokken.²⁰⁸ In India zal de *Lok Sabha* die de deelstaten vertegenwoordigt een verlenging mee moeten goedkeuren, al heeft de President dan wel reeds één of twee maanden unilateraal kunnen optreden.²⁰⁹ Hoewel niet op alle variaties kan worden ingegaan, mag het reeds duidelijk zijn

²⁰⁰ VENICE COMMISSION, “Observatory on emergency situations: Germany”, www.venice.coe.int.

²⁰¹ S. MAZUMDAR, “The Power of Judicial Review During State Emergency in India”, *International Journal of Social Science and Humanities Research* 2015, afl. 3, nr. 3, (291) 294.

²⁰² Later is wel geoordeeld dat de afkondiging ongeldig kan worden verklaard wanneer de afkondiging malafide is of gebaseerd is op volstrekt irrelevante gronden, maar nog steeds is de rechterlijke controle erg beperkt. Er wordt bijvoorbeeld niet gekeken naar de correctheid of de adequaatheid van materiaal dat wordt voorgelegd. S. MAZUMDAR, “The Power of Judicial Review During State Emergency in India”, *International Journal of Social Science and Humanities Research* 2015, afl. 3, nr. 3, (291) 294 en 297.

²⁰³ Z. AYELE en Y. FESSHA, “COVID-19 in Ethiopia: A Year in Review”, *Verfassungsblog*, 20 april 2021, <https://verfassungsblog.de/covid-19-in-ethiopia-a-year-in-review/>.

²⁰⁴ S. VOIGT en C. BJØRNSKOV, “The State of Emergency Virus”, *Verfassungsblog*, 19 april 2020, <https://verfassungsblog.de/the-state-of-emergency-virus/>.

²⁰⁵ Artikel 6 Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, 1 juni 1981.

²⁰⁶ Artikel 352 (4) en 360 (2) c) The Constitution of India, 26 november 1949.

²⁰⁷ Artikel 93 (3) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 8 december 1994.

²⁰⁸ Artikel 6 Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, 1 juni 1981.

²⁰⁹ D. K. AGARWAL, M. DHAWAN en D. S. HARPALANI, “India” in A. ALEN en D. HLJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, (1) 101, randnr. 175.

geworden dat de federale overheid het zich vaak kan veroorloven om gedurende lange tijd en zonder veel deelstatelijke betrokkenheid, de bevoegdheidsverdeling te verstoren.

3.1.1.3. Conclusie: misbruik

48. **Abusieve afkondigingen** – Uit het voorgaande is gebleken dat de afkondiging vaak erg laagdrempelig is waardoor het vooropgestelde “*quarantining effect*”²¹⁰ verloren gaat. Deze vaststelling is problematisch in het licht van de eerdere vaststelling dat de gevolgen van de juridische noodtoestand erg drastisch zijn. De deelstatelijke autonomie wordt hierbij ernstig ondermijnd.²¹¹ Deze problematiek kan worden geïllustreerd door de Indiase *President’s rule*.²¹² Die wordt eenzijdig door de President afgekondigd wanneer hij van oordeel is dat het grondwettelijke kader faalt om welke reden dan ook.²¹³ Het gevolg hiervan is de uitschakeling van de deelstatelijke autonomie over de ganse lijn.²¹⁴ De combinatie van enerzijds een gebrekkige ‘vergrendeling’ op de noodtoestand en anderzijds de verregaande gevolgen van een ‘ontgrendeling’, werkt misbruik in de hand.²¹⁵ Er is in het verleden al meer dan honderdtwintig keer gebruik gemaakt van de Indiase *President’s rule*, terwijl er niet altijd sprake was van een crisissituatie.²¹⁶ Zo heeft Indira Gandhi de *President’s rule* gebruikt om de regeringen van de deelstaten – die werden geleid door oppositiepartijen – te ontmantelen en herop te bouwen met

²¹⁰ A. GREENE, “Ireland’s Response to the COVID-19 Pandemic”, *Verfassungsblog*, 11 april 2020, www.verfassungsblog.de.

²¹¹ P. POPELIER, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021, 154.

²¹² Artikel 356 The Constitution of India, 26 november 1949; E. BUMER, “Emergency Powers” in X., *International IDEA Constitution-Building Primer*, Stockholm, International IDEA, 2018, (1) 26.

²¹³ H. M. RAJASHEKARA, “President’s Rule in the Indian States”, *The Indian Journal of Political Science* 1987, afl. 48, nr. 4, (632) 632; R. SAGAR, “Emergency Powers” in S. CHOUDHRY, M. KHOSLA en P. MEHTA (eds.), *The Oxford Handbook of The Indian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, (213) 215; A. SINGHVI en K. GAUTAM, *The Law of Emergency Powers: Comparative Common Law Perspectives*, Singapore, Springer, 2020, 259.

²¹⁴ G. MATHEW, “Republic of India” in A. MAJEED, R. L. WATTS en D. M. BROWN (eds.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2006, (155) 169.

²¹⁵ P. RISHI DEV SHARMA, “In search of the theory of constitutional machinery failure (emergency) models in India and Pakistan: A comparative exploration”, *Comparative Law Review* 2018, afl. 23, (83) 105; X., “The Emergency & the Sikhs”, *Sikhri*, 25 juni 2017, www.sikhri.org.

²¹⁶ E. BUMER, “Emergency Powers” in X., *International IDEA Constitution-Building Primer*, Stockholm, International IDEA, 2018, (1) 26; S. MAZUMDAR, “The Power of Judicial Review During State Emergency in India”, *International Journal of Social Science and Humanities Research* 2015, afl. 3, nr. 3, (291) 298; P. RISHI DEV SHARMA, “Comparative federalism with reference to constitutional machinery failure (emergency) in India and Pakistan”, *BRICS Law Journal* 2017, afl. 4, nr. 2, (71) 81; P. RISHI DEV SHARMA, “In search of the theory of constitutional machinery failure (emergency) models in India and Pakistan: A comparative exploration”, *Comparative Law Review* 2018, afl. 23, (83) 105.

congrespartijen.²¹⁷ Deze praktijk druist ernstig in tegen de geest van het federalisme.²¹⁸ Om die reden wordt het gebruik van deze noodbepaling ook wel eens “*a constitutional crime*”²¹⁹ genoemd. Een ander voorbeeld betreft de juridische noodtoestand in Maleisië.²²⁰ Die is ook erg vatbaar voor misbruik.²²¹ De afkondiging van de noodtoestand tijdens de Covid-19-crisis zou bijvoorbeeld zijn ingegeven door louter politieke redenen.²²²

49. **Controversiële en onpopulaire noodbepaling** – Hoewel deze thesis hier niet verder op is ingegaan, mag niet uit het oog worden verloren dat de creatie van federale noodbevoegdheden slechts één van de gevolgen van de juridische noodtoestand betreft. De afkondiging ervan leidt ook tot grondrechtenschorsingen en bevoegdheidsverschuivingen naar de uitvoerende macht.²²³ Ook de combinatie van die gevolgen en een laagdrempelige afkondiging, heeft misbruik in de hand gewerkt. Het gevolg hiervan is dat in vele landen de juridische noodtoestand erg controversieel en onpopulair is.²²⁴ Dit blijkt ook uit de vaststelling dat de juridische noodtoestand amper werd gebruikt tijdens de pandemiecrisis. Van de hier bestudeerde landen hebben alleen Spanje²²⁵, Ethiopië²²⁶ en later ook Maleisië²²⁷ beroep gedaan

²¹⁷ A. KUMAR GHOSH, *The Paradox of Centralised Federalism: An Analysis of the Challenges to India's Federal Design*, ORF Occasional Paper, Observer Research Foundation, 2020, 13.

²¹⁸ G. MATHEW, “Republic of India” in A. MAJEED, R. L. WATTS en D. M. BROWN (eds.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2006, (155) 169.

²¹⁹ Constituent Assembly Debates 3 augustus 1949, I, vol. IX, <https://indiankanoon.org/doc/1957821/>.

²²⁰ Artikel 150 Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957; K. REYBROUCK, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Een moderne benadering van de duale fundamenteën*, doctoraatsthesis, Rechten KU Leuven, 2022, 84-85, nr. 128.

²²¹ J.C. FONG, *Constitutional Federalism in Malaysia*, Petaling Jaya, Sweet & Maxwell Asia, 2008, 217-218; H.P. LEE, *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 155-160; A.H. SHAH, “Malaysia's Game of Thrones amid a Pandemic: Constitutional Implications and Political Significance of the State of Emergency”, *I-CONnect Blog* 2021.

²²² Z. AZMI, “Government's Powers During an Emergency”, *Journal of the Malaysian Parliament* 2021, afl. 1, (18) 25 en 37; P. ZSOMBOR, “Motivation Behind Malaysia's State of Emergency Questioned”, *VOA News*, 12 januari 2021, https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_motivation-behind-malaysias-state-emergency-questioned/6200719.html.

²²³ E. ÖZBUDUN en M. TURHAN, *Emergency Powers*, Science and technique of democracy No. 12, Straatsburg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 1995, 17 en 20.

²²⁴ J. FERREJOHN en P. PASQUINO, “The law of the exception: A typology of emergency powers”, *I.CON* 2004, afl. 2, nr. 2, (210) 215-216.

²²⁵ Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, 14 maart 2020.

²²⁶ Z. AYITENEW AYELE, “Federalism and the COVID-19 crisis: crisis from the perspective from Ethiopia” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (76) 78.

²²⁷ Z. AZMI, “Government's Powers During an Emergency”, *Journal of the Malaysian Parliament* 2021, afl. 1, (18) 25; D.A.H. SHAH, “Malaysia's Game of Thrones amid a Pandemic: Constitutional Implications and Political Significance of the State of Emergency”, *I-CONnect Blog*, 17 januari 2021, <http://www.iconnectblog.com/2021/01/malaysias-game-of-thrones-amid-a-pandemic-constitutional-implications-and-political-significance-of-the-state-of-emergency/>.

op hun juridische noodtoestand, al konden ook andere landen waaronder Duitsland²²⁸, Zuid-Afrika²²⁹ en India²³⁰ dit doen. In Zuid-Afrika zijn de beleidsmakers terughoudend om de juridische noodtoestand af te kondigen omwille van de herinneringen aan het apartheidsregime.²³¹ Ook in Duitsland is de juridische noodtoestand een *ultimum remedium* omwille van het misbruik van de machtsconcentratie in de uitvoerende macht onder de Weimar republiek.²³² Waarom India terughoudend is om de juridische noodtoestand af te kondigen, werd hierboven reeds duidelijk: “...*prior bitter experience – with politically motivated Emergencies – has left successive governments wary about formally invoking Emergency powers*”.²³³ In Maleisië werd de nationale noodtoestand daarentegen wel afgekondigd, en dat voor het eerst sinds 1969.²³⁴ Hieruit kan worden geconcludeerd dat federale systemen crisissen meestal op constitutionele wijze trachten te bestrijden.²³⁵

²²⁸ K. BINDER, M. DIAZ CREGO, G. ECKERT, S. KOTANIDIS, R. MANKO en M. DEL MONTE, “States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States”, *European Parliamentary Research Service*, 2020, 5.

²²⁹ N. STEYTLER, J. DE VISSER en T. CHIGWATA, “South Africa: Surfing towards centralisation on the Covid-19 wave”, in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (337) 339.

²³⁰ G. BHATIA, “An Executive Emergency: India’s Response to Covid-19”, *Verfassungsblog*, 13 april 2020, <https://verfassungsblog.de/an-executive-emergency-indias-response-to-covid-19/>.

²³¹ S. ELLMANN, “Constitution for All Seasons: Providing against Emergencies in a Post-Apartheid Constitution”, *Colum.hum.Rts.L.Rev.* 1989-90, afl. 21, (163) 167; N. FRITZ, “Chapter 61 – States of Emergency”, 2018, (1) 4, <https://constitutionallawofsouthafrica.co.za/wp-content/uploads/2018/10/Chap61.pdf>; N. STEYTLER, J. DE VISSER en T. CHIGWATA, “South Africa: Surfing towards centralisation on the Covid-19 wave” in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (337) 339.

²³² K. BINDER, M. DIAZ CREGO, G. ECKERT, S. KOTANIDIS, R. MANKO en M. DEL MONTE, “States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States”, *European Parliamentary Research Service*, 2020, 5; J. HERF, “Emergency powers helped Hitler’s rise. Germany has avoided them ever since”, *The Washington Post*, 19 februari 2019, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/02/19/emergency-powers-helped-hitlers-rise-germany-has-avoided-them-ever-since/>; S. JÜRGENSEN en F. ORLOWSKI, “Critique and Crisis: The German Struggle with Pandemic Control Measures and the State of Emergency”, *Verfassungsblog*, 19 april 2020, <https://verfassungsblog.de/critique-and-crisis-the-german-struggle-with-pandemic-control-measures-and-the-state-of-emergency/>; A. KOUROUTAKIS, “The Virtues of Sunset Clauses in Relation to Constitutional Authority”, *State Law Review* 2020, afl. 42, nr. 1, (16) 23; A. KOUROUTAKIS, “Abuse of Power and Self-entrenchment as a State Response to the COVID-19 Outbreak: The Role of Parliaments, Courts and the People” in M. C. KETTEMANN en K. LACHMAYER (eds.), *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, Oxford, Hart Publishing, 2021, (33) 34; A. KUMAR KHAUND, “National Emergency: A comparative Analysis of Emergency Laws in India, U.S.A. and Germany”, *AJACLA* 2021, afl. 1, (107)123; P. THIELBÖRGER, “Germany – Federalism in Action” in M. C. KETTEMANN en K. LACHMAYER (eds.), *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, Oxford, Hart Publishing, 2021, (91) 98.

²³³ G. BHATIA, “An Executive Emergency: India’s Response to Covid-19”, *Verfassungsblog*, 13 april 2020, <https://verfassungsblog.de/an-executive-emergency-indias-response-to-covid-19/>.

²³⁴ Emergency (Essential Powers) Ordinance, nr. 1, 15 mei 1969; Z. AZMI, “Government’s Powers During an Emergency”, *Journal of the Malaysian Parliament* 2021, afl. 1, (18) 35.

²³⁵ J. FERREJOHN en P. PASQUINO, “The law of the exception: A typology of emergency powers”, *I.CON* 2004, afl. 2, nr. 2, (210) 216.

3.1.2. Expliciete noodbevoegdheid: activering

50. **Activering** – Ook de totstandkoming van noodbevoegdheden op grond van een expliciete grondwetsbepaling wordt beperkt. In dat geval moet er geen noodtoestand worden afgekondigd, maar dient de grondwetsbepaling te worden geactiveerd. Eerst wordt opnieuw gekeken naar de al dan niet deelstatelijke betrokkenheid bij de activering (3.1.2.1.). Nadien wordt heel kort ingegaan op de rechterlijke controle (3.1.2.2.). In tegenstelling tot de juridische noodtoestand, gaat het hier niet om een periode waardoor er geen tijdsduur wordt voorzien.

3.1.2.1. Deelstatelijke betrokkenheid

51. **Amper deelstatelijke inspraak** – Ook bij de activering van een expliciete noodbevoegdheid is meestal geen inspraak voor de deelstaten. De Indiase noodbevoegdheid veronderstelt bijvoorbeeld een resolutie van de eerste kamer met tweederdemeerderheid.²³⁶ In Italië kan er bezwaarlijk nog sprake zijn van een activering, daar de federale regering gewoon eenzijdig beslist tot de uitoefening van de substitutiemachtiging.²³⁷ In de meeste gevallen wordt de noodbepaling dus geactiveerd zonder deelstatelijke betrokkenheid. In Maleisië, daarentegen, zal de federale overheid de deelstatelijke regelgeving slechts kunnen vervangen door een uniforme, federale wet wanneer het parlement van de deelstaat deze wet beslist over te nemen.²³⁸ Daarnaast is het ook mogelijk om de deelstaten onrechtstreeks te betrekken via de tweede kamer van het parlement. In Zuid-Afrika is er bijvoorbeeld zowel voor de federale regering als voor het parlement een aparte substitutiemachtiging.²³⁹

Soms krijgen de deelstaten wel de mogelijkheid om te reageren, al impliceert dit niet noodzakelijk een verzetsmogelijkheid. Dat is bijvoorbeeld het geval in Spanje waar de federale regering een klacht zal neerleggen bij de president van de desbetreffende deelstaat waarop louter kan worden geantwoord.²⁴⁰ Een eigenlijke verzetsmogelijkheid is terug te vinden in

²³⁶ Artikel 249 (1) The Constitution of India, 26 november 1949.

²³⁷ Artikel 120 tweede lid Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948.

²³⁸ Artikel 76 (3) Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957; K. REYBROUCK, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Een moderne benadering van de duale fundamenteen*, doctoraatsthesis, Rechten KU Leuven, 2022, 84, nr. 127.

²³⁹ Parlement: artikel 44 (2) Grondwet van Suid-Afrika, 8 mei 1996. Regering: artikel 100 (1) Grondwet van Suid-Afrika, 8 mei 1996.

²⁴⁰ Artikel 155 (1) Constitución Española, 1 oktober 1978; P. POPELIER, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021, 158.

Zuid-Afrika waar de Nationale Raad van Provincies zich binnen 180 dagen kan verzetten tegen de uitoefening van het substitutierecht door de federale regering.²⁴¹

3.1.2.2. Rechterlijke controle

52. **Geldigheidscontrole** – De activering kan evenzeer worden onderworpen aan rechterlijke controle. Er zal dan worden nagegaan of de grondwetsbepaling wel kon worden geactiveerd gelet op de omstandigheden. In Zuid-Afrika zal het Grondwettelijk Hof nagaan of de federale interventie noodzakelijk was voor het bewaren van de nationale veiligheid of de economische eenheid.²⁴² Zo ook zal rechterlijke controle hoeden tegen het discretionaire gebruik van de expliciete substitutiemachtiging door de Italiaanse overheid.²⁴³

3.2. Beperkingen aan de reikwijdte

53. **Subsidiariteitsbeginsel** – In tegenstelling tot de juridische noodtoestand en de expliciete noodbevoegdheid, wordt het gebruik van een impliciete noodbevoegdheid niet vergrendeld door een formele afkondiging/activering (voor zover dit nog een vergrendeling kan worden genoemd). Dit betekent echter niet dat de impliciete noodbevoegdheden geen beperkingen kennen. Aan de reikwijdte van de noodbevoegdheden kunnen immers beperkingen worden opgelegd, die veelal zijn ingegeven door het subsidiariteitsbeginsel. Er kan dan ook rechterlijke controle worden uitgeoefend op de omvang van de federale noodbevoegdheden.

Uit bovenstaande voorbeelden bleek alvast dat de Zwitserse overheid meer opmars maakte in de concurrerende aangelegenheid inzake ziektebestrijding omdat de pandemie de kantonale capaciteiten te buiten ging (n. 33). Deze verantwoording getuigt alvast van een respect voor het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel stelt perken aan de diepgang van de transversale federale bevoegdheden. Het houdt in dat “*a central authority should have a subsidiary function, performing only those tasks which cannot be performed effectively at a more immediate or local level*”.²⁴⁴ De mogelijkheid voor de federale overheid om te interveniëren in deelstatelijke

²⁴¹ Artikel 60 en 100 (2) a) en b) Grondwet van Suid-Afrika, 8 mei 1996.

²⁴² C. MURRAY en C. KIRKBY, “South Africa” in A. ALEN en D. HLJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, (1) 91, nr. 167.

²⁴³ Zie bijvoorbeeld: Corte Costituzionale 20 juni 2019, nr. 195; L. BUFFONI, “La stra-ordinarietà perduta dell’art. 120, comma 2, della Costituzione”, *Forum di Quaderni Costituzionali* 2020, 135-159.

²⁴⁴ Gehaald uit: G. MARTINICO, “Federalism, regionalism, and the principle of subsidiarity” in E. ARBAN, G. MARTINICO en F. PALERMO (eds.), *Federalism and Constitutional Law: the Italian Contribution to Comparative Regionalism*, London, Routledge, 2021, (189) 189. Zie ook: D. GOLEMBOSKI, “Federalism and the Catholic Principle of Subsidiarity”, *The Journal of Federalism* 2015, afl. 45, nr. 4, (526) 528.

(concurrerende of exclusieve) bevoegdheden wordt aldus beperkt. Het subsidiariteitsbeginsel heeft zowel een substantiële als een instrumentele functie.²⁴⁵ Volgens de eerste functie bepaalt het beginsel of het federale dan wel het deelstatelijke niveau mag optreden.²⁴⁶ Het bepaalt of er nog ruimte overblijft voor de deelstaten om op te treden én hoe groot die ruimte is. De tweede functie helpt om uit te maken of federale interventie gerechtvaardigd is door middel van een *necessity test*: is federaal optreden noodzakelijk of niet?²⁴⁷

54. **Necessity test** – De noodzakelijkheid van het federale optreden draagt verschillende ladingen. Zoals is gebleken, is in Zwitserland federaal optreden noodzakelijk wanneer de kantons dat niet effectief kunnen, of wanneer er nood is aan een uniforme regeling.²⁴⁸ De Spaanse overheid kan doordringen tot deelstatelijke bevoegdheden omwille van de eerder aangehaalde supra-territorialiteit, maar ook omwille van het nationale belang.²⁴⁹ In Italië kan de federale overheid interveniëren wanneer het deelstatelijke bestuursniveau ontoereikend is om een bepaald doel te bereiken.²⁵⁰ Dergelijke subsidiariteitsoproepen kunnen flexibiliteit introduceren in de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling. Twee voorbeelden kunnen dit illustreren.

55. **Vb. Canada** – De bevoegdheid voor het “*amorphous and all-encompassing*”²⁵¹ klimaat wordt niet uitdrukkelijk vermeld in de Canadese Grondwet.²⁵² Bijgevolg kunnen de federale en provinciale bevoegdheden slechts optreden met betrekking tot klimaatbescherming wanneer

²⁴⁵ D. HALBERSTAM, “Comparative Federalism and the Role of the Judiciary” in G. CALDEIRA, D. R. KELEFMEN en K. E. WHITTINGTON, (eds.), *The Oxford handbook of law and politics*, Oxford, Oxford University Press, 2008, (142) 157-158; P. POPELIER, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021, 149.

²⁴⁶ N. ARONEY, *Federalism and Subsidiarity: Principles and Processes in the Reform of the Australian Federation*, University of Queensland TC Beirne School of Law Research Paper No. 15-60, 2015, (1) 1.

²⁴⁷ M. FRIESEN, “Subsidiarity and Federalism: An Old Concept with Contemporary Relevance for Political Society”, *Federal Governance* 2005, afl. 2, nr. 1, (1) 2; P. POPELIER, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021, 149.

²⁴⁸ Artikel 43a §1 Constitution fédérale de la Confédération suisse, 18 april 1999. Zie ook: Artikel 47 Constitution fédérale de la Confédération suisse, 18 april 1999.

²⁴⁹ Zie randnr. 27; M. CARRILLO en M. GONZÁLEZ PASCUAL, “Jurisprudencia del Tribunal Supremo” in J. TORNOS MAS (ed.), Informe Comunidades Autónomas, Barcelona, *Instituto de Derecho Público*, 2010, (654) 656; C. VIVER PI-SUNYER en M. C. TORRENS, “De Facto Concurrency in Spain” in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (115) 118 en 123.

²⁵⁰ Corte Costituzionale 1 oktober 2003, nr. 303/2003, overw. II.2.1, ECLI:IT:COST:2003:303; T. GROPPi en N. SCATTONE, “Italy: The Subsidiarity Principle”, *International Journal of Constitutional Law* 2006, (131) 136.

²⁵¹ Supreme Court of Canada 23 januari 1992, nr. 21890, *Friends of the Oldman River Society v. Canada* (Minister of Transport), *SCR* 1992, 3.

²⁵² D. N. SCOTT, “The Environment, Federalism, and the Charter” in P. OLIVER (ed.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, (493) 494.

zij daarvoor grondslag vinden in de eigen grondwettelijke bevoegdheden.²⁵³ Op basis van hun bevoegdheid voor eigendom, burgerlijke rechten en de ontwikkeling, bewaring en beheer van natuurlijke bronnen, beschikken de provincies over de belangrijkste bevoegdheden om milieukwesties te behandelen.²⁵⁴ De federale overheid kan op basis van haar bevoegdheid voor visserij, scheepvaart en strafrecht slechts in beperkte mate optreden.²⁵⁵ Een belangrijke aanvulling hierop is het gebruik van de *POGG Clause*.²⁵⁶ Nochtans kan uit de *national concern* doctrine geen exhaustieve bevoegdheid voor klimaatbescherming worden afgeleid “*because no system in which one government was so powerful would be federal*”.²⁵⁷ De doctrine vindt slechts toepassing wanneer en voor zover een aangelegenheid omwille van haar “*singleness, distinctiveness and indivisibility*”²⁵⁸ van nationaal belang is. Hierbij wordt rekening gehouden met internationale verplichtingen, de onmogelijkheid voor de provincies om effectief op te treden en ten slotte de weerslag op de provinciale bevoegdheden.²⁵⁹ Op grond daarvan heeft de federale overheid bijvoorbeeld een verbod op afvalstorting in de zee kunnen doorvoeren.²⁶⁰ De internationale verplichtingen en de onmogelijkheid voor de provincies om de

²⁵³ Supreme Court of Canada 23 januari 1992, nr. 21890, *Friends of the Oldman River Society v. Canada* (Minister of Transport), *SCR* 1992, 3.

²⁵⁴ Section 92A Constitution Act, 29 maart 1867; B. H. POWELL, *Environmental Assessment & the Canadian Constitution: Substitution and Equivalency*, Edmonton, Environmental Law Centre, 2014, 11; D. N. SCOTT, “The Environment, Federalism, and the Charter” in P. OLIVER (ed.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, (493) 499; S. WOOD, “Canada” in E. LEES en J. E. VIÑUALES (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press (108) 112.

²⁵⁵ Section 91 (10), (12) en (27) Constitution Act, 29 maart 1867; Canadian Navigable Waters Act, *RSC* 1985, nr. N-22; Fisheries Act, *RSC* 1985, nr. F-15; Canadian Environmental Protection Act, *SC* 1999, nr. 33; D. N. SCOTT, “The Environment, Federalism, and the Charter” in P. OLIVER (ed.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, (493) 496.

²⁵⁶ B. H. POWELL, *Environmental Assessment & the Canadian Constitution: Substitution and Equivalency*, Edmonton, Environmental Law Centre, 2014, 11-12.

²⁵⁷ Supreme Court of Canada 23 januari 1992, nr. 21890, *Friends of the Oldman River Society v. Canada* (Minister of Transport), *SCR* 1992, 3; Supreme Court of Canada 18 september 1997, nr. 24652, *R. v. Hydro-Québec*, *RCS* 213; A. BÉLANGER, “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 23; D. N. SCOTT, “The Environment, Federalism, and the Charter” in P. OLIVER (ed.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, (493) 517.

²⁵⁸ Supreme Court of Canada 24 maart 1988, nr. 18526, *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, *SCR* 401.

²⁵⁹ D. HALBERSTAM, “Comparative Federalism and the Role of the Judiciary” in G. CALDEIRA, D. R. KELEFMEN en K. E. WHITTINGTON, (eds.), *The Oxford handbook of law and politics*, Oxford, Oxford University Press, 2008, (142) 157; P. J. MONAHAN, B. SHAW en P. RYAN, *Constitutional Law (fifth edition)*, Ontario, Irwin Law, 2017, 276-278; D. N. SCOTT, “The Environment, Federalism, and the Charter” in P. OLIVER (ed.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, (493) 499.

²⁶⁰ Ocean Dumping Control Act, 19 juni 1975; Supreme Court of Canada 24 maart 1988, nr. 18526, *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, *SCR* 401.

grensoverschrijdende aspecten van vervuiling te regelen, maakten dit een zaak van nationaal belang.²⁶¹

56. **Vb. Italië** – Ook het Italiaanse pandemiebeleid vormt een sprekend voorbeeld. Daar zijn subsidiariteitsoproepen op grond waarvan de federale overheid verregaand gaat optreden in concurrerende of residuaire bevoegdheden van de deelstaten, teneinde uniformiteit te garanderen, legio.²⁶² In Italië beschikken de regio's over de belangrijkste bevoegdheden binnen het domein van gezondheidszorg.²⁶³ De federale overheid heeft slechts de bevoegdheid om kaderwetgeving op het gebied van gezondheidsbescherming uit te vaardigen, met dien verstande dat de regio's nog over een belangrijke aanvulruimte beschikken.²⁶⁴ Die voornamelijk regionale bevoegdheid overlapt echter met de exclusief federale bevoegdheid inzake internationale profylaxe.²⁶⁵ Onder de noemer 'internationale profylaxe' worden alle maatregelen gevat die erop zijn gericht een gezondheidspandemie tegen te gaan of te voorkomen.²⁶⁶ Die overlap komt *de facto* neer op een integraal concurrerende bevoegdheid waardoor de regio's – ingevolge het federale optreden – zich niet langer konden inlaten met zaken betreffende de gezondheidsbescherming.²⁶⁷ Dat de federale overheid verdergaand optrad

²⁶¹ A. BÉLANGER, "Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change", *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 23; D. N. SCOTT, "The Environment, Federalism, and the Charter" in P. OLIVER (ed.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, (493) 497.

²⁶² Deze praktijk staat in Italië bekend als *chiamata in sussidiarietà*. P. COLASANTE, "Concurrent Powers in Italy: The New State-centred Approach and Prospects for Reform" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (92) 101 en 103; G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, Research Paper Centro Studi sul Federalismo, 2021, 6; W. VANDENBRUWAENE, "What Scope for Subnational Autonomy: The Issue of the Legal Enforcement of the Principle of Subsidiarity", *Perspectives on Federalism* 2014, afl. 6, nr. 2, (45) 48.

²⁶³ F. BASSANINI, "Federalizing a Regionalised State. Constitutional Change in Italy" in A. BENZ en K. KNÜPLING (eds.) *Changing Federal Constitutions – Lessons from International Comparison*, Barbara Budrich Publishers, Farmington Hills, 2022, (1) 18; G. CAPANO, "Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are", *Policy and Society* 2020, afl. 39, nr. 3, (326) 328; G. FIORENTINI, M. L. BRUNI en C. UGOLINI, "Health Systems and Health Reforms in Europe: the Case of Italy", *Intereconomics* 2008, (205) 207; A. MALANDRINO en G. CAPANO, "Institutional Mayhem as Usual: Intergovernmental Relations between the Central Government and the Regions in Italy during the Early Stages of the COVID-19 Pandemic" in V. MOLINARI en P.-A. BEYLIER (eds.), *COVID-19 in Europe and North America: Policy Responses and Multi-Level Governance*, Boston, De Gruyter, 2022, (167) 169.

²⁶⁴ Artikel 117 derde lid Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948.

²⁶⁵ Artikel 117, derde lid, q) Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948. Zie ook: P. COLASANTE, "Concurrent Powers in Italy: The New State-centred Approach and Prospects for Reform" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (92) 98.

²⁶⁶ Corte Costituzionale 24 februari 2021, nr. 37/2021, overw. II.7.

²⁶⁷ A. ANZON, "Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni" (noot onder Corte Costituzionale nr. 303/2003), *Forum Costituzionale*, 2006, (1) 1, www.forumcostituzionale.it; P. COLASANTE, "Concurrent Powers in Italy: The New State-centred Approach and Prospects for Reform" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (92) 103.

dan haar kaderbevoegdheid haar zou toelaten, was bovendien gerechtvaardigd omwille van de nood aan een uniform beleid.²⁶⁸ Het beperken van de unificerende activiteit van de federale overheid tot het louter vaststellen van een kader zou immers afbreuk doen aan uniformiteitsbehoeften, dewelke een afwijking van de normale bevoegdheidsverdeling rechtvaardigen.²⁶⁹ In dit geval was dit niet alleen indruisend, maar ook enigszins vreemd aangezien de impact van Covid-19 erg verschillend was onder de verschillende regio's.²⁷⁰

57. **Niet altijd beperkend** – Het bovenstaande Italiaanse voorbeeld toont alvast aan dat de handhaving van het subsidiariteitsbeginsel soms suboptimaal is.²⁷¹ Niet overal is de rechterlijke controle op de federale maatregelen even sterk. Dit geldt bijvoorbeeld ook in Spanje, waar het Grondwettelijk Hof de federale regelgeving bijna nooit ongrondwettig verklaart.²⁷² Hetzelfde geldt in Zwitserland.²⁷³ Ook in India oordeelde het *Supreme Court* steeds in het voordeel van de federale overheid, al is daar wel enige verandering in gekomen.²⁷⁴ Voor bepaalde concurrerende bevoegdheden in Duitsland wordt er overigens vermoed dat er nood is aan federale regelgeving, zonder dat dit moet worden aangetoond.²⁷⁵ Bovendien kan ook een onderdanige houding van de deelstaten de beperkingen op de federale inmenging wegnemen. Dit wordt verder besproken in Deel II. Hieruit volgt dat de impliciete noodbevoegdheden niet altijd aan beperkingen zijn onderworpen.

²⁶⁸ Corte Costituzionale 24 februari 2021, nr. 37/2021; L. MILLELLA, "Valle d'Aosta, altolà della Consulta alle Regioni: sul Covid decide solo Roma", *La Repubblica*, 24 februari 2021, www.repubblica.it.

²⁶⁹ Corte Costituzionale 1 oktober 2003, nr. 303/2003, overw. II.2.1, ECLI:IT:COST:2003:303.

²⁷⁰ G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, Research Paper Centro Studi sul Federalismo, 2021, 6; G. MARCHETTI, "The Management of the Coronavirus Emergency by the Italian Government and the Relationship between State and Regions", *Athens Journal of Law* 2021, afl. 7, nr. 2, (129) 138.

²⁷¹ W. VANDENBRUWAENE, "What Scope for Subnational Autonomy: The Issue of the Legal Enforcement of the Principle of Subsidiarity", *Perspectives on Federalism* 2014, afl. 6, nr. 2, (45) 48.

²⁷² C. VIVER PI-SUNYER, "Impact of the global economic crisis on the political decentralisation in Spain", *Centre International de formation européenne* 2010, afl. 4, nr. 358, (61) 80, voetnoot 42.

²⁷³ E. M. BELSER, "Concurrent Powers as Doors to Legislative Innovation, Conditional Powers as Gates to the Blind Alley: Some Swiss Illustrations" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (49) 51.

²⁷⁴ R. SAXENA en M. TEWARI, "The Supreme Court of India: The Rise of Judicial Power and the Protection of Federalism" in N. ARONEY en J. KINCAID (eds.), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?*, Toronto, University of Toronto Press, 2017, (223) 254; N. STEYTLER, "Concurrency of Powers: The Zebra in the Room" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (300) 344.

²⁷⁵ F. PALERMO, "What's Wrong with Concurrency? Comparative Reflections Based on Constitutional Reforms in Germany and Italy" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (70) 79.

3.3. Beperkingen aan de totstandkoming én reikwijdte

58. **Noodwetgeving: totstandkoming** – Ten slotte is het mogelijk dat zowel de totstandkoming als de reikwijdte van de federale noodbevoegdheden zijn onderworpen aan beperkingen. Dit is mogelijk voor noodbevoegdheden afkomstig uit noodwetgeving. Eerst en vooral kan de totstandkoming van de noodbevoegdheden afhankelijk worden gemaakt van een formele afkondiging. Dit is bijvoorbeeld het geval in Canada²⁷⁶, Australië²⁷⁷ en Zuid-Afrika²⁷⁸. Net zoals bij de juridische noodtoestand, kan de geldigheid van de afkondiging worden beperkt in de tijd. Zo duurt de Australische *biosecurity emergency*, behoudens verlengingen, maximaal drie maanden.²⁷⁹ Hoewel het theoretisch gezien ook mogelijk is om de afkondiging te onderwerpen aan rechterlijke controle, gebeurt dit meestal niet.²⁸⁰

Ook kan de afkondiging worden gemodelleerd in functie van deelstatelijke betrokkenheid. De meeste wettelijke noodtoestanden worden evenwel afgekondigd zonder deelstatelijke inspraak. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de *state of disaster* in Zuid-Afrika²⁸¹, de *biosecurity emergency* in Australië²⁸² en de *Epidemische Lage* in Duitsland.²⁸³ In Canada, daarentegen, zal de noodtoestand slechts kunnen worden afgekondigd na de provincies te hebben geconsulteerd.²⁸⁴ Voor wat betreft de Canadese *public welfare* en *public order emergency* beschikken de provincies zelfs over een vetorecht. Dergelijke noodtoestanden mogen niet worden afgekondigd wanneer de gevolgen van de noodsituatie zijn beperkt tot voornamelijk één provincie, tenzij die provincie zelf aangeeft dat de noodsituatie haar capaciteiten te buiten gaat.²⁸⁵ De keerzijde van deze deelstatelijke inspraak is natuurlijk dat de deelstaten de creatie

²⁷⁶ Artikel 14, 25, 44 Emergencies Act, R.S.C. 21 juli 1988.

²⁷⁷ National Emergency Declaration Act, 2020.

²⁷⁸ Artikel 27 Disaster Management Act, *Government Gazette* 15 januari 2003, nr. 98.

²⁷⁹ Artikel 475 (4) b) en 476 (1) Biosecurity Act, 2015.

²⁸⁰ Er wordt geen rechterlijke controle voorzien in de Australische Biosecurity Act, de Duitse Infektionsschutzgesetz, de Zwitserse Epidemiengesetz, de Canadese Emergencies Act etc.

²⁸¹ Artikel 27 Disaster Management Act, *Government Gazette* 15 januari 2003, nr. 98.

²⁸² Artikel 443 (1) Biosecurity Act, 2015.

²⁸³ Artikel 5 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, 20 juli 2000, *BGBI.* 1045.

²⁸⁴ Artikel 14, 25, 44 Emergencies Act, R.S.C. 21 juli 1988; J. POIRIER en J. MICHELIN, “Facing the Coronavirus Pandemic in the Canadian Federation, Reinforced dualism and muted cooperation?” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (200) 204.

²⁸⁵ Artikel 14 (2) en 25 (3) Emergencies Act, R.S.C. 21 juli 1988; House of Commons Debates, 33rd Parl., 2nd Sess., Vol. 9, 16 november 1987, 10807; J. SCHNABEL en Y. HEGELE, “Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland”, *Publius: The Journal of Federalism* 2021, afl. 52, nr. 4 (537) 551; A. SWIFFEN, “The limits of Canada’s federal emergency law during the coronavirus pandemic”, *The Conversation*, 1 april 2020, <https://theconversation.com/the-limits-of-canadas-federal-emergency-law-during-the-coronavirus-pandemic-134309>.

van federale noodbevoegdheden kunnen verhinderen. Dit was bijvoorbeeld zo in de pandemiecrisis toen de provincies verklaarden dat: ‘*we don’t need the nanny state telling us what to do*’.²⁸⁶

Nochtans moet worden opgemerkt dat er niet altijd een formele afkondiging is vereist. In Zwitserland kan de noodwetgeving op de nationale voorraad worden geactiveerd wanneer het land daadwerkelijk wordt geconfronteerd met een energietekort.²⁸⁷ Hoewel de wet niet voorziet in een formele afkondiging, zal een staat van energietekort wel feitelijk worden afgekondigd.²⁸⁸ Ook de Indiase *DMA* vereist geen formele afkondiging.

59. **Noodwetgeving: reikwijdte** – Daarnaast wordt de omvang en intensiteit van de noodbevoegdheden uit noodwetgeving beperkt. Die beperking vloeit eveneens voort uit het subsidiariteitsbeginsel, aangezien noodwetgeving steunt op impliciete federale noodbevoegdheden. Die subsidiariteitsgedachte komt bovendien soms al tot uiting bij de totstandkoming van de federale noodbevoegdheden. Zo zijn de federale noodbevoegdheden onder de *Biosecurity Act* slechts bedoeld voor in geval van een nationale *biosecurity emergency* “*that (...) is severe, widespread, and extends beyond the territorial boundaries of a single State*”.²⁸⁹ Ten tweede kan de noodwetgeving zelf ook uitdrukkelijke beperkingen aanbrengen aan de reikwijdte van de noodbevoegdheden. De Canadese *Emergencies Act* somt zo op welke maatregelen de federale overheid precies kan nemen wanneer zij deze op redelijke gronden noodzakelijk acht.²⁹⁰ Andere maatregelen kunnen bijgevolg niet worden genomen. Dit is echter niet altijd het geval. Zo beschikt de Zuid-Afrikaanse overheid krachtens artikel 27 (2) n) *DMA* over de bevoegdheid om *alle nodige maatregelen* teneinde de in artikel 27 (3) *DMA* bepaalde doelen te bereiken.²⁹¹ Tijdens de pandemiecrisis werd zo een volledige top-down aanpak verwezenlijkt.²⁹²

²⁸⁶ Gehaald uit: R. SALUTIN, “Doug Ford’s love-hate relationship with the nanny state”, *The Star*, 19 november 2020, <https://www.thestar.com/opinion/contributors/2020/11/19/doug-fords-love-hate-relationship-with-the-nanny-state.html>.

²⁸⁷ Loi fédérale sur l’approvisionnement économique du pays, 17 juni 2016.

²⁸⁸ J. COVO, “Guy Parmelin: ‘Le Conseil fédéral travaille à la création d’un état-major de crise’ sur l’énergie”, *RTS*, 18 september 2022, www.rts.ch.

²⁸⁹ H. P. LEE, M. W. R. ADAMS, C. CAMPBELL en P. EMERTON, *Emergency Powers in Australia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 214. Zie ook: Explanatory Memorandum to the Biosecurity Bill, House of Representatives 2013-2014, 44.

²⁹⁰ Voor de *public welfare emergency*: artikel 8 Emergencies Act, *R.S.C.* 21 juli 1988. Voor de *public order emergency*: artikel 19 Emergencies Act, *R.S.C.* 21 juli 1988. Voor de *international emergency*: artikel 30 Emergencies Act, *R.S.C.* 21 juli 1988. Voor een *war emergency*: artikel 40 Emergencies Act, *R.S.C.* 21 juli 1988.

²⁹¹ Artikel 27 (2) n) en (3) Disaster Management Act, *Government Gazette* 15 januari 2003, nr. 98.

²⁹² N. STEYTLER, “Federalism under Pressure: Federal ‘health’ factors and ‘co-morbidities’” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (396) 404.

4. OVERZICHT

60. In Deel I werd besproken hoe federale noodbevoegdheden tot stand kunnen komen, hoe ver zij reiken en aan welke beperkingen zij zijn onderworpen. Hieruit werden *grosso modo* vier noodbepalingen afgeleid: 1) de juridische noodtoestand, 2) de expliciete noodbevoegdheid, 3) de impliciete noodbevoegdheid en 4) de noodwetgeving. De resultaten van Deel I worden nog een keer schematisch weergegeven in Figuur 3.

Figuur 3: Schematisch overzicht Deel I

Noodbepaling	Juridische noodtoestand	Expliciete noodbevoegdheid	Impliciete noodbevoegdheid	Noodwetgeving
Totstandkoming	Extra-constitutioneel	Constitutioneel		
	Grondwet In geval van algemene/ specifieke (crisis)situaties	Grondwet In geval van algemene crisissituaties, nood aan uniformiteit, op vraag van de deelstaten etc.	Reguliere bevoegdheden In geval van algemene/ specifieke crisissituaties (afhankelijk van de scope van de reguliere bevoegdheid)	Reguliere bevoegdheden & wetgeving In geval van algemene/ specifieke crisissituaties (afhankelijk van de scope van de reguliere bevoegdheid)
Reikwijdte	Deelstatelijke autonomie opschorten/beperken	Deelstatelijke autonomie beperken		
		Substitutie (ook vorm van competitie)	Competitie, coördinatie <i>De facto</i> substitutie	Competitie, coördinatie Substitutie
Beperkingen	Afkondiging	Activering	Subsidiariteit	(Afkondiging) Subsidiariteit (evt. opsomming maatregelen)

DEEL II – DE BIJDRAGE VAN FEDERALE NOODBEVOEGDHEDEN AAN EEN EFFICIËNT CRISISBELEID

61. In dit tweede deel volgt een beoordeling van de noodbepalingen die werden geïdentificeerd in het vorige deel. Om de toegevoegde waarde van noodrecht te beoordelen, zullen in het eerste hoofdstuk de gebreken van een crisisbeleid zonder noodrecht worden uiteengezet. Om die gebreken te vermijden, sterken federale systemen de rol van de federale overheid vaak aan door haar te laten interveniëren in deelstatelijke materies. Vervolgens wordt in het tweede hoofdstuk besproken welke rol de federale overheid dan precies zal spelen in het crisisbeleid. Een onderscheid zal worden gemaakt tussen een vervangende en een coördinerende rol.

1. FEDERALE OVERHEID BLIJFT UIT DEELSTATELIJK VAARWATER (GEEN NOODRECHT)

62. **Unilaterale decentralisatie** – In dit eerste hoofdstuk wordt beknopt besproken met welke gebreken een crisisbeleid zonder noodrecht is behept. Geen noodrecht betekent immers geen federale interventiemogelijkheid in de deelstatelijke materies. Bijgevolg zullen de deelstaten unilateraal, zonder federale inmenging, optreden in hun eigen materies. Dergelijke *unilaterale decentralisatie*²⁹³ vaak wordt bekritiseerd omwille van haar gefragmenteerde en trage respons.

63. **Traagheid** – Allereerst kan de verticale fragmentatie van bevoegdheden een snelle crisisreactie verhinderen.²⁹⁴ In België bijvoorbeeld is het gezondheidsbeleid zodanig versnipperd dat men vooreerst uren heeft moeten uitzoeken wie nu precies welke bevoegdheden heeft.²⁹⁵ De gemeenschappen zijn er onder andere bevoegd voor de preventieve

²⁹³ Y. HEGELE en J. SCHNABEL, “Federalism and the management of the COVID-19-crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination”, *West European Politics* 2021, afl. 44, (1052) 1055.

²⁹⁴ S. LEÓN en A. GARMENDIA MADARIAGA, *Popular Reactions to Coordination Problems under External Threats*, Working Paper Federalism in Polarized Times, Universidad Carlos III de Madrid, 2021, 9.

²⁹⁵ F. DEWALLENS, C. LEMMENS, S. LIERMAN, F. LOUCKX, A. VIJVERMAN en T. VANSWEEVELT, “COVID-19 en gezondheidsrecht: een eerste analyse”, *T.Gez.* 2020-21, (17) 23; J. VELAERS, “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, afl. 9, (532) 533, nr. 5; M. VERBERGT en S. ANDRIES, “Het crisisbeheer is op zijn limieten gebotst. Er is geen commando”, *De Standaard*, 6 juni 2020, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200605_04983095.

gezondheidszorg²⁹⁶ en de opsporing van en de strijd tegen besmettelijke ziekten.²⁹⁷ De federale overheid is dan weer bevoegd voor onder andere de volksgezondheid²⁹⁸, nationale maatregelen inzake profylaxis²⁹⁹ en de ziekte-en invaliditeitsverzekering.³⁰⁰ Het duurde niet alleen lang om de bevoegdheidsverdeling uit te klaren, maar ook om de nodige samenwerkingsakkoorden nog te sluiten.³⁰¹ Dit is problematisch aangezien sommige crisissen, zoals sanitaire dreigingen, een dringende reactie vereisen en geen vertragingen dulden.³⁰²

64. **Patchwork** – Daarenboven kan het gebrek aan federaal optreden leiden tot een gefragmenteerd *patchwork* van inconsistente maatregelen. Het omzeilen van fragmentatie was bijvoorbeeld de reden waarom de Spaanse overheid de juridische noodtoestand afkondigde tijdens de pandemiecrisis.³⁰³ De gefragmenteerde crisisrespons maakte vervolgens plaats voor nationale maatregelen³⁰⁴ en een sterke federale overheid als “*focal point*”³⁰⁵ van de crisis.³⁰⁶ Ook in andere federale systemen voelden de beleidsmakers de behoefte aan eenheid van commando.³⁰⁷

Een gefragmenteerde crisisreactie geeft ook vaak aanleiding tot *spill-over* effecten.³⁰⁸ Deze term verwijst naar de indirecte effecten die het beleid van de ene deelstaat heeft op dat van de

²⁹⁶ Artikel 5, § 1, I, 8° Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

²⁹⁷ Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en voor institutionele hervormingen bij het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, *Parl.St.* Kamer 1979-80, nr. 627/10, 52.

²⁹⁸ Artikel 35 Gecoördineerde grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994; GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, overw. B.5.2.

²⁹⁹ Artikel 5, § 1, I, tweede lid, 1° Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

³⁰⁰ Artikel 5, § 1, I, tweede lid, 2° Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

³⁰¹ M. VERBERGT, “Verandert de pandemie de inzet van de volgende staatsvorming?”, *Nieuws Publiekrecht*, 27 april 2021, <https://www.law.kuleuven.be/pub/nl/nieuws-publiekrecht/verandert-de-pandemie-de-inzet-van-de-volgende-staatsvorming>.

³⁰² S. JUHL, R. LEHRER, A. G. BLOM, A. WENZ, T. RETTIG, U. KRIEGER, M. FIKEL, C. CORNESSE, E. NAUMANN, K. MÖHRING en M. REIFENSCHIED, “Preferences for Centralized Decision-Making in Times of Crisis: The COVID-19 Pandemic in Germany” in M. DEBUS, M. TEPE en J. SAUERMAN (eds.), *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie Band. 12*, Wiesbaden, Springer VS, 2022, (1), 1.

³⁰³ D. VAMPA, “COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom”, *The Journal of Federalism* 2021, afl. 51, (601) 611.

³⁰⁴ M. ERKOREKA, M. G. CREUS en M. KÖLLING, “Decentralisation and COVID-19. Stress-testing the Spanish territorial system” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (33) 38.

³⁰⁵ S. LEÓN en A. GARMENDIA MADARIAGA, *Popular Reactions to Coordination Problems under External Threats*, Working Paper Federalism in Polarized Times, Universidad Carlos III de Madrid, 2021, 3.

³⁰⁶ S. LEÓN en A. GARMENDIA MADARIAGA, *Popular Reactions to Coordination Problems under External Threats*, Working Paper Federalism in Polarized Times, Universidad Carlos III de Madrid, 2021, 3.

³⁰⁷ N. DE PALMENAER, “Federalism in crisis?”, *Science Blogs*, 22 februari 2022, <https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/federalism-in-crisis>.

³⁰⁸ P. DE BIASE en S. DOUGHERTY, *Federalism and Public Health Decentralisation in the Time of COVID-19*, OECD Working Paper n° 33 on Fiscal Federalism, 2021, 14; J. VELAERS, “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, afl. 9, (532) 539, nr. 18.

andere deelstaten. In België bijvoorbeeld golden er tijdens de pandemie verschillende regels in de verschillende deelstaten omtrent de sluiting van de horeca. Deze verschillen zouden ertoe hebben geleid dat burgers uit een deelstaat waar de horeca was gesloten, op café gingen in een deelstaat waar de regels soepeler waren.³⁰⁹

65. **Nationale respons** – Bovendien vereisen sommige crisissen van nationale omvang nu eenmaal een nationale respons.³¹⁰ In het kader van de energiecrisis bijvoorbeeld, voeren de Australische deelstaten elk hun eigen energiebeleid volgens hun eigen prioriteiten.³¹¹ Nochtans is de energiecrisis van nationaal belang en heeft het nood aan “*national coordination and a whole-of-system perspective*.”³¹² Om die reden wordt er gepleit voor een centralisatie van het energiebeleid in hoofde van de federale overheid.³¹³ Zo ook heeft de federale overheid in Zuid-Afrika het energiebeleid gecentraliseerd ondanks de deelstaten normaliter over belangrijke energiebevoegdheden beschikken.³¹⁴ In Australië wordt het klimaatbeleid evenzeer gekenmerkt door inconsistentie en fragmentatie ingevolge de principieel deelstatelijke bevoegdheid inzake klimaat.³¹⁵ Als gevolg daarvan wordt er druk uitgeoefend op de federale overheid om sterker op te treden in de klimaatcrisis.³¹⁶

De deelstaten zijn met andere woorden niet altijd het meest geschikt om op crisissen van nationale omvang te reageren. Dit is onder meer gebleken uit de bosbrandcrisis in Australië³¹⁷

³⁰⁹ J. D'HOORDE, “Coronapas in Vlaanderen: is het sop de kool waard?”, *De Tijd*, 13 september 2021, <https://www.tijd.be/dossiers/coronavirus/coronapas-in-vlaanderen-is-het-sop-de-kool-waard/10331862.html>.

³¹⁰ G. ANDERSON en A. FENNA, “Australian Federalism and the Global Economic Crisis of 2008–09”, *L'Europe en Formation* 2010, afl. 358, (1) 1; C. EDWARDS, “The Federal Emergency Management Agency: Floods, Failures, and Federalism”, *Downsizing the Federal Government*, 1 december 2014, www.downsizinggovernment.org.

³¹¹ A. KALLIES, “The Australian Energy Transition as a Federalism Challenge: (Un)cooperative Energy Federalism?”, *Transnational Environmental Law* 2021, afl. 10, nr. 2, (211) 220.

³¹² A. KALLIES, “The Australian Energy Transition as a Federalism Challenge: (Un)cooperative Energy Federalism?”, *Transnational Environmental Law* 2021, afl. 10, nr. 2, (211) 234.

³¹³ A. KALLIES, “The Australian Energy Transition as a Federalism Challenge: (Un)cooperative Energy Federalism?”, *Transnational Environmental Law* 2021, afl. 10, nr. 2, (211) 217-218.

³¹⁴ T.-L. FIELD, “A Just Energy Transition and Functional Federalism: The Case of South Africa”, *Transnational Environmental Law* 2021, afl. 10, nr. 2, (237) 241 en 259.

³¹⁵ D. K. ANTON, J. KOHOUT en N. PAIN, “Nationalizing environmental protection in Australia: The international dimensions”, *Environmental Law* 1993, afl. 23, (763) 771; R. HOLLANDER, “Rethinking Overlap and Duplication: Federalism and Environmental Assessment in Australia”, *Publius: The Journal of Federalism* 2009, afl. 40, nr. 1, (136) 143.

³¹⁶ R. HOLLANDER, “Rethinking Overlap and Duplication: Federalism and Environmental Assessment in Australia”, *Publius: The Journal of Federalism* 2009, afl. 40, nr. 1, (136) 143.

³¹⁷ D. C. DOWNEY en W. M. MYERS, “Federalism, Intergovernmental Relationships, and Emergency Response: A Comparison of Australia and the United States”, *American Review of Public Administration* 2020, afl. 50, nr. 6-7, (526) 531; J. WALTER, “Scott Morrison’s biggest failure in the bushfire crisis: an inability to deliver collective action”, *The Conversation*, 7 januari 2020, <https://theconversation.com/scott-morrison-s-biggest-failure-in-the-bushfire-crisis-an-inability-to-deliver-collective-action-129437>.

en de orkaan Katrina in de Verenigde Staten³¹⁸, waar de federale overheid fel werd bekritiseerd voor het niet interveniëren in de primair deelstatelijke bevoegdheid inzake *disaster management*: “*State (...) governments will always play a large role in disaster response. But (citizens) have the right to expect that the Federal government will effectively respond to a catastrophic incident. When local and State governments are overwhelmed or incapacitated by an event that has reached catastrophic proportions, only the Federal government has the (...) capabilities to respond.*”³¹⁹

66. **Federale interventie** – Teneinde snel en uniform op te treden in nationale crisissituaties, wordt dan ook vaak besloten tot een centralisatie van bevoegdheden bij de federale overheid.³²⁰ Dit was bijvoorbeeld een algemene trend tijdens de financiële crisis, maar ook tijdens de pandemiecrisis.³²¹ Zelfs in België waar in beginsel geen noodrecht is terug te vinden, werden deelstatelijke materies alsnog gecentraliseerd (n. 117).³²² Zo kan worden gesteld dat: “*While democracy aims to diffuse power, emergencies concentrate it.*”³²³ Hieronder worden de verschillende soorten van federale interventies beoordeeld.

³¹⁸ T. A. BIRKLAND en S. E. DEYOUNG, “Emergency Response, Doctrinal Confusion, and Federalism in the Deepwater Horizon Oil Spill”, *The Journal of Federalism* 2011, afl. 41, nr. 3, (471) 479; F. F. TOWNSEND, K. P. RAPUANO, J. B. BAGNAL, M. L. MALVESTI, K. M. NIELSEN, T. P. BOSSERT, D. J. KANIEWSKI, M. O. SCIARRONE, J. C. DOZOR en M. J. TAYLOR, *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*, Washington, D.C., Executive Office of the President of the U.S., 2006, 52.

³¹⁹ F. F. TOWNSEND, K. P. RAPUANO, J. B. BAGNAL, M. L. MALVESTI, K. M. NIELSEN, T. P. BOSSERT, D. J. KANIEWSKI, M. O. SCIARRONE, J. C. DOZOR en M. J. TAYLOR, *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*, Washington, D.C., Executive Office of the President of the U.S., 2006, 52.

³²⁰ C. BJØRNSKOV en S. VOIGT, “The determinants of Emergency Constitutions”, 2015, https://extranet.sioe.org/uploads/isnie2015/bjornskov_voigt.pdf, (1) 2; E. BUMER, “Emergency Powers” in X., *International IDEA Constitution-Building Primer*, Stockholm, International IDEA, 2018, (1) 24; C. NAVARRO en F. VELASCO, “From centralisation to new ways of multi-level coordination: Spain’s intergovernmental response to the COVID-19 pandemic”, *Local Government Studies* 2022, afl. 48, nr. 1, (191) 192; W. VERRIJDT, “De Belgische overheden kunnen de noodtoestand niet uitroepen...”, *Leuven Blog for Public Law*, 2020, <https://www.leuvenpubliclaw.com/belgie-kan-de-noodtoestand-niet-uitroepen/>.

³²¹ **Financiële crisis**: G. ANDERSON en A. FENNA, “Australian Federalism and the Global Economic Crisis of 2008–09”, *L’Europe en Formation* 2010, afl. 358, (1) 1; G. PETERS, “Governance responses to the fiscal crisis – comparative perspectives”, *Public Money & Management* 2011, afl. 31, nr. 1, (75) 76: “*When faced with significant challenges, public sector decisions tend to migrate upwards to the highest level of decision-making*”. **Pandemiecrisis**: P. DE BIASE en S. DOUGHERTY, *Federalism and Public Health Decentralisation in the Time of COVID-19*, OECD Working Paper n° 33 on Fiscal Federalism, 2021, 6; S. L. GREER, S. ROZENBLUM, M. FALKENBACH, O. LÖBLOVA, H. JARMAN, N. WILLIAMS en M. WISMAR, “Centralizing and decentralizing governance in the COVID-19 pandemic: The politics of credit and blame”, *Health Policy* 2020, afl. 126, (408) 409; F. PALERMO, “Is there a space for federalism in times of emergency?”, *Verfassungsblog*, 2020, <https://verfassungsblog.de/is-there-a-space-for-federalism-in-times-of-emergency/>.

³²² M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, “Chapitre 16 – La répartition des compétences face aux situations de crise” in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, (411) 414; K. REYBROUCK, “Federal Belgium’s Covid-19 Response: dualism and exclusive powers under pressure”, *Lex-Atlas*, 13 mei 2021, <https://lexatlas-c19.org/federal-belgiums-covid-19-response-dualism-and-exclusive-powers-under-pressure/>.

³²³ Gehaald uit H. P. LEE, M. W. R. ADAMS, C. CAMPBELL en P. EMERTON, *Emergency Powers in Australia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 261.

2. FEDERALE OVERHEID INTERVENIEERT IN DEELSTATELIJKE MATERIES (NOODRECHT)

67. Bovenstaande toont aan dat transversale crisissituaties vaak aanleiding geven tot een (vraag naar) federale interventie in de deelstatelijke materies. Enerzijds is het mogelijk dat de federale overheid de deelstaten gaat vervangen (2.1.). Anderzijds is het ook mogelijk dat de federale overheid nog overleg pleegt met de deelstaten of het deelstatelijk optreden coördineert. In dat geval neemt de federale overheid een coördinerende rol op zich (2.2.). Uit een analyse van de voor- en nadelen van beide soorten federale interventies, zal blijken dat een vervangende en coördinerende rol elkaar flexibel zouden moeten kunnen afwisselen (2.3.).

2.1. Vervangende rol

68. **Unilaterale centralisatie** – Een eerste interventiemogelijkheid bestaat erin dat de federale overheid de deelstaten gaat vervangen. De federale overheid gaat dan unilateraal federale maatregelen opleggen in deelstatelijke materies. Dit wordt ook wel *unilaterale centralisatie* genoemd.³²⁴ Dit betekent dat de deelstaten niet worden geconsulteerd, laat staan dat zij hun akkoord moeten geven voor maatregelen die aan hun bevoegdheden raken.³²⁵ Deelstaten verliezen dus zowel bevoegdheden als autonomie³²⁶ waardoor de principes van het federalisme op de helling komen te staan.³²⁷ Om die reden is het risico op conflicten met de deelstaten groot. Nochtans hangt dit af van het soort noodbepaling dat wordt gebruikt door de federale overheid. Daarom wordt de efficiëntie, en meer bepaald de mate van conflictpreventie, van een unilaterale centralisatie eerst beoordeeld in functie van de verschillende noodbepalingen (2.1.1.). Daarna volgt nog een algemene beoordeling van een unilaterale centralisatie (2.2.2.).

2.1.1. Beoordeling in functie van de noodbepalingen

69. Allereerst volgt een beoordeling van unilaterale centralisatie in functie van de verschillende noodbepalingen. Bij het gebruik van impliciete noodbevoegdheden zien we dat

³²⁴ Y. HEGELE en J. SCHNABEL, “Federalism and the management of the COVID-19-crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination”, *West European Politics* 2021, afl. 44, (1052) 1055-1056.

³²⁵ Y. HEGELE en J. SCHNABEL, “Federalism and the management of the COVID-19-crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination”, *West European Politics* 2021, afl. 44, (1052) 1055.

³²⁶ H. LAZAR, “The Intergovernmental Dimensions of the Social Union: A Sectoral Analysis”, *Canadian Public Administration* 2006, afl. 49, (23) 28; P. POPELIER, *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021, 151; J. SCHNABEL, *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 2.

³²⁷ J. SCHNABEL, *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 2.

er vaak conflicten ontstaan tussen de federale en deelstatelijke overheden waarbij die laatste menen dat er sprake is van een bevoegdheidsoverschrijding. Hierbij kan een expliciete noodbevoegdheid als stok achter de deur fungeren indien de deelstaten de verregerende, federale regels als onwettig zouden bestempelen. De noodbepalingen die het meest resistent zijn tegen bevoegdheidsbetwistingen blijken echter de juridische noodtoestand en noodwetgeving.

2.1.1.1. Juridische noodtoestand

70. **Geen betwistingen, vb. Ethiopië** – Een unilaterale centralisatie onder de juridische noodtoestand wordt goed opgevolgd door de deelstaten. Onder de juridische noodtoestand in het kader van de pandemiecrisis deden zich immers geen bevoegdheidsbetwistingen voor in Ethiopië en Spanje. In Ethiopië leidde de afkondiging van de juridische noodtoestand tijdens de pandemiecrisis tot een volledige top-down aanpak.³²⁸ De federale overheid bleek vlot de leiding te kunnen nemen, zonder bevoegdheidsbetwistingen of tegenstrijdige maatregelen. Alleen de regio Tigray die al maatregelen had genomen vooraleer de federale overheid de juridische noodtoestand had afgekondigd, legde – zonder evenwel de federale regels te schenden – een iets strengere lockdown op.³²⁹ Buiten het alleenstaande geval van Tigray, was er zelfs een afwachtende houding van de deelstaten. De deelstaten namen weinig initiatief om hun eigen bevoegdheden inzake gezondheidszorg te gebruiken aangezien ze wachtten op de federale overheid om te handelen.³³⁰

³²⁸ Proclamation 3/2020 - A State of Emergency Proclamation Enacted to Counter and Control the Spread of COVID-19 and Mitigate Its Impact, 8 april 2020; 3; J. ABBINK, “The Looming Spectre: A history of the state of emergency in Ethiopia, 1970s-2021” in J.-N. BACH (ed.), *Routledge Handbook of the Horn of Africa*, London, Routledge, 2022, (302) 303; Z. AYITENEW AYELE en Y. TEFAYE FESSHA, “Controlling Public Health Emergencies in Federal Systems” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (319) 326; R. CHATTOPADHYAY en F. KNÜPLING, “Comparative summary” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (277) 279; T. DEGU ADDIS, “COVID-19 state of emergency and the federal balance of power”, *Ethiopia Insight*, 13 april 2020, www.ethiopia-insight.com; Y. MITIKU MEKONE, “Public health emergency declaration in the Ethiopian federal system: understanding the scope of state and federal emergency declarations and authorities”, *Law, Democracy & Development* 2022, afl. 26, (1) 5, <http://dx.doi.org/10.17159/2077-4907/2021/idd.v26.1>.

³²⁹ Z. AYITENEW AYELE en Y. TEFAYE FESSHA, “Controlling Public Health Emergencies in Federal Systems” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (319) 325-326.

³³⁰ Z. AYITENEW AYELE en Y. TEFAYE FESSHA, “Controlling Public Health Emergencies in Federal Systems” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (319) 325.

71. **Vb. Spanje** – Zelfs in het gedecentraliseerde Spanje waar bevoegdheidsconflicten niet uitzonderlijk zijn, bleven conflicten uit tijdens de juridische noodtoestand.³³¹ Tijdens de pandemie werd in Spanje de staat van alarm afgekondigd door middel van het Real Decreto 463/2020.³³² De federale regering heeft vervolgens ter plekke *decretos* aangenomen waarmee de bevoegdheden werden verdeeld.³³³ Als gevolg van de noodtoestand werden de bevoegdheden van de deelstaten opgeschort in de aangelegenheden die deel uitmaakten van het federaal crisisbeleid.³³⁴ De federale ministers van Volksgezondheid, Defensie, Transport en Binnenlandse Zaken kregen ruime bevoegdheden over de crisisbestrijding.³³⁵ Op die manier werd er eenheid van commando gecreëerd (*‘mando único’*).³³⁶ Ondanks de deelstatelijke autonomie werd ondermijnd, kwamen de deelstaten niet in opstand.³³⁷ Zij namen zelf geen maatregelen (tenzij de federale overheid dit goedkeurde), noch beschuldigde zij de federale overheid van bevoegdheidsoverschrijding.³³⁸ Dit betekent echter niet dat zij het altijd eens

³³¹ C. NAVARRO en F. VELASCO, “From centralisation to new ways of multi-level coordination: Spain’s intergovernmental response to the COVID-19 pandemic”, *Local Government Studies* 2022, afl. 48, nr. 1, (191) 194 en 200.

³³² Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, 14 maart 2020; M. CASULE en S. PAZOS-VIDAL, “Assessing the Multi-level Government Response to the COVID-19 Crisis: Italy and Spain Compared”, *International Journal of Public Administration* 2021, afl. 44, (994) 998, DOI: 10.1080/01900692.2021.1915330; V. A. GARCIA, “El coronavirus (COVID-19): respuestat jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria” in S. M. MACHADO (ed.), *El Coronista del Estado Social y Democrático de Derecho: Coronavirus ... y otros problemas*, Madrid, Portal Derecho, 2020, (6) 11; R. JIMÉNEZ ASENSIO, “Declaración de estado de alarma y Estado autonómico”, *El Confidencial*, 16 maart 2020, https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2020-03-16/declaracion-estado-alarma-estado-autonomico_2499891/.

³³³ Artikel 1.1 en 7 Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, 1 juni 1981.

³³⁴ M. ERKOREKA, M. GRAU CREUS en M. KÖLLING, “Decentralisation and COVID-19. Stress-testing the Spanish territorial system” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (33) 38; M. KÖLLING, “Federalism and the COVID-19 crisis: A Perspective from Spain”, *Forum of Federations* 2020, (1) 2, <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/SpainCOVID1.pdf>.

³³⁵ Artikel 4.2. Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, 14 maart 2020; M. CASULE en S. PAZOS-VIDAL, “Assessing the Multi-level Government Response to the COVID-19 Crisis: Italy and Spain Compared”, *International Journal of Public Administration* 2021, afl. 44, (994) 998, DOI: 10.1080/01900692.2021.1915330.

³³⁶ M. ERKOREKA en J. HERNANDO-PÉREZ, “Decentralization: A handicap in fighting the COVID-19 pandemic? The response of the regional governments in Spain”, *Public Adm. Dev.* 2022, (1) 3; M. KÖLLING “Federalism and the COVID-19 crisis: A Perspective from Spain”, *Forum of Federations* 2020, <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/SpainCOVID1.pdf>; M. M. PÉREZ, “Covid-19, Territorial Structure, and Nationalisms: The Case of Spain and its Internal Borders” in V. MOLINARI en P.-A. BEYLIER (eds.), *COVID-19 in Europe and North America: Policy Responses and Multi-Level Governance*, Boston, de Gruyter, 2022, (151) 151; F. J. SANCHEZ, *The political management of the Covid-19 crisis in Spain*, Murcia, Foundation Robert Schuman, 2020, (1) 3.

³³⁷ M. ANGEL PRESNO LINERA, “Beyond the State of Alarm: COVID-19 in Spain”, *Verfassungsblog*, 13 mei 2020, <https://verfassungsblog.de/beyond-the-state-of-alarm-covid-19-in-spain/>.

³³⁸ A. NOGUEIRA LÓPEZ en G. D. PASCUAL, “Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Spain”, *Verfassungsblog*, 30 maart 2020, www.verfassungsblog.de; D. VAMPA, “COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom”, *The Journal of Federalism* 2021, afl. 51, (601) 611.

waren met het gecentraliseerde crisisbeleid. Sterker nog, de Spaanse deelstaten hadden soms wel eens kritiek op de inefficiënte werking van het beleid (n. 85).

2.1.1.2. Impliciete noodbevoegdheid

72. Het gebruik van impliciete federale noodbevoegdheden is, in tegenstelling tot de juridische noodtoestand, erg conflictgevoelig (A). Nochtans moet die juridisch-constitutionele vaststelling worden genuanceerd in het licht van de politieke omstandigheden die kunnen verklaren waarom de deelstaten zich soms toch verdraagzaam opstellen (B).

A. Juridisch-constitutionele vaststelling

73. **Betwistingen** – De aanwending van de reguliere (residuaire/toegewezen) bevoegdheden door de federale overheid als een manier om unilateraal maatregelen op te leggen aan de deelstaten, botst vaak op protesten van de deelstaten. Niet zelden betwisten zij de reikwijdte van de federale bevoegdheden. Zij willen immers hun eigen exclusieve of concurrerende bevoegdheden doen gelden, temeer wanneer zij menen dat het federaal optreden verdergaand is dan noodzakelijk in het licht van de subsidiariteitsvereisten. Als gevolg hiervan is het onzeker of een unilaterale centralisatie kan standhouden op grond van een impliciete noodbevoegdheid.

74. **De facto concurrentie** – Zo ontstaan er veel conflicten tussen de federale en deelstatelijke overheden over de reikwijdte van de impliciete noodbevoegdheden die voortkomen uit de overlap tussen de ruime, exclusief federale bevoegdheden en de ingekapselde, exclusief deelstatelijke bevoegdheden (de zogenaamde *de facto* concurrerende bevoegdheden). Dit is bijvoorbeeld het geval voor de uitgerekte federale bevoegdheid inzake *external affairs* in Australië.³³⁹ Ook de reikwijdte van de transversale beheersbevoegdheid voor de Spaanse overheid is al vaak in vraag gesteld door de deelstaten.³⁴⁰ Het Grondwettelijk Hof heeft de Spaanse overheid zelfs al op de vingers getikt wegens het uithollen van exclusief deelstatelijke bevoegdheden.³⁴¹ Hetzelfde geldt voor de Canadese impliciete noodbevoegdheden. In Canada had de federale overheid bijvoorbeeld de *Greenhouse Gas*

³³⁹ D. K. ANTON, J. KOHOUT en N. PAIN, “Nationalizing environmental protection in Australia: The international dimensions”, *Environmental Law* 1993, afl. 23, (763) 763; A., ZAHAR, J. PEEL, en L. GODDEN, *Australian Climate Law in Global Context*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 146.

³⁴⁰ Bijvoorbeeld: Tribunal Constitucional de España 1 juli 1986, nr. 88/1986, *BOE* 147, ECLI:ES:TC:1986:88; Tribunal Constitucional de España 21 april 1989, nr. 75/1989, *BOE* 121, ECLI:ES:TC:1989:75; Tribunal Constitucional de España 11 november 1999, nr. 208/1999, *BOE* 300, ECLI:ES:TC:1999:208; Suplemento del Tribunal Constitucional de España 20 november 2013, nr. 181/2013, *BOE* 278. Zie ook: X., *Jurisprudencia Constitucional Sobre El Artículo 149.1 Y 2 CE (Prontuario)*, 2022, 241-272.

³⁴¹ Tribunal Constitucional de España 21 april 1989, nr. 75/1989, *BOE* 121, ECLI:ES:TC:1989:75, overw. II.3.

Pollution Pricing Act aangenomen op grond van de residuaire *POGG Clause*.³⁴² De provincies stelden beroep in tegen deze federale wet aangezien zij van mening waren dat dit een te verre gaande inbreuk uitmaakte op de provinciale bevoegdheid inzake het beheer van natuurlijke bronnen.³⁴³

75. **Formele competitie** – Ook formeel concurrerende bevoegdheden met een conflictnorm ten voordele van de federale overheid kunnen niet zomaar, zonder deelstatelijk protest, worden uitgebuit door de federale overheid. Dit kan worden geïllustreerd door een Zwitsers voorbeeld. Het energiebeleid is daar voornamelijk een concurrerende aangelegenheid, met een primair kantonale bevoegdheid voor energie in de bouwsector.³⁴⁴ De federale overheid had een verordening aangenomen voor niet-bindende nationale standaarden op het vlak van energie in de bouwsector.³⁴⁵ Ondanks de conflictnorm duidelijk bepaalt dat de federale regelgeving primeert, waren de kantons hier sceptisch tegenover. Ook zij gingen zich verzetten tegen deze federale interventie.³⁴⁶

76. **Kaderbevoegdheid invullen** – Ten slotte kan een Italiaans voorbeeld illustreren hoe zowel een *de facto* concurrerende bevoegdheid als een exhaustieve invulling van een formele kaderbevoegdheid kan leiden tot deelstatelijk protest. Tijdens de pandemiecrisis werd in Italië een wettelijke noodtoestand afgekondigd op basis van de *Codice della protezione civile*³⁴⁷,

³⁴² Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, SC 2018, nr. 186; N. J. CHALIFOUR, P. OLIVER en T. WORMINGTON, “Clarifying the Matter: Modernizing Peace, Order and Good Government in the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act Appeals”, *National Journal of Constitutional Law* 2020, afl. 40, nr. 153, (1) 3; J. MACLEAN, “Climate Change, Constitutions, and Courts: The Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act and Beyond”, *Saskatchewan Law Review* 2019, afl. 82, (147) 157.

³⁴³ Supreme Court of Canada 25 maart 2021, nrs. 38663, 38781 en 39116, References Re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, SCC 11; R. J. KING, J. A. SADIKMAN, E. BARZ, J. BAKER, C. BARROWMAN, M. O. SANGER, D. SARIC en C. BRINKER, “The Supreme Court of Canada upholds the constitutionality of federal carbon pricing legislation”, *Osler*, 26 mei 2021, <https://www.osler.com/en/resources/regulations/2021/the-supreme-court-of-canada-upholds-the-constitutionality-of-federal-carbon-pricing-legislation>.

³⁴⁴ Geen exclusieve kantonale bevoegdheid, maar een louter primaire. Artikel 89 Constitution fédérale de la Confédération suisse, 18 april 1999; J. CASADO-ASENSIO en R. STEURER, “Mitigating climate change in a federal country committed to the Kyoto Protocol: how Swiss federalism further complicated an already complex challenge”, *Policy Sci* 2016, afl. 49, (257) 259; F. STREBEL, “Inter-governmental institutions as promoters of energy policy diffusion in a federal setting”, *Energy Policy* 2011, afl. 39, (467) 468.

³⁴⁵ R. STEURER, C. CLAR en J. CASADO-ASENSIO, “Climate change mitigation in Austria and Switzerland: The pitfalls of federalism in greening decentralized building policies”, *Nat. Resour. Forum* 2020, afl. 44, (89) 98.

³⁴⁶ R. STEURER, C. CLAR en J. CASADO-ASENSIO, “Climate change mitigation in Austria and Switzerland: The pitfalls of federalism in greening decentralized building policies”, *Nat. Resour. Forum* 2020, afl. 44, (89) 98.

³⁴⁷ Delibera del consiglio dei ministri, *Gazzetta Ufficiale* 1 februari 2020, nr. 26; E. ALBER, “Action and reaction: What Covid-19 can teach us about Italian regionalism”, *Eurac Research*, 4 augustus 2020, www.eurac.edu; N. CANESTRINI, “Covid-19 Italian emergency legislation and infection of the rule of law”, *New Journal of European Criminal Law* 2022 afl. 11, (116) 116; PALERMO, F., “The impact of the pandemic on the Italian regional system: Centralizing or decentralizing effects?” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON. en P. GONZALEZ, (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (104) 105.

maar, zoals gezegd, houdt die geen verticale bevoegdheidsverschuivingen in.³⁴⁸ Die noodwetgeving bepaalt alleen maar dat de federale overheid overleg moet plegen met de regio's.³⁴⁹ Het was dan ook op basis van haar exclusieve bevoegdheid voor internationale profylaxe³⁵⁰ en haar kaderbevoegdheid inzake gezondheidsbescherming³⁵¹ dat de federale overheid de bevoegdheden bij zich wist te concentreren.³⁵² Bij wetsdecreet nr. 6/2020 kende de federale overheid zichzelf de bevoegdheid toe om *alle nodige maatregelen* te nemen.³⁵³ De bevoegdheid voor de regio's om maatregelen te nemen werd sterk aan banden gelegd bij wetsdecreet nr. 6/2020 en nog sterker bij het latere wetsdecreet 19/2020 aangezien de federale overheid een overweldiging van regionale maatregelen wou voorkomen.³⁵⁴ Wel dienden de regio's steeds te worden geconsulteerd door de federale overheid wanneer aan regionale materies werden geraakt.³⁵⁵ Die consultatie was eigenlijk weinig betekenisvol daar het eerder

³⁴⁸ Zie randnr. 18; Artikel 3 (1) a) en b) Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, *Gazzetta Ufficiale* 22 januari 2018; P. GIANGASPERO, "La normativa "speciale" sulla gestione della pandemia da Covid-19 sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali" in G. PALO DOLSO, M. DOLORES FERRARA en D. ROSSI (eds.), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Trieste, Università di Trieste, 2020, (113) 114. Zie ook: Legge n. 833 Istituzione del servizio sanitario nazionale, *Gazzetta Ufficiale* 28 december 1978, nr. 360.

³⁴⁹ Artikel 25 (1) Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, *Gazzetta Ufficiale* 22 januari 2018; G. MARCHETTI, "The Management of the Coronavirus Emergency by the Italian Government and the Relationship between State and Regions", *Athens Journal of Law* 2021, afl. 7, nr. 2, (129) 133.

³⁵⁰ Artikel 117, tweede lid, q) Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948; Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria 9 mei 2020, nr. 841/2020, overw. 18.2; L. MILLELLA, "Valle d'Aosta, altolà della Consulta alle Regioni: sul Covid decide solo Roma", *La Repubblica*, 24 februari 2021, www.repubblica.it.

³⁵¹ Artikel 117 derde lid Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948.

³⁵² E. ALBER, "Action and reaction: What Covid-19 can teach us about Italian regionalism", *Eurac Research*, 4 augustus 2020, www.eurac.edu; G. BOGGERO, "Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19", *Il Piemonte Delle Autonomie* 2020, (1) 1, randnr. 2; A. DECLICH en L. D'ANDREA, "COVID-19 And Science: Italy and late modernity" in J. NEDERVEEN PIETERSE, H. LIM en H. KHONDKER (eds.), *COVID-19 and Governance: Crisis Reveals*, New York, Routledge, 2021, (303) 305; S. GREER, S. ROZENBLUM, M. WISMAR en H. JARMAN, "How have federal countries organized their Covid-19 response?", 16 juli 2020, <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/07/16/how-have-federal-countries-organized-their-covid-19-response/>.

³⁵³ Artikel 1.1 en 2 Decreto-Legge n. 6 del 23 febbraio 2020, misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, *Gazzetta Ufficiale* 23 februari 2020, nr. 45; G. BOGGERO, "Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19", *Il Piemonte Delle Autonomie* 2020, afl. 1, (1) 2, randnr. 3; G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, I limiti del regionalismo Italiano e le prospettive di riforma*, Research Paper, Centro Studi Sul Federalismo, 2021, 9; F. PALERMO, "Devolution and COVID-19: Italy: did the virus infect the regional system?", *Forum of Federations* 2021, (1) 2.

³⁵⁴ Artikel 3 (2) Decreto-Legge n. 6 del 23 febbraio 2020, misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, *Gazzetta Ufficiale* 23 februari 2020, nr. 45; Artikel 3 (1) Decreto-Legge n. 19 del 25 marzo 2020, misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, *Gazzetta Ufficiale* 25 maart 2020, nr. 79; V. CARLESIMO, "La gestione della pandemia da parte del Governo e il rapporto Stato-Regioni", *Diritto amministrativo*, 16 oktober 2020, www.diritto.it; G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, I limiti del regionalismo Italiano e le prospettive di riforma*, Research Paper, Centro Studi Sul Federalismo, 2021, 10.

³⁵⁵ Artikel 3 (1) Decreto-Legge n. 6 del 23 febbraio 2020, misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, *Gazzetta Ufficiale* 23 februari 2020, nr. 45; Artikel 2 Decreto-Legge n. 19 del 25 marzo 2020, misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19,

een formaliteit dan een inspraakmogelijkheid voor de deelstaten uitmaakte.³⁵⁶ De regio's waren van mening dat de federale wetsdecreten hun concurrerende bevoegdheid inzake gezondheidsbescherming onterecht ontnamen.³⁵⁷ Bijgevolg ontstonden er veel conflicten tussen de federale en deelstatelijke overheden.³⁵⁸ Zo legden Marche³⁵⁹ en Bolzano/Bolzen³⁶⁰ de federale regels naast zich neer. Bovendien vonden zij dat hun deelstatelijke belangen onvoldoende in overweging werden genomen aangezien er geen daadwerkelijk overleg was.³⁶¹ Als reactie hierop begonnen de regio's (tegenstrijdige) maatregelen te treffen die afgestemd waren op de ernst van de pandemie binnen hun territorium.³⁶² Zo besloot de regio Calabrië – in strijd met de federale regelgeving³⁶³ – de restaurants en bars op eigen houtje opnieuw te openen.³⁶⁴

Gazzetta Ufficiale 25 maart 2020, nr. 79; G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, I limiti del regionalismo Italiano e le prospettive di riforma*, Research Paper, Centro Studi Sul Federalismo, 2021, 9.

³⁵⁶ G. CAPANO, "Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are", *Policy and Society* 2020, afl. 39, nr. 3, (326) 336; A. FORMISANO, "La gestione dell'emergenza durante il Covid-19 tra uniformismo e decentralismo. Considerazioni sull'A.S.1825 e effetti sul regionalismo differenziato", *Nomos* 2020, afl. 2, (1) 19; F. PALERMO, "The impact of the pandemic on the Italian regional system: Centralizing or decentralizing effects?" in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022 (104) 106.

³⁵⁷ Artikel 117 derde lid Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948; Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria 9 mei 2020, nr. 841/2020, overw. 9.2.

³⁵⁸ G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, I limiti del regionalismo Italiano e le prospettive di riforma*, Research Paper, Centro Studi Sul Federalismo, 2021, 10.

³⁵⁹ Decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 25 febbraio 2020, Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, *Gazzetta Ufficiale* 25 februari 2020, nr. 47; Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche 27 februari 2020, <https://www.picenooggi.it/files/2020/02/Coronavirus-ordinanza-Marche-sospesa-dal-Tar.pdf>; G. DI COSIMO en G. MENEGUS, "Coronavirus, il TAR sospende l'ordinanza della Regione Marche (che ne fa un'altra)", *La Costituzione*, 28 februari 2020, www.lacostituzione.info; A. FORMISANO, "La gestione dell'emergenza durante il Covid-19 tra uniformismo e decentralismo. Considerazioni sull'A.S.1825 e effetti sul regionalismo differenziato", *Nomos* 2020, afl. 2, (1) 22; C. LAURI, "Marche" in G. CARULLO en P. PROVENZANO (eds.), *La Regioni alla prova della pandemia de COVID-19, I*, Napels, Editoriale scientifica, 2020, (331) 334.

³⁶⁰ Legge provinciale nr. 4 del 8 maggio 2020 misure dicontenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività, *Gazzetta Ufficiale* 8 mei 2020, nr. 19; Corte Costituzionale, 30 juni 2022, nr. 164, Provincia di Bolzano/Stato; G. G. CUSENZA, "Provincia Autonoma di Bolzano" in G. CARULLO en P. PROVENZANO (eds.), *La Regioni alla prova della pandemia de COVID-19, II*, Napels, Editoriale scientifica, 2020, (423) 424-425; X., "Obbligo di "green pass", la Corte Costituzionale bocchia Bolzano: spetta allo Stato", *L'Adige*, 1 juli 2022, www.ladige.it.

³⁶¹ G. MARCHETTI, "The Management of the Coronavirus Emergency by the Italian Government and the Relationship between State and Regions", *Athens Journal of Law* 2021, afl. 7, nr. 2, (129) 139.

³⁶² G. MARCHETTI, "The Management of the Coronavirus Emergency by the Italian Government and the Relationship between State and Regions", *Athens Journal of Law* 2021, afl. 7, nr. 2, (129) 138.

³⁶³ Artikel 1.2. v) Decreto-Legge nr. 19 misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, *Gazzetta Ufficiale* 25 maart 2020, nr. 79.

³⁶⁴ Ordinanza del Presidente della Regione Calabria ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, n. 37, 29 april 2020; M. BALDARI, "Calabria" in G. CARULLO en P. PROVENZANO (eds.), *La Regioni alla prova della pandemia de COVID-19, I*, Napels, Editoriale scientifica, 2020, (73) 89; V. CARLESIMO, "La gestione della pandemia da parte del Governo e il rapporto Stato-Regioni", *Diritto amministrativo*, 16 oktober 2020, www.diritto.it.

B. Politieke nuance

77. **Politieke omstandigheden** – De juridisch-constitutionele vaststelling is aldus dat de impliciete, federale noodbevoegdheid vaak wordt aangevochten door de deelstaten. Nochtans moet deze vaststelling worden genuanceerd in het licht van de politieke context. In Zuid-Afrika bijvoorbeeld vinden er bijna geen bevoegdheidsbetwistingen plaats. Alle formeel concurrerende bevoegdheden zijn daar vrijwel volledig gecentraliseerd zonder dat hier bevoegdheidsconflicten aan voorafgingen.³⁶⁵ Dat komt doordat de deelstaten niet het vermogen, noch de middelen hebben om zelf wetgeving te ontwikkelen.³⁶⁶ Bijgevolg leggen zij zich gewoon neer bij federale wetgeving, ook al schiet er dan niets meer over van hun concurrerende bevoegdheid. Ook in Ethiopië doet zich een gelijkaardige trend richting centralisatie voor doordat de deelstaten middelen tekortschieten, ondanks er impliciet uit de grondwet een verbod volgt voor de federale overheid om het volledige beleidsterrein te bestrijken.³⁶⁷

Zelfs in stelsels waar de deelstaten doorgaans wel assertief zijn, gebeurt het soms dat de deelstaten zich terughoudend opstellen in bepaalde omstandigheden. In België bijvoorbeeld werden tijdens de pandemiecrisis plots maatregelen genomen door de federale overheid die betrekking hadden op exclusieve bevoegdheden van de gemeenschappen (n. 117). In het Belgische stelsel bestaat er principieel geen noodrecht, wat maakt dat men zou kunnen verwachten dat de deelstaten zouden steigeren van zo'n federale inmenging. Desondanks hebben de gemeenschappen geen enkele keer bewaar aangetekend tegen die federale inmenging en zijn ze ook niet naar de Raad van State gestapt wegens schending van de bevoegdheidsverdeling.³⁶⁸ Hoewel deze politieke factoren dus onder de aandacht moesten worden gebracht, blijft de insteek van deze thesis voornamelijk juridisch-constitutioneel.

2.1.1.3. Expliciete substitutiebevoegdheid

78. **Back-up** – Een beroep op een expliciete substitutiebevoegdheid op grond waarvan de federale overheid de deelstaten kan vervangen, lijkt wel wat meer zekerheid te bieden. In

³⁶⁵ J. DE VISSER, "Concurrent Powers in South Africa" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (222) 232.

³⁶⁶ J. DE VISSER, "Concurrent Powers in South Africa" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (222) 232.

³⁶⁷ A. FISEHA en Z. AYELE, "Concurrent Powers in the Ethiopian Federal System" N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (241) 250.

³⁶⁸ J. VELAERS, "Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis", *TBP* 2021, afl. 9, (532) 534, nr. 9. Zie ook: J. VAN NIEUWENHOVE en P. POPELIER, "De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pandemie", *Tijdschrift voor Wetgeving* 2020, afl. 4, (303) 303.

bovenstaande rechtszaak tussen de Italiaanse overheid en Calabrië werden de federale wetsdecreten in eerste instantie verdedigd op grond van het subsidiariteitsbeginsel.³⁶⁹ Aangezien er nood was aan een centrale aanpak, waren de maatregelen van het rebelse Calabrië immers niet toegelaten.³⁷⁰ In een tweede instantie werd geargumenteed dat de federale maatregelen nog steeds hun grondslag konden vinden in de expliciete machtiging van de federale overheid om de regio's te vervangen.³⁷¹ Dit toont aan dat een expliciete noodbevoegdheid als back-up kan dienen voor het onzekere karakter van een centralisatie op grond van een transversale bevoegdheidsgrond. Conflicten preventief vermijden, deed het hier echter niet. Het is evenwel mogelijk dat conflicten wel kunnen worden vermeden met andere expliciete noodbepalingen die wél een werkelijke activering vereisen, maar die kunnen helaas niet worden beoordeeld aangezien die niet veel lijken te worden gebruikt. De Zuid-Afrikaanse bepaling is bijvoorbeeld nog niet echt getest en helemaal nog niet in crisissituaties.³⁷²

2.1.1.4. Noodwetgeving

79. **Geen betwistingen** – Wanneer de maatregelen van de federale overheid gebaseerd zijn op een expliciete bepaling in noodwetgeving, lijken de deelstaten de wettigheid ervan niet te betwisten. Desondanks is gebleken dat de afwezigheid van betwistingen ook het resultaat kan zijn van andere, politieke factoren (n. 77). Toch is het opmerkelijk dat in landen zoals Canada, Zwitserland en Australië waar de impliciete noodbevoegdheden wel werden betwist (nrs. 74-75), geen bevoegdheidsbetwistingen meer opduiken wanneer de noodbevoegdheden zijn veruitwendigd in noodwetgeving. Om die reden meent deze thesis een meerwaarde te zien in de verankering van de impliciete noodbevoegdheid teneinde conflicten voor de zekerheid te vermijden. Hieronder volgen illustraties.

80. **Vb. Canada** – Een eerste voorbeeld situeert zich in Canada. De Canadese overheid heeft in de strijd tegen de blokkades in Ottawa een *public order emergency* afgekondigd.³⁷³ Onder deze noodtoestand kan de federale overheid expliciet burgerlijke rechten en

³⁶⁹ Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria 9 mei 2020, nr. 841/2020, overw. 18.3.

³⁷⁰ Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria 9 mei 2020, nr. 841/2020; A. PIAZZA, “Le relazioni fra Stato e autonomie territoriali alla prova della prima ondata pandemica da Covid-19”, *Instituzioni del Federalismo: Rivista di studi giuridici e politici* 2020, afl. XLI, nr. 4, (1001) 1007-1009.

³⁷¹ Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria 9 mei 2020, nr. 841/2020, overw. 18.5; C. FASONE, “Coping with Disloyal Cooperation in the Midst of a Pandemic: The Italian Response”, *Verfassungsblog*, 8 maart 2021, www.verfassungsblog.de.

³⁷² Artikel 44 (2) c) Grondwet van Suid-Afrika, 8 mei 1996; C. MURRAY en C. KIRKBY, “South Africa” in A. ALEN en D. HLJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, (1) 91, nr. 167.

³⁷³ Proclamation Declaring a Public Order Emergency, 15 februari 2022, SOR/2022-20; A. COHEN, “Federal Government declares a public order emergency under the Emergencies Act to end disruptions, blockades and the occupation of the city of Ottawa”, *Government of Canada*, 15 februari 2022, www.canada.ca.

eigendomsrechten beperken³⁷⁴, terwijl normaliter de provincies daarvoor bevoegd zijn.³⁷⁵ Op grond van artikel 19 (1) a) en d) *EA* kon de federale overheid in de strijd tegen de blokkades in Ottawa maatregelen opleggen inzake de verplichte terbeschikkingstelling van essentiële goederen aan de overheid³⁷⁶, alsook de bevrozing van activa.³⁷⁷ Deze maatregelen werden niet betwist, ook al raakte dit aan hun bevoegdheden voor burgerlijke rechten en eigendomsrechten. Dit was anders wanneer op grond van impliciete noodbevoegdheden werd geraakt aan dezelfde deelstatelijke materies.³⁷⁸ Uiteraard is het ook wel zo dat de provincies inspraak hadden bij het afkondigen van deze noodtoestand.

81. **Vb. Zwitserland** – Een tweede voorbeeld kan aantonen dat dezelfde conclusie kan worden getrokken, ook al wordt de wettelijke noodtoestand zonder deelstatelijke inspraak afgekondigd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Zwitserse gezondheidsnoodtoestand in de zin van het *Epidemiengesetz*.³⁷⁹ Toch kon ook hier, tijdens de pandemiecrisis, worden vastgesteld dat de deelstaten de federale overheid niet beschuldigden van bevoegdheidsoverschrijdingen. Het kanton Uri legde bijvoorbeeld een avondklok op voor personen ouder dan 65 jaar.³⁸⁰ De dag die daarop volgde, wijzigde de federale overheid haar besluit om zulke maatregelen te vermijden.³⁸¹ Voortaan zouden de kantons geen strengere lockdown-maatregelen op eigen houtje kunnen nemen.³⁸² Dit was beslist in het kader van de “buitengewone situatie” volgens het *Epidemiengesetz* en bijgevolg zonder overleg met de kantons.³⁸³ Uri schikte zich meteen

³⁷⁴ Artikel 19 (1) a) en D) Emergencies Act, R.S.C. 21 juli 1988.

³⁷⁵ Artikel 92 (13) Constitution Act, 29 maart 1867; Supreme Court of Canada 17 april 2009, 32204, Chatterjee v. Ontario, SCR 624; P. PATENAUDE, D. BOYER, G. CARTIER, J.-H. GUAY, D. HOWES, N. LYON, G. TANGUAY en L. B. TREMBLAY, “Canada” in A. ALEN en D. HALJAN (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Kluwer, 1996, (1) 110; P. S. ROULEAU, *Report of the Public Inquiry into the 2022 Public Order Emergency*, Public Order Emergency Commission, vol. 1, 2023, 17.

³⁷⁶ Artikel 7 Emergency Measures Regulations, 15 februari 2022, SOR/2022-21, PC 2022-107.

³⁷⁷ Emergencies Economic Measures Order, 15 februari 2022, SOR/2022-22, PC 2022-108; P. S. ROULEAU, *Report of the Public Inquiry into the 2022 Public Order Emergency*, 2023, Public Order Emergency Commission, vol. 1, 121.

³⁷⁸ Bijvoorbeeld: Supreme Court of Canada 28 juni 1966, Munro v. National Capital Commission, SCR 663.

³⁷⁹ Er is geen formele afkondiging vereist. Artikel 6 en 7 Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, 28 september 2012.

³⁸⁰ Y. WILLI, M. PÜTZ en D. BRAUNSCHWEIGER, “Responding to the COVID-19 Crisis: Transformative Governance in Switzerland”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2020, afl. 0, nr. 0, (1) 8, DOI:10.1111/tesg.12439.

³⁸¹ R. KUENZI, “The virus that paralysed Switzerland”, *Swiss Community*, 25 mei 2020, www.swisscommunity.org; X., “Switzerland bans gatherings of more than five people but curfew avoided”, *The Local*, 20 maart 2020, www.thelocal.ch.

³⁸² Y. WILLI, M. PÜTZ en D. BRAUNSCHWEIGER, “Responding to the COVID-19 Crisis: Transformative Governance in Switzerland”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2020, afl. 0, nr. 0, (1) 9, DOI:10.1111/tesg.12439.

³⁸³ Zie ook *supra* randnr. 111. De maatregel van Uri werd op 19 maart 2020 genomen. De buitengewone situatie duurde van 16 maart 2020 tot 19 juni 2020.

naar het besluit en schafte de avondklok af.³⁸⁴ Opmerkelijk is dat de legitimiteit van het federaal optreden op grond van de noodwetgeving niet in vraag werd gesteld, ook al bezette de federale overheid hiermee zowel concurrerende als exclusieve bevoegdheden van de deelstaten.³⁸⁵ Dit was anders wanneer de federale overheid op grond van een impliciete noodbevoegdheid verregaand binnendrong in het energiebeleid (n. 75).

82. **Vb. Australië** – Een derde voorbeeld kan dit ten slotte bevestigen. De Australische *Biosecurity Act* wordt ook afgekondigd zonder deelstatelijke inspraak. Die noodwetgeving verleent de federale overheid noodbevoegdheden die overlappen met de deelstatelijke bevoegdheden inzake *public health (emergencies)*.³⁸⁶ De verregaande federale inmenging in deelstatelijke bevoegdheidssferen steunt op een genereuze interpretatie van de federale bevoegdheid inzake quarantaine en *external affairs*, namelijk de implementatie van WTO akkoorden.³⁸⁷ Ook die reguliere bevoegdheden werden dus ver uitgerekt, beweerdelijk zelfs verder dan haar grondwettelijke grenzen.³⁸⁸ Nochtans werden de federale maatregelen die werden genomen op basis van deze wet tijdens de pandemiecrisis, niet aangevochten door de deelstaten.³⁸⁹

³⁸⁴ KANTON URI., “Der Regierungsrat akzeptiert den Entscheid des Bundesrats und appelliert an die Urner Bevölkerung, sich zu schützen”, 21 maart 2020, www.ur.ch; M. TAVAKKOLI, F. B. FISCHER, A. KARIM, L. M. LLAMAS, A. RAOOFI, S. ZAFAR, C. S. FRUCHTMAN, D. DE SAVIGNY, A. TAKIAN, M. ANTILLON en D. C. MUÑOZ, “From Public Health Policy to Impact for COVID-19: A Multi-Country Case Study in Switzerland, Spain, Iran and Pakistan”, *International Journal of Public Health* 2022, afl. 67, (1) 8, doi: 10.3389/ijph.2022.1604969.

³⁸⁵ F. UHLMANN en O. AMMAN, “Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look Into the Future”, *Verfassungsblog*, 1 maart 2021, <https://verfassungsblog.de/switzerland-and-the-covid-19-pandemic-a-look-back-and-a-look-into-the-future/>.

³⁸⁶ H. P. LEE, M. W. R. ADAMS, C. CAMPBELL en P. EMERTON, *Emergency Powers in Australia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 202, 205 en 211.

³⁸⁷ H. P. LEE, M. W. R. ADAMS, C. CAMPBELL en P. EMERTON, *Emergency Powers in Australia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 203 en 212.

³⁸⁸ N. ARONEY en M. BOYCE, “The Australian Federal Response to the Covid-19 Crisis” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (298) 301; H. P. LEE, M. W. R. ADAMS, C. CAMPBELL en P. EMERTON, *Emergency Powers in Australia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 210: “Indeed, the *Biosecurity Act* represents in some respects an attempt to shift the constitutional boundaries between the Commonwealth and States with respect to civil emergencies.”; R. WILKINS, “Federalism and the COVID-19 crisis: An Australian Perspective”, *Forum of Federations* 2020, (1) 1: “The constitutional responsibility and the majority of the machinery for dealing with an epidemic or pandemic sits with the States and Territories. (...) But the Federal Government’s role in crisis management has increased to the extent that it would now be seen as a shared responsibility, with the Federal Government playing at least a key coordinating role, if not a leadership role.”

³⁸⁹ A. EDGAR, “Disrupting Administrative Law in a Public Health Crisis”, *The Regulatory Review*, 24 april 2020, <https://www.theregreview.org/2020/04/24/edgar-disrupting-administrative-law-public-health-crisis/>.

2.1.2. Algemene beoordeling

83. Deze eerste interventiemogelijkheid wordt veel gebruikt om uniformiteit te scheppen en snel te kunnen optreden.³⁹⁰ Om zoveel mogelijk bevoegdheidsconflicten te voorkomen, zal de unilaterale centralisatie grondslag moeten vinden in een juridische noodtoestand of noodwetgeving. Zelfs dan zijn er een aantal problemen die opduiken wanneer het crisisbeleid té unilateraal is. Die problemen – die hieronder zullen worden toegelicht – maken dat de federale overheid na verloop van tijd de deelstaten opnieuw meer autonomie geeft door ze aanvullend te laten optreden of minstens te betrekken door middel van overleg.

2.1.2.1. Nood aan expertise

84. **Deelstatelijke expertise** – Een eerste probleem dat opduikt wanneer men al te snel overgaat tot unilaterale centralisatie, is een gebrek aan expertise in hoofde van de federale overheid.³⁹¹ In bovenstaand voorbeeld van Ethiopië is dit uiteraard niet het geval aangezien de federale overheid zelf over de belangrijkste bevoegdheden inzake gezondheidszorg beschikt.³⁹² Bovendien is Ethiopië ook in normale tijden zeer gecentraliseerd georganiseerd³⁹³, waardoor het contrast met de noodtoestand minder groot is dan in eerder gedecentraliseerde staten. Het probleem doet zich dus slechts voor wanneer de federale overheid zich op vreemd terrein begeeft doordat zij zich inlaat met regionale materies waarvoor zij normaliter niet of minder optreedt.

85. **Vb. Spanje** – Dit was bijvoorbeeld het geval in Spanje tijdens de pandemiecrisis.³⁹⁴ Ondanks gezondheidszorg in eerste instantie een bevoegdheid van de deelstaten is³⁹⁵, was er een verregaande centralisatie van de bevoegdheden op federaal niveau onder de juridische

³⁹⁰ A. GAMPER, “Federalism and/in Emergency – a Winter School Defying the Pandemic”, *Science Blogs*, 25 januari 2022, www.eurac.edu; N. J. KNAUER, “The Covid-19 Pandemic and Federalism: Who Decides?”, *Journal of Law and Public Policy* 2022, afl. 32, nr. 1, (1) 7 en 27.

³⁹¹ C. SAUNDERS, *How Federations Responded to Covid-19*, Constitutional INSIGHTS No. 7, Melbourne Forum on Constitution-Building, 2021, 2.

³⁹² Zie randnr. 70; Artikel 51 (3) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 8 december 1994.

³⁹³ C. VAN DER BEKEN, “Ethiopia: From a Centralized Monarchy to a Federal Republic”, *Afrika Focus* 2007, afl. 20, nr. 1-2, (13) 15.

³⁹⁴ S. DE LA SIERRA, “Old Norms and New Challenges in Spain’s Response to Covid-19”, *The Regulatory Review*, 20 mei 2020, www.theregreview.org; M. KÖLLING, “Federalism and the COVID-19 crisis: A perspective from Spain”, *Forum of Federations* 2020, www.forumfed.org.

³⁹⁵ Artikel 148.1 xxi) Constitución Española, 1 oktober 1978; A. NOGUEIRA LÓPEZ en G. D. PASCUAL, “Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Spain”, *Verfassungsblog*, 30 maart 2020, www.verfassungsblog.de; J. TUDELA ARANDA en M. KÖLLING, “Spain (Kingdom of Spain): A Union of Autonomous Communities” in A. GRIFFITHS, R. CHATTOPADHYAY, J. LIGHT en C. STIEREN (eds.), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, (329) 333.

noodtoestand.³⁹⁶ De maatregelen werden niet onderhandeld met de deelstaten, maar in de plaats daarvan unilateraal opgelegd. De keerzijde daarvan was evenwel dat de federale overheid over onvoldoende *know-how* beschikte om een gezondheids crisis te bestrijden, net omdat gezondheidszorg primair een bevoegdheid is van de deelstaten.³⁹⁷ De overheidsaankopen van medische apparatuur werden sterk bekritiseerd door de deelstaten en de media aangezien de levering werd vertraagd door een gebrek aan ervaring van de federale overheid.³⁹⁸ Om die reden zou de federale overheid al snel hebben verklaard haar *mando único* uit te oefenen boven op het dagelijkse beheer door de deelstaten.³⁹⁹ De unilaterale centralisatie was dus niet langer houdbaar.⁴⁰⁰

86. **Vb. Zwitserland** – Bovenstaand probleem doet zich evenzeer voor wanneer de federale overheid optreedt op grond van een reguliere bevoegdheid (eventueel uitgeschreven in noodwetgeving). De federale overheid in Zwitserland was bijvoorbeeld niet in staat om effectieve maatregelen te nemen in de kantonale bevoegdheidsferen. Zij had immers geen kennis over testcapaciteiten, informatiekkanalen, gezondheidsstructuren en opleidingsstructuren.⁴⁰¹ Bovendien miste zij ook heel wat data. Die informatie-asymmetrie is een belangrijke reden om de deelstaten opnieuw meer te betrekken, hetgeen ook is gebeurd.⁴⁰²

³⁹⁶ K. BINDER, M. DIAZ CREGO, G. ECKERT, S. KOTANIDIS, R. MANKO en M. DEL MONTE, *States of emergency in response to the coronavirus crisis: situation in certain Member States*, European Parliamentary Research Service, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI\(2020\)649408_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf); V. A. GARCIA, “El coronavirus (COVID-19): respuestat jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria” in S. M. MACHADO (ed.), *El Coronista del Estado Social y Democrático de Derecho: Coronavirus ... y otros problemas*, Madrid, Portal Derecho, 2020, (6) 16.

³⁹⁷ M. KÖLLING, “Federalism and the COVID-19 crisis: A Perspective from Spain”, *Forum of Federations* 2020, <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/SpainCOVID1.pdf>.

³⁹⁸ A. NOGUEIRA LÓPEZ en G. D. PASCUAL, “Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Spain”, *Verfassungsblog*, 30 maart 2020, www.verfassungsblog.de.

³⁹⁹ M. CASULE en S. PAZOS-VIDAL, “Assessing the Multi-level Government Response to the COVID-19 Crisis: Italy and Spain Compared”, *International Journal of Public Administration* 2021, afl. 44, (994) 998, DOI: 10.1080/01900692.2021.1915330.

⁴⁰⁰ S. GREER, S. ROZENBLUM, M. WISMAR en H. JARMAN, “How have federal countries organized their Covid-19 response?”, 16 juli 2020, <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/07/16/how-have-federal-countries-organized-their-covid-19-response/>.

⁴⁰¹ E. M. BELSER, “Managing the coronavirus pandemic in Switzerland: How federalism went into emergency mode and struggled to get out of it” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (124) 136.

⁴⁰² E. M. BELSER, “Managing the coronavirus pandemic in Switzerland: How federalism went into emergency mode and struggled to get out of it” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (124) 136; D. HALBERSTAM, “Theory, Policy, Law” in M. ROSENFELD en A. SAJÓ (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, (577) 585.

2.1.2.2. Nood aan inachtneming deelstatelijke belangen

87. Het tweede probleem van een té unilateraal gecentraliseerd beleid is dat de deelstatelijke belangen niet in acht worden genomen. Dit zagen we al in Italië waar Calabrië tegenstrijdige maatregelen ging nemen (n. 76). Hieronder zullen nog sprekende voorbeelden volgen van Canada en Zwitserland die aantonen hoe de gebrekkige inachtneming van deelstatelijke belangen kan uitmonden in conflict. Zelfs in het gecentraliseerde India zien we dat de deelstaten niet tevreden zijn met de unilaterale centralisatie, al gaan zij niet zo ver als de deelstaten in gedecentraliseerd Canada en Zwitserland. Behalve bij de juridische noodtoestand, leidden die conflicten er telkens toe dat de deelstaten opnieuw werden betrokken in het beleid.

88. **Vb. Canada** – Een eerste voorbeeld kan worden gevonden in het Canadese klimaatbeleid: “*The federal government’s approach of centralizing the climate crisis and taking the lead for climate change mitigation has sparked conflict with the provincial governments who want their concerns and perspectives taken into account in policy making regarding the issue.*”⁴⁰³ Die door de federale overheid gewenste aanpak bleef dan ook beperkt omwille van het felle verzet van de provincies.⁴⁰⁴ Wanneer de deelstaten hun bezorgdheden niet via overleg kunnen uiten, beginnen de deelstaten veelal zelf verdere maatregelen te nemen op grond van hun eigen bevoegdheden, om zo alsnog tegemoet te komen aan hun belangen. Zo begonnen de Canadese provincies de naar hun mening zwakke federale standaarden aan te vullen met verdergaande regels.⁴⁰⁵ Om die reden werd in Canada een *Canadian Council of Ministers of the Environment* opgericht als alternatief voor de unilaterale centralisatie; een intergouvernementeel forum waarbij de federale en provinciale overheden samenwerken aan een klimaatbeleid.⁴⁰⁶

89. **Vb. Zwitserland** – In Zwitserland ging het kanton Ticino nog een stap verder. In strijd met de federale regelgeving ging Ticino over tot de sluiting van alle bouwsites en de opschorting van alle niet-essentiële activiteiten teneinde de Covid-19-crisis te bestrijden.⁴⁰⁷ De

⁴⁰³ T. SENGUPTA, “Federalism and Climate Change: An Ever-Changing Approach to a Never-Changing Problem?”, *Forum of Federations*, 6 mei 2022, www.forumfedblog.org.

⁴⁰⁴ A. BÉLANGER, “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 23; K. D. MACLELLAN, “Shifting from the traditional to the new political agenda: the changing nature of federal-provincial environmental relations”, *The American Review of Canadian Studies* 1995, afl. 25, nr. 2/3, (323) 333.

⁴⁰⁵ K. J.-A. HARRISON, *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1993, 423.

⁴⁰⁶ A. BÉLANGER, “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 24.

⁴⁰⁷ R. KUENZI, “The virus that paralysed Switzerland”, *Swiss Community*, 25 mei 2020, www.swisscommunity.org.

federale overheid legde Ticino op deze maatregelen af te schaffen, maar Ticino weigerde.⁴⁰⁸ Die laatste was ervan overtuigd dat de federale overheid deze weigering wel zou begrijpen, gelet op de bijzonderheden van hun grondgebied; een heel ander scenario dan in de rest van het land.⁴⁰⁹ Dit bleek een juiste overtuiging, daar de federale overheid het Covid-19-besluit wijzigde en zo de maatregelen van Ticino retroactief legaliseerde.⁴¹⁰ Hiermee werd in het besluit een zogenaamd ‘crisisvenster’ geopend, waardoor de kantons verdere maatregelen konden nemen.⁴¹¹ Doordat duidelijk werd dat federale maatregelen niet blijvend kunnen worden genomen zonder betrokkenheid van de kantons – zowel omwille van het gebrek aan expertise als de assertiviteit van de kantons – kende men de kantons opnieuw meer autonomie toe.⁴¹²

90. **Vb. India** – Ten slotte kan een voorbeeld uit India aantonen dat de deelstaten ook in gecentraliseerde staten een enorme druk kunnen uitoefenen op een unilateraal gecentraliseerd crisisbeleid. De Indiase overheid heeft tijdens de pandemiecrisis maatregelen genomen die normaliter tot de bevoegdheidssfeer van de deelstaten behoren.⁴¹³ Zo heeft de federale overheid maatregelen opgelegd voor wat betreft de duur van de lockdowns en de quarantaineverplichtingen⁴¹⁴, ondanks volksgezondheid en sanitaire aangelegenheden

⁴⁰⁸ F. S. P. JANKOVSKY, “Das Tessiner Corona-Regime verletzt Bundesrecht – die Zeche müsste die regionale Wirtschaft bezahlen”, *Neue Zürcher Zeitung*, 23 maart 2020, www.nzz.ch; R. KUENZI, “The virus that paralysed Switzerland”, *Swiss Community*, 25 mei 2020, www.swisscommunity.org; REPUBLICCA E CANTONE TICINO, “Coronavirus: alcune precisazioni del Consiglio di Stato”, 23 maart 2020, <https://www4.ti.ch>.

⁴⁰⁹ REPUBLICCA E CANTONE TICINO, “Coronavirus: alcune precisazioni del Consiglio di Stato”, 23 maart 2020, <https://www4.ti.ch>: “*l Consiglio di Stato è fiducioso che il Consiglio federale possa comprendere le decisioni prese dal Cantone Ticino*”.

⁴¹⁰ O. AMMANN, “Regulatory Uncertainty Over Emergency Powers in Switzerland”, *The Regulatory Review*, 29 mei 2020, www.theregview.org; Y. WILLI, M. PÜTZ en D. BRAUNSCHWEIGER, “Responding to the COVID-19 Crisis: Transformative Governance in Switzerland”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2020, afl. 0, nr. 0, (1) 9, DOI:10.1111/tesg.12439.

⁴¹¹ E. M. BELSER, “Managing the coronavirus pandemic in Switzerland: How federalism went into emergency mode and struggled to get out of it” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (124) 134; R. FREIBURGHANUS, S. MUELLER en A. VATTER, “Switzerland – Overnight centralization in one of the world’s most federal countries” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to Covid-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (217) 217.

⁴¹² De buitengewone situatie onder het Epidemienegesetz werd ongedaan verklaard. E. M. BELSER, “Managing the coronavirus pandemic in Switzerland: How federalism went into emergency mode and struggled to get out of it” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (124) 136.

⁴¹³ R. JHA, “Impact of the COVID-19 pandemic on India’s federalism”, *Observer Research Foundation*, 27 november 2021, www.orfonline.org; N. SAHOO en A. KUMAR GHOSH, *The COVID-19 Challenge to Indian Federalism*, ORF Occasional Paper No. 322, Observer Research Foundation, 2021, 8; S. SETHI, “Covid-19 and Indian Federalism: Through the Lens of the Disaster Management Act, 2005 and Fiscal Federalism”, *Indian Law Journal*, 2020, <https://www.indialawjournal.org/covid-19-and-indian-federalism.php>.

⁴¹⁴ Order No. 33-4/2020-NDM-1 of the Ministry of Home Affairs, 14 maart 2020.

exclusief behoren tot de deelstatelijke bevoegdheids sfeer.⁴¹⁵ De deelstaten hielden zich aan deze maatregelen, maar het was met tegenzin.⁴¹⁶ Zij wilden immers meer autonomie, zeker aangezien zij geconsulteerd zouden moeten worden volgens de *DMA*, wat helaas niet gebeurde.⁴¹⁷ Uiteindelijk heeft de federale overheid de bevoegdheden die zij naar zich had getrokken, opgegeven.⁴¹⁸ De federale overheid realiseerde zich dat zo'n gecentraliseerde crisisaanpak moeilijk vol te houden was: enerzijds omwille de aard en de dynamiek van de pandemie, maar anderzijds ook omwille van de toenemende druk van de deelstaten die om meer autonomie vroegen.⁴¹⁹ Als gevolg daarvan erkende de federale overheid de vitale rol van de deelstaten bij het opzetten van een doeltreffende crisisrespons.⁴²⁰ De bevoegdheid waarover de deelstaten normaliter beschikken om de quarantaineverplichtingen en lockdownregels naar eigen behoren vorm te geven, kwam opnieuw toe aan de deelstaten. De federale overheid heeft voortaan slechts een adviserende rol gespeeld.⁴²¹

2.1.2.3. Conclusie

91. **Uitzonderlijke interventie** – In een federale staatsstructuur mogen én kunnen de deelstaten niet terzijde worden geschoven, ook niet in geval van crisissen. Ten eerste kunnen de deelstaten niet uit het crisisbeleid worden gedacht aangezien de houding van de deelstaten ten opzichte van het federale beleid belangrijk is. Zoals de voorbeelden van onder meer Italië en Zwitserland aantonen, betekent een federaal beleid immers niet veel wanneer de deelstaten in conflict treden met de federale overheid. Federale regels worden in dat geval genegeerd en conflicterende maatregelen kunnen opduiken. Enerzijds is het dus belangrijk om bevoegdheidsbetwistingen door de deelstaten te vermijden. In dat opzicht lijken de juridische noodtoestand en noodwetgeving het meest resistent. Anderzijds kunnen er dan nog steeds

⁴¹⁵ Section 6 List II, Seventh Schedule, The Constitution of India, 26 november 1949; N. SAHOO en A. KUMAR GHOSH, *The COVID-19 Challenge to Indian Federalism*, ORF Occasional Paper No. 322, Observer Research Foundation, 2021, 6.

⁴¹⁶ N. SAHOO en A. KUMAR GHOSH, *The COVID-19 Challenge to Indian Federalism*, ORF Occasional Paper No. 322, Observer Research Foundation, 2021, 15.

⁴¹⁷ Section 11 (2) Disaster Management Act, 23 december 2005; S. SETHI, "Covid-19 and Indian Federalism: Through the Lens of the Disaster Management Act, 2005 and Fiscal Federalism", *Indian Law Journal*, 2020, <https://www.indialawjournal.org/covid-19-and-indian-federalism.php>.

⁴¹⁸ N. SAHOO en A. KUMAR GHOSH, *The COVID-19 Challenge to Indian Federalism*, ORF Occasional Paper No. 322, Observer Research Foundation, 2021, 9.

⁴¹⁹ N. SAHOO en A. KUMAR GHOSH, *The COVID-19 Challenge to Indian Federalism*, ORF Occasional Paper No. 322, Observer Research Foundation, 2021, 9.

⁴²⁰ N. SAHOO en A. KUMAR GHOSH, *The COVID-19 Challenge to Indian Federalism*, ORF Occasional Paper No. 322, Observer Research Foundation, 2021, 24, voetnoot 47; S. SHAKIL, "Centre gives charge to states on lockdown 4.0: Here's what's allowed what's not", *The New Indian Express*, 17 mei 2020, www.newindianexpress.com.

⁴²¹ N. SAHOO en A. KUMAR GHOSH, *The COVID-19 Challenge to Indian Federalism*, ORF Occasional Paper No. 322, Observer Research Foundation, 2021, 24, voetnoot 47.

conflicten ontstaan als gevolg van een gebrekkige inachtneming van de deelstatelijke belangen, ondanks de federale noodbevoegdheid *an sich* niet wordt betwist. Hieraan bezwijken alle noodbepalingen, behalve de juridische noodtoestand. Al is gebleken dat Tigray haar strengere maatregelen van voordien toch ook handhaafde gedurende de juridisch noodtoestand in Ethiopië (n. 70). Ondanks dit geenszins een conflict betrof, duidt het er toch ook op dat de deelstaten ook willen optreden teneinde hun lokale noden wensen te vervullen. Ten tweede – zelfs al zouden de deelstaten zeer onderdanig zijn aan de federale overheid zoals tijdens de juridische noodtoestand en vinden er op generlei wijze bevoegdheidsconflicten plaats – sneuvelt het té unilateraal beleid van de federale overheid vaak omdat er nood is aan de deelstatelijke expertise en kennis.

We zien dan ook dat vele federale overheden na verloop van tijd de bevoegdheden die ze eerst hadden overgenomen, opnieuw laten toekomen aan de deelstaten.⁴²² Een grotere betrokkenheid van de deelstaten zal een cultuur van crisisbeheersing creëren die kan inspelen op verschillende territoriale situaties en behoeften, hetgeen op zijn beurt leidt tot een bredere aanvaarding van maatregelen.⁴²³ Dit betekent dat de processen van crisisbeheersing moeten worden aangepast aan de pluriforme samenleving.⁴²⁴

De bevinding dat de deelstaten zoveel mogelijk moeten worden betrokken, neemt natuurlijk niet weg dat deze interventiemogelijkheid wel ook voordelen heeft. Het mag immers niet uit het oog worden verloren dat vele landen hun noodrecht activeren omwille van de nood aan een snelle en uniforme response (n. 66). Wat deze bevindingen wél suggereren, is dat deze interventiemogelijkheid zou moeten worden beperkt tot het strikt noodzakelijke en dus van een eerder uitzonderlijke aard zou moeten zijn. Het volgende citaat vat dit goed samen:

“It is true that the State had to consider the need for a unitary management of the epidemic throughout the country and the urgency to act quickly. It is also true, however, that an excessive sacrifice of regional autonomy and of the constitutional principle of loyal cooperation between the State and the Regions is not admissible”(eigen onderlijning).⁴²⁵

⁴²² Zie voorbeelden van Canada (n. 88), Zwitserland (n. 89) en India (n. 90).

⁴²³ N. DE PALMENAER, “Federalism in crisis?”, *Science Blogs*, 22 februari 2022, <https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/federalism-in-crisis>.

⁴²⁴ N. DE PALMENAER, “Federalism in crisis?”, *Science Blogs*, 22 februari 2022, <https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/federalism-in-crisis>.

⁴²⁵ G. MARCHETTI, “The Management of the Coronavirus Emergency by the Italian Government and the Relationship between State and Regions”, *Athens Journal of Law* 2021, afl. 7, nr. 2, (129) 139.

2.2. Coördinerende rol

92. Bovenstaande conclusie in acht genomen, bewegen we weg van unilaterale centralisatie en kijken we hoe de beleidsmakers de deelstaten alsnog kunnen betrekken in het crisisbeleid. Bij deze tweede interventiemogelijkheid gaat de federale overheid ook transversaal optreden, maar in samenwerking met de deelstaten. Allereerst zullen de verschillende noodbepalingen worden beoordeeld op hun vermogen om bij te dragen aan een efficiënte coördinatie (2.2.2.). Ten slotte volgt een algemene beoordeling van een gecoördineerd crisisbeleid (2.2.3.).

2.2.1. Beoordeling in functie van de noodbepalingen

93. Eerst zullen de verschillende noodbepalingen worden beoordeeld op hun vermogen om coördinatie te faciliteren. De expliciete noodbevoegdheid wordt echter buiten beschouwing gelaten omdat in het beperkte gebruik ervan geen coördinatie werd aangetroffen. Bovendien kan onmogelijk worden ingegaan op alle bouwstenen voor een efficiënte samenwerking. Om die reden zal voornamelijk worden gefocust op de coördinatiestructuur. Coördinatiestructuren – waarin vertegenwoordigers van de federale en deelstatelijke overheden kunnen communiceren – worden in de rechtsleer immers essentieel geacht.⁴²⁶

2.2.1.1. Juridische noodtoestand

94. **Geen/gebrekkige coördinatie** – Uit de rechtsvergelijkende studie blijkt dat er quasi nooit wordt gecoördineerd onder de juridische noodtoestand. Bijna steeds leidt de afkondiging tot een concentratie van bevoegdheden in de federale overheid.⁴²⁷ In Spanje werd er weliswaar een poging gedaan tot coördinatie, zij het uit praktische noodzaak omwille van het gebrek aan expertise. Doordat het *mando único* slechts boven op het dagelijks beheer van de deelstaten werd uitgevoerd, kregen die laatste een zekere beweegruimte.⁴²⁸ Het gevolg hiervan was echter dat de crisisreacties verschilden in de zeventien deelstaten.⁴²⁹ Ondanks Real Decreto 463/2020 niet voorzag in coördinatie tussen de federale en deelstatelijke overheden, zijn er

⁴²⁶ D. ALLAIN-DUPRÉ, I. CHATRY, A. KORNPORST en M.-V. MICHALUN, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, OECD Contribution, 2020, 68.

⁴²⁷ E. BUMER, “Emergency Powers” in X., *International IDEA Constitution-Building Primer*, Stockholm, International IDEA, 2018, 25-26; W. VERRIJDT, *The state of emergency in Belgian constitutional law*, 2020, 2.

⁴²⁸ Zie randnr. 85; M. ERKOREKA, M. GRAU CREUS en M. KÖLLING, “Decentralisation and COVID-19. Stress-testing the Spanish territorial system” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (33) 41.

⁴²⁹ M. KÖLLING, “COVID-19 and Federalism in Spain” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (208) 211.

later toch coördinatiemaatregelen getroffen.⁴³⁰ Dit gebeurde op basis van Real Decreto-ley 21/2020.⁴³¹ Coördinatie verliep erg moeizaam aangezien de federale overheid amper operationele data kon verkrijgen.⁴³² De juistheid van die data is belangrijk want hoe minder accuraat de data is, hoe moeilijker het is om daadkrachtig te reageren op de pandemie.⁴³³ Als gevolg hiervan weerspiegelde de officiële data slechts een beperkt deel van de realiteit. Bijgevolg kon de federale overheid geen coördinerende rol op zich nemen. Een belangrijke les die de Spaanse beleidsmakers leerden van de pandemie, is dat ze de coördinatie tussen de deelstaten en de federale overheid moeten verbeteren.⁴³⁴ Bovendien bleef het crisisbeleid nog steeds erg gecentraliseerd. De deelstaten moesten het einde van de noodtoestand – die zes keer werd verlengd⁴³⁵ – afwachten eer ze hun bevoegdheden terugkregen.⁴³⁶

2.2.1.2. Impliciete noodbevoegdheid

95. **Coördinatie hangt af van eerdere samenwerking** – Wanneer de federale overheid transversaal optreedt op grond van een impliciete noodbevoegdheid, neemt zij daarentegen wel vaak een coördinerende rol op zich. De efficiëntie van die coördinatie hangt dan voornamelijk af van de eerdere samenwerking. In duale stelsels is de samenwerking vaak weinig structureel, maar eerder vrijwillig.⁴³⁷ Als gevolg daarvan loopt de coördinatie niet altijd even vlot. Dit was bijvoorbeeld het geval in het duale Ethiopië tijdens de pandemiecrisis.⁴³⁸ Vooraleer de

⁴³⁰ M. ALEJANDRA ANCIRA TORRES en S. GARCIA PÉREZ, “IFRC COVID-19 Emergency Decree Research Spain”, *IFRC*, 1, https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-03/COVID-19%20Emergency%20Decree%20Research%20-%20Spain.pdf.

⁴³¹ Real Decreto-ley 21/2020 de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, 9 juni 2020.

⁴³² M. ERKOREKA, M. GRAU CREUS en M. KÖLLING, “Decentralisation and COVID-19. Stress-testing the Spanish territorial system” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (33) 40.

⁴³³ F. J. SANCHEZ, *The political management of the Covid-19 crisis in Spain*, Murcia, Foundation Robert Schuman, 2020, (1) 3.

⁴³⁴ F. J. SANCHEZ, *The political management of the Covid-19 crisis in Spain*, Murcia, Foundation Robert Schuman, 2020, (1) 3.

⁴³⁵ Real Decreto 476/2020 por el que se prorroga el estado de alarma, 28 maart 2020; Real Decreto 487/2020 por el que se prorroga el estado de alarma, 10 april 2020; Real Decreto por el que se prorroga el estado de alarma, 24 april 2020; Real Decreto 537/2020 por el que se prorroga el estado de alarma, 8 mei 2020; Real Decreto 537/2020 por el que se prorroga el estado de alarma, 22 mei 2020; Real Decreto 555/2020 por el que se prorroga el estado de alarma, 5 juni 2020.

⁴³⁶ M. CASULE en S. PAZOS-VIDAL, “Assessing the Multi-level Government Response to the COVID-19 Crisis: Italy and Spain Compared”, *International Journal of Public Administration* 2021, afl. 44, (994) 998, DOI: 10.1080/01900692.2021.1915330.

⁴³⁷ K. REYBROUCK, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Een moderne benadering van de duale fundamenteën*, doctoraatsthesis, Rechten KU Leuven, 2022, 30.

⁴³⁸ Ethiopië volgt de logica van het duale federalisme: Z. AYITENEW AYELE en Y. TESFAYE FESSHA, “Controlling Public Health Emergencies in Federal Systems” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (319) 321; 20, A. S. BEKELE, “The Enforcement of Federal Laws in States in Ethiopian Ethnic Federalism: The Deadlock between the Federal

juridische noodtoestand werd afgekondigd, wou de federale overheid samenwerken met de deelstaten. Zij wou een coördinerende rol op zich nemen op grond van haar exclusieve bevoegdheid om internationale standaarden en basiscriteria voor volksgezondheid vast te leggen, alsook om een algemeen beleid te formuleren voor economische en sociale materies.⁴³⁹ Dit komt dus neer op een kaderbevoegdheid, waarbij het kader verder kan worden aangevuld door de deelstaten.⁴⁴⁰ Die laatsten hebben op hun beurt de bevoegdheid om een eigen economisch en sociaal beleid te voeren en strategieën en plannen te formuleren.⁴⁴¹ De intentie om te coördineren was er, een formeel forum voor intergouvernementele relaties ontbrak evenwel.⁴⁴² Bijgevolg verliep alle coördinatie en communicatie doorheen informele en *ad hoc* kanalen. Zo onderhield de federale minister voor Gezondheid contacten met de federale gezondheidsbureaus, dewelke op hun beurt contact onderhielden met de deelstatelijke gezondheidsbureaus.⁴⁴³ Door het ontbreken van een geïnstitutionaliseerd coördinatiemechanisme, verliep de coördinatie erg ongestructureerd. Zo miste het rapport van de federale minister voor Gezondheid enkele deelstatelijke rapporten.⁴⁴⁴

96. **(In)formeel** – In het coöperatieve Duitsland⁴⁴⁵ volstonden informele coördinatieprocessen daarentegen wel. De reden hiervoor is dat er in Duitsland ook in normale omstandigheden regelmatig informele meetings worden gehouden tussen de Bund en de Länder.⁴⁴⁶ Die informele meetings werden ook gehouden tijdens de pandemiecrisis en vormde de kern van de coördinatie.⁴⁴⁷ Nochtans wordt de aanwezigheid van een intergouvernementele

Government and the Tigray Regional State on the New Law of Boundaries and Identity Issues”, *European Scientific Journal* 2019, afl. 15, nr. 20, (18) 19.

⁴³⁹ Artikel 51 (2) en (3) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 8 december 1994.

⁴⁴⁰ A. FISEHA en Z. AYELE, “Concurrent Powers in the Ethiopian Federal System” in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (241) 248, randnr. 3.3.

⁴⁴¹ Artikel 52 (2) c) Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 8 december 1994.

⁴⁴² Z. AYITENEW AYELE, “Federalism and the COVID-19 crisis: crisis from the perspective from Ethiopia” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (76) 79; K. WAKJIRA, “Institutionalization of IGR in the Ethiopian Federation: Towards Cooperative or Coercive Federalism?”, *Ethiopian Journal of Federal Studies* 2017, afl. 4, nr. 2, (121) 121.

⁴⁴³ Z. AYITENEW AYELE, “Federalism and the COVID-19 crisis: crisis from the perspective from Ethiopia” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022 (76) 79.

⁴⁴⁴ Z. AYITENEW AYELE, “Federalism and the COVID-19 crisis: crisis from the perspective from Ethiopia” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022 (76) 81.

⁴⁴⁵ T. A. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 45.

⁴⁴⁶ K. KUHN en I. MORLINO, “Decentralisation in Times of Crisis: Asset Or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19”, *Swiss Political Science Review* 2022, afl. 28, (105) 110.

⁴⁴⁷ K. KUHN en I. MORLINO, “Decentralisation in Times of Crisis: Asset Or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19”, *Swiss Political Science Review* 2022, afl. 28, (105) 110.

raad als essentieel beschouwd om het federale machtsevenwicht te handhaven.⁴⁴⁸ Bijgevolg zouden informele coördinatieprocessen zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Gelukkig zijn de meeste coöperatieve stelsels wel voorzien van intergouvernementele fora. Zo kent Duitsland negen structuren die de verticale coördinatie faciliteren, waaronder de *Ministerpräsidentenkonferenz*.⁴⁴⁹ Zwitserland kent maar liefst negentien fora op nationaal niveau.⁴⁵⁰

97. Toch waren ook traditioneel duale stelsels zoals Australië en Canada geslaagd in het opzetten van een gecoördineerd beleid. In Canada werd de intergouvernementele samenwerking tijdens de pandemie vergemakkelijkt doordat er al een dicht netwerk van federaal-deelstatelijke betrekkingen bestond.⁴⁵¹ Zo dient het *Public Health Agency of Canada* als forum waarin intergouvernementele overeenkomsten worden ontwikkeld die een kader vormen voor de uitwisseling van informatie en bijstand.⁴⁵² In Australië kon gebruik worden gemaakt van *Council of Australian Governments*⁴⁵³, al werd dat forum meteen vervangen door het nieuwe *National Cabinet*.⁴⁵⁴ In het *National Cabinet* werden nationale principes uiteengezet die verder uitgewerkt werden door de deelstaten.⁴⁵⁵ Deze federale stelsels zijn, hoewel traditioneel dual, van een (meer) coöperatieve aard geworden doorheen de jaren.⁴⁵⁶

⁴⁴⁸ J. SCHNABEL, *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 4.

⁴⁴⁹ J. SCHNABEL, *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 20.

⁴⁵⁰ J. SCHNABEL, *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 21.

⁴⁵¹ R. CHATTOPADHYAY en F. KNÜPLING, “Comparative summary” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (277) 285-287.

⁴⁵² J. POIRIER en J. MICHELING, “Facing the coronavirus pandemic in the Canadian Federation. Reinforced dualism and muted cooperation?” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (200) 205.

⁴⁵³ J. SCHNABEL, *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 18; A. TIERNAN, “The Council for the Australian Federation: A New Structure of Australian Federalism”, *The Australian Journal of Public Administration* 2008, afl. 67, nr. 2, (122) 123.

⁴⁵⁴ D. C. DOWNEY en W. M. MYERS, “Federalism, Intergovernmental Relationships, and Emergency Response: A Comparison of Australia and the United States”, *American Review of Public Administration* 2020, afl. 50, nr. 6, (526) 531; H. MCLEAN en B. HUF, *Emergency Powers, Public Health and COVID-19*, Melbourne, Parliamentary Library & Information Service, 2020, 16; T. TULICH en M. RIZZI, “Cooperative Federalism, Soft Governance and Hard Laws in Australia’s State of Emergency”, *Verfassungsblog*, 10 april 2020, <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-australia/>.

⁴⁵⁵ H. MCLEAN en B. HUF, *Emergency Powers, Public Health and COVID-19*, Melbourne, Parliamentary Library & Information Service, 2020, 17.

⁴⁵⁶ Australië: R. FRENCH, “Co-Operative Federalism” in C. SAUNDERS en A. STONE (eds.), *The Oxford Handbook of the Australian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2018, (807) 812-813. Canada: J.-F. GAUDREAU-DESBIENS en J. POIRIER, “From Dualism to Cooperative Federalism and Back? : Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism” in P. OLIVER, P. MACKLEM en N. DES ROSIERS, (eds.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, (391) 400-

Het succes van een gecoördineerd crisisbeleid hangt dus af van de mate waarin er ook buiten crisissituaties wordt samengewerkt.

2.2.1.3. Noodwetgeving

98. **Coördinatie faciliteren** – Noodwetgeving kan coördinatie evenwel faciliteren door op voorhand te voorzien in een formele coördinatiestructuur. De Zuid-Afrikaanse *DMA* voorziet zo in het *Intergovernmental Committee on Disaster Management* waarin de verschillende beleidsniveaus samenkomen.⁴⁵⁷ Dat comité is verantwoordelijk voor het opzetten van een nationaal kader voor rampenbeheersing dat moet zorgen voor een geïntegreerde aanpak door alle nationale en deelstatelijke overheden.⁴⁵⁸ Deze structuren lagen binnen handbereik en konden worden gebruikt voor een gecoördineerde respons op onder meer de energiecrisis⁴⁵⁹ en de overstromingen.⁴⁶⁰

99. **Té formeel?** – Wanneer het daarentegen gaat om specifieke noodwetgeving, komt er soms kritiek op het gegeven dat elke soort noodtoestand een eigen coördinatiestructuur nog heeft. Dit was bijvoorbeeld zo in Zwitserland. Energie, het transport daarvan en de nationale economische voorraad is in Zwitserland voornamelijk een federale kaderbevoegdheid.⁴⁶¹ Op basis daarvan is er een wet aangenomen die de ‘staat van energietekort’ regelt.⁴⁶² Het energiecrisisbeleid van de federale overheid viel echter niet in de smaak bij de kantons; ze werden zelden geconsulteerd en ontvingen nauwelijks informatie.⁴⁶³ Nochtans leerde de Covid-19-crisis dat coördinatie een essentiële voorwaarde was om crises effectief te beheersen.⁴⁶⁴ Om die reden werd dan ook een nieuwe intergouvernementele

405; F. PALERMO en K. KÖSSLER, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, London, Hart Publishing, 2017, 145.

⁴⁵⁷ Artikels 4, 5 en 8 Disaster Management Act, *Government Gazette* 15 januari 2003, nr. 98; Mthonjaneni Disaster Management Plan, 2018-2022, 29, <https://www.mthonjaneni.org.za/wp-content/uploads/2019/03/Mthonjaneni-Disaster-Management-Plan-2017-Final.pdf>.

⁴⁵⁸ P. G. D. CHAKRABARTI, *Federalism and Disaster Management*, Ontario, Forum of Federations, 2012, 11.

⁴⁵⁹ N. MNUKWA, “Government issues Disaster Management Regulations pertaining to the impact of Severe Electricity Supply Constraints”, *South African Government*, 28 februari 2023, <https://www.gov.za/speeches/government-communications-disaster-management-regulations-pertaining-impact-severe>.

⁴⁶⁰ V. MAGWEYNA, “Government declares national state of disaster to enable intensive response to widespread floods”, *The Presidency Republic of South Africa*, www.thepresidency.gov.za.

⁴⁶¹ Artikels 89 (2), 91 en 102 Constitution fédérale de la Confédération suisse, 18 april 1999.

⁴⁶² Loi fédérale sur l’approvisionnement économique du pays, 17 juni 2016.

⁴⁶³ X., “Swiss government prepares energy crisis unit”, 19 september 2020, <https://www.swissinfo.ch/eng/politics/swiss-government-prepares-energy-crisis-unit/47911474>.

⁴⁶⁴ CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX, “COVID-19: Les cantons proposent d’améliorer la gestion de crise”, 6 mei 2022, www.kdk.ch; LE CONSEIL FÉDÉRAL, *Rapport final de la Conférence des gouvernements cantonaux sur la « Collaboration Confédération – cantons durant l’épidémie de COVID-19 »*, *Position du Conseil fédéral*, 12 oktober 2022, www.admin.ch.

crisisbeheersingscommissie ingevoerd “*L'état-major de crise Pénurie d'énergie*”.⁴⁶⁵ Deze praktijk krijgt kritiek, daar bij elke nieuwe crisis nieuwe structuren moeten worden gecreëerd.⁴⁶⁶ Bijgevolg zijn algemene overlegstructuren wenselijk.

100. Bovendien voorziet noodwetgeving soms ook in het opstellen van een crisisplan. De federale overheid in Australië kan ingevolge de afkondiging van een noodtoestand intergouvernementele plannen, overeenkomsten en raamwerken opstellen teneinde een gecoördineerd aanpak te verzekeren.⁴⁶⁷ Zo ook voorzien de Indiase⁴⁶⁸ en de Zuid-Afrikaanse⁴⁶⁹ DMA in de voorbereiding van een crisisplan dat wordt gemonitord door de federale overheid. In Zuid-Afrika werd bijvoorbeeld een plan opgesteld om de natuurrampen in Langeberg te bestrijden.⁴⁷⁰ In dat plan worden dan onder meer de bevoegdheden voor de verschillende geïdentificeerde risico's verdeeld over de verschillende beleidsniveaus.⁴⁷¹ Regelmatig wordt dat plan dan geüpdatet in overeenstemming met de richtlijnen van de federale overheid.⁴⁷²

2.2.2. Algemene beoordeling

101. Uit het bovenstaande is gebleken dat alleen de impliciete noodbevoegdheid en de noodwetgeving coördinatie mogelijk maken. Hoewel de efficiëntie van het gecoördineerde crisisbeleid voornamelijk afhangt van de eerdere samenwerking tussen de federale en deelstatelijke overheden, kan noodwetgeving faciliterende structuren en crisisplannen ter beschikking stellen. Hieronder zal vervolgens worden besproken wat de voor- en nadelen zijn van een dergelijke samenwerking.

2.2.2.1. Inachtneming deelstatelijke belangen

102. **Minder conflicten** – Eerst en vooral laat een gecoördineerd crisisbeleid de deelstaten toe hun belangen kenbaar te maken. Op die manier kan er dus worden tegemoetgekomen aan

⁴⁶⁵ LE CONSEIL FÉDÉRAL, “Énergie: le Conseil fédéral approuve l’institution de l’état-major de crise Pénurie d’énergie”, 30 september 2022, www.admin.ch.

⁴⁶⁶ R. GUEISSAZ, “Les cantons critiquent vivement le Conseil fédéral pour sa gestion de la crise de l'énergie”, RTS, 16 september 2022, <https://www.rts.ch/info/suisse/13360674-les-cantons-critiquent-vivement-le-conseil-federal-pour-sa-gestion-de-la-crise-de-lenergie.html>.

⁴⁶⁷ H. MCLEAN en B. HUF, *Emergency Powers, Public Health and COVID-19*, Melbourne, Parliamentary Library & Information Service, 2020, 9.

⁴⁶⁸ P. G. D. CHAKRABARTI, *Federalism and Disaster Management*, Ontario, Forum of Federations, 2012, 9.

⁴⁶⁹ Artikel 19 Disaster Management Act, *Government Gazette* 15 januari 2003, nr. 98.

⁴⁷⁰ Disaster Management Plan 2021/2022, <https://www.langeberg.gov.za/langeberg-documents-and-notices/publications/policies/policies-2021-2022-1/4058-draft-dm-plan-1-2021-2022-1/file>.

⁴⁷¹ Disaster Management Plan 2021/2022, 27, <https://www.langeberg.gov.za/langeberg-documents-and-notices/publications/policies/policies-2021-2022-1/4058-draft-dm-plan-1-2021-2022-1/file>.

⁴⁷² Laatste nieuw plan: Disaster Management Plan 2022/23, <https://www.langeberg.gov.za/langeberg-documents-and-notices/publications/idp/idp-2022-2023/draft-idp-related-policies-2022-2023/community-services-policies/4254-disaster-management-plan-2022-2023/file>.

de deelstatelijke belangen en noden. In Italië was dit tijdens de pandemiecrisis erg duidelijk geworden: “*Greater consultation, moreover, would have allowed the Government to take into greater consideration (...) the needs of individual Regions that have been most affected by the pandemic. Instead, the Government (...) preferred to deal with the emergency in a uniform way, providing for the same measures in all Regions, and unilaterally, in the absence of a real agreement with the latter. The Regions have reacted to State centralisation by adopting, (...), many ordinances that were not always in line with the indications of the Government.*”⁴⁷³ OECD concludeerde overigens in haar rechtsvergelijkende studie dat coördinatie en het nemen van gezamenlijke beslissingen bevorderlijk is voor de acceptatie van maatregelen.⁴⁷⁴ Samenwerking is in dat opzicht dus het beste middel om conflicten in verband met beweerdelijke bevoegdheidsoverschrijdingen en dus ook tegenstrijdige maatregelen te voorkomen.⁴⁷⁵

2.2.2.2. Differentiatie of patchwork?

103. **Differentiatie met zekere consistentie** – Ten tweede maakt een gecoördineerde beleidsvorm, meer bepaald *gecoördineerde decentralisatie*⁴⁷⁶, differentiatie mogelijk. Dit is uiteraard ook mogelijk in geval van een unilateraal gedecentraliseerd beleid waarbij de federale overheid zich niet inlaat met deelstatelijke materies. Echter is gebleken dat unilaterale decentralisatie leidt tot een lappendeken van inconsistente maatregelen (n. 64). Bijgevolg is er nood aan federale (minimum)normen die enige consistentie kunnen brengen in de crisisreactie. Zo kan bijvoorbeeld, zoals in Duitsland, de federale overheid het wetgevend kader opstellen dat vervolgens wordt uitgevoerd door de deelstaten. Daarnaast is het mogelijk dat de federale overheid zelf normen aanneemt en uitvoert, die vervolgens door de deelstaten kunnen worden aangevuld. Nochtans is het ook niet wenselijk om de deelstaten gewoon federale normen te laten aanvullen zonder verdere coördinatie. Zowel in Zwitserland als in Italië, waar de deelstaten tijdens de pandemiecrisis de bevoegdheid kregen om aanvullend op te treden, is het belang van coördinatie gebleken.⁴⁷⁷ Het gebrek aan coördinatie resulteerde niet alleen in

⁴⁷³ G. MARCHETTI, “The Management of the Coronavirus Emergency by the Italian Government and the Relationship between State and Regions”, *Athens Journal of Law* 2021, afl. 7, nr. 2, (129) 139.

⁴⁷⁴ D. ALLAIN-DUPRÉ, I. CHATRY, A. KORNPORST en M.-V. MICHALUN, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, OECD Contribution, 2020, 68.

⁴⁷⁵ R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems: Third Edition*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2008, 128.

⁴⁷⁶ N. BEHNKE en S. MUELLER, “The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison”, *Regional & Federal Studies* 2017, afl. 27, nr. 5, (507) 508-509.

⁴⁷⁷ Italië: Artikel 1.16 Decreto-Legge n. 33 del 16 maggio 2020 misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, *Gazzetta Ufficiale* 16 mei 2020, nr. 125; A. PIAZZA, “Le relazioni fra Stato e

tegenstrijdige maatregelen tussen de deelstaten onderling, maar daarenboven in overlappende en eveneens tegenstrijdige maatregelen van de federale overheid.⁴⁷⁸ Federale en deelstatelijke maatregelen met een verschillende inhoud over hetzelfde onderwerp werden aldus over elkaar heen bevolen.⁴⁷⁹ Om die reden werd in het kader van de pandemiecrisis een gecoördineerde beleidsvorm geprezen omdat het leidt tot een meer consistente crisisreactie.⁴⁸⁰

104. **Inherent patchwork** – Ondanks coördinatiemaatregelen van de federale overheid de gedecentraliseerde crisisrespons weliswaar in grote mate kan stroomlijnen, zal er nog steeds een *patchwork* van maatregelen zijn. Dat is immers inherent aan differentiatie. Nochtans is er soms behoefte aan uniformiteit. Die behoefte ervaarden de Duitse beleidsmakers bijvoorbeeld tijdens de pandemiecrisis. De federale overheid had er weliswaar het wetgevend kader opgesteld, maar de uitvoering ervan kwam toe aan de deelstaten. Dat leidde ertoe dat in de zestien verschillende Länder verschillende maatregelen golden.⁴⁸¹ De kritiek op het gedecentraliseerde crisisbeleid gaf aanleiding tot de vraag naar een sterker federaal leiderschap.⁴⁸² De critici verwezen naar Zwitserland waar de federale overheid de implementatievrijheid voor de deelstaten wél had uitgeschakeld tijdens de wettelijke

autonomie territoriali alla prova della prima ondata pandemica da Covid-19”, *Instituzioni del Federalismo: Rivista di studi giuridici e politici* 2020, afl. XLI, nr. 4, (1001) 1007-1009. Zwitserland: F. UHLMANN en O. AMMAN, “Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look Into the Future”, *Verfassungsblog*, 1 maart 2021, <https://verfassungsblog.de/switzerland-and-the-covid-19-pandemic-a-look-back-and-a-look-into-the-future/>.

⁴⁷⁸ C. EISENRING, “Rezept gegen die Corona-Krise: Ein Hoch auf den Flickenteppich”, *Neue Zürcher Zeitung*, 24 november 2020, <https://www.nzz.ch/meinung/ein-hoch-auf-den-flickenteppich-ld.1587541?reduced=true>; N. PFENDLER, “Kantönligeist statt Geschlossenheit: Das Coronavirus verwandelt die Schweizer Bildungslandschaft in einen Flickenteppich”, *Neue Zürcher Zeitung*, 20 april 2020, <https://www.nzz.ch/meinung/coronavirus-schweizer-bildungslandschaft-wird-zum-flickenteppich-ld.1554441?reduced=true>.

⁴⁷⁹ C. MIRABELLI, “Prima riforma da fare/sulla salute ultima parola allo stato: non alle regioni”, *Il Messaggero*, 2 april 2020, https://www.ilmessaggerocasa.it/news/casa-news/coronavirus_sulla_salute_ultima_parola_allo_stato_non_alle_regioni/5147060.html.

⁴⁸⁰ J. SCHNABEL en Y. HEGELE, “Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland”, *Publius: The Journal of Federalism* 2021, afl. 52, nr. 4 (537) 537.

⁴⁸¹ N. BEHNKE, “Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse”, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2020, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/314343/foederalismus-in-der-corona-krise/>; B. BOHRN, *Federalism in Crisis: U.S. and German Responses to the COVID-19 Pandemic*, Washington, Bertelsmann Foundation, 2021, 73; B. WASSENBERG, “Cooperative Federalism or Flickenteppich (Patchwork)? Crisis Management during the COVID-19 Pandemic in the Federal Republic of Germany, a Comparative Approach with Regard to France” in V. MOLINARI en P.-A. BEYLIER (eds), *COVID-19 in Europe and North America: Policy Responses and Multi-Level Governance*, Boston, de Gruyter, 2020, (69) 73 en 75.

⁴⁸² F. HATTKKE en H. MARTIN, “Collective action during the Covid-19 pandemic: The case of Germany’s fragmented authority”, *Administrative Theory & Praxis* 2020, afl. 42, nr. 4, (614) 620; P. THIELBÖRGER, “Germany – Federalism in Action” in M. C. KETTEMANN en K. LACHMAYER (eds.), *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, Oxford, Hart Publishing, 2021, (91) 103.

noodtoestand.⁴⁸³ Ook daar leidde de aanvankelijke implementatievrijheid tot “*highly divergent implementation styles*”.⁴⁸⁴ Als gevolg daarvan werd §5 van het Duitse *ifSG* gewijzigd teneinde de bevoegdheden van de federale overheid uit te breiden.⁴⁸⁵ Voortaan kan een epidemische noodtoestand worden afgekondigd door de Bundestag waardoor vervolgens unilaterale maatregelen kunnen worden genomen én uitgevoerd door de federale overheid.⁴⁸⁶ Deze noodtoestand werd dezelfde dag nog afgekondigd.⁴⁸⁷

Ook in Canada deed zich een gelijkaardige trend voor in het kader van de klimaatcrisis. In Canada was er echter meer consistentie dan initieel in Duitsland doordat de federale overheid zelf standaardnormen kon uitvaardigen én uitvoeren. Die normen mochten vervolgens worden aangevuld door de deelstaten.⁴⁸⁸ De deelstaten ontwikkelden dus in belangrijke mate hun eigen crisisbeleid, hetgeen aanleiding gaf tot zeer creatieve oplossingen.⁴⁸⁹ Zo gingen de provincies erg innovatief te werk in het kader van het koolstofprijnsbeleid.⁴⁹⁰ Desondanks leidde het gedifferentieerde koolstofprijnsbeleid in Canada ook tot hogere economische kosten, grotere milieueffecten en bijgevolg tot het niet-behalen van de emissiereductiedoelstellingen die waren

⁴⁸³ S. KROPP, “Zerreißprobe für den Flickenteppich?“, *Verfassungsblog*, 26 mei 2020, <https://verfassungsblog.de/zerreißprobe-fuer-den-flickenteppich/>.

⁴⁸⁴ R. FREIBURGHAUS, S. MUELLER en A. VATTER, “Switzerland – Overnight centralization in one of the world’s most federal countries” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to Covid-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (217) 222.

⁴⁸⁵ Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, 27 maart 2020, *BGBI.* 2020, nr. 14; COMMISSION, “Observatory on emergency situations: Germany”, www.venice.coe.int; P. THIELBÖRGER, “Germany – Federalism in Action” in M. C. KETTEMANN en K. LACHMAYER (eds.), *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, Oxford, Hart Publishing, 2021, (91) 102; UCLG, *Multilevel Governance and Covid-19 Emergency Coordination: Emergency Governance for Cities and Regions*, Analytics Note n° 04, 2021, 5.

⁴⁸⁶ Artikel 5 (1) en (4) Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, 20 juli 2000, *BGBI.* 1045; artikel 1 (4) Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, 27 maart 2020, *BGBI.* 2020, nr. 14; S. KUHLMANN en J. FRANZKE, “Multi-level responses tot COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective”, *Local Government Studies* 2022, afl. 48, nr. 2, (312) 321; G. WINTER, *Regards sur la réaction allemande à la crise du Covid-19*, Note n° 31/2020, Foundation pour la Recherche Stratégique, 2020, 4.

⁴⁸⁷ VENICE COMMISSION, “Observatory on emergency situations: Germany”, www.venice.coe.int.

⁴⁸⁸ A. BÉLANGER, “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 24.

⁴⁸⁹ E. BUMER, “Federalism” in X., *International IDEA Constitution-Building Primer*, Stockholm, International IDEA, 2015, 9; K. HARRISON, “Federalism and Climate Policy Innovation: A Critical Reassessment”, *Canadian Public Policy* 2013, afl. 39, (S95) S96. N. J. SAAM en W. KERBER, “Policy Innovation, Decentralised Experimentation, and Laboratory Federalism”, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 2013, afl. 16, (1) 1, nr. 1.1; R. STEURER, C. CLAR en J. CASADO-ASENSIO, “Climate change mitigation in Austria and Switzerland: The pitfalls of federalism in greening decentralized building policies”, *Nat. Resour. Forum* 2020, afl. 44, (89) 92.

⁴⁹⁰ A. BÉLANGER, “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 26.

voorgesteld.⁴⁹¹ Die problemen hebben ertoe geleid dat de federale overheid het crisisbeleid opnieuw, op unilaterale wijze, ging centraliseren.

Uit het bovenstaande blijkt dus dat differentiatie op zowel wetgevend als uitvoerend vlak niet altijd wenselijk is. Aan het *patchwork*-probleem kan evenwel worden verholpen door een gecentraliseerd beleid te voeren waarbij de federale en deelstatelijke overheden overleg plegen (*gecoördineerde centralisatie*).⁴⁹² Op die manier kan er alsnog een uniforme regeling worden uitgewerkt. De reden waarom Duitsland en Canada desondanks voor een unilateraal federaal beleid kozen, wordt hieronder toegelicht.

2.2.2.3. Geblokkeerd beleid

105. **Vertraging en blokkering** – Een gecoördineerd beleid kan resulteren in een geblokkeerd beleid.⁴⁹³ Vanpraet wijst hier op het gevaar van *joint decision traps*, een val waarin politici dreigen te vallen wanneer verschillende niveaus een gezamenlijk beleid moeten voeren en aldus de kosten en tijd toenemen.⁴⁹⁴ Dit was niet anders in Canada wanneer de federale overheid de deelstaten probeerde te overtuigen van een gecentraliseerde aanpak omwille van de nood aan uniformiteit. Teneinde een uniforme oplossing te kunnen bereiken, vonden er heel wat bevoegdheidsonderhandelingen plaats: “*The feds are going to every province and asking, ‘what will it take to make this work?’*”.⁴⁹⁵ Het vermoeden is dat elke provincie zijn ‘prijs’ heeft en de federale overheid op die manier het akkoord van de provincies kan afkopen.⁴⁹⁶ In ruil voor bijvoorbeeld extra subsidies kan de federale overheid zo haar gecentraliseerd beleid doorduwen. Dergelijke compromissen vormen niet alleen dure inspanningen, maar kunnen ook aanzienlijke vertragingen veroorzaken. Het federale plan “*Turning the Corner*” om uniform op te treden tegen watervervuiling en klimaatopwarming, leed aan zo’n enorme vertraging.⁴⁹⁷

⁴⁹¹ A. BÉLANGER, “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 25; B. PAGE et al., *Achieving 2050: A Carbon Pricing Policy for Canada*, National Round Table on the Environment and the Economy, 2009, 3.

⁴⁹² J. SCHNABEL, *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 2-3.

⁴⁹³ N. BOLLEYER en L. THORLAKSON, “Beyond Decentralization –The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems”, *The Journal of Federalism* 2012, afl. 42, nr. 4 (566) 571.

⁴⁹⁴ Verslag van de hoorzitting van 25 september 2020 over de evaluatie en verdere uitvoering van het Vlaamse coronabeleid in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin: (residentiële) ouderenzorg, *Parl.St. VI.Parl.* 2019-2020, nr. 7, 52; R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems: Third Edition*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2008, 128.

⁴⁹⁵ Gehaald uit: A. BÉLANGER, “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 24.

⁴⁹⁶ A. BÉLANGER, “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 24.

⁴⁹⁷ A. BÉLANGER, “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, (21) 26; GOVERNMENT OF CANADA, *Turning the Corner: Taking Action to Fight Climate Change*, 2008, 1-8.

Sterker nog, de provinciale diversiteit en de decennialange vertraging bij het nemen van zinvolle maatregelen, kenmerken de Canadese emissie-uitdaging.⁴⁹⁸

2.2.2.4. Conclusie

106. **Teruggrijpen naar unilaterale centralisatie** – Coördinatie heeft dus als voordeel dat de deelstatelijke belangen in acht worden genomen, dat er bijgevolg minder conflicten opduiken en dat differentiatie met een zekere consistentie mogelijk wordt gemaakt. Soms is er echter nood aan een uniforme regelgeving, waarover de beleidsniveaus het niet altijd snel eens geraken. Doordat het gezamenlijk beleid doeltreffende maatregelen kan verhinderen⁴⁹⁹, is er soms écht nood aan een unilaterale vervangmogelijkheid voor de federale overheid. Ook de Canadese overheid besepte dit en heeft vervolgens een uniform koolstofprijnsbeleid ingevoerd op grond van haar impliciete noodbevoegdheid uit de *POGG Clause*, al werd dit eerst onwettig bevonden door de provincies (n. 74). De tijdrovende coördinatie vormde ook de reden waarom de Duitse beleidsmakers tijdens de pandemiecrisis ervoor opteerden om de federale overheid meer unilateraal te laten optreden.⁵⁰⁰ Samenwerking verhinderde immers een snel overheidsop treden.⁵⁰¹ Overigens zou dit ook wel eens kunnen verklaren waarom in het begin van de pandemiecrisis enkele federale overheden zoals de Indiase, de Italiaanse (die daartoe zelfs een wettelijke verplichting hebben) en de Maleisische niet overgingen tot een (werkelijke) consultatie van de deelstaten.⁵⁰²

⁴⁹⁸ J. STACEY, “Climate Disruption in Canadian Constitutional Law: References Re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act”, *Journal of Environmental Law* 2021, afl. 33, (711) 713.

⁴⁹⁹ D. N. SCOTT, “The Environment, Federalism, and the Charter” in P. OLIVER (ed.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, (493) 508.

⁵⁰⁰ S. JUHL, R. LEHRER, A. G. BLOM, A. WENZ, T. RETTIG, U. KRIEGER, M. FIKEL, C. CORNESSE, E. NAUMANN, K. MÖHRING en M. REIFENSCHIED, “Preferences for Centralized Decision-Making in Times of Crisis: The COVID-19 Pandemic in Germany” in M. DEBUS, M. TEPE en J. SAUERMAN (eds.), *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie Band. 12*, Wiesbaden, Springer VS, 2022, (1), 1.

⁵⁰¹ S. JUHL, R. LEHRER, A. G. BLOM, A. WENZ, T. RETTIG, U. KRIEGER, M. FIKEL, C. CORNESSE, E. NAUMANN, K. MÖHRING en M. REIFENSCHIED, “Preferences for Centralized Decision-Making in Times of Crisis: The COVID-19 Pandemic in Germany” in M. DEBUS, M. TEPE en J. SAUERMAN (eds.), *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie Band. 12*, Wiesbaden, Springer VS, 2022, (1), 1.

⁵⁰² India: zie randnr. 90; section 11 (2) Disaster Management Act, 23 december 2005; S. SETHI, “Covid-19 and Indian Federalism: Through the Lens of the Disaster Management Act, 2005 and Fiscal Federalism”, *Indian Law Journal*, 2020, <https://www.indialawjournal.org/covid-19-and-indian-federalism.php>. Italië: zie randnr. 76; Artikel 25 (1) Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, *Gazzetta Ufficiale* 22 januari 2018; G. CAPANO, “Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are”, *Policy and Society* 2020, afl. 39, nr. 3, (326) 336. Maleisië: K. GANASEGERAN, A. SWEE HOCK CH’NG en I. LOOI, “COVID-19 in Malaysia: Crucial measures in critical times”, *Glob Health* 2020, (1) 3.

2.3. Flexibiliteit vervangend-coördinerend

107. Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat beide soorten van federale interventies hun voor- en nadelen hebben, met dien verstande dat een unilaterale centralisatie steeds uitzonderlijk dient te zijn. Bijgevolg is er nood aan een flexibel mechanisme dat een wisselwerking tussen coördinatie en unilaterale centralisatie toelaat naargelang de noden van de crisis. Zo was er ook tijdens de pandemiecrisis een algemene trend waar te nemen waarbij het aanvankelijk unilateraal gecentraliseerde crisisbeleid stilaan terug plaats maakte voor deelstatelijk optreden.⁵⁰³ Op basis van die bevindingen zal nu op concluderende wijze de flexibiliteit van de verschillende noodbepalingen worden beoordeeld.

2.3.1. Juridische noodtoestand

108. **Inflexibel: conflictpreventie, maar geen coördinatie en subsidiariteit** – De juridische noodtoestand is in theorie zeer flexibel omwille van het feit dat zij ruime bevoegdheden aan de federale overheid toekent. In theorie laten die bevoegdheden zowel coördinatie als unilaterale centralisatie toe. Desondanks is het gevolg van de afkondiging van een juridische noodtoestand steeds een verregaande unilaterale centralisatie.⁵⁰⁴ De juridische noodtoestand is veruit de meest efficiënte bepaling om een unilaterale centralisatie te realiseren. Er doen zich immers geen bevoegdheidsconflicten voor: noch betwisten de deelstaten de federale inmenging, noch nemen zij tegenstrijdige maatregelen. Helaas is er amper sprake van coördinatie onder een juridische noodtoestand. De juridische noodtoestand faciliteert ook in geen enkel opzicht coördinatie. Formele overlegstructuren worden bijvoorbeeld niet voorzien.

Doordat deze noodbepaling enkel inzet op unilaterale centralisatie, gaat deelstatelijke expertise verloren, is er geen differentiatie en worden de territoriale belangen niet in acht genomen. Bijgevolg kan er ook niet tegemoet worden gekomen aan de wisselende noden van de samenleving. Om die reden beantwoordt de juridische noodtoestand niet aan de nodige criteria om te kunnen bijdragen tot een efficiënt crisisbeleid. Bovendien wordt deze controversiële en onpopulaire bepaling nog amper gebruikt, hetgeen elke vorm van flexibiliteit ontnemt.

⁵⁰³ S. L. GREER, H. JARMAN, S. ROZENBLUM en M. WISMAR, “Who’s in charge and why? Centralisation within and between governments”, *Eurohealth* 2020, afl. 26, nr. 2, (99) 99.

⁵⁰⁴ E. BUMER, “Emergency Powers” in X., *International IDEA Constitution-Building Primer*, Stockholm, International IDEA, 2018, (1) 25.

2.3.2. Expliciete noodbevoegdheid

109. **Inflexibel: geen coördinatie, subsidiariteit en conflictpreventie** – Een expliciete noodbevoegdheid lijkt niet veel te worden gebruikt, waardoor de evaluatie hier ook maar beperkt kan zijn. Uit Deel II is gebleken dat een unilateraal gecentraliseerd beleid nog steeds werd betwist door de Italiaanse regio's, ondanks er een expliciete noodbevoegdheid voorhanden was. Hoewel het meer zekerheid kan bieden dan een impliciete noodbevoegdheid, vermijdt het evenmin conflicten. Dit zou eventueel anders kunnen zijn indien de noodbepaling daadwerkelijk werd geactiveerd, in tegenstelling tot de Italiaanse bepaling die geen echte activering behoeft, maar dit kon niet worden onderzocht. Uit het beperkte gebruik van de expliciete noodbevoegdheid door federale staten werd overigens geen coördinerende rol voor de federale overheid teruggevonden. Voorlopig kan dan ook worden geconcludeerd dat de expliciete noodbevoegdheid niet voldoet aan de vereiste flexibiliteit, al is het maar omdat het quasi niet wordt gebruikt.

2.3.3. Impliciete noodbevoegdheid

110. **Inflexibel: coördinatie en subsidiariteit, maar geen conflictpreventie** – Een impliciete noodbevoegdheid is theoretisch gezien flexibel in die zin dat de federale overheid de uitoefening van haar potentiële bevoegdheden kan uitstellen totdat het een zaak van nationaal belang wordt.⁵⁰⁵ In vele stelsels, in het bijzonder in eerder coöperatieve stelsels, werd er al samengewerkt in niet-crisistijden waardoor zij vertrouwd zijn met samenwerking. In tegenstelling tot de twee voorgaande noodbepalingen, laat de impliciete noodbevoegdheid dus zowel vervanging als coördinatie toe. Op die manier kan de crisisreactie worden afgestemd op de wisselende noden van de crisis. De deelstaten vervangen op basis van een impliciete noodbevoegdheid is echter niet te prefereren aangezien dit erg vatbaar is voor bevoegdheidsconflicten met de deelstaten. Hoewel deze noodbepaling subsidiariteit mogelijk maakt, mist het de nodige flexibiliteit doordat een unilaterale centralisatie niet op een efficiënte wijze kan verlopen ingevolge de bevoegdheidsconflicten.

2.3.4. Noodwetgeving

111. **Flexibel: conflictpreventie, coördinatie en subsidiariteit** – Aangezien noodwetgeving steunt op een impliciete noodbevoegdheid, geniet het dezelfde voordelen die hierboven zijn uiteengezet (n. 110). Het is een geschikt middel om samen op te treden met de

⁵⁰⁵ N. STEYTLER, "The Currency of Concurrent Powers in Federal Systems" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, (1) 3.

deelstaten. Daarenboven kan noodwetgeving samenwerking faciliteren door te voorzien in de oprichting van formele structuren. Noodwetgeving komt evenwel tegemoet aan het belangrijkste nadeel van een impliciete noodbevoegdheid: het laat de federale overheid namelijk toe de deelstaten te vervangen zonder bevoegdheidsbetwistingen. Bijgevolg combineert noodwetgeving de voordelen van een juridische noodtoestand met de voordelen van een impliciete noodbevoegdheid. Noodwetgeving is aldus het meest geschikt om op een flexibele wijze de crisisreactie af te stemmen op de noden van de crisis.

Bovendien kan die flexibiliteit worden veruitwendigd in een gefaseerd systeem zoals in het Zwitserse *Epidemiengesetz*.⁵⁰⁶ Die laatste voorziet in een normale, een bijzondere en een buitengewone situatie. In de normale situatie gelden de deelstatelijke bevoegdheden onverkort, maar kan de federale overheid coördinatiemaatregelen nemen als er belang is bij een uniforme handhaving.⁵⁰⁷ In de bijzondere situatie kan de federale overheid de in artikel 6 (2) opgesomde maatregelen nemen, op voorwaarde dat er overleg plaatsvindt met de kantons wanneer kantonnale materies in het gedrang zijn.⁵⁰⁸ De normale en bijzondere situaties gaan met andere woorden uit van een gecoördineerd ge(de)centraliseerd crisisbeleid. Onder de buitengewone situatie kan de federale regering vervolgens alle maatregelen bevelen die nodig zijn om de epidemie te bestrijden, zonder overleg met de kantons.⁵⁰⁹ Deze laatste situatie gaat dus uit van een unilateraal gecentraliseerd crisisbeleid. Bij een gefaseerde noodwet is het echter belangrijk om het uitzonderlijke karakter van de laatste fase, de unilaterale centralisatie, te bewaren. Dit vormt het belangrijkste kritiekpunt op het *Epidemiengesetz*. De Zwitserse overheid beslist gewoon eenzijdig of de huidige situatie in aanmerking komt als een bijzondere, dan wel buitengewone situatie.⁵¹⁰ De wet schuift geen enkele criteria naar voren om te bepalen wanneer de noodsituatie kwalificeert als een buitengewone situatie. Het gevolg hiervan was een

⁵⁰⁶ C. RÜEFLI en C. ZENGER, *Analyse besondere Lage gemäss EpG: Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes*, Bern, Büro Vatter, 2018, 1.

⁵⁰⁷ C. RÜEFLI en C. ZENGER, *Analyse besondere Lage gemäss EpG: Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes*, Bern, Büro Vatter, 2018, 4.

⁵⁰⁸ Artikel 6 (2) Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz), 28 september 2021; BUNDESAMT FÜR GESUNDHEIT, “Das neue Epidemiengesetz: Informationen”, 2013, www.bag.admin.ch; F. SAGER en C. MAVROT, “Switzerland’s COVID-19 policy response: Consociational crisis management and neo-corporatist reopening”, *Eur. Policy Anal.* 2020, afl 6, (293) 297.

⁵⁰⁹ Artikel 7 Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz), 28 september 2021; R. CHATTOPADHYAY en F. KNÜPLING, “Comparative summary” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (277) 289.

⁵¹⁰ R. CHATTOPADHYAY en F. KNÜPLING, “Comparative summary” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (277) 289.

ononderbroken, extraordinaire concentratie van de macht in de federale overheid gedurende twee maanden.⁵¹¹

2.4. Overzicht

112. De bevindingen uit Deel II worden hieronder nog een keer schematisch voorgesteld (Figuur 4). Hieruit blijkt opnieuw dat noodwetgeving als enige goed presteert op beide beleidsvormen. Bijgevolg is een flexibele afwisseling van coördinatie en unilaterale centralisatie mogelijk.

Figuur 4: Schematisch overzicht Deel II

UNILATERAAL GECENTRALISEERD BELEID			
Juridische noodtoestand	Expliciete noodbevoegdheid	Impliciete noodbevoegdheid	Noodwetgeving
Geen betwistingen	Betwistingen, maar zekerdere bevoegdheidsgrondslag	Betwistingen, onzekere bevoegdheidsgrondslag	Geen betwistingen
<p>Snel en uniform</p> <p>Gebrek aan expertise</p> <p>Geen differentiatie</p> <p>Geen inachtneming deelstatelijke belangen</p>			
Geen conflicterende maatregelen van de deelstaten	Conflicterende maatregelen van de deelstaten		
GECOÖRDINEERD BELEID			
Juridische noodtoestand	Expliciete noodbevoegdheid	Impliciete noodbevoegdheid	Noodwetgeving
Geen/ gebrekkige coördinatie	Geen coördinatie aangetroffen	Coördinatie	Coördinatie
<p>Inachtneming deelstatelijke belangen</p> <p>Geen conflicterende maatregelen van de deelstaten</p> <p>Gecoördineerde decentralisatie: innovatie en differentiatie met zekere consistentie</p> <p>Deelstatelijke expertise</p> <p>Vertragingen en blokkeringen (zeker om een gecentraliseerd, uniform beleid te voeren)</p>			

⁵¹¹ Buitengewone situatie duurde van 16 maart tot 19 juni 2020. E. M. BELSER, “Managing the coronavirus pandemic in Switzerland: How federalism went into emergency mode and struggled to get out of it” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19, Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, (124) 131; R. FREIBURGHANUS, S. MUELLER en A. VATTER, “Switzerland – Overnight centralization in one of the world’s most federal countries” in R. CHATTOPADHYAY, F. KNÜPLING, D. CHEBENOVA, L. WHITTINGTON en P. GONZALEZ (eds.), *Federalism and the Response to Covid-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, (217) 221.

DEEL III – DE BELGISCHE PANDEMIEWET, EEN STAP IN DE JUISTE RICHTING?

“Never let a good crisis go to waste” (W. Churchill)⁵¹²

113. In dit laatste en derde deel wordt kort de verstandhouding tussen het federale België en noodrecht besproken. De bespreking van België is uitgebleven omwille van de vaststelling dat er principieel geen federale noodbevoegdheden kunnen worden aangetroffen, hetgeen duidelijk zal worden in het eerste hoofdstuk. De pandemiecrisis heeft dit uitgangspunt echter sterk in vraag gesteld. In het tweede hoofdstuk zal immers worden gezien dat er in de pandemiecrisis stappen zijn gezet richting een federale sanitaire noodbevoegdheid die potentieel *mutatis mutandis* kan worden ingezet ter bestrijding van andere crisissorten. Met de positieve noot dat de pandemiecrisis dus ook opportuniteiten kan bieden voor de verbetering van het crisisbeleid, eindigt deze thesis.

1. PRINCIPIEEL GEEN FEDERALE NOODBEVOEGDHEID

114. Het Belgische federalisme is niet voorzien van (extra-)constitutionele technieken die toelaten federale noodbevoegdheden te creëren. Allereerst voorziet de Belgische Grondwet – in tegenstelling tot 90% van de grondwetten⁵¹³ – niet in een juridische noodtoestand.⁵¹⁴ Sterker nog, het instellen van een noodtoestand is formeel verboden krachtens artikel 187 van de Grondwet.⁵¹⁵ Deze bepaling was aangenomen in 1831 teneinde mogelijke staatsgrepen te

⁵¹² Gehaald uit: G. GRUÈRE, “Never let a good water crisis go to waste”, *OECD*, 21 maart 2019, <https://www.oecd.org/agriculture/never-waste-a-good-water-crisis/>.

⁵¹³ C. BJØRNSKOV en S. VOIGT, “The determinants of Emergency Constitutions”, 2015, https://extranet.sioe.org/uploads/isnie2015/bjornskov_voigt.pdf.

⁵¹⁴ P. POPELIER, “Wie verdedigt (de noodtoestand in) België?”, *RW* 2016, nr. 9, 322; P. POPELIER, “COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis”, *The Theory and Practice of Legislation* 2020, afl. 8, (131) 138, <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1771884>; K. REYBROUCK, “Federal Belgium’s Covid-19 Response: dualism and exclusive powers under pressure”, *Lex-Atlas*, 2021, <https://lexatlas-c19.org/federal-belgiums-covid-19-response-dualism-and-exclusive-powers-under-pressure/>; J. VELAERS, “Crisissen zijn uitdagingen, constitutionele crisissen dagen de grondwet uit” in R. LEYSEN, W. VERRIJDT, V. JOOSTEN, A. ALEN (eds.), *Liberæ Cogitationes Liber amicorum Marc Bossuyt*, Mortsel, Intersentia, 2013, (849) 852; W. VERRIJDT en G. VAN HAEGENBORGH, *The state of emergency in Belgian constitutional law*, 2020, 2; S. WATTHÉE en R. ERGEC, “Les Dérégations aux Droits Constitutionnels” in M. VERDUSSEN en N. BONBLED (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2011, (395) 396.

⁵¹⁵ Artikel 187 Gecoördineerde grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994; K. BINDER, M. DIAZ CREGO, G. ECKERT, S. KOTANIDIS, R. MANKO en M. DEL MONTE, *States of emergency in response to the coronavirus crisis: situation in certain Member States*, European Parliamentary Research Service 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI\(2020\)649408_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf); R. DELFORGE, C. ROMAINVILLE, S. VAN DROOGHENBROECK en M. VERDUSSEN, “Absence d’état d’urgence en droit constitutionnel belge” in F. BOUHON, E. SLAUTSKY en S. WATTIER (eds.), *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, Brussel, Larcier, (25) 27; S. VAN DROOGHENBROECK, “L’article 187 de la constitution”, *RBDC* 2006, 295-296; J. VELAERS en S. VAN DROOGHENBROECK, “L’article 187 de la

vermijden.⁵¹⁶ Het gevolg van deze negentiende-eeuwse bepaling is dat ook de huidige bevoegdheidsverdelende regels te allen tijde – zelfs in crisistijden – moeten worden gerespecteerd.⁵¹⁷ Ondanks het uitgangspunt van artikel 187 van de Grondwet, zijn er wel enkele horizontale bevoegdheidsverschuivingen naar de uitvoerende macht mogelijk gemaakt op basis van bijzondere machten.⁵¹⁸ Verticale verschuivingen in de bevoegdheidsverdeling waarbij de federale overheid deelstatelijke aangelegenheden naar zich zou kunnen toetrekken, zijn daarentegen niet mogelijk.⁵¹⁹

115. Ten tweede zijn er principieel ook geen constitutionele technieken om federale noodbevoegdheden te creëren. Weliswaar zijn er expliciete substitutiemechanismen ingevoerd

constitution et la problématique de la protection des droit et libertés dans les états d’exception” in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, (1) 4; M. VERDUSSEN, “La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19”, *Confluence des droit* 2020, (1) 2.

⁵¹⁶ Verslag over de transversale bepalingen inzake rechten en vrijheden namens de werkgroep belast met het onderzoek van titel II van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 2004-2005, nr. 2304/001, 6; G. VAN HAEGENBORGH en W. VERRIJDT, “De noodtoestand in het Belgische publiekrecht” in X., *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht*, Amsterdam, Boom Uitgevers, 2016, (11) 14; M. VERDUSSEN, “La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19”, *Confluence des droit* 2020, (1) 2.

⁵¹⁷ M. VERDUSSEN, “La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19”, *Confluence des droit* 2020, (1) 2.

⁵¹⁸ Bijvoorbeeld: Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), *BS* 20 maart 2020; Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), *BS* 30 maart 2020; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 734; T. MOONEN, “Bijzondere machten als oplossing voor een crisis. Of zelf in een midlifecrisis?” in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, (177) 177.

⁵¹⁹ Adv.RvS nr. 25.167/1 van 31 mei 1996 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 609/1, 10, nr. 1.4: “Het spreekt vanzelf dat de ontworpen wet geen afbreuk mag doen aan de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, vastgelegd in de Grondwet en in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”; Adv.RvS nr. 47.062/1/V van 18 augustus 2009 over een voorontwerp van wet die machtigingen verleent aan de Koning in geval een griep epidemie of –pandemie, 4-5, nr. 2.3; Adv.RvS nr. 67.142/AV van 25 maart 2020 over een wetsvoorstel dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1104/2, 5-6, nr. 5.1 en 10, nr. 6.2; Adv.RvS nr. 68/231/AV/3 van 10 november 2020 over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot toekenning van bijzondere machten aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering naar aanleiding van de gezondheids crisis ten gevolge van COVID-19’, *Parl.St.* Brussels Hoofdstedelijk Parlement 2020-2021, nr. A-275/1, nr. 4.

bij de vierde⁵²⁰ en zesde⁵²¹ Staatshervorming voor het geval dat de deelstaten hun internationale (klimaat)verplichtingen schenden, maar deze hebben een louter symbolische waarde.⁵²² Ook zijn er geen reguliere federale bevoegdheden waaruit een noodbevoegdheid zou kunnen worden gedestilleerd. In tegenstelling tot het geval is in Canada, kan de federale overheid in België geen noodbevoegdheid putten uit haar residuaire bevoegdheden.⁵²³ Een algemene bevoegdheid inzake crisisbeheer is er bijgevolg niet voor de Belgische overheid.⁵²⁴

De bevoegdheden die exclusief zijn toegewezen aan de federale overheid – zoals staatsveiligheid⁵²⁵, civiele veiligheid⁵²⁶, handhaving van de openbare orde⁵²⁷ en volksgezondheid⁵²⁸ – lijken op het eerste gezicht voldoende ruim geformuleerd om transversaal te kunnen doorwerken tot de deelstatelijke materies. Desondanks laat het strikt duale

⁵²⁰ Artikel 16 §3 Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980; Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 2013-2014, nr. 5-2232/5, 48, 7.d en 202; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 767, randnr. 686; M. EL BERHOUMI en C. NENNEN, “Le changement climatique à l’épreuve du fédéralisme – Contribution à jour au 15 novembre 2018”, *Aménagement-Environnement* 2018, afl. 4, (61) 67, randnr. 9; R. ERGEC, “Les conséquences de la réforme de l’État pour l’élaboration et la mise en œuvre du droit international et européen de l’environnement” in B. BRONDERS, N. DE SADELEER, R. ERGEC en P. VAN ORSHOVEN (eds.), *Milieubeleid in het federale België anno 1993 – La protection de l’environnement dans la Belgique fédérale en 1993*, Diegem, Kluwer rechtswetenschappen, 1994, (113) 126-127; L. LAVRYSEN, *De ontwikkeling van het Europese, Belgische en Vlaamse milieurecht in een wijzigende institutionele context: onderzoek naar de ontwikkeling van het milieurecht vanuit een publiekrechtelijke invalshoek*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 633.

⁵²¹ Artikel 16 §4 Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980; Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming: een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten, *Parl.St.* Kamer 2011, 43, https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf; L. LAVRYSEN, “De ‘zesde staatshervorming’ en de milieubescherming”, *TMR* 2013, afl. 3-4, (279) 279; L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 212-213, randnr. 130.

⁵²² Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2232/1, 167-168; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 767-768, randnr. 687; M. EL BERHOUMI en C. NENNEN, “Le changement climatique à l’épreuve du fédéralisme – Contribution à jour au 15 novembre 2018”, *Aménagement-Environnement* 2018, afl. 4, (61) 68-69, randnr. 10; P. POPELIER en W. VANDENBRUWAENE, “Hoofdstuk 20. Leefmilieu, klimaat en energie” in J. VELAERS, J. VANPRAET, W. VANDENBRUWAENE en Y. PEETERS (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Mortsels, Intersentia, 2014, (573) 580-581, randnr. 21.

⁵²³ Artikel 35 Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994; M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, “Chapitre 16 – La répartition des compétences face aux situations de crise” in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, (411) 414; K. REYBROUCK, “De classificatie van de federale bevoegdheden: residuaire, voorbehouden, toegewezen of uitgezonderd?”, *TBP* 2020, afl. 4, (186) 187; K. REYBROUCK, “Federal Belgium’s Covid-19 Response: dualism and exclusive powers under pressure”, *Lex-Atlas*, 13 mei 2021, <https://lexatlas-c19.org/federal-belgiums-covid-19-response-dualism-and-exclusive-powers-under-pressure/>; W. VERRIJDT, “De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?”, *TBP* 2011, afl. 8-9, (503) 503, randnr. 2.

⁵²⁴ D. COUCK, “Overheid, blijf bij de les! Over de coronacrisis en de bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs”, *TBP* 2022, afl. 8, (515) 524, randnr. 42.

⁵²⁵ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 254.

⁵²⁶ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 260.

⁵²⁷ K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 269.

⁵²⁸ Verslag van de hoorzitting van 25 september 2020 over de evaluatie en verdere uitvoering van het Vlaamse coronabeleid in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin: (residentiële) ouderenzorg, *Parl.St.* VL.Parl. 2019-2020, nr. 7, 49-83.

federalisme in België dat in principe niet toe. De deelstaten beschikken er immers over de volledige bevoegdheid om, zonder enige inmenging van de federale overheid, regels vast te stellen die betrekking hebben op hun eigen aangelegenheden.⁵²⁹ Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de federale bevoegdheid inzake volksgezondheid zich slechts uitstrekt tot niet-deelstatelijke materies die overschieten in het volksgezondheidsrechtelijke kader.⁵³⁰ Zo oordeelde de Raad van State: “*Het feit dat het gaat om ‘gebeurtenissen die een noodsituatie op het gebied van volksgezondheid van internationaal belang zouden kunnen vormen’, laat evenmin toe om te besluiten tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het is niet omdat maatregelen betrekking hebben op de bestrijding van een volksgezondheids crisis dat de federale overheid bevoegd kan worden geacht*”.⁵³¹ In Italië was het net omgekeerd; daar mocht de federale overheid haar exclusieve bevoegdheid inzake internationale profylaxe volledig benutten, ook al zaten daarin deelstatelijke bevoegdheidsmateries inbegrepen.⁵³² Waar in België het respect voor de deelstatelijke bevoegdheden ‘gaten’ maakt in de federale bevoegdheidssfeer, kunnen in Italië die gaten als het ware worden opgevuld. Naast de vaststelling dat het Belgische federalisme *de facto* concurrerende bevoegdheden omzeilt, wordt ook vastgesteld dat er amper formeel concurrerende bevoegdheden zijn terug te vinden.⁵³³ Om die reden is er ook geen conflictnorm.⁵³⁴ Hieruit kan worden geconcludeerd dat er geen

⁵²⁹ P. MINSIER en Q. PEIFFER, “Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19” in S. PARSA en M. UYTENDAELE (eds.), *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthemis, 2020, (103) 106.

⁵³⁰ GwH 3 maart 2016, nr. 31/2016, overw. B.3.1; M. EL BERHOUMI, S. VAN DROOGHENBROECK en L. LOSSEAU, “Le fédéralisme belge ne connaît pas la crise: la gestion de la pandémie de Covid-19 à l’épreuve de la répartition des compétences” in F. BOUHON, E. SLAUTSKY en S. WATTIER (eds.), *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, Brussel, Larcier, (83) 95.

⁵³¹ Adv.RvS nr. 53.018/VR van 13 mei 2013 bij een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer’, 16, nr. 9; K. REYBROUCK, “Hoe het Coronavirus onze bevoegdheidsverdeling op de proef stelt”, *Leuven Blog for Public Law*, 13 november 2020, www.leuvenpubliclaw.com. Zie ook: Adv.RvS nr. 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, nr. 6; Adv.RvS nr. 66.387/1/V van 29 augustus 2019 bij een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de modaliteiten inzake het manipuleren en bewaren van poliovirussen van type 2’, nr. 7.5; Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-195/1, nr. 10; J. VELAERS, “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, afl. 9, (532) 533.

⁵³² Corte Costituzionale 24 februari 2021, nr. 37, Valle d’Aosta/Stato, ECLI:IT:COST:2021:37. Zie in diezelfde zin: Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria 9 mei 2020, nr. 841/2020, overw. 18.2; L. MILLELLA, “Valle d’Aosta, altolà della Consulta alle Regioni: sul Covid decide solo Roma”, *La Repubblica*, 24 februari 2021, www.repubblica.it.

⁵³³ Artikel 170 Gecoördineerde Grondwet, *BS* 17 februari 1994; J. JOST, R. QUECK, D. STEVENS en J. DUMORTIER, *Convergentie en bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brussel, Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, 2008, 60; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 62-63, randnr. 66 en 428, randnr. 493.

⁵³⁴ P. MINSIER en Q. PEIFFER, “Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19” in S. PARSA en M. UYTENDAELE (eds.), *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthemis, 2020, (103) 107.

noodbepaling voorhanden is die de federale overheid toelaat om zich in te laten met deelstatelijke aangelegenheden.⁵³⁵

2. DE VONDST VAN EEN VERSCHULDE (SANITAIRE) NOODBEVOEGDHEID

116. De pandemiecrisis en haar naschokken hebben het bovenstaande uitgangspunt onderuitgehaald. In de zoektocht naar een grondslag voor de federale maatregelen die werden genomen tijdens de pandemiecrisis, heeft de Raad van State in zijn advies over de zogenaamde “Pandemiewet” een sanitaire noodbevoegdheid gecreëerd (2.1.). Deze thesis verwelkomt de Pandemiewet, daar deze noodwetgeving aan alle criteria voldoet die in Deel II zijn vooropgesteld als essentiële elementen voor een efficiënte noodbepaling (2.2.). Bovendien zou de Raad van State wel eens een zaadje kunnen hebben geplant dat kan uitbloeien tot een algemene leer inzake federale noodbevoegdheden, al is dit nog heel precair (2.3.).

2.1. De Pandemiewet en de sanitaire noodbevoegdheid

117. Tijdens de pandemiecrisis werden tal van maatregelen genomen door de federale overheid die een ingrijpende weerslag hadden op de beleidsdomeinen die tot de bevoegdheid van de deelstaten behoren.⁵³⁶ Zo werden scholen en culturele instellingen gesloten door de federale overheid, hetgeen materies uitmaken waarvoor normaliter de gemeenschappen exclusief bevoegd zijn.⁵³⁷ De vraag was echter hoe die federale inmenging zich verzoende met de principiële afwezigheid van federale noodbevoegdheden.⁵³⁸ De grondslagen die werden

⁵³⁵ P. POPELIER en P. BURSENS, “Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation: Cooperation against all odds” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (88) 91-92; K. REYBROUCK, “Federal Belgium’s Covid-19 Response: dualism and exclusive powers under pressure”, *Lex-Atlas*, 13 mei 2021, <https://lexatlas-c19.org/federal-belgiums-covid-19-response-dualism-and-exclusive-powers-under-pressure/>.

⁵³⁶ Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, 89, nr. 32; P. POPELIER, “The impact of the Covid-19 crisis on the federal dynamics in Belgium”, *UACES Territorial Politics*, 5 mei 2020, <https://uacesterpol.wordpress.com/2020/05/05/the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-the-federal-dynamics-in-belgium/>.

⁵³⁷ Artikels 127 §1, 1° en 2° Gecoördineerde grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994 *de juncto* artikel 4 Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980; Ministerieel besluit van 13 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 13 maart 2020; Ministerieel besluit van 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken, *BS* 18 maart 2020; Ministerieel besluit van 23 maart 2020 betreffende noodmaatregelen ter beperking van de verspreiding van het COVID-19 coronavirus, *BS* 23 maart 2020; F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY en E. SLAUTSKY, “L’État belge face à la pandémie de Covid-19: esquisse d’un régime d’exception”, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2020, nr. 2446, (5) 12.

⁵³⁸ K. REYBROUCK, “Een bevoegdheidsgrondslag voor de Pandemiewet: de doctrine van de federale sanitaire noodbevoegdheid”, *Leuven Blog for Public Law*, 22 april 2021, <https://www.leuvenpubliclaw.com/een->

aangereikt voor deze federale maatregelen betroffen de wet betreffende de civiele bescherming⁵³⁹, de wet op het politieambt⁵⁴⁰ en de wet betreffende de civiele veiligheid.⁵⁴¹ Ook al vormden die verschillende wetten een adequate wettelijke basis volgens de Raad van State, het werd toch wenselijk geacht om een geheel van regels te voorzien, specifiek voor epidemische noodsituaties.⁵⁴² Dit gaf aanleiding tot de ‘wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politieke tijdens een epidemische noodsituatie’⁵⁴³, of kortweg de ‘Pandemiewet’. De Pandemiewet biedt een specifieke grondslag om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen teneinde epidemische noodsituaties te beheersen.⁵⁴⁴

Artikel 4 §1 van de Pandemiewet bepaalt dat ingevolge de afkondiging van een epidemische noodsituatie, de federale overheid de nodige maatregelen van bestuurlijke politie kan nemen teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken, met dien verstande dat deze federale maatregelen een weerslag kunnen hebben op deelstatelijke beleidsdomeinen.⁵⁴⁵ Hierdoor neemt de Pandemiewet de vorm aan van noodwetgeving op basis waarvan de federale overheid kan doordringen tot deelstatelijke bevoegdheidssferen. Deel I heeft echter duidelijk gemaakt dat noodwetgeving steeds steunt op een onderliggende noodbevoegdheid die uit de residuaire/toegewezen bevoegdheden van de federale overheid is ontwaard. Zo’n noodbevoegdheid bestond nog niet, daar waar het Belgische federalisme nog steeds in de waan verkeerde dat *de facto* concurrerende bevoegdheden konden worden vermeden.⁵⁴⁶

bevoegdheidsgrondslag-voor-de-pandemiewet-de-doctrine-van-de-federale-sanitaire-noodbevoegdheid/: “*Bij gebrek aan een expliciete crisisbevoegdheid in de Grondwet, had de rechtsleer veel moeite om de bevoegdheidsgrondslag voor die federale maatregelen te identificeren.*”; J. VAN NIEUWENHOVE en P. POPELIER, “De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pandemie”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2020, afl. 4, (303) 303.

⁵³⁹ Artikel 4 Wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, *BS* 16 januari 1964.

⁵⁴⁰ Artikelen 11 en 42 Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992.

⁵⁴¹ Artikelen 181, 182 en 187 Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *BS* 31 juli 2007; C. JENART, “Pandemiewet resistent tegen Grondwet: aantrekking en afstoting (deel I)”, *Leuven Blog for Public Law*, 7 april 2023, <https://www.leuvenpubliclaw.com/pandemiewet-resistent-tegen-grondwet-aantrekking-en-afstoting-deel-i/>.

⁵⁴² Wetsontwerp van 27 april 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 4.

⁵⁴³ Wetsontwerp van 27 april 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001; Wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021.

⁵⁴⁴ P. POPELIER, “Vijf na twaalf en prematuur. De Pandemiewet in het licht van het voorbije en toekomstige crisisbeheer”, *RW* 2021-22, afl. 11, (431) 431 en 435.

⁵⁴⁵ Artikel 4 §1, eerste lid Wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021.

⁵⁴⁶ E. SEVRIN en K. REYBROUCK, “Klimaatverandering als de kanarie in de kolenmijn van het duaal federalisme: Institutionele inspiratie voor een performanter Belgisch klimaatbeleid” in K. REYBROUCK, S. SOTTIAUX en W. PAS (eds.), *Inspiratie voor de staatsvorming*, Antwerpen, Intersentia, 2023, (299) 320.

118. In zijn advies van 7 april 2021 heeft de Raad van State dan ook toegegeven aan een federale sanitaire noodbevoegdheid die kan dienen als grondslag voor de Pandemiewet.⁵⁴⁷ De Raad bepaalde in zijn advies dat de federale overheid op grond van haar ruime bevoegdheden inzake ordehandhaving, sanitaire politie en civiele bescherming/veiligheid maatregelen van sanitaire aard kan nemen, ook al raken die maatregelen eveneens aan deelstatelijke bevoegdheidsmateries.⁵⁴⁸ Evenwel dienen er drie voorwaarden te worden vervuld die erop zijn gericht de deelstatelijke autonomie zoveel mogelijk te waarborgen.⁵⁴⁹ Ten eerste moet de federale overheid het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen.⁵⁵⁰ Dit veronderstelt volgens de Raad een “(voorafgaande) zorgvuldige, op wetenschappelijke inzichten gebaseerde, afweging (...) tussen enerzijds de redelijkerwijze te verwachten resultaten van de overwogen maatregel in de strijd tegen een epidemische noodsituatie en anderzijds de weerslag ervan op de beleidsdomeinen die aan de gemeenschappen en de gewesten toebehoren”.⁵⁵¹ Ten tweede dient de federale overheid vooraf overleg te plegen met de overheden op wiens domein de maatregel een rechtstreekse weerslag heeft.⁵⁵² Hier mag echter van worden afgeweken wanneer de urgentie van de crisissituatie er geen ruimte voor laat. Ten slotte moet de federale overheid erover waken dat zij zich strikt beperkt tot hetgeen kan worden ingepast in haar bevoegdheden en daarbij niet overgaat tot het louter uitoefenen van de materiële bevoegdheden van een andere

⁵⁴⁷ Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-195/1, 89, nr. 32; M. EL BERHOUMI, C. RIZCHALLAH, F. BELLEFLAMME, J. CLARENNE, V. DAVIO, R. DELFORGE, L. DE MAN, L. LOSSEAU, C. NENNEN, F. TULKENS, M. UMBACH en N. VANDER PUTTEN, “Le Conseil d’État de l’avant-projet de loi “pandémie”: Expiation du passé ou balises pour l’avenir”, *APT* 2021, afl. 4, (633) 645; K. REYBROUCK, “Een bevoegdheidsgrondslag voor de Pandemiewet: de doctrine van de federale sanitaire noodbevoegdheid”, *Leuven Blog for Public Law*, 22 april 2021, <https://www.leuvenpubliclaw.com/een-bevoegdheidsgrondslag-voor-de-pandemiewet-de-doctrine-van-de-federale-sanitaire-noodbevoegdheid/>.

⁵⁴⁸ Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-195/1, 89, nr. 32; K. REYBROUCK, “Een bevoegdheidsgrondslag voor de Pandemiewet: de doctrine van de federale sanitaire noodbevoegdheid”, *Leuven Blog for Public Law*, 22 april 2021, <https://www.leuvenpubliclaw.com/een-bevoegdheidsgrondslag-voor-de-pandemiewet-de-doctrine-van-de-federale-sanitaire-noodbevoegdheid/>.

⁵⁴⁹ Adv.RvS nr. 69.253/AV/AG van 23 april 2021 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’, 15-17, randnr. 14; Wetsontwerp van 27 april 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 8.

⁵⁵⁰ Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-195/1, 89, nr. 33.

⁵⁵¹ Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-195/1, 89, nr. 33; M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, “Chapitre 16 – La répartition des compétences face aux situations de crise” in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, (411) 417.

⁵⁵² Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-195/1, 90, nr. 34.

overheid.⁵⁵³ De maatregelen moeten dus met andere woorden steeds een sanitaire dimensie hebben. Weliswaar kunnen de deelstaten ook nog optreden binnen hun eigen materiële bevoegdheden, met dien verstande dat zij de uitoefening van de federale bevoegdheden niet overdreven moeilijk of onmogelijk mogen maken. Bijgevolg mogen zij de federale maatregelen verstrengen, maar niet versoepelen of ongedaan maken.⁵⁵⁴ Deze bevoegdheidstheorie werd nadien ook (impliciet) bevestigd door het Grondwettelijk Hof in haar arrest van 2 maart 2023.⁵⁵⁵

2.2. Evaluatie

119. De Raad van State heeft met andere woorden op constitutionele wijze een federale noodbevoegdheid gedestilleerd uit de exclusief federale bevoegdheden. De Raad geeft toe dat “(h)et (...) de adequate en efficiënte uitoefening van (de federale) bevoegdheden onmogelijk (zou) maken indien de federale overheid geen maatregelen zou kunnen nemen met een ingrijpende weerslag op de beleidsdomeinen van andere overheden”.⁵⁵⁶ Het respect voor de deelstatelijke bevoegdheden maakte voordien immers ‘gaten’ in de federale bevoegdheden waardoor de uitoefening van die laatste bevoegdheden onmogelijk werd gemaakt of overdreven werd bemoeilijkt.⁵⁵⁷ Voortaan mag de federale overheid die gaten zelf opvullen, mits de drie bovenstaande voorwaarden worden nageleefd. Hiermee lijkt de Raad het voorbeeld van onder meer Canada, Spanje, Italië en Australië te volgen waar ruim geformuleerde, exclusieve bevoegdheden van de federale overheid de ingesloten exclusief deelstatelijke bevoegdheden kunnen comprimeren. Al is het niet duidelijk dat hiermee wordt toegegeven aan *de facto* concurrerende bevoegdheden zoals in voornoemde stelsels, dan wel dat het gaat om een concretisering van het exclusiviteitsbeginsel.⁵⁵⁸

⁵⁵³ Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-195/1, 90, nr. 35.

⁵⁵⁴ J. VELAERS, “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, afl. 9, (532) 537, nr. 14.

⁵⁵⁵ GwH 2 maart 2023, nr. 33/2023, overw. B.11-B.17; C. JENART, “Pandemiewet resistent tegen Grondwet: aantrekking en afstoting (deel I)”, *Leuven Blog for Public Law*, 7 april 2023, <https://www.leuvenpubliclaw.com/pandemiewet-resistent-tegen-grondwet-aantrekking-en-afstoting-deel-i/>.

⁵⁵⁶ Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-195/1, randnr. 37.

⁵⁵⁷ Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-195/1, randnr. 41. Zie ook: Adv.RvS nr. 68.338/3/AV van 12 januari 2021 over een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Abänderung des Dekrets vom 1. Juni 2004 zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention’, 15, randnr. 5.2.4.

⁵⁵⁸ Concurrerende bevoegdheid: M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, “Chapitre 16 – La répartition des compétences face aux situations de crise” in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 421, nr. 419; P. POPELIER en P. BURSENS, “Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation: Cooperation

120. In elk geval kwalificeert die federale bevoegdheid als een noodbevoegdheid op basis waarvan de federale overheid kan doordringen tot het deelstatelijke bevoegdheidssterrein. Op basis van die federale noodbevoegdheid kon de Pandemiewet dan ook worden goedgekeurd op 15 juli 2021.⁵⁵⁹ Die Pandemiewet, als vorm van noodwetgeving, is welgekomen aangezien er uit Deel II is gebleken dat impliciete noodbevoegdheden erg vatbaar zijn voor betwistingen. Noodwetgeving lijkt daarentegen resistenter te zijn tegen bevoegdheidsbetwistingen. Daarenboven is de Pandemiewet een zeer gematigde en deelstaatvriendelijke noodwetgeving. De federale inmenging wordt allereerst strikt beperkt tot hetgeen kan worden ingepast in haar bevoegdheden.⁵⁶⁰ De Pandemiewet zet overigens in artikel 5 uiteen welke maatregelen precies kunnen worden genomen.⁵⁶¹ Bovendien geldt het subsidiariteitsbeginsel nog steeds onverkort. Er wordt met andere woorden gewaakt over de reikwijdte van de federale bevoegdheden.

121. Daarenboven is de totstandkoming van de federale sanitaire noodbevoegdheid onderworpen aan een formele afkondiging van de epidemische noodsituatie. Het komt toe aan de Koning om de noodsituatie af te kondigen, na advies te hebben ingewonnen van de minister van Volksgezondheid en na een risicoanalyse.⁵⁶² De afkondiging moet binnen vijftien dagen worden bekrachtigd bij wet. Ingevolge een geldige afkondiging, geldt de epidemische noodsituatie voor maximaal drie maanden. Die termijn kan weliswaar worden vernieuwd, mits opnieuw advies wordt ingelicht en een risicoanalyse wordt uitgevoerd.⁵⁶³ De afkondiging is dus niet voorzien van deelstatelijke betrokkenheid, maar dat moet ook niet om twee redenen. Ten eerste hebben de deelstaten nog een aanzienlijke rol in het pandemiebeleid ingevolge de beperkte federale inmenging en de principiële overlegverplichting (n. 122). Het is dus niet nodig om de deelstaten te betrekken bij de afkondiging om een verregaande federale inmenging

against all odds” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (88) 101: “the Covid-19 pandemic in Belgium was an external factor that reshaped de jure dual federalism into de facto cooperative federalism”; K. REYBROUCK, “Federal Belgium’s Covid-19 Response: dualism and exclusive powers under pressure”, *Lex-Atlas*, 13 mei 2021, <https://lexatlas-c19.org/federal-belgiums-covid-19-response-dualism-and-exclusive-powers-under-pressure/>. Concretiseren van het exclusiviteitsbeginsel: C. JENART, “De nuanceren van het autonomiebeginsel in de Belgische bevoegdheidsverdeling door de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State” in C. JENART, J. BERNAERTS en Y. PEETERS (eds.), *De Grondwet en Jan Velaers. Deel IV – Een vriendschapsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2022, 21-30.

⁵⁵⁹ X., “Pandemiewet goedgekeurd door het Parlement”, 15 juli 2021, verlinden.belgium.be.

⁵⁶⁰ Wetsontwerp van 27 april 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 8.

⁵⁶¹ Artikel 5 Wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021.

⁵⁶² Artikel 3 §1 Wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021.

⁵⁶³ Artikel 3, tweede lid Wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021.

te compenseren, hetgeen bijvoorbeeld wel wenselijk zou zijn geweest in India en Zuid-Afrika. Ten tweede vermijdt dit ook dat de deelstaten de afkondiging verhinderen zoals het geval was in Canada tijdens de pandemiecrisis (n. 58). In dat opzicht is de Pandemiewet een erg evenwichtige noodwet.

122. Een andere belangrijke reden waarom de Pandemiewet weinig bevoegdheidsconflicten zal uitlokken, is omdat zij overleg tussen de beleidsniveaus vooropstelt waardoor de deelstaten hun belangen kenbaar kunnen maken. Artikel 4, §1, tweede lid bepaalt immers dat er overleg dient plaats te vinden telkens wanneer de federale maatregelen een weerslag hebben op de deelstatelijke bevoegdheidsdomeinen.⁵⁶⁴ Ook dit is een sterk punt van de Pandemiewet, daar deze thesis eerder heeft aangetoond dat overleg de acceptatie van maatregelen bevordert en bijgevolg bijdraagt tot consistentie. De Pandemiewet voorziet evenwel niet in een coördinatiestructuur, maar ook dit is niet nodig. Er bestaat daarbuiten immers al het Overlegcomité als centraal punt voor overleg, samenwerking en coördinatie.⁵⁶⁵ Dit Overlegcomité is overigens beter dan de oprichting van specifieke structuren voor specifieke crisissen, hetgeen in Zwitserland werd bekritiseerd wanneer tijdens de energiecrisis weeral een nieuwe structuur moest worden gecreëerd (n. 99).

123. Daarenboven voorziet de wet ook in de nodige, maar uitzonderlijke mogelijkheid tot unilaterale centralisatie. In geval van hoogdringendheid moet volgens artikel 4 §1, tweede lid immers geen overleg plaatsvinden.⁵⁶⁶ Hiermee volgt de Pandemiewet het flexibele, gefaseerde model van het Zwitserse *Epidemiengesetz*, met dien verstande dat terecht meer nadruk wordt gelegd op de uitzonderlijkheid van de unilaterale centralisatie (n. 111). Die flexibiliteit maakt dat de crisisreactie kan worden afgesteld op de noden van de crisis. Zonder bevoegdheidsbetwistingen kan de federale overheid uitzonderlijk overschakelen naar een unilaterale centralisatie, om nadien terug te keren naar een gecoördineerd beleid. De Pandemiewet beantwoordt kortom aan alle elementen die deze thesis heeft geïdentificeerd als zijnde cruciaal voor een efficiënt crisisbeleid.

2.3. Opportuniteiten

124. Het Belgische federalisme hinkte weliswaar een hele tijd achterop, maar met de introductie van de Pandemiewet heeft zij een belangrijke inhaalbeweging gemaakt. Bovendien

⁵⁶⁴ Artikel 4 §1, tweede lid Wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021.

⁵⁶⁵ Artikel 31 en 31/1 Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

⁵⁶⁶ Artikel 4 §1, tweede lid Wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021.

zou deze kwaliteitsvolle Pandemiewet kunnen dienen als rolmodel voor ook nog andere soorten noodwetgeving. In dit geval was de sanitaire noodbevoegdheid geput uit de federale, residuaire bevoegdheden inzake sanitaire politie⁵⁶⁷, civiele bescherming en handhaving van de openbare orde.⁵⁶⁸ Die sanitaire noodbevoegdheid zou ook kunnen worden gebruikt om natuurrampen, terroristische of nucleaire dreigingen te beheersen die de veiligheid van de bevolking in het gevaar brengt.⁵⁶⁹ Dit standpunt wordt onder meer bijgestaan door rechtsgeleerden Popelier⁵⁷⁰, Reybrouck⁵⁷¹ en Velaers.⁵⁷²

125. In een nog verregaandere stap zouden er ook niet-sanitaire noodbevoegdheden kunnen worden ontwikkeld, al hangt dit af van de vraag of de sanitaire noodbevoegdheid uit de residuaire of de toegewezen bevoegdheden is gedestilleerd. Als wordt aangenomen dat deze sanitaire noodbevoegdheid volgt uit de residuaire bevoegdheid inzake sanitaire politie, dan zou de redenering evenwel *mutatis mutandis* kunnen worden toegepast op andere residuaire bevoegdheden.

Het probleem met de federale residuaire bevoegdheden in België is dat ze de deelstatelijke bevoegdheden moeten respecteren.⁵⁷³ Bijgevolg vormt het bevoegdheidsresidu het resterende geheel van bevoegdheden nadat alle deelstatelijke bevoegdheden er eerst werden uitgesneden.⁵⁷⁴ Als de Raad van State echter heeft aanvaard dat residuaire bevoegdheden, zoals sanitaire politie, transversaal kunnen doorwerken wanneer drie voorwaarden zijn vervuld,

⁵⁶⁷ Deze bevoegdheid staat ook in artikel 6 §1, VII, eerste lid, 1^o, vierde streepje Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980.

⁵⁶⁸ Civiele bescherming: K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 260, nr. 386. Handhaving van de openbare orde en politie: K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 269, nr. 403.

⁵⁶⁹ K. REYBROUCK, “Een bevoegdheidsgrondslag voor de Pandemiewet: de doctrine van de federale sanitaire noodbevoegdheid”, *Leuven Blog for Public Law*, 22 april 2021, <https://www.leuvenpubliclaw.com/een-bevoegdheidsgrondslag-voor-de-pandemiewet-de-doctrine-van-de-federale-sanitaire-noodbevoegdheid/>; M. VERBERGT, “Verandert de pandemie de inzet van de volgende staatsvorming?”, *Nieuws Publiekrecht*, 27 april 2021, <https://www.law.kuleuven.be/pub/nl/nieuws-publiekrecht/verandert-de-pandemie-de-inzet-van-de-volgende-staatsvorming>.

⁵⁷⁰ P. POPELIER en M. VERBERGT, “Ook in een federale staat moet iemand de baas zijn”, *De Standaard*, 24 april 2021, https://www.standaard.be/cnt/dmf20210423_97738962.

⁵⁷¹ K. REYBROUCK, “Een bevoegdheidsgrondslag voor de Pandemiewet: de doctrine van de federale sanitaire noodbevoegdheid”, *Leuven Blog for Public Law*, 22 april 2021, <https://www.leuvenpubliclaw.com/een-bevoegdheidsgrondslag-voor-de-pandemiewet-de-doctrine-van-de-federale-sanitaire-noodbevoegdheid/>; M. VERBERGT, “Verandert de pandemie de inzet van de volgende staatsvorming?”, *Nieuws Publiekrecht*, 27 april 2021, <https://www.law.kuleuven.be/pub/nl/nieuws-publiekrecht/verandert-de-pandemie-de-inzet-van-de-volgende-staatsvorming>.

⁵⁷² J. VELAERS, “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, afl. 9, (532) 538, nr. 17.

⁵⁷³ P. POPELIER en P. BURSENS, “Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation: Cooperation against all odds” in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, (88) 92.

⁵⁷⁴ K. REYBROUCK, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Een moderne benadering van de duale fundamente*, doctoraatsthesis, Rechten KU Leuven, 2022, 293-294, nr. 343.

zouden er evenzeer andere noodbevoegdheden kunnen worden gedestilleerd uit het bevoegdheidsresidu.

Klimaat bijvoorbeeld is een aangelegenheid die niet uitdrukkelijk is toegewezen aan het federale of deelstatelijke niveau.⁵⁷⁵ Er zijn weliswaar federale en gewestelijke bevoegdheden die een klimaataspect in zich dragen, maar een overkoepelende bevoegdheid inzake klimaat wordt niet omschreven in de Grondwet of de BWHI.⁵⁷⁶ Zo'n overkoepelende klimaatbevoegdheid zou uit het federale bevoegdheidsresidu kunnen worden geput. Zelfs zou er – naar het voorbeeld van Canada – een algemene *emergency power* kunnen worden afgeleid uit het bevoegdheidsresidu. Hierop zou de logica van het advies over de Pandemiewet kunnen worden toegepast, namelijk dat de federale klimaatbevoegdheid of de federale *emergency power* slechts transversaal kan doorwerken wanneer *mutatis mutandis* aan de drie voorwaarden is voldaan.⁵⁷⁷

126. Deze tweede stap is echter zeer onzeker. Ten eerste staat de Raad van State hier vooralsnog weigerachtig tegenover.⁵⁷⁸ Ten tweede kan die redenering niet opgaan wanneer de sanitaire noodbevoegdheid is gebaseerd op de toegewezen bevoegdheid inzake bestuurlijke politiek.⁵⁷⁹ In tegenstelling tot de residuaire bevoegdheden, worden de toegewezen bevoegdheden ruim geïnterpreteerd en niet beperkt tot datgene wat niet aan de deelstaten is toegewezen.⁵⁸⁰ In dat geval zal er dus geen transversale klimaatbevoegdheid of *emergency power* uit het bevoegdheidsresidu kunnen worden geput, maar kunnen er slechts noodbevoegdheden volgen uit de toegewezen bevoegdheden. Opdat er dan nog zinvolle noodbevoegdheden kunnen worden gecreëerd, zouden een aantal belangrijke bevoegdheden

⁵⁷⁵ Adv.RvS nr. 65.404/AV van 7 maart 2019 over een voorstel van bijzondere wet over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot klimaatverandering en het vaststellen van algemene langetermijn doelstellingen, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 55-3517/004, 6, randnr. 2.1.

⁵⁷⁶ Adv.RvS nr. 65.404/AV van 7 maart 2019 over een voorstel van bijzondere wet over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot klimaatverandering en het vaststellen van algemene langetermijn doelstellingen, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 55-3517/004, 6, randnr. 2.1; E. SEVRIN en K. REYBROUCK, “Klimaatverandering als de kanarie in de kolenmijn van het dual federalisme: Institutionele inspiratie voor een performanter Belgisch klimaatbeleid” in K. REYBROUCK, S. SOTTIAUX en W. PAS (eds.), *Inspiratie voor de staatsvorming*, Antwerpen, Intersentia, 2023, (299) 308.

⁵⁷⁷ De laatste voorwaarde zou dan niet inhouden dat de maatregelen een sanitaire dimensie hebben, maar dat ze strikt kunnen worden ingepast in de federale klimaatbevoegdheid of federale *emergency power*.

⁵⁷⁸ E. SEVRIN en K. REYBROUCK, “Klimaatverandering als de kanarie in de kolenmijn van het dual federalisme: Institutionele inspiratie voor een performanter Belgisch klimaatbeleid” in K. REYBROUCK, S. SOTTIAUX en W. PAS (eds.), *Inspiratie voor de staatsvorming*, Antwerpen, Intersentia, 2023, (299) 319, nr. 22.

⁵⁷⁹ Artikel 6 §1, VII, eerste lid, 1°, vierde streepje Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

⁵⁸⁰ J. VELAERS, “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, afl. 9, (532) 536, nr. 12.

zoals klimaat uitdrukkelijk moeten worden ingeschreven als federale bevoegdheid in de Grondwet of de BWHI. Dan wordt niet het voorbeeld van Canada, maar wel van Spanje, Italië en Australië gevolgd.⁵⁸¹

127. In elk geval zullen de meest acute crisissen die de veiligheid van de bevolking in het gevaar brengen, hoogstwaarschijnlijk wel kunnen worden beheerst op basis van de sanitaire noodbevoegdheid. De creatie van niet-sanitaire noodbevoegdheden is echter nog verre van zeker, maar dat was de sanitaire noodbevoegdheid ook vooraleer het coronavirus opdook.⁵⁸² Recent nog heeft het Belgische federalisme opnieuw teleurgesteld wanneer het zich onthield tijdens de stemming van de Europese klimaatwet omwille van het gebrek aan overeenstemming tussen de federale overheid en de gewesten.⁵⁸³ Deze verontwaardiging lijkt al voldoende reden om niet-sanitaire noodbevoegdheden ernstig te overwegen. In elk geval moedigt deze thesis noodbevoegdheden, en meer bepaald noodwetgeving, aan.

⁵⁸¹ De Australische toegewezen bevoegdheid inzake *external affairs* heeft transversale werking. De Spaanse toegewezen beheersbevoegdheid heeft transversale werking. Ook de Italiaanse toegewezen klimaatbevoegdheid heeft transversale werking.

⁵⁸² E. SEVRIN en K. REYBROUCK, “Klimaatverandering als de kanarie in de kolenmijn van het duaal federalisme: Institutionele inspiratie voor een performanter Belgisch klimaatbeleid” in K. REYBROUCK, S. SOTTIAUX en W. PAS (eds.), *Inspiratie voor de staatshervorming*, Antwerpen, Intersentia, 2023, (299) 324: “*In dat kader moeten we opmerken dat weinig grondwetspecialisten voor de coronacrisis hadden voorspeld dat de federale overheid sanitaire maatregelen kon uitvaardigen met een dergelijke ingrijpende weerslag op de deelstatelijke bevoegdheden. Geconfronteerd met een acute epidemische noodsituatie en bij gebrek aan constitutionele instrumenten die doeltreffend crisisbeheer mogelijk maakten, hebben de federale overheid en de deelgebieden een originele vorm van crisisbeheer ontwikkeld.*”

⁵⁸³ M. TORFS, C. MICHIELS en V. MERCKX, “België onthoudt zich nog maar een keer: welk figuur slaat België bij het Europees klimaatbeleid?”, *VRT NWS*, 25 april 2023, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/04/25/belgie-onthoudt-zich-nog-maar-een-keer-waarom-beslist-ons-land/>.

BESLUIT

Deze thesis was opgebouwd volgens twee centrale onderzoeksvragen. De eerste onderzoeksvraag betrof de volgende: “*Welke verschillende noodbepalingen kunnen federale overheden aanwenden om te interveniëren in deelstatelijke materies, en hoe verschillen die noodbepalingen, in het bijzonder voor de deelstatelijke autonomie?*”. In Deel I werd deze vraag behandeld en geconcludeerd dat er *grosso modo* vier noodbepalingen zijn te onderscheiden: 1) de juridische noodtoestand, 2) de expliciete noodbevoegdheid, 3) de impliciete noodbevoegdheid en 4) de noodwetgeving.

Eerst en vooral werden er onderlinge verschillen aangetroffen in de manier waarop de federale noodbevoegdheden tot stand komen. Terwijl bij de juridische noodtoestand de federale noodbevoegdheden ontstaan ingevolge een schorsing van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling, reiken de overige noodbepalingen constitutionele technieken aan om federale noodbevoegdheden te creëren. In geval van een expliciete noodbevoegdheid laat de Grondwet immers uitdrukkelijk toe dat de federale overheid deelstatelijke materies naar zich toetrekt. In de meeste gevallen zien we echter dat de federale overheid noodbevoegdheden ontwaart uit haar reguliere (residuaire/toegewezen) bevoegdheden. Noodwetgeving was, ten slotte, het resultaat van een explicitering van die impliciete noodbevoegdheden.

De belangrijkste verschillen tussen de noodbepalingen voor het opzet van de onderzoeksvraag, namelijk de verschillen inzake deelstatelijke autonomie, zijn waar te nemen op het vlak van de reikwijdte van de federale noodbevoegdheden en de beperkingen waaraan de federale noodbevoegdheden zijn onderworpen. De federale noodbevoegdheden onder de juridische noodtoestand zijn veruit de verregaandste bevoegdheden aangezien de deelstatelijke autonomie over de ganse lijn kan worden uitgeschakeld. Om die reden wordt de totstandkoming van de noodbevoegdheden beperkt door een formele afkondiging. Nochtans is gebleken dat in vele gevallen die afkondiging bezwaarlijk kan worden beschouwd als een beperking, daar de federale regering vaak eenzijdig beslist tot het al dan niet gebruik van de noodbevoegdheden. De combinatie van die verregaande reikwijdte – die bovendien samengaat met horizontale bevoegdheidsverschuivingen en grondrechtenschorsingen – en de quasi afwezigheid van beperkingen maakt de juridische noodtoestand erg controversieel en onpopulair.

De noodbevoegdheden onder de andere noodbepalingen reiken gelukkig niet zo ver. Op grond van de andere noodbepalingen kan de deelstatelijke autonomie slechts worden beperkt in welbepaalde materies. Een expliciete noodbevoegdheid kan worden gebruikt na een activering

van de grondwetsbepaling en leidt ertoe dat de federale overheid de deelstaten kan substitueren in de uitoefening van welbepaalde functies. Ook hier is gebleken dat de activering vaak laagdrempelig is. Ten slotte nemen de impliciete noodbevoegdheden de vorm aan van concurrerende of coördinerende bevoegdheden, waarbij de deelstaten dus in principe nog aanvullend kunnen optreden. Desondanks is gebleken dat die noodbevoegdheden ook kunnen worden doorgedreven tot substitutiebevoegdheden. Ondanks deze noodbevoegdheden niet zijn beperkt in hun totstandkoming, wordt de omvang en intensiteit ervan vaak beperkt door het subsidiariteitsbeginsel. Helaas bereikt het subsidiariteitsbeginsel niet steeds en overal haar beperkend effect omwille van een suboptimale handhaving of andere, politieke factoren. Ten slotte werd noodwetgeving vooropgesteld als een mechanisme dat zowel de totstandkoming als de reikwijdte van de federale noodbevoegdheden aan banden kan leggen. Noodwetgeving kan eventueel op voorhand bepalen welke specifieke maatregelen de federale overheid zal kunnen nemen nadat de wettelijke noodtoestand werd afgekondigd met eventueel deelstatelijke inspraak.

In Deel II werd vervolgens een antwoord geboden op de tweede onderzoeksvraag, namelijk: *“In welke mate kan het gebruik van de verschillende noodbepalingen bijdragen tot een efficiënt crisisbeleid, namelijk een beleid dat wordt gekenmerkt door subsidiariteit, conflictpreventie, coördinatie en flexibiliteit?”*. Eerst en vooral is duidelijk geworden dat crisissituaties vaak aanleiding geven tot een federale interventie in de deelstatelijke bevoegdheidssferen omwille van de vraag naar een uniforme en snelle crisisreactie. Vervolgens werden twee soorten van federale interventies onderscheiden. Bij de eerste interventie vervangt de federale overheid de deelstaten in de uitoefening van hun bevoegdheden, zonder dat er overleg wordt gepleegd met die laatste. Doordat dit ernstig indruist tegen de deelstatelijke autonomie, is deze interventiesoort conflictgevoelig. Hoewel de meeste bevoegdheidsbetwistingen kunnen worden vermeden door de federale overheid te laten optreden in het kader van een juridische noodtoestand of op basis van noodwetgeving, blijven spanningen met de deelstaten aanwezig. Doordat zij tegemoet willen komen aan hun eigen, territoriale belangen en noden, beginnen zij veelal zelf (tegenstrijdige) maatregelen te nemen. Alleen onder de juridische noodtoestand waren er geen conflicterende maatregelen vast te stellen. Zelfs dan nog is een unilateraal federaal beleid onhoudbaar omwille van het gebrek aan kennis en ervaring in de deelstatelijke materies. Het deelstatelijk protest en het gebrek aan kennis maakt dat een unilateraal gecentraliseerd beleid onder geen enkele noodbepaling lang kan standhouden.

Bij de tweede interventiemogelijkheid zal de federale overheid de deelstaten dan ook meer betrekken in het crisisbeleid. De federale overheid zal in dat geval een gecoördineerd beleid voeren waarbij ruimte wordt gelaten aan de deelstaten om zelf op te treden, of om minstens hun belangen kenbaar te maken tijdens overleg. Onder de juridische noodtoestand en bij het gebruik van de expliciete noodbepaling werd amper samenwerking aangetroffen. De juridische noodtoestand leidt bijna steeds tot een unilateraal gecentraliseerd beleid. Het faciliteert samenwerking ook in geen enkel opzicht aangezien er bijvoorbeeld geen coördinatiestructuren worden voorzien. Wanneer impliciete noodbevoegdheden worden aangewend, wordt er daarentegen wel vaak samengewerkt. Het slagen van een gecoördineerd beleid hangt dan in belangrijke mate af van de voorgaande federale-deelstatelijke samenwerking en het bestaan van coördinatiestructuren. Noodwetgeving kan deze samenwerking evenwel faciliteren door te voorzien in formele (en liefst algemeen inzetbare) coördinatiestructuren -en plannen.

Het is duidelijk geworden dat een gecoördineerde beleidsvorm tegemoetkomt aan de deelstatelijke belangen. Bovendien laat het, althans een gecoördineerd gedecentraliseerd beleid, differentiatie en innovatie toe op een consistentere manier dan een unilateraal gedecentraliseerd beleid. Desalniettemin behoeven sommige crisissen een uniforme respons, hetgeen niet altijd gemakkelijk te bereiken is via een gecoördineerd beleid. Toegevingen vragen van de deelstaten gaat meestal gepaard met onderhandelingen en discussies. Om die reden zien we opnieuw dat federale overheden teruggrijpen naar de eerste interventiemogelijkheid.

Om die reden werd geconcludeerd dat er nood is aan een flexibele wisselwerking tussen de twee interventiemogelijkheden naar gelang de noden van de crisis, met dien verstande dat een gecoördineerde beleidsvorm steeds het uitgangspunt dient te zijn. Noodwetgeving bleek de enige noodbepaling die voldoende flexibel was teneinde zowel coördinatie als unilaterale centralisatie vlot te kunnen laten verlopen. Bovendien kan flexibiliteit worden ingeschreven in noodwetgeving als een gefaseerd systeem.

Gelet op de positieve evaluatie van noodwetgeving, is de Belgische Pandemiewet een te verwelkomen evolutie. De logica achter deze wet en de onderliggende (sanitaire) noodbevoegdheid biedt opportuniteiten om ook nog andere noodbevoegdheden te destilleren en uit te schrijven in noodwetgeving. Desondanks is het onzeker of het Belgische federalisme hiervoor openstaat.

BIBLIOGRAFIE

INTERNATIONAAL

Handboeken

- HUEGLIN, T. O. en FENNA, A., *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Toronto, University of Toronto Press, 2015, 393 p.
- MCLEAN, H. en HUF, B., *Emergency Powers, Public Health and COVID-19*, Melbourne, Parliamentary Library, 2020, 70 p.
- PALERMO, F. en KÖSSLER, K., *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*, London, Hart Publishing, 2018, 452 p.
- PEPELIER, P., *Dynamic Federalism: A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, New York, Routledge, 2021, 292 p.
- SCHNABEL, J., *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 286 p.
- SCHÜTZE, R., *From dual to cooperative federalism: the changing structure of European law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 418 p.
- SINGHVI, A. en GAUTAM, K., *The Law of Emergency Powers: Comparative Common Law Perspectives*, Singapore, Springer, 2020, 304 p.
- TOWNSEND, F. F., RAPUANO, K. P., BAGNAL, J. B., MALVESTI, M. L., NIELSEN, K. M., BOSSERT, T. P., KANIEWSKI, D. J., SCIARRONE, M. O., DOZOR, J. C. en TAYLOR, M. J., *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*, Washington, D.C., Executive Office of the President of the U.S., 2006, 220 p.
- WATTS, R. L., *Comparing Federal Systems: Third Edition*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008, 216 p.

Bijdragen in tijdschriften

- BEHNKE, N. en MUELLER, S., "The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison", *Regional & Federal Studies* 2017, afl. 27, nr. 5, 507-527.
- BIRKLAND, T. A. en DEYOUNG, S. E., "Emergency Response, Doctrinal Confusion, and Federalism in the Deepwater Horizon Oil Spill", *The Journal of Federalism* 2011, afl. 41, nr. 3, 471-493.
- BOLLEYER, N. en THORLAKSON, L., "Beyond Decentralization—The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems", *The Journal of Federalism* 2012, afl. 42, nr. 4, 566-591.

- FEREJOHN, J. en PASQUINO, P., “The law of the exception: A typology of emergency powers”, *I.CON* 2004, afl. 2, nr. 2, 210-239.
- FRIESEN, M., “Subsidiarity and Federalism: An Old Concept with Contemporary Relevance for Political Society”, *Federal Governance* 2005, afl. 2, nr. 1, 1-22.
- GOLEMBOSKI, D., “Federalism and the Catholic Principle of Subsidiarity”, *The Journal of Federalism* 2015, afl. 45, nr. 4, 526-551.
- GORDON, D. J., “An Uneasy Equilibrium: The Coordination of Climate Governance in Federated Systems”, *Global Environmental Politics* 2015, afl. 15, nr. 2, 121- 141.
- GREER, S. L., JARMAN, H., ROZENBLUM, S. en WISMAR, M., “Who’s in charge and why? Centralisation within and between governments”, *Eurohealth* 2020, afl. 26, nr. 2, 99-103.
- GREER, S. L., FALKENBACH, M., JARMAN, H., LÖBLOVÁ, O., ROZENBLUM, S., WILLIAMS, N. en WISMAR, M., “Centralisation and Decentralisation in a Crisis: How Credit and Blame Shape Governance”, *Eurohealth* 2021, afl. 27, nr. 1, 36-40.
- GREER, S. L., ROZENBLUM, S., FALKENBACH, M., LÖBLOVA, O., JARMAN, H., WILLIAMS, N. en WISMAR, M., “Centralizing and decentralizing governance in the COVID-19 pandemic: The politics of credit and blame”, *Health Policy* 2020, afl. 126, 408-417.
- GROGAN, J., “States of Emergency: Analyzing Global Use of Emergency Powers in Response to COVID-19”, *European Journal of Law Reform* 2020, afl. 4, 338-354.
- HEGELE, Y. en SCHNABEL, J., “Federalism and the management of the COVID-19-crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination”, *West European Politics* 2021, afl. 44, 1052-1076.
- KINCAID, J., ALAN TARR, G. en WÄLTI, S., “Federalism and the global financial crisis: impacts and responses”, *L’Europe en Formation* 2010, afl. 358, 3-14.
- KUHN, K. en MORLINO, I., “Decentralisation in Times of Crisis: Asset Or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19”, *Swiss Political Science Review* 2022, afl. 28, 105-115.
- LAZAR, H., “The Intergovernmental Dimensions of the Social Union: A Sectoral Analysis”, *Canadian Public Administration* 2006, afl. 49, 23-45.
- PETERS, G., “Governance responses to the fiscal crisis – comparative perspectives”, *Public Money & Management* 2011, afl. 31, nr. 1, 75-80.

- SAAM, N. J. en KERBER, W., “Policy Innovation, Decentralised Experimentation, and Laboratory Federalism,” *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 2013, afl. 16, 1-7, DOI: 10.18564/jasss.2123.
- SCHNABEL, J. en HEGELE, Y., “Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland”, *Publius: The Journal of Federalism* 2021, afl. 52, nr. 4, 537-569.
- SCHOLTZ, C. en MUNTEANU, A., “How cooperative is ”cooperative federalism”? The political limits to intergovernmental cooperation under a de facto concurrency rule”, *Constitutional Political Economy* 2023, afl. 34, 111-134.
- TUCHSCHERER, E., “Le décisionnisme de Carl Schmitt : théorie et rhétorique de la guerre”, *Mots* 2003, 25-42, nr. 3, <https://doi.org/10.4000/mots.15642>.
- VAN DEN BERGH, R., “Farewell Utopia? Why the European Union Should Take the Economics of Federalism Seriously”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2016, afl. 23, nr. 6, 937-964.
- VANDENBRUWAENE, W., “What Scope for Subnational Autonomy: The Issue of the Legal Enforcement of the Principle of Subsidiarity”, *Perspectives on Federalism* 2014, afl. 6, nr. 2, 45-73.

Bijdragen in reeksen

- BUMER, E., “Federalism” in X., *International IDEA Constitution-Building Primer*, Stockholm, International IDEA, 2015, 1-53.

Bijdragen in verzamelwerken

- CHATTOPADHYAY, R. en KNÜPLING, F., “Comparative summary” in CHATTOPADHYAY, R., KNÜPLING, F., CHEBENOVA, D., WHITTINGTON, L. en GONZALEZ, P. (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, 277-302.
- CHATTOPADHYAH, R., KNÜPLING, F. en WHITTINGTON, L., “An introduction to COVID-19 and Federalism” in CHATTOPADHYAY, R., KNÜPLING, F., CHEBENOVA, D., WHITTINGTON, L. en GONZALEZ, P. (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, 1-5.
- CYR, H., “Fédéralisme et le concept du politique chez Carl Schmitt: Le problème de l’homogénéité de l’unité politique et du pluralisme fédéral” in SEYMOU, M. en

- LAFOREST, G. (eds.), *Le fédéralisme multinational en perspective: un modèle viable?*, Peter Lang, Brussel, 2011, 1-38.
- D'ANDREA, L. en DECLICH, A., "COVID-19 And Science: Italy and late modernity" in NEDERVEEN PIETERSE, J., LIM, H. en KHONDKER, H. (eds.), *COVID-19 and Governance: Crisis Reveals*, New York, Routledge, 2021, 303-315.
- DZIEDZIC, A. en SAUNDERS, C., "The Meanings of Concurrency" in N. STEYTLER (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, 12-31.
- HALBERSTAM, D., "Comparative Federalism and the Role of the Judiciary" in CALDEIRA, G., KELEFMEN, D. R. en WHITTINGTON, K. E., (eds.), *The Oxford handbook of law and politics*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 142-164.
- HALBERSTAM, D., "Theory, Policy, Law" in ROSENFELD, M. en SAJÓ, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 577-595.
- KINCAID, J., "Comparative Observations" in KINCAID, J. en TARR, G. A. (eds.), *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Montreal, McGill Queen's University Press, 2005, 409-448.
- PALERMO, F., "What's Wrong with Concurrency? Comparative Reflections Based on Constitutional Reforms in Germany and Italy" in STEYTLER, N. (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, 70-91.
- STEYTLER, N., "Concurrency of Powers: The Zebra in the Room" in STEYTLER, N. (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, 300-349.
- STEYTLER, N., "The Currency of Concurrent Powers in Federal Systems" in STEYTLER, N. (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, 1-11.
- STEYTLER, N., "Federalism under pressure: Federal 'health' factors and 'co-morbidities'" in STEYTLER, N. (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2022, 396-422.
- STEYTLER, N., "How federations combat Covid-19" in STEYTLER, N. (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, 1-12.

Blogposts

- DE PALMENAER, N., “Federalism in crisis?”, *Science Blogs*, 22 februari 2022, <https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/federalism-in-crisis>.
- GAMPER, A., “Federalism and/in Emergency – a Winter School Defying the Pandemic”, *Science Blogs*, 25 januari 2022, www.eurac.edu.
- GREENE, A., “Ireland’s Response to the COVID-19 Pandemic”, *Verfassungsblog*, 11 april 2020, www.verfassungsblog.de.
- GREER, S., ROZENBLUM, S., WISMAR, M en JARMAN, H., “How have federal countries organized their Covid-19 response?”, 16 juli 2020, <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/07/16/how-have-federal-countries-organized-their-covid-19-response/>.
- GROGAN, J., “States of Emergency”, *Verfassungsblog*, 26 mei 2020, www.verfassungsblog.de.
- GRUÈRE, G., “Never let a good water crisis go to waste”, *OECD*, 21 maart 2019, <https://www.oecd.org/agriculture/never-waste-a-good-water-crisis/>.
- PALERMO, F., “Is there a space for federalism in times of emergency”, *Verfassungsblog*, 13 mei 2020, <https://verfassungsblog.de/is-there-a-space-for-federalism-in-times-of-emergency/>.
- POPELIER, P., “The impact of the Covid-19 crisis on the federal dynamics in Belgium”, *UACES Territorial Politics*, 5 mei 2020, <https://uacesterrpol.wordpress.com/2020/05/05/the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-the-federal-dynamics-in-belgium/>.
- SENGUPTA, T., “Federalism and Climate Change: An Ever-Changing Approach to a Never-Changing Problem?”, *Forum of Federations*, 6 mei 2022, <https://forumfedblog.org/federalism-and-climate-change-an-ever-changing-approach-to-a-never-changing-problem/>.
- VOIGT, S. en BJØRNSKOV, C., “The State of Emergency Virus”, *Verfassungsblog*, 19 april 2020, <https://verfassungsblog.de/the-state-of-emergency-virus/>.

Rapporten

- ALLAIN-DUPRÉ, D., CHATRY, I., KORNPORST, A. en MICHALUN, M.-V., *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, OECD Contribution, 2020, 94 p.
- ALVIZATOS, N., BÍLKOVÁ, V., CAMERON, I., KASK, O en TUORI, K., *Report respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency:*

- reflections*, Straatsburg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2020, 25 p.
- AUBRECHT, P., ESSINK, J., KOVAC, M. en VANDENBERGHE, A.-S., *Centralized and Decentralized Responses to COVID-19 in federal systems: US and EU comparisons*, Law & economics of Covid-19 working paper series 4/2020, Erasmus University Rotterdam School of Law, 2020, 39 p.
- BINDER, K., DIAZ CREGO, M., ECKERT, G., KOTANIDIS, S., MANKO, R. en DEL MONTE, M., *States of emergency in response to the coronavirus crisis: situation in certain Member States*, European Parliamentary Research Service, 2020, 12 p., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI\(2020\)649408_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf).
- DE BIASE, P. en DOUGHERTY, S., *Federalism and Public Health Decentralisation in the Time of COVID-19*, OECD Working Paper n° 33 on Fiscal Federalism, 2021, 43 p.
- JODOIN, S. en SETZER, J., *Climate Change & Federalism*, Forum of Federations Discussion Paper, 2020, 14 p.
- LEÓN, S. en GARMENDIA MADARIAGA, A., *Popular Reactions to Coordination Problems under External Threats*, Working Paper Federalism in Polarized Times, Universidad Carlos III de Madrid, 2021, 31 p.
- ÖZBUDUN, E. en TURHAN, M., *Emergency Powers*, Science and technique of democracy No. 12, Straatsburg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 1995, 33 p.
- SAUNDERS, C., *How Federations Responded to Covid-19*, Constitutional INSIGHTS No. 7, Melbourne Forum on Constitution-Building, 2021, 10 p.
- UCLG, *Multilevel Governance and Covid-19 Emergency Coordination: Emergency Governance for Cities and Regions*, Analytics Note n° 04, 2021, 8 p.
- X., *Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency*, Straatsburg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2020, 34 p.

Overige

- BJØRNSKOV, C. en VOIGT, S., “The Determinants of Emergency Constitutions”, *SSRN*, 17 mei 2015, 1-38; https://extranet.sioe.org/uploads/isnie2015/bjornskov_voigt.pdf.

EDWARDS, C., “The Federal Emergency Management Agency: Floods, Failures, and Federalism”, *Downsizing the Federal Government*, 1 december 2014, www.downsizinggovernment.org.

GREER, S., ROZENBLUM, S., WISMAR, M. en JARMAN, H., “How have federal countries organized their Covid-19 response?”, 16 juli 2020, <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/07/16/how-have-federal-countries-organized-their-covid-19-response/>.

VOIGT, S. en BJØRNSKOV, C., “You Don’t Always Get What You’d Expect – On Some Unexpected Effects of Constitutional Emergency Provision”, *SSRN*, 3 juni 2018, 1-42, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3189749>.

AUSTRALIË

Wetgeving en parlementaire stukken

Commonwealth of Australia Constitution Act, 9 juli 1990.

National Emergency Declaration Act, 2020.

Biosecurity Act, 2015.

Explanatory Memorandum to the Biosecurity Bill, House of Representatives 2013-2014.

Rechtspraak

High Court of Australia 1 juli 1983, *Commonwealth v Tasmania* (“Tasmanian Dam case”), *HCA* 21.

Rechtsleer

Bijdragen in tijdschriften

ANDERSON, G. en FENNA, A., “Australian Federalism and the Global Economic Crisis of 2008–09”, *L’Europe en Formation* 2010, afl. 358, 1-25.

ANTON, D. K., KOHOUT, J. en PAIN, N., “Nationalizing environmental protection in Australia: The international dimensions”, *Environmental Law* 1993, afl. 23, 763-784.

CROWLEY, K., “Effective Environmental Federalism? Australia’s Natural Heritage Trust”, *Journal of Environmental Policy & Planning* 2001, afl. 3, 255-272.

DOWNEY, D. C. en MYERS, W. M., “Federalism, Intergovernmental Relationships, and Emergency Response: A Comparison of Australia and the United States”, *American Review of Public Administration* 2020, afl. 50, nr. 6, 526-535.

- HOLLANDER, R., “Rethinking Overlap and Duplication: Federalism and Environmental Assessment in Australia”, *Publius: The Journal of Federalism* 2009, afl. 40, nr. 1, 136-170.
- KALLIES, A., “The Australian Energy Transition as a Federalism Challenge: (Un)cooperative Energy Federalism?”, *Transnational Environmental Law* 2021, afl. 10, nr. 2, 211-235.
- TIERNAN, A., “The Council for the Australian Federation: A New Structure of Australian Federalism”, *The Australian Journal of Public Administration* 2008, afl. 67, nr. 2, 122-134.
- VAN SON, P. B., “The Australian Constitution: The External Affairs Power and Federalism”, *California Western International Law Journal* 1982, afl. 12, nr. 1, 46-77.
- WILKINS, R., “Federalism and the COVID-19 crisis: An Australian Perspective”, *Forum of Federations* 2020, 1-2.

Bijdragen in verzamelwerken

- ARONEY, N., “The High Court of Australia: Textual Unitarism vs Structural Federalism” in ARONEY, N. en KINCAID, J. (eds.), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?*, Toronto, University of Toronto Press, 2017, 29-68.
- ARONEY, N. en BOYCE, M., “The Australian Federal Response to the Covid-19 Crisis” in STEYTLER, N. (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, 298-316.
- FISHER, D., “Australia” in LEES, E. en VIÑUALES, J. E. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, Oxford Academic, 2019, 59-81.
- FRENCH, R., “Co-Operative Federalism” in SAUNDERS, C. en STONE, A. (eds.), *The Oxford Handbook of the Australian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2018, 807-829.
- SAUNDERS, C. en FOSTER, M., “Chapter 3 – The Australian Federation: A Story of the Centralization of Power” in HALBERSTAM, D. en REIMANN, M. (eds.), *Federalism and Legal Unification*, Dordrecht, Springer, 2014, 87-102.

Blogposts

- COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, “Commonwealth Environment Powers and Australian Federalism: Chapter 6 Commonwealth Environment Powers and Australian Federalism”, *Parliament of Australia*, 1999, <https://www.aph.gov.au>.

EDGAR, E., “Disrupting Administrative Law in a Public Health Crisis”, *The Regulatory Review*, 24 april 2020, <https://www.theregreview.org/2020/04/24/edgar-disrupting-administrative-law-public-health-crisis/>.

TULICH, T. en RIZZI, M., “Cooperative Federalism, Soft Governance and Hard Laws in Australia’s State of Emergency”, *Verfassungsblog*, 10 april 2020, <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-australia/>.

WALTER, J., “Scott Morrison’s biggest failure in the bushfire crisis: an inability to deliver collective action”, *The Conversation*, 7 januari 2020, <https://theconversation.com/scott-morrison-biggest-failure-in-the-bushfire-crisis-an-inability-to-deliver-collective-action-129437>.

Handboeken

LEE, H. P., ADAMS, M. W. R., CAMPBELL, C. en EMERTON, P., *Emergency Powers in Australia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 273 p.

GUGLYUVATYY, E., *Climate Change, Forests and Federalism: Australian Experience*, Singapore, Springer, 2022, 89 p.

ZAHAR, A., PEEL, J. en GODDEN, L., *Australian Climate Law in Global Context*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 455 p.

Rapporten

ARONEY, N., *Federalism and Subsidiarity: Principles and Processes in the Reform of the Australian Federation*, University of Queensland TC Beirne School of Law Research Paper No. 15-60, 2015, 1-28.

BELGIË

Wetgeving

Gecoördineerde grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.

Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, *BS* 16 januari 1964.

Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992.

Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *BS* 31 juli 2007.

Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), *BS* 20 maart 2020.

Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), *BS* 30 maart 2020.

Wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021.

Ministerieel besluit van 13 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 13 maart 2020.

Ministerieel besluit van 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken, *BS* 18 maart 2020.

Ministerieel besluit van 23 maart 2020 betreffende noodmaatregelen ter beperking van de verspreiding van het COVID-19 coronavirus, *BS* 23 maart 2020.

Adviezen van de Raad van State

Adv.RvS nr. 25.167/1 van 31 mei 1996 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 609/1.

Adv.RvS nr. 47.062/1/V van 18 augustus 2009 over een voorontwerp van wet ‘die machtigingen verleent aan de Koning in geval een griepepidemie of – pandemie’.

Adv.RvS nr. 53.018/VR van 13 mei 2013 bij een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer’.

Adv.RvS nr. 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’.

Adv.RvS nr. 65.404/AV van 7 maart 2019 over een voorstel van bijzondere wet over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot klimaatverandering en het vaststellen van algemene langetermijn doelstellingen, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 55-3517/004.

Adv.RvS nr. 66.387/1/V van 29 augustus 2019 bij een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de modaliteiten inzake het manipuleren en bewaren van poliovirussen van type 2’.

Adv.RvS nr. 67.142/AV van 25 maart 2020 over een wetsvoorstel dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1104/2.

Adv.RvS nr. 68/231/AV/3 van 10 november 2020 over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot toekenning van bijzondere machten aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering naar aanleiding van de gezondheidscrisis ten gevolge van COVID-19’, *Parl.St.* Brussels Hoofdstedelijk Parlement 2020-2021, nr. A-275/1.

Adv.RvS nr. 68.338/3/AV van 12 januari 2021 over een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Abänderung des Dekrets vom 1. Juni 2004 zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention’.

Adv.RvS nr. 68.936/AV van 7 april 2021 bij een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-195/1.

Adv.RvS nr. 69.253/AV/AG van 23 april 2021 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’.

Verslagen

Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en voor institutionele hervormingen bij het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, *Parl.St.* Kamer 1979-80, nr. 627/10.

Verslag over de transversale bepalingen inzake rechten en vrijheden namens de werkgroep belast met het onderzoek van titel II van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 2004-2005, nr. 2304/001.

Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 2013-2014, nr. 5-2232/5.

Verslag van de hoorzitting van 25 september 2020 over de evaluatie en verdere uitvoering van het Vlaamse coronabeleid in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin: (residentiële) ouderenzorg, *Parl.St.* VL.Parl. 2019-2020, nr. 7, 52.

Wetsvoorstellen- en ontwerpen

Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2232/1.

Wetsontwerp van 27 april 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 8.

Overige parlementaire stukken

Institutioneel akkoord voor de zesde staats hervorming: een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten, *Parl.St. Kamer* 2011, 43, https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf.

Rechtspraak

GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009.

GwH 3 maart 2016, nr. 31/2016.

GwH 2 maart 2023, nr. 33/2023.

Rechtsleer

Actualiteit

D'HOORDE, J., “Coronapas in Vlaanderen: is het sop de kool waard?”, *De Tijd*, 13 september 2021, <https://www.tijd.be/dossiers/coronavirus/coronapas-in-vlaanderen-is-het-sop-de-kool-waard/10331862.html>.

GORIS, G., “Terrorisme legt constructiefouten België bloot”, *Mondiaal Nieuws*, 1 april 2016, <https://www.mo.be/opinie/terrorisme-constructiefouten-belgie-bloot>.

PEPELIER, P. en VERBERGT, M., “Ook in een federale staat moet iemand de baas zijn”, *De Standaard*, 24 april 2021, https://www.standaard.be/cnt/dmf20210423_97738962.

REYBROUCK, K. en ROMAINVILLE, C., “Krijgt het federale niveau het dirigeerstokje van België?”, *De Standaard*, 7 juni 2021, www.standaard.be.

TORFS, M., MICHIELS, C. en MERCKX, V., “België onthoudt zich nog maar een keer: welk figuur slaat België bij het Europees klimaatbeleid?”, *VRT NWS*, 25 april 2023, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/04/25/belgie-onthoudt-zich-nog-maar-een-keer-waarom-beslist-ons-land/>.

VERBERGT, M. en ANDRIES, S., “Het crisisbeheer is op zijn limieten gebotst. Er is geen commando”, *De Standaard*, 6 juni 2020, www.standaard.be.

X., “Belgische warboel maakt coronacrisis nog zwaarder”, *De Morgen*, 22 mei 2020, <https://www.demorgen.be/nieuws/belgische-warboel-maakt-coronacrisis-nog-zwaarder~b9e869/>.

X., “Het versnipperde beleid heeft mensenlevens gekost”, *De Tijd*, 13 juni 2020, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/het-versnipperde-beleid-heeft-mensenlevens-gekost/10232910.html>.

X., “Pandemiewet goedgekeurd door het Parlement”, *Verlinden*, 15 juli 2021, verlinden.belgium.be.

Bijdragen in verzamelwerken

DELFORGE, R., ROMAINVILLE, C., VAN DROOGHENBROECK, S. en VERDUSSEN, M., “Absence d’état d’urgence en droit constitutionnel belge” in BOUHON, F., E. SLAUTSKY, E. en WATTIER, S., (eds.), *Le droit public belge face à la crises du COVID-19*, Brussel, Larcier, 25-82.

EL BERHOUMI, M. en VAN DROOGHENBROECK, S., “Chapitre 16 – La répartition des compétences face aux situations de crise” in EL BERHOUMI, M. en VAN DROOGHENBROECK, S. (eds.), *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 411-423.

EL BERHOUMI, M., VAN DROOGHENBROECK, S. en LOSSEAU, L., “Le fédéralisme belge ne connaît pas la crise : la gestion de la pandémie de Covid- 19 à l’épreuve de la répartition des compétences” in BOUHON, F., SLAUTSKY, E. en WATTIER, S. (eds.), *Le droit public belge face à la crises du COVID-19*, Brussel, Larcier, 2022, 83-139.

ERGEC, R., “Les conséquences de la réforme de l’Etat pour l’élaboration et la mise en œuvre du droit international et européen de l’environnement” in BRONDERS, B., DE SADELEER, N., ERGEC, R. en VAN ORSHOVEN, P. (eds.), *Milieubeleid in het federale België anno 1993 – La protection de l’environnement dans la Belgique fédérale en 1993*, Diegem, Kluwer rechtswetenschappen, 1994, 113-129.

GERITS, R., “De ‘staat van oorlog’ en de ‘staat van beleg’: uitzonderingsregimes die aan een herziening toe zijn” in VANDENBOSSCHE, E. (ed.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 51-108.

JENART, C., “De nuancering van het autonomiebeginsel in de Belgische bevoegdheidsverdeling door de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State” in JENART, C., BERNAERTS, J. en PEETERS, Y. (eds.), *De Grondwet en Jan Velaers. Deel IV – Een vriendschapsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2022, 21-30.

MINSIER, P. en PEIFFER, Q., “Réflexions sur les règles de répartition des compétences lors de la crise du coronavirus Covid-19” in PARSA, S. en UYTTENDAELE, M. (eds.), *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthemis, 2020, 103-136.

- POPELIER, P. en VANDENBRUWAENE, W., “Hoofdstuk 20. Leefmilieu, klimaat en energie” in VELAERS, J., VANPRAET, J., VANDENBRUWAENE, W. en PEETERS, Y. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Mortsel, Intersentia, 2014, 573-584.
- POPELIER, P. en BURSENS, P., “Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian federation: Cooperation against all odds” in STEYTLER, N. (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, 88-105.
- REYBROUCK, K. en SOTTIAUX, S., “Nood aan inspiratie voor de staatshervorming?” in REYBROUCK, K., SOTTIAUX, S. en PAS, W. (eds.), *Inspiratie voor de staatshervorming*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 1-6.
- SEVRIN, E. en REYBROUCK, K., “Klimaatverandering als de kanarie in de kolenmijn van het duaal federalisme: Institutionele inspiratie voor een performanter Belgisch klimaatbeleid” in K. REYBROUCK, S. SOTTIAUX en W. PAS (eds.), *Inspiratie voor de staatshervorming*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 299-328.
- SINARDET, D., “De joint decision trap van het Belgische coöperatief federalisme” in JENART, C., BERNAERTS, J. en PEETERS, Y. (eds.), *De Grondwet en Jan Velaers. Deel IV – Een vriendschapsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2022, 43-54.
- VAN HAEGENBORGH, G. en VERRIJDT, W., “De noodtoestand in het Belgische publiekrecht” in X., *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht*, Amsterdam, Boom Uitgevers, 2016, 11-85.
- VANPRAET, J., “De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling” in SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G. (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, Die Keure, 2017, 1-62.
- VELAERS, J., “Crisissen zijn uitdagingen, constitutionele crisissen dagen de grondwet uit” in LEYSEN, R., VERRIJDT, W., JOOSTEN, V., ALEN, A. (eds.), *Liberæ Cogitationes Liber amicorum Marc Bossuyt*, Mortsel, Intersentia, 2013, 849-863.
- VELAERS, J. en VAN DROOGHENBROECK, S., “L’article 187 de la constitution et la problématique de la protection des droit et libertés dans les états d’exception” in VANDENBOSSCHE, E. (ed.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 1-51.
- WATTHÉE, S. en ERGEC, R., “Les Dérégations aux Droits Constitutionnels” in VERDUSSEN, M. en BONBLED, N. (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2011, 395-415.

Bijdragen in tijdschriften

- BOUHON, F., JOUSTEN, A., MINY, X. en SLAUTSKY, E., “L’État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d’un régime d’exception”, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2020, nr. 2446, 5-53.
- COUCK, D., “Overheid, blijf bij de les! Over de coronacrisis en de bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs”, *TBP* 2022, afl. 8, 515-536.
- DELPÉRÉE, F. en ALEN, A., “De Residuaire Bevoegdheden”, *RW* 1991-92, afl. 11, 345-349.
- DEWALLENS, F., LEMMENS, C., LIERMAN, S., LOUCKX, F., VIJVERMAN, A. en VANSWEEVELT, T., “COVID-19 en gezondheidsrecht: een eerste analyse”, *T.Gez.* 2020-21, 17-35.
- DUPONT, C., “Is België te complex voor een effectief klimaatbeleid?”, *Samenleving & Politiek* 2020, nr. 4, 45-51.
- EL BERHOUMI, M., BELLEFLAMME, F., RIZCHALLAH, C., CLARENNE, J., DAVIO, V., DELFORGE, R., DE MAN, L., LOSSEAU, L., NENNEN, C., TULKENS, F., UMBACH, M. en VANDER PUTTEN, N., “Le Conseil d’État de l’avant-projet de loi “pandémie”: Expiation du passé ou balises pour l’avenir”, *APT* 2021, afl. 4, 633-677.
- EL BERHOUMI, M. en NENNEN, C., “Le changement climatique à l’épreuve du fédéralisme – Contribution à jour au 15 novembre 2018”, *Aménagement-Environnement* 2018, afl. 4, 61-76.
- LAVRYSEN, L., “De ‘zesde staats hervorming’ en de milieubescherming”, *TMR* 2013, afl. 3-4, 279-293.
- POPELIER, P., “Wie verdedigt (de noodtoestand in) België?”, *RW* 2016, nr. 9, 322.
- POPELIER, P., “COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis”, *The Theory and Practice of Legislation* 2020, afl. 8, 131-153, <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1771884>.
- POPELIER, P., “Vijf na twaalf en prematuur. De Pandemiewet in het licht van het voorbij en toekomstige crisisbeheer”, *RW* 2021-22, afl. 11, 431-447.
- REYBROUCK, K., “De bevoegdheidsverdeling in het licht van Covid-19”, *Juristenkrant* 2020, afl. 417, 16.
- REYBROUCK, K., “De classificatie van de federale bevoegdheden: residuair, voorbehouden, toegewezen of uitgezonderd?”, *TBP* 2020, afl. 4, 186-200.

- ROMAINVILLE, C. en VERDUSSEN, M., “L’État d’exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés? Du terrorisme à l’urgence sanitaire”, *Annuaire internationale de justice constitutionnelle* 2021, 553-575.
- VAMPA, D., “COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom”, *The Journal of Federalism* 2021, afl. 51, 601-626.
- VAN DROOGHENBROECK, S., “L’article 187 de la Constitution”, *RBDC* 2006, 293-297.
- VAN NIEUWENHOVE, J. en POPELIER, P., “De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pandemie”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2020, afl. 4, 303-313.
- VELAERS, J., “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, afl. 9, 532-552.
- VERDUSSEN, M., “La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19”, *Confluence des droit* 2020, 1-12.
- VERRIJDT, W., “De omkering van de residuaire bevoegdheden: sleutel of slot?”, *TBP* 2011, afl. 8-9, 503-515.
- WYTINCK, P. en DE HEMPTINNE, M., “De bevoegdheidsverdeling na de Staatshervorming van 1980”, *Jura.Falc.* 1986-87, 451-481.

Blogposts

- JENART, C., “Pandemiewet resistent tegen Grondwet: aantrekking en afstoting (deel I)”, *Leuven Blog for Public Law*, 7 april 2023, <https://www.leuvenpubliclaw.com/pandemiewet-resistent-tegen-grondwet-aantrekking-en-afstoting-deel-i/>.
- REYBROUCK, K., “Hoe het Coronavirus onze bevoegdheidsverdeling op de proef stelt”, *Leuven Blog for Public Law*, 13 november 2020, www.leuvenpubliclaw.com.
- REYBROUCK, K., “Een bevoegdheidsgrondslag voor de Pandemiewet: de doctrine van de federale sanitaire noodbevoegdheid”, *Leuven Blog for Public Law*, 22 april 2021, www.leuvenpubliclaw.com.
- REYBROUCK, K., “Federal Belgium’s Covid-19 Response: dualism and exclusive powers under pressure”, *Lex-Atlas*, 2021, <https://lexatlas-c19.org/federal-belgiums-covid-19-response-dualism-and-exclusive-powers-under-pressure/>.
- REYBROUCK, K. en ROMAINVILLE, C., “Le débat sur la hiérarchie fédérale en Belgique. Nécessaire en temps de crise et en temps ordinaire ?”, *Leuven Public Law Blog*, 18 juni

- 2021, <https://www.leuvenpubliclaw.com/le-debat-sur-lahierarchie-federale-en-belgique-necessaire-en-temps-de-crise-et-en-temps-ordinaire/>.
- REYBROUCK, K. en SOTTIAUX, S., “Nood aan een nieuwe wind voor de staatshervorming”, *Leuven Blog for Public Law*, 18 januari 2023, <https://www.leuvenpubliclaw.com/nood-aan-een-nieuwe-wind-voor-de-staatshervorming/>.
- VERBERGT, M., “Verandert de pandemie de inzet van de volgende staatshervorming?”, *Nieuws Publiekrecht*, 27 april 2021, <https://www.law.kuleuven.be/pub/nl/nieuws-publiekrecht/verandert-de-pandemie-de-inzet-van-de-volgende-staatshervorming>.
- VERRIJDT, W., “De Belgische overheden kunnen de noodtoestand niet uitroepen...”, *Leuven Blog for Public Law*, 2020, <https://www.leuvenpubliclaw.com/belgie-kan-de-noodtoestand-niet-uitroepen/>.
- X., “Primaute au fédéral? Voorrang voor het federale niveau?”, *Rethinking Belgium*, 8 juni 2021, <https://rethinkingbelgium.eu/event/primaute-au-federal-voorrang-voor-het-federale-niveau/>.

Handboeken

- ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055 p.
- BOUHON, F., JOUSTEN, A. en MINY, X., *Droit d'exception, une perspective de droit comparé. Belgique: Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux*, Brussel, Service de recherche du Parlement européen, 2021, 173 p.
- LAVRYSEN, L., *Handboek milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 962 p.
- LAVRYSEN, L., *De ontwikkeling van het Europese, Belgische en Vlaamse milieurecht in een wijzigende institutionele context: onderzoek naar de ontwikkeling van het milieurecht vanuit een publiekrechtelijke invalshoek*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 959 p.
- SENELLE, R., VANDENBOSSCHE, E. en SCHUERMANS, L., *Het federale België van de Gemeenschappen en de Gewesten*, Mechelen, Kluwer, 2003, 144 p.
- VANPRAET, J., *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, 642 p.

Overige

- DE VICQ, A., VAN HECKE, A. en BUYST, E., *Bevoegdheidsverdeling in federale staten*, Overzichtsrapport Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, 2014, 66 p.

JOST, J., QUEECK, R., STEVENS, D. en DUMORTIER, J., *Convergentie en bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brussel, Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, 2008, 246 p.

REYBROUCK, K., *De bevoegdheidsverdeling in het federale België: Een moderne benadering van de duale fundamente*n, doctoraatsthesis, Rechten KU Leuven, 2022, 488 p.

VERRIJDT, W. en VAN HAEGENBORGH, G., *The state of emergency in Belgian constitutional law*, 2020, 25 p.

CANADA

Wetgeving

Constitution Act, 29 maart 1867.

Ocean Dumping Control Act, 19 juni 1975.

Canadian Navigable Waters Act, RSC 1985, nr. N-22.

Fisheries Act, RSC 1985, nr. F-15.

Emergencies Act, RSC 1988, nr. 22.

Canadian Environmental Protection Act, SC 1999, nr. 33.

Emergency Management Act, SC 2007, nr. 15.

Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, SC 2018, nr. 186.

Proclamation Declaring a Public Order Emergency, 15 februari 2022, SOR/2022-20.

Emergencies Economic Measures Order, 15 februari 2022, SOR/2022-22, PC 2022-108.

Emergency Measures Regulations, 15 februari 2022, SOR/2022-21, PC 2022-107.

House of Commons Debates, 33rd Parl., 2nd Sess., Vol. 9, 16 november 1987, 10807.

Rechtspraak

Privy Council 25 juli 1923, nr. 69, *The Fort Frances Pulp and Paper Company Limited v The Manitoba Free Press Company Limited and Others*, UKPC 64.

Privy Council 21 januari 1946, *The Attorney-General of Ontario and Others v. The Canada Temperance Federation*, UKPC 2 en AC 193.

Supreme Court of Canada 12 oktober 1951, *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, SCR 292.

Supreme Court of Canada 28 juni 1966, *Munro v. National Capital Commission*, SCR 663.

Supreme Court of Canada 7 november 1967, *Reference Re: Offshore Mineral Rights*, SCR 792.

Supreme Court of Canada 12 juli 1976, *Anti-Inflation Act*, SCR 373.

Supreme Court of Canada 24 maart 1988, nr. 18526, R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd., *SCR* 401.

Supreme Court of Canada 23 januari 1992, nr. 21890, Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport), *SCR* 3.

Supreme Court of Canada 18 september 1997, nr. 24652, R. v. Hydro-Québec, *RCS* 213.

Supreme Court of Canada 17 april 2009, nr. 32204, Chatterjee v. Ontario, *SCR* 624.

Supreme Court of Canada 25 maart 2021, nrs. 38663, 38781 en 39116, References Re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, *SCC* 11.

Rechtsleer

Actualiteit

COHEN, A., “Federal Government declares a public order emergency under the Emergencies Act to end disruptions, blockades and the occupation of the city of Ottawa”, *Government of Canada*, 15 februari 2022, www.canada.ca.

SALUTIN, R., “Doug Ford’s love-hate relationship with the nanny state”, *The Star*, 19 november 2020, <https://www.thestar.com/opinion/contributors/2020/11/19/doug-fords-love-hate-relationship-with-the-nanny-state.html>.

Bijdragen in tijdschriften

BÉLANGER, A., “Canadian Federalism in the Context of Combating Climate Change”, *Constitutional Forum* 2011, afl. 20, nr. 1, 21-31.

CHALIFOUR, N. J., OLIVER, P. en WORMINGTON, T., “Clarifying the Matter: Modernizing Peace, Order and Good Government in the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act Appeals”, *National Journal of Constitutional Law* 2020, afl. 40, nr. 153, 1-44.

HARRISON, K., “Federalism and Climate Policy Innovation: A Critical Reassessment”, *Canadian Public Policy* 2013, afl. 39, S95-S108.

HOGG, P. W. en WRIGHT, W. K., “Canadian Federalism, the Privy Council and the Supreme Court: Reflections on the Debate about Canadian Federalism”, *UBC Law Review* 2005, afl. 38, nr. 2, 329-352.

MACLEAN, J., “Climate Change, Constitutions, and Courts: The Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act and Beyond”, *Saskatchewan Law Review* 2019, afl. 82, 147-185.

MACLELLAN, K. D., “Shifting from the traditional to the new political agenda: the changing nature of federal-provincial environmental relations”, *The American Review of Canadian Studies* 1995, afl. 25, nr. 2/3, 323-341.

PAQUET, M. en SCHERTZER, R., “COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem”, *Canadian Journal of Political Science* 2020, afl. 53, 343-347, doi:10.1017/S0008423920000281.

STACEY, J., “Climate Disruption in Canadian Constitutional Law: References Re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act”, *Journal of Environmental Law* 2021, afl. 33, 711-726.

Bijdragen in verzamelwerken

CAMERON, D. R., “Canada: Two Languages, 10 Provinces, 3 Territories and Indigenous Peoples” in GRIFFITHS, A., CHATTOPADHYAY, R., LIGHT, J. en STIEREN, C. (eds.), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 97-109.

GAUDREAU-DESBIENS, J.-F. en POIRIER, J., “From Dualism to Cooperative Federalism and Back? : Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism” in OLIVER, P., MACKLEM, P. en DES ROSIERS, N. (eds.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 391-414.

PATENAUDE, P., BOYER, D., CARTIER, G., GUAY, J.-H., HOWES, D., LYON, N., TANGUAY, G. en TREMBLAY, L. B., “Canada” in ALEN, A. en HALJAN, D. (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Kluwer, 1996, 1-210.

POIRIER, J., en MICHELIN, J., “Facing the Coronavirus Pandemic in the Canadian Federation, Reinforced dualism and muted cooperation?” in STEYTLER, N. (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, 200-219.

SCOTT, D. N., “The Environment, Federalism, and the Charter” in OLIVER, P. (ed.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 494-516.

WOOD, S., “Canada” in LEES, E. en VIÑUALES, J. E. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press 108-127.

Blogposts

CLARKE, N., “Case Summary: Anti-Inflation Act Reference [1976] 2 SCR 373”, *Can Lii Connects*, 4 mei 2020, 1-3, <https://canliiconnects.org/en/summaries/70630>.

DYZENHAUS, D., “Canada the Good? Canada’s Almost Full State of Emergency”, *Verfassungsblog*, 6 april 2020, <https://verfassungsblog.de/canada-the-good/>.

KING, R. J., SADIKMAN, J. A., BARZ, E., BAKER, J., BARROWMAN, C., SANGER, M.O., SARIC, D. en BRINKER, C., “The Supreme Court of Canada upholds the constitutionality of federal carbon pricing legislation”, *Osler*, 26 mei 2021, <https://www.osler.com/en/resources/regulations/2021/the-supreme-court-of-canada-upholds-the-constitutionality-of-federal-carbon-pricing-legislation>.

SWIFFEN, A., “The limits of Canada’s federal emergency law during the coronavirus pandemic”, *The Conversation*, 1 april 2020, <https://theconversation.com/the-limits-of-canadas-federal-emergency-law-during-the-coronavirus-pandemic-134309>.

Handboeken

HARRISON, K. J.-A., *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1993, 564 p.

POWELL, B. H., *Environmental Assessment & the Canadian Constitution: Substitution and Equivalency*, Edmonton, Environmental Law Centre, 2014, 36 p.

MONAHAN, P. J., SHAW, B. en RYAN, P., *Constitutional Law (fifth edition)*, Ontario, Irwin Law, 2017, 652 p.

Rapporten

GOVERNMENT OF CANADA, *Turning the Corner: Taking Action to Fight Climate Change*, 2008, 8 p.

NIEMCZAK, P. en ROSEN, P., *Emergencies Act*, Paper No. PRB 01-14E of the Library of Parliament, 2001, 11 p.

PAGE, B. et al., *Achieving 2050: A Carbon Pricing Policy for Canada*, National Round Table on the Environment and the Economy, 2009, 121 p.

ROULEAU, P. S., *Report of the Public Inquiry into the 2022 Public Order Emergency*, Public Order Emergency Commission, vol. 1, 2023, 272 p.

DUITSLAND

Wetgeving

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23 mei 1949, *BGBI.* S. 1.

Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, 20 juli 2000, *BGBI.* 1045.

Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite,
27 maart 2020, *BGBI.* 2020, nr. 14.

Rechtsleer

Bijdragen in tijdschriften

BEHNKE, N., “Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse”, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2020, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/314343/foederalismus-in-der-corona-krise/>.

HATTKE, F. en MARTIN, H., “Collective action during the Covid-19 pandemic: The case of Germany’s fragmented authority”, *Administrative Theory & Praxis* 2020, afl. 42, nr. 4, 614-632.

KOUROUTAKIS, A., “The Virtues of Sunset Clauses in Relation to Constitutional Authority”, *State Law Review* 2020, afl. 42, nr. 1, 16-31.

KUHLMANN, S. en FRANZKE, J., “Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective”, *Local Government Studies* 2022, afl. 48, nr. 2, 312-334.

KUMAR KHAUND, A., “National Emergency: A Comparative Analysis of Emergency Laws in India, U.S.A. and Germany”, *AJACLA* 2021, afl. 1, 107-124.

Bijdragen in verzamelwerken

JUHL, S., LEHRER, R., BLOM, A. G., WENZ, A., RETTIG, T., KRIEGER, U., FIKEL, M., CORNESSE, C., NAUMANN, E., MÖHRING, K. en REIFENSCHIED, M., “Preferences for Centralized Decision-Making in Times of Crisis: The COVID-19 Pandemic in Germany” in DEBUS, M., TEPE, M. en SAUERMAN, J. (eds.), *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie Band. 12*, Wiesbaden, Springer VS, 2022, 1-27.

KROPP, S. en SCHNABEL, J., “Germany’s response to COVID-19: Federal coordination and executive politics” in GRIFFITHS, A., CHATTOPADHYAY, R., LIGHT, J. en STIEREN, C. (eds.), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 84-94.

KOUROUTAKIS, A., “Abuse of Power and Self-entrenchment as a State Response to the COVID-19 Outbreak: The Role of Parliaments, Courts and the People” in KETTEMANN, M. C. en LACHMAYER, K. (eds.), *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 33-46.

THIELBÖRGER, P., “Germany – Federalism in Action” in KETTEMANN, M. C. en LACHMAYER, K. (eds.), *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 91-116.

WASSENBERG, B., “Cooperative Federalism or Flickenteppich (Patchwork)? Crisis Management during the COVID-19 Pandemic in the Federal Republic of Germany, a Comparative Approach with Regard to France” in MOLINARI, V. en BEYLIER, P.-A (eds.), *COVID-19 in Europe and North America: Policy Responses and Multi-Level Governance*, Boston, de Gruyter, 2022, 69-92.

Blogposts

HERF, J., “Emergency powers helped Hitler’s rise. Germany has avoided them ever since”, *The Washington Post*, 19 februari 2019, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/02/19/emergency-powers-helped-hitlers-rise-germany-has-avoided-them-ever-since/>.

JÜRGENSEN, S. en ORLOWSKI, F., “Critique and Crisis: The German Struggle with Pandemic Control Measures and the State of Emergency”, *Verfassungsblog*, 19 april 2020, <https://verfassungsblog.de/critique-and-crisis-the-german-struggle-with-pandemic-control-measures-and-the-state-of-emergency/>.

KLAFKI, A. en KIEßLING, A., “Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Germany”, 20 maart 2020, *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-germany/>.

Handboeken

BOHRN, B., *Federalism in Crisis: U.S. and German Responses to the COVID-19 Pandemic*, Washington, Bertelsmann Foundation, 2021, 109 p.

BÖRZEL, T. A., *States and Regions in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 269 p.

Overige

VENICE COMMISSION, “Observatory on emergency situations: Germany”, www.venice.coe.int.

WINTER, G., *Regards sur la réaction allemande à la crise du Covid-19*, Note n° 31/2020, Fondation pour la Recherche Stratégique, 2020, 12 p.

ETHIOPIË

Wetgeving

Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 8 december 1994.

Proclamation 3/2020 - A State of Emergency Proclamation Enacted to Counter and Control the Spread of COVID-19 and Mitigate Its Impact, 8 april 2020.

Rechtsleer

Bijdragen in tijdschriften

AYITENEW AYELE, Z., “Federalism and the COVID-19 crisis: the perspective from Ethiopia”, *Forum of Federations*, 2020, <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/EthiopiaCOVID-1.pdf>.

BEKELE, A. S., “The Enforcement of Federal Laws in States in Ethiopian Ethnic Federalism: The Deadlock between the Federal Government and the Tigray Regional State on the New Law of Boundaries and Identity Issues”, *European Scientific Journal* 2019, afl. 15, nr. 20, 18-34.

DEFERE, G. en ALEMAYEHU, G., “Federalism and Exercising Regional Autonomy: A Case of Three Federated Units in Ethiopia”, *AGATHOS* 2019, afl. 10, nr. 2, 253-266.

MITIKU MEKONE, Y., “Public health emergency declaration in the Ethiopian federal system: understanding the scope of state and federal emergency declarations and authorities”, *Law, Democracy & Development* 2022, afl. 26, 1- 25, <http://dx.doi.org/10.17159/2077-4907/2021/1dd.v26.1>.

VAN DER BEKEN, C., “Ethiopia: From a Centralized Monarchy to a Federal Republic”, *Afrika Focus* 2007, afl. 20, nr. 1-2, 13-48.

WAKJIRA, K., “Institutionalization of IGR in the Ethiopian Federation: Towards Cooperative or Coercive Federalism?”, *Ethiopian Journal of Federal Studies* 2017, afl. 4, nr. 2, 121-160.

Bijdragen in verzamelwerken

ABBINK, J., “The Looming Spectre: A history of the state of emergency in Ethiopia, 1970s-2021” in BACH, J.-N. (ed.), *Routledge Handbook of the Horn of Africa*, London, Routledge, 2022, 302-316.

AYELE, Z. A. en FESSHA, Y. T., “Controlling public health emergencies in federal systems: The case of Ethiopia” in STEYTLER, N. (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, 319-335.

AYELE, Z. A., FESSHA, Y. T., DESSALEGN, B. en GEBEYE, B. A., “Ethiopia: Legal response to Covid-19” in KING, J. en FERRAZ, O. L. M. (eds.) *The Oxford*

Compendium of National Legal Responses to Covid-19, Oxford, Oxford University Press, 2021, 1-25, doi: 10.1093/law-occ19/e20.013.20.

AYITENEW AYELE, Z., “Federalism and the COVID-19 crisis: crisis from the perspective from Ethiopia” in CHATTOPADHYAY, R., KNÜPLING, F., CHEBENOVA, D., WHITTINGTON, L. en GONZALEZ, P. (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, 76-83.

FISEHA, A. en AYELE, Z., ‘Concurrent Powers in the Ethiopian Federal System” in STEYTLER, N. (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, 241-260.

Blogposts

AYELE, Z. en FESSHA, Y., “COVID-19 in Ethiopia: A Year in Review”, *Verfassungsblog*, 20 april 2021, <https://verfassungsblog.de/covid-19-in-ethiopia-a-year-in-review/>.

DEGU ADDIS, T., “COVID-19 state of emergency and the federal balance of power”, *Ethiopia Insight*, 13 april 2020, www.ethiopia-insight.com.

GOYAL, H., “Violence, Coronavirus, and state of emergency in Ethiopia”, *IPleaders*, 18 oktober 2021, <https://blog.ipleaders.in/violence-coronavirus-and-state-of-emergency-in-ethiopia>.

MESERET, E., “Ethiopia declares state of emergency amid wide protests”, *The Spokesman Review*, 16 februari 2018, <https://www.spokesman.com/stories/2018/feb/16/ethiopia-declares-state-of-emergency-amid-wide-pro/>.

Rapporten

DESपोर्टES, I., *Responding to the 2016 drought amid political protest and a state of emergency*, Research brief n° 4, International Institute of Social Studies, 2019, 6 p.

INDIA

Wetgeving

The Constitution of India, 26 november 1949.

The Disaster Management Act, 23 december 2005.

Constituent Assembly Debates 3 augustus 1949, I, vol. IX, <https://indiankanoon.org/doc/1957821/>.

Order No. 33-4/2020-NDM-1 of the Ministry of Home Affairs, 14 maart 2020.

Rechtsleer

Bijdragen in tijdschriften

- HUMA, B., “Understanding Indian Federalism”, *The Indian Journal of Political Science* 2015, afl. 76, nr. 4, 792-795.
- LAFRANCE, S., BEDI, S. en DE GREGORIO LEÃO, H., “Constitutional Theories of Emergency Powers and their Limits: Perspectives from Vietnam, India and Canada”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences* 2021, afl. 4, 1-33.
- MAZUMDAR, S., “The Power of Judicial Review During State Emergency in India”, *International Journal of Social Science and Humanities Research* 2015, afl. 3, nr. 3, 291-299.
- RAJASHEKARA, H. M., “President’s Rule in the Indian States”, *The Indian Journal of Political Science* 1987, afl. 48, nr. 4, 632-642.
- RISHI DEV SHARMA, P., “Comparative federalism with reference to constitutional machinery failure (emergency) in India and Pakistan”, *BRICS Law Journal* 2017, afl. 4, nr. 2, 1-94.
- RISHI DEV SHARMA, P., “In search of the theory of constitutional machinery failure (emergency) models in India and Pakistan: A comparative exploration”, *Nicolaus Copernicus University Comparative Law Review* 2017, afl. 23, 83-108.
- RISHI DEV SHARMA, P., “In search of the theory of constitutional machinery failure (emergency) models in India and Pakistan: A comparative exploration”, *Comparative Law Review* 2018, afl. 23, 83-108.
- SAXENA, R., “Federalism and the COVID-19 crisis: Centre-State apposite relations in Pandemic Federalism – India”, *Forum of Federations* 2021, 1-3, www.forumfed.org.
- SHANKAR, S., “The State of Emergency in India: Böckenförde’s Model in a Sub-National Context”, *German Law Journal* 2019, afl. 19, nr. 2, 197-218.

Bijdragen in verzamelwerken

- AGARWAL, D. K., DHAWAN, M. en HARPALANI, D. S., “India” in ALEN, A. en HLJAN, D. (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, 1-324.
- MATHEW, G., “Republic of India” in MAJEED, A., WATTS, R. L. en BROWN D. M. (eds.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2006, 155-180.
- SAGAR, R., “Emergency Powers” in CHOUDHRY, S., KHOSLA, M. en MEHTA, P. (eds.), *The Oxford Handbook of The Indian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 213-231.

SAXENA, R. en TEWARI, M., “The Supreme Court of India: The Rise of Judicial Power and the Protection of Federalism” in ARONEY, N. en KINCAID, J. (eds.), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?*, Toronto, University of Toronto Press, 2017, 223-255.

SINGH, A. K., “Pandemic Governance in India: The ongoing shift to ‘national federalism’” in STEYTLER, N. (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19, Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, 279-297.

Blogposts

JHA, R., “Impact of the COVID-19 pandemic on India’s federalism”, *Observer Research Foundation*, 27 november 2021, www.orfonline.org.

RAJ, T. K., “COVID-19 and the Crisis in Indian Democracy”, *Verfassungsblog*, 21 februari 2021, <https://verfassungsblog.de/covid-19-and-the-crisis-in-indian-democracy/>.

SETHI, S., “Covid-19 and Indian Federalism: Through the Lens of the Disaster Management Act, 2005 and Fiscal Federalism”, *Indian Law Journal*, 2020, <https://www.indialawjournal.org/covid-19-and-indian-federalism.php>.

SHARMA, D., “How many times National Emergency is declared in India”, *Law Insider*, 6 juli 2021, www.lawinsider.in

X., “The Emergency & the Sikhs”, *Sikhri*, 25 juni 2017, www.sikhri.org.

Overige

KUMAR GHOSH, A., *The Paradox of Centralised Federalism: An Analysis of the Challenges to India’s Federal Design*, ORF Occasional Paper, Observer Research Foundation, 2020, 42 p.

SAHOO, N. en KUMAR GHOSH, A., *The COVID-19 Challenge to Indian Federalism*, ORF Occasional Paper No. 322, Observer Research Foundation, 2021, 28 p.

SHAKIL, S., “Centre gives charge to states on lockdown 4.0: Here's what's allowed, what's not”, *The New Indian Express*, 17 mei 2020, www.newindianexpress.com.

ITALIË

Wetgeving

Costituzione della Repubblica Italiana, 1 januari 1948.

Legge n. 833 del 23 dicembre 1978, Istituzione del servizio sanitario nazionale, *Gazzetta Ufficiale* 28 december 1978, nr. 360.

Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, *Gazzetta Ufficiale* 22 januari 2018.

Decreto-Legge n. 6 del 23 febbraio 2020, misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, *Gazzetta Ufficiale* 23 februari 2020, nr. 45.

Decreto-Legge n. 19 del 25 marzo 2020, misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, *Gazzetta Ufficiale* 25 maart 2020, nr. 79.

Decreto-Legge n. 33 del 16 maggio 2020 misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, *Gazzetta Ufficiale* 16 mei 2020, nr. 125.

Decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 25 febbraio 2020, Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, *Gazzetta Ufficiale* 25 februari 2020, nr. 47.

Legge provinciale n. 4 del 8 maggio 2020 misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività, *Gazzetta Ufficiale* 29 mei 2020, nr. 19.

Delibera del consiglio dei ministri, *Gazzetta Ufficiale* 1 februari 2020, nr. 26.

Ordinanza del Presidente della Regione Calabria nr. 37 ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, 29 april 2020.

Rechtspraak

Corte Costituzionale 20 december 2002, nr. 536/2002, ECLI:IT:COST:2002:536.

Corte Costituzionale 1 oktober 2003, nr. 303/2003, ECLI:IT:COST:2003:303.

Corte Costituzionale 20 juni 2019, nr. 195.

Corte Costituzionale 24 februari 2021, nr. 37, Valle d'Aosta/Stato, ECLI:IT:COST:2021:37.

Corte Costituzionale, 30 juni 2022, nr. 164, Provincia di Bolzano/Stato.

Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche 27 februari 2020, <https://www.picenooggi.it/files/2020/02/Coronavirus-ordinanza-Marche-sospesa-dal-Tar.pdf>.

Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria 9 mei 2020, nr. 841/2020.

Rechtsleer

Actualiteit

X., “Obbligo di “green pass”, la Corte Costituzionale boccia Bolzano: spetta allo Stato”, *L'Adige*, 1 juli 2022, www.ladige.it.

Bijdragen in tijdschriften

- BENELLI, F., “La costruzione delle materie e le materie esclusive statali”, *Le Regioni* 2011, afl. 39, nr. 2-3, 251-285.
- BOGGERO, G., “Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell’emergenza da COVID-19”, *Il Piemonte Delle Autonomie* 2020, 1-8.
- BUFFONI, L., “La stra-ordinarietà perduta dell’art. 120, comma 2, della Costituzione”, *Forum di Quaderni Costituzionali* 2020, 135-159
- CANESTRINI, N., “Covid-19 Italian emergency legislation and infection of the rule of law”, *New Journal of European Criminal Law* 2022 afl. 11, 116-122.
- CAPANO, G., “Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are”, *Policy and Society* 2020, afl. 39, nr. 3, 326-344.
- FIORENTINI, G., BRUNI, M. L. en UGOLINI, C., “Health Systems and Health Reforms in Europe: the Case of Italy”, *Intereconomics* 2008, 205-212.
- FORMISANO, A., “La gestione dell’emergenza durante il Covid-19 tra uniformismo e decentralismo. Considerazioni sull’A.S.1825 e effetti sul regionalismo differenziato”, *Nomos* 2020, afl. 2, 1-55.
- GROPPI, T. en SCATTONE, N., “Italy: The Subsidiarity Principle”, *International Journal of Constitutional Law* 2006, 131-137.
- MATTEI, P. en DEL PINO, E., “Coordination and Health Policy Responses to the First Wave of COVID-19 in Italy and Spain”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 2021, afl. 23, 274-281.
- MARCHETTI, G., “The Management of the Coronavirus Emergency by the Italian Government and the Relationship between State and Regions”, *Athens Journal of Law* 2021, afl. 7, nr. 2, 129-148.
- PALERMO, F., “Devolution and COVID-19: Italy: did the virus infect the regional system?”, *Forum of Federations* 2021, 1-2.
- PIAZZA, A., “Le relazioni fra Stato e autonomie territoriali alla prova della prima ondata pandemica da Covid-19”, *Instituzioni del Federalismo: Rivista di studi giuridici e politici* 2020, afl. XLI, nr. 4, 1001-1018.

Bijdragen in verzamelwerken

- ALBER, E., ARBAN, E., COLASANTE, P., DIRRI, A. en PALERMO, F., “Facing the Pandemic: Italy’s functional ‘health federalism’ and dysfunctional cooperation” in

- STEYTLER, N. (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, 15-32.
- BALDARI, M., “Calabria” in CARULLO, G. en PROVENZANO, P. (eds.), *La Regioni alla prova della pandemia de COVID-19*, I, Napels, Editoriale scientifica, 2020, 73-126.
- BASSANINI, F., “Federalizing a Regionalised State. Constitutional Change in Italy” in BENZ, A. en KNÜPLING, K. (eds.) *Changing Federal Constitutions – Lessons from International Comparison*, Barbara Budrich Publishers, Farmington Hills, 2022, 1-20.
- BERTEL, M. en CITTADINO, F., “Climate Change at Domestic Level: National Powers and Regulations in Italy and Austria” in CITTADINO, F., PARKS, L., BUßJÄGER, P. en ROSIGNOLI, F. (eds.), *Climate Change Integration in the Multilevel Governance of Italy and Austria*, Leiden, Brill Nijhoff, 2023, 44-67.
- COLASANTE, P., “Concurrent Powers in Italy: The New State-centred Approach and Prospects for Reform” in STEYTLER, N. (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making and Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, 92-114.
- CUSENZA, G. G., “Provincia Autonoma di Bolzano” in CARULLO, G. en PROVENZANO, P. (eds.), *La Regioni alla prova della pandemia de COVID-19*, II, Napels, Editoriale scientifica, 2020, 423-440.
- DELLEDONNE, G., “Federalism and regionalism in constitutional adjudication” in ARBAN, A., MARTINICO, G. en PALERMO, F. (eds.), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, London, Routledge, 2021, 48-64.
- DESIDERI, C., “A Short History of Regionalism in Italy Since the Republican Constitution. Italian Regionalism and Its Evolution” in MANGIAMELI, S. (ed.), *Italian Regionalism: Between Unitary traditions and Federal Processes: Investigating Italy’s Form of State*, Rome, Springer, 2014, 35-66.
- GIANGASPERO, P., “La normativa “speciale” sulla gestione della pandemia da Covid-19 sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali” in PALO DOLSO, G., DOLORES FERRARA, M. en ROSSI, D. (eds.), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Trieste, Università di Trieste, 2020, 113-129.
- LAURI, C., “Marche” in CARULLO, G. en PROVENZANO, P. (eds.), *La Regioni alla prova della pandemia de COVID-19*, I, Napels, Editoriale scientifica, 2020, 331-359.
- MALANDRINO, A. en CAPANO, G., “Institutional Mayhem as Usual: Intergovernmental Relations between the Central Government and the Regions in Italy during the Early Stages of the COVID-19 Pandemic” in MOLINARI, V. en BEYLIER, P.-A. (eds.),

COVID-19 in Europe and North America: Policy Responses and Multi-Level Governance, Boston, De Gruyter, 2022, 167-191.

- MARTINICO, G., “Federalism, regionalism, and the principle of subsidiarity” in ARBAN, A., MARTINICO, G. en PALERMO, F. (eds.), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, London, Routledge, 2021, 189-205.
- PALERMO, F., “The impact of the pandemic on the Italian regional system: Centralizing or decentralizing effects?” in CHATTOPADHYAY, R., KNÜPLING, F., CHEBENOVA, D., WHITTINGTON, L. en GONZALEZ, P. (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, 104-112.

Blogposts

- ALBER, E., “Action and reaction: What Covid-19 can teach us about Italian regionalism”, *Eurac Research*, 4 augustus 2020, www.eurac.edu.
- ANZON, A., “Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni” (noot onder Corte Costituzionale nr. 303/2003), *Forum Costituzionale*, 2006, 1-9, www.forumcostituzionale.it.
- CARLESIMO, V., “La gestione della pandemia da parte del Governo e il rapporto Stato-Regioni”, *Diritto amministrativo*, 16 oktober 2020, www.diritto.it.
- DI COSIMO, G. en MENEGUS, G., “Coronavirus, il TAR sospende l’ordinanza della Regione Marche (che ne fa un’altra)”, *La Costituzione*, 28 februari 2020, www.lacostituzione.info.
- FASONE, C., “Coping with Disloyal Cooperation in the Midst of a Pandemic: The Italian Response”, *Verfassungsblog*, 8 maart 2021, www.verfassungsblog.de.
- MILLELLA, L., “Valle d'Aosta, altolà della Consulta alle Regioni: sul Covid decide solo Roma”, *La Repubblica*, 24 februari 2021, www.repubblica.it.
- MIRABELLI, C., “Prima riforma da fare/sulla salute ultima parola allo stato: non alle regioni”, *Il Messaggero*, 2 april 2020, https://www.ilmessaggerocasa.it/news/casa-news/coronavirus_sulla_salute_ultima_parola_allo_stato_non_alle_regioni/5147060.html.

Overige

- MARCHETTI, G., *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, I limiti del regionalismo Italiano e le prospettive di riforma*, Research Paper, Centro Studi Sul Federalismo, 2021, 22 p.

MALEISIË

Wetgeving

Perlembagaan Persekutuan Malaysia, 27 augustus 1957.

Prevention and Control of Infectious Diseases Act, nr. 342, 8 september 1988.

Emergency (Essential Powers) Ordinance, nr. 1, 15 mei 1969.

Rechtsleer

Handboeken

J.C. FONG, *Constitutional Federalism in Malaysia*, Petaling Jaya, Sweet & Maxwell Asia, 2008, 480 p.

LEE, H.P., *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 214 p.

Bijdragen in tijdschriften

AZMI, Z., "Government's Powers During an Emergency", *Journal of the Malaysian Parliament* 2021, afl. 1, 18-37.

AZRIE, H., ZAIDI, F., UBRANI, M. en AMRAN, I., "COVID-19 and Malaysia's Democratic Resilience", *Brief Ideas* 2020, afl. 30, 1-30.

GANASEGERAN, K., SWEE HOCK CH'NG, A. en LOOI, I., "COVID-19 in Malaysia: Crucial measures in critical times", *Glob Health* 2020, 1-8.

SAWER, G., "Emergency Powers in Nigerian and Malayan Federalism", *Malaya Law Review* 1964, afl. 6, nr. 1, 83-99.

Bijdragen in verzamelwerken

ANG, H. L. en WHITING, A., "Chapter 12 – Federalism and Legal Unification in Malaysia" in HALBERSTAM, D. en REIMANN, M. (eds.), *Federalism and Legal Unification*, Dordrecht, Springer, 2014, 295-337.

LOH, F. K. W., "Malaysia (The Federation of Malaysia): A Centralized Federation with Challenges from the States" in GRIFFITHS, A., CHATTOPADHYAY, R., LIGHT, J. en STIEREN, C. (eds.), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 201-213.

MOKHTAR, K.A., "Confusion, Coercion and Compromise in Malaysian Federalism" in HARDING, A. en CHIN, J. (eds.), *50 Years of Malaysia. Federalism Revisited*, Singapore, Marshall Cavendish Editions, 2014, 220-265.

YEOH, T., “Federalism and the COVID-19 crisis: Trends, tensions and testing innovations in Malaysia” in CHATTOPADHYAY, R., KNÜPLING, F., CHEBENOVA, D., WHITTINGTON, L. en GONZALEZ, P. (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, 124-134.

Blogposts

BALASUBRAMANIAM, R. R., “Covid-19: Malaysia and the Return of Rule by Law”, *Verfassungsblog*, 16 mei 2020, <https://verfassungsblog.de/covid-19-malaysia-and-the-return-of-rule-by-law/>.

BALASUBRAMANIAM, R. R., “COVID-19: Malaysia’s Fragile Constitutional Democracy”, *Verfassungsblog*, 2 maart 2021, <https://verfassungsblog.de/covid-19-malysias-fragile-constitutional-democracy/>.

HARDING, A., "Acting (or Not Acting) on (Lawful or Unlawful) Advice in Malaysia: From Windsor to Kuantan and Back Again", *I-CONnect Blog* 2020.

KHAIRUS MASNAN, A. A. B., “Constitutionality of the emergency declaration in a pandemic”, *ALSA National Chapter Malaysia*, 2020, www.alsamalaysia.com.

SHAH, D.A.H., "Malaysia’s Game of Thrones amid a Pandemic: Constitutional Implications and Political Significance of the State of Emergency", *I-CONnect Blog*, 17 januari 2021, <http://www.iconnectblog.com/2021/01/malysias-game-of-thrones-amid-a-pandemic-constitutional-implications-and-political-significance-of-the-state-of-emergency/>.

X., “Sistem demokrasi berpaling di Malaysia”, *Portal Rasmi Parlimen Malaysia*, 2 november 2022 <https://www.parlimen.gov.my/maklumat-umum.html?uweb=dn&>.

Overige

ZSOMBOR, P., “Motivation Behind Malaysia’s State of Emergency Questioned”, *VOA News*, 12 januari 2021, https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_motivation-behind-malysias-state-emergency-questioned/6200719.html.

RAHIM, I. A., NORDIN, A. A., HONG, T. E. en SHAUKI, N. I. A., *Universal Health Coverage and COVID-19 Preparedness & Response Malaysia*, Institute for Health Systems Research, 2020, 8 p., https://ihsr.moh.gov.my/images/publication_material/techreport/wpro-covid_final.pdf.

SPANJE

Wetgeving

Constitución Española, 1 oktober 1978.

Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, 1 juni 1981.

Real Decreto-ley 13/2009 por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, 26 oktober 2009.

Real Decreto-ley 21/2020 de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, 9 juni 2020.

Real Decreto 1673/2010 por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, 4 december 2010.

Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, 14 maart 2020.

Real Decreto 476/2020 por el que se prorroga el estado de alarma, 28 maart 2020.

Real Decreto 487/2020 por el que se prorroga el estado de alarma, 10 april 2020.

Real Decreto por el que se prorroga el estado de alarma, 24 april 2020.

Real Decreto 537/2020 por el que se prorroga el estado de alarma, 8 mei 2020.

Real Decreto 537/2020 por el que se prorroga el estado de alarma, 22 mei 2020.

Real Decreto 555/2020 por el que se prorroga el estado de alarma, 5 juni 2020.

Rechtspraak

Suplemento del Tribunal Constitucional de España 20 november 2013, nr. 181/2013, *BOE* 278.

Tribunal Constitucional de España 1 juli 1986, nr. 88/1986, *BOE* 147, ECLI:ES:TC:1986:88.

Tribunal Constitucional de España 21 april 1989, nr. 75/1989, *BOE* 121, ECLI:ES:TC:1989:75.

Tribunal Constitucional de España 21 april 1989, nr. 188/1989.

Tribunal Constitucional de España 16 september 1992, nr. 117/1992.

Tribunal Constitucional de España 11 november 1999, nr. 208/1999, *BOE* 300, ECLI:ES:TC:1999:208.

Tribunal Constitucional de España 18 januari 2001, nr. 9/2001.

Tribunal Constitucional de España 8 mei 2014, nr. 74/2014.

Rechtsleer

Bijdragen in tijdschriften

BÖRZEL, T. A., “From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies”, *Publius* 2000, afl. 30, nr. 2, 17-42.

- CASULE, M. en PAZOS-VIDAL, S., “Assessing the Multi-level Government Response to the COVID-19 Crisis: Italy and Spain Compared”, *International Journal of Public Administration* 2021, afl. 44, 994-1005, DOI: 10.1080/01900692.2021.1915330.
- ERKOREKA, M. en HERNANDO-PÉREZ, J., “Decentralization: A handicap in fighting the COVID-19 pandemic? The response of the regional governments in Spain”, *Public Adm. Dev.* 2022, 1-12.
- MAIZ, R., CAAMAÑO, F. en AZPITARTE, M., “The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)”, *Regional & Federal Studies* 2010, afl. 20, 63-82, DOI: 10.1080/13597560903174923.
- NAVARRO, C. en VELASCO, F., “From centralisation to new ways of multi-level coordination: Spain’s intergovernmental response to the COVID-19 pandemic”, *Local Government Studies* 2022, afl. 48, nr. 1, 191-210.
- VIVER PI-SUNYER, C., “Impact of the global economic crisis on the political decentralisation in Spain”, *Centre International de formation européenne* 2010, afl. 4, nr. 358, 61-90.

Bijdragen in verzamelwerken

- CARRILLO, M. en GONZÁLEZ PASCUAL, M., “Jurisprudencia del Tribunal Supremo” in TORNOS MAS, J. (ed.), *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2010, 654-662.
- ERKOREKA, M., GRAU CREUS, M. en KÖLLING, M., “Decentralisation and COVID-19. Stress-testing the Spanish territorial system” in STEYTLER, N. (ed.), *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic*, London, Routledge, 2021, 33-50.
- GARCIA, V. A., “El coronavirus (COVID-19): respuestat jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria” in MACHADO, S. M. (ed.), *El Coronista del Estado Social y Democrático de Derecho: Coronavirus... y otros problemas*, Madrid, Portal Derecho, 2020, 6-21.
- KÖLLING, M., “COVID-19 and federalism in Spain” in CHATTOPADHYAY, R., KNÜPLING, F., CHEBENOVA, D., WHITTINGTON, L. en GONZALEZ, P. (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, 208- 216.
- PÉREZ, M. M., “Covid-19, Territorial Structure, and Nationalisms: The Case of Spain and its Internal Borders” in MOLINARI, V. en BEYLIER, P.-A. (eds.), *COVID-19 in Europe*

and North America: Policy Responses and Multi-Level Governance, Boston, de Gruyter, 2022, 151-165.

TUDELA ARANDA, J. en KÖLLING, M., “Spain (Kingdom of Spain): A Union of Autonomous Communities” in GRIFFITHS, A., CHATTOPADHYAY, R., LIGHT, J. en STIEREN, C. (eds.), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 329-340.

RUIZ ROBLEDO, A., “Spain” in ALEN, A. en HLJAN, D. (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, 1-314.

VIVER, C., “Centralisation and decentralisation trends in Spain. An assessment of the present allocation of competences between the state and the autonomous communities” in X. (ed.), *Decentralizing and Re-centralizing Trends in the Distribution of Powers within Federal Countries*, Barcelona, International Association of Centers for Federal Studies, 2008, 155-178.

VIVER PI-SUNYER, C. en TORRENS, M. C., “De Facto Concurrency in Spain” in STEYTLER, N. (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, 115-138.

Blogposts

ANGEL PRESNO LINERA, M., “Beyond the State of Alarm: COVID-19 in Spain”, *Verfassungsblog*, 13 mei 2020, <https://verfassungsblog.de/beyond-the-state-of-alarm-covid-19-in-spain/>.

DE LA SIERRA, S., “Old Norms and New Challenges in Spain’s Response to Covid-19”, *The Regulatory Review*, 20 mei 2020, www.theregreview.org.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Declaración de estado de alarma y Estado autonómico”, *El Confidencial*, 16 maart 2020, https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2020-03-16/declaracion-estado-alarma-estado-autonomico_2499891/.

NOGUEIRA LÓPEZ, A. en PASCUAL, G. D., “Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Spain”, *Verfassungsblog*, 30 maart 2020, www.verfassungsblog.de

VELASCO CABALLERO, F., “Estado de alarma y distribución territorial del poder”, *Blog especial emergencia sanitaria COVID-19*, 18 maart 2020, <https://www.idluam.org/blog/estado-de-alarma-y-distribucion-territorial-del-poder/>.

Handboeken

VIVER PI-SUÑYER, C., *The Transition to a Decentralized Political System in Spain*, Ontario, Forum of Federation, 2010, 24 p.

Overige

ALEJANDRA ANCIRA TORRES, M. en GARCIA PÉREZ, S., “IFRC COVID-19 Emergency Decree Research Spain”, *IFRC*, 1, https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-03/COVID-19%20Emergency%20Decree%20Research%20-%20Spain.pdf.

KÖLLING, M., “Federalism and the COVID-19 crisis: A Perspective from Spain”, *Forum of Federations* 2020, 1-3, <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/SpainCOVID1.pdf>.

SANCHEZ, F. J., *The political management of the Covid-19 crisis in Spain*, Murcia, Foundation Robert Schuman, 2020, 7 p.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SECRETARIA GENERAL., *Jurisprudencia Constitucional Sobre El Artículo 149.1 Y 2 CE (Prontuario)*, 2022, 672 p.

VERENIGDE STATEN VAN AMERIKA

U.S. Supreme Court 18 december 1944, *Toyosaburo Koresmatsu v. United States*.

ZUID-AFRIKA

Wetgeving

Grondwet van Suid-Afrika, 8 mei 1996.

Disaster Management Act, *Government Gazette* 15 januari 2003, nr. 98.

Declaration of a national state of disaster by the Department of Co-operative Governance and Traditional Affairs, *Government Gazette* 15 maart 2020, nr. 313.

Declaration of a national state of disaster: impact of severe electricity supply constraint by the Department of Co-operative Governance, *Government Gazette* 9 februari 2023, nr. 48009, 5.

Declaration of a national state of disaster: floods due to inclement weather, *Government Gazette* 13 februari 2023, nr. 48036, 4.

Regulations issued in terms of section 27 (2) of the Disaster Management Act, 2002 by the Department of Co-operative Governance, *Staatskoerant* 27 februari 2023, nr. 48145, 3.

Disaster Management Plan Mthonjaneni, 2018-2022, <https://www.mthonjaneni.org.za/wp-content/uploads/2019/03/Mthonjaneni-Disaster-Management-Plan-2017-Final.pdf>.

Disaster Management Plan Langeberg, 2021/2022, <https://www.langeberg.gov.za/langeberg-documents-and-notice/publications/policies/policies-2021-2022-1/4058-draft-dm-plan-1-2021-2022-1/file>.

Disaster Management Plan Langeberg, 2022/23, <https://www.langeberg.gov.za/langeberg-documents-and-notice/publications/idp/idp-2022-2023/draft-idp-related-policies-2022-2023/community-services-policies/4254-disaster-management-plan-2022-2023/file>.

Rechtsleer

Bijdragen in tijdschriften

ELLMANN, S., “Constitution for All Seasons: Providing against Emergencies in a Post-Apartheid Constitution”, *Colum.hum.Rts.L.Rev.* 1989-90, afl. 21, 163-191.

FIELD, T.-L., “A Just Energy Transition and Functional Federalism: The Case of South Africa”, *Transnational Environmental Law* 2021, afl. 10, nr. 2, 237-261.

KUNGUMA, O., NCUBE, A., en MOKHELE, M. O., “COVID-19 disaster response: South African disaster managers’ faith in mandating legislation tested?”, *Journal of Disaster Risk Studies* 2021, 1-10, <https://doi.org/10.4102/jamba.v13i1.1099>.

STEYTLER, N., “Federalism and the COVID-19 crisis : A perspective on South Africa”, *Forum of Federations* 2020, 1-2, http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/05/SouthAfrica_COVID.pdf.

Bijdragen in verzamelwerken

DE VISSER, J., “Concurrent Powers in South Africa” in STEYTLER, N. (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, 222-240.

MURRAY, C. en KIRKBY, C., “South Africa” in ALEN, A. en HLJAN, D. (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, 1-334.

PICARD, L. A. en MOGALE, T., “South Africa: Decentralization and the Apartheid Legacy” in DICKOVICK, J. T. en WUNSCH, J. S. (eds.), *Decentralization in Africa: The Paradox of State Strength*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2014, 183-204.

STEYTLER, N., DE VISSER, J. en CHIGWATA, T., “South Africa: Surfing towards centralisation on the Covid-19 wave”, in STEYTLER, N. (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, 337-354.

STEYTLER, N. en DE VISSER, J., “South Africa’s response to COVID-19: The multilevel government dynamic” in GRIFFITHS, A., CHATTOPADHYAY, R., LIGHT, J. en STIEREN, C. (eds.), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, 200- 207.

Overige

FRITZ, N., “Chapter 61 – States of Emergency”, 2018, <https://constitutionallawofsouthafrica.co.za/wp-content/uploads/2018/10/Chap61.pdf>, 1-24.

MAGWEYNA, V., “Government declares national state of disaster to enable intensive response to widespread floods”, *The Presidency Republic of South Africa*, www.thepresidency.gov.za.

MNUKWA, N., “Government issues Disaster Management Regulations pertaining to the impact of Severe Electricity Supply Constraints”, *South African Government*, 28 februari 2023, <https://www.gov.za/speeches/government-communications-disaster-management-regulations-pertaining-impact-severe>.

THE PRESIDENCY, “President Cyril Ramaphosa: Measures to combat Coronavirus COVID-19 epidemic”, 15 maart 2020, <https://www.gov.za/speeches/statement-president-cyril-ramaphosa-measures-combat-covid-19-epidemic-15-mar-2020-0000>.

X., “National State of Disaster declared on floods”, *SA News*, 14 februari 2023, <https://www.sanews.gov.za/south-africa/national-state-disaster-declared-floods>.

X., “Floods response”, *South African Government*, 22 februari 2023, <https://www.gov.za/floods>.

ZWITSERLAND

Wetgeving

Constitution fédérale de la Confédération suisse, 18 april 1999.

Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz), 28 september 2012.

Loi fédérale sur l’approvisionnement économique du pays, 17 juni 2016.

Ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19), nr. 2, *OR* 13 maart 2020.

Rechtsleer

Actualiteit

- EISENRING, C., “Rezept gegen die Corona-Krise: Ein Hoch auf den Flickenteppich”, *Neue Zürcher Zeitung*, 24 november 2020, <https://www.nzz.ch/meinung/ein-hoch-auf-den-flickenteppich-ld.1587541?reduced=true>.
- GUEISSAZ, R., “Les cantons critiquent vivement le Conseil fédéral pour sa gestion de la crise de l'énergie”, *RTS*, 16 september 2022, <https://www.rts.ch/info/suisse/13360674-les-cantons-critiquent-vivement-le-conseil-federal-pour-sa-gestion-de-la-crise-de-lenergie.html>.
- PFENDLER, N., “Kantönligeist statt Geschlossenheit: Das Coronavirus verwandelt die Schweizer Bildungslandschaft in einen Flickenteppich”, *NZZ*, 20 april 2020, <https://www.nzz.ch/meinung/coronavirus-schweizer-bildungslandschaft-wird-zum-flickenteppich-ld.1554441?reduced=true>.
- JANKOVSKY, F. S. P., “Das Tessiner Corona-Regime verletzt Bundesrecht – die Zeche müsste die regionale Wirtschaft bezahlen”, *Neue Zürcher Zeitung*, 23 maart 2020, www.nzz.ch.
- X., “Switzerland bans gatherings of more than five people but curfew avoided”, *The Local*, 20 maart 2020, www.thelocal.ch.

Bijdragen in tijdschriften

- CASADO-ASENSIO, J. en STEURER, R., “Mitigating climate change in a federal country committed to the Kyoto Protocol: how Swiss federalism further complicated an already complex challenge”, *Policy Sci* 2016, afl. 49, 257-279.
- SAGER, F. en MAVROT, C., “Switzerland’s COVID-19 policy response: Consociational crisis management and neo-corporatist reopening”, *Eur. Policy Anal.* 2020, afl 6, 293-304.
- STEURER, R., CLAR, C. en CASADO-ASENSIO, J., “Climate change mitigation in Austria and Switzerland: The pitfalls of federalism in greening decentralized building policies”, *Nat. Resour. Forum* 2020, afl. 44, 89-108.
- STREBEL, F., “Inter-governmental institutions as promoters of energy policy diffusion in a federal setting”, *Energy Policy* 2011, afl. 39, 467-476.
- TAVAKKOLI, M., FISCHER, F. B., KARIM, A., LLAMAS, L. M., RAOOFI, A., ZAFAR, S., FRUCHTMAN, C. S., DE SAVIGNY, D., TAKIAN, A., ANTILLON, M. en MUÑOZ, D. C., “From Public Health Policy to Impact for COVID-19: A Multi-

Country Case Study in Switzerland, Spain, Iran and Pakistan”, *International Journal of Public Health* 2022, afl. 67, 1-13, doi: 10.3389/ijph.2022.1604969.

UHLMANN, F. en SCHEIFELE, E., “Legislative response to Coronavirus (Switzerland), *The Theory and Practice of Legislation* 2020, afl. 8, nr. 1-2, 115-130, DOI: 10.1080/20508840.2020.1783076.

WILLI, Y., PÜTZ, M. en BRAUNSCHWEIGER, D., “Responding to the COVID-19 Crisis: Transformative Governance in Switzerland”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2020, afl. 0, nr. 0, 1-17, DOI:10.1111/tesg.12439.

Bijdragen in verzamelwerken

BELSER, E. M., “Concurrent Powers as Doors to Legislative Innovation, Conditional Powers as Gates to the Blind Alley: Some Swiss Illustrations” in STEYTLER, N. (ed.), *Concurrent Powers in Federal Systems: Meaning, Making, Managing*, Leiden, Brill Nijhoff, 2017, 49-69.

BELSER, E. M., “Managing the coronavirus pandemic in Switzerland: How federalism went into emergency mode and struggled to get out of it” in STEYTLER, N. (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*, New York, Routledge, 2022, 124-141.

FREIBURGHAUS, R., MUELLER, S. en VATTER, A., “Switzerland – Overnight centralization in one of the world’s most federal countries” in CHATTOPADHYAY, R., KNÜPLING, F., CHEBENOVA, D., WHITTINGTON, L. en GONZALEZ, P. (eds.), *Federalism and the Response to Covid-19: A Comparative Analysis*, New York, Routledge, 2022, 217-228.

MISIC, A. en TÖPPERWIEN, N., “Switzerland” in ALEN, A. en HLJAN, D. (eds.), *IEL Constitutional Law*, Deventer, Wolters Kluwer, 2012, 1-325.

Blogposts

AMMANN, O., “Regulatory Uncertainty Over Emergency Powers in Switzerland”, *The Regulatory Review*, 29 mei 2020, www.theregreview.org.

KUENZI, R., “The virus that paralysed Switzerland”, *Swiss Community*, 25 mei 2020, www.swisscommunity.org.

ROSTETTER, M., “Covid-19-legislation: Switzerland”, *Coronavirus Legislation*, 16 augustus 2020, <https://www.coronavirus-legislation.com/home/switzerland>.

UHLMANN, F. en AMMANN, O., “Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look into the Future”, *Verfassungsblog*, 1 maart 2021, <https://verfassungsblog.de/switzerland-and-the-covid-19-pandemic-a-look-back-and-a-look-into-the-future/>.

UHLMANN, F., “Concentration of Powers in the Federal Executive: The Application of Emergency Powers in Switzerland”, *Verfassungsblog*, 30 april 2020, <https://verfassungsblog.de/concentration-of-powers-in-the-federal-executive-the-application-of-emergency-powers-in-switzerland/>.

X., “Swiss government prepares energy crisis unit”, 19 september 2020, <https://www.swissinfo.ch/eng/politics/swiss-government-prepares-energy-crisis-unit/47911474>.

Rapporten

BERGAMIN, F., *Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen bei der Bekämpfung von Epidemien: Erste Einschätzungen unter besonderer Berücksichtigung der COVID-19-Verordnungen*, Freiburg, Institut für Föderalismus, 2020, 31 p.

LE CONSEIL FÉDÉRAL, *Rapport final de la Conférence des gouvernements cantonaux sur la « Collaboration Confédération – cantons durant l’épidémie de COVID-19 »*. *Position du Conseil fédéral*, 12 oktober 2022, www.admin.ch.

RÜEFLI, C. en ZENGER, C., *Analyse besondere Lage gemäss EpG: Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes*, Bern, Büro Vatter, 2018, 12 p.

Overige

BUNDESAMT FÜR GESUNDHEIT, “Das neue Epidemien-gesetz: Informationen”, 2013, www.bag.admin.ch.

CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX, “COVID-19: Les cantons proposent d’améliorer la gestion de crise”, 6 mei 2022, www.kdk.ch.

KANTON URI., “Der Regierungsrat akzeptiert den Entscheid des Bundesrats und appelliert an die Urner Bevölkerung, sich zu schützen”, 21 maart 2020, www.ur.ch.

LE CONSEIL FÉDÉRAL, “Énergie : le Conseil fédéral approuve l’institution de l’état-major de crise Pénurie d’énergie”, 30 september 2022, www.admin.ch.

REPUBLICCA E CANTONE TICINO, “Coronavirus: alcune precisazioni del Consiglio di Stato”, 23 maart 2020, <https://www4.ti.ch>.