



KU LEUVEN
FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID
Academiejaar 2013-2014

DE NATIONALE PARLEMENTEN NA HET VERDRAG VAN LISSABON
Renaissance of anticlimax?

Promotor: Prof. Dr. S. SOTTIAUX
Copromotor: Drs. S. FEYEN

Masterscriptie ingediend door
MICHEL DE VADDER
bij het eindexamen voor de graad van
MASTER IN DE RECHTEN



KU LEUVEN

FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID

Academiejaar 2013-2014

DE NATIONALE PARLEMENTEN NA HET VERDRAG VAN LISSABON

Renaissance of anticlimax?

Promotor: Prof. Dr. S. SOTTIAUX
Copromotor: Drs. S. FEYEN

Masterscriptie ingediend door
MICHEL DE VADDER
bij het eindexamen voor de graad van
MASTER IN DE RECHTEN

SAMENVATTING

Het scala van domeinen waarin de Europese Unie het beleid van haar 28 lidstaten reguleert of minstens tracht te sturen is verscheiden. De veelheid aan Uniebevoegdheden gaat ten koste van de klassieke wetgevende hegemonie van de nationale parlementen, die in het Europese integratieproces dreigen ondergesneeuwd te raken. Die vaststelling is bevreedend, precies omdat het parlement als de hoeksteen van het democratisch staatsbestel wordt beschouwd.

De uitdrukkelijke verwijzingen naar de nationale parlementen in het Verdrag van Lissabon, de meest recente etappe in de Europese integratiebeweging, zijn zonder voorgaande. Ook inhoudelijk lijken de nationale parlementen wel te varen bij de bepalingen die het Verdrag van Lissabon aan het *acquis communautaire* toevoegt. Het meest in het oog springt het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme, dat de nationale parlementen toelaat een voorgenomen Europese wetgevingshandeling te onderzoeken op haar verenigbaarheid met het subsidiariteitsbeginsel en – voor zover dat niet het geval zou zijn – de behandeling ervan tegen te houden of minstens te vertragen. Alle goede bedoelingen ten spijt, worden de parlements vriendelijke bepalingen van het Verdrag van Lissabon in de literatuur doorgaans op enige reserve onthaald, als zouden ze meer gebaar zijn dan inhoud. Zo blijkt de praktische waarde van het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme eerder beperkt, met name omwille van de collectieve benadering van de parlementaire *reasoned opinions* en het weinig dwingende karakter van de gevolgen ervan. Toch mag de verscherpte aandacht voor de nationale parlementen niet zonder meer als een ijdele poging worden afgedaan. De grote verdienste van het Verdrag van Lissabon schuilt in de institutionele kansen die het de nationale parlementen biedt om de mogelijkheden die hen altijd al ter beschikking stonden ook in een Europese context ten volle te benutten. In schril contrast tot hun nationale tegenhangers, zijn de regionale parlementen – waarvan een aantal evenzeer bekleed is met wetgevende bevoegdheden – in het Verdrag van Lissabon veel minder zichtbaar. Het is bijgevolg aan de lidstaten zelf om overeenkomstig hun grondwet een regeling uit te werken, hetgeen met name in het hyper-gefederaliseerde België tot bijzonder complexe situaties leidt.

De Europa 2020-strategie, die de Unie op sociaaleconomisch vlak moet wegleiden uit de crisis, biedt een uitstekende inkijk in de precaire positie van de nationale parlementen. De beleidsdomeinen waarop de Unie met de Europa 2020-strategie vooruitgang beoogt, vallen grotendeels in de categorie van de gedeelde bevoegdheden, waarin het initiatief overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel in de eerste plaats toekomt aan de bevoegde nationale, dan wel regionale parlementen. Uit het Europees Semester, de praktische vertaling van de nieuwe Europese groeistrategie, blijken echter niet zozeer de parlementen als wel de regeringen van de lidstaten de uitverkoren gesprekspartners van de Europese instellingen te zijn. Die vaststelling wint nog aan belang in de Europese lidstaten – met België op kop – wier deelgebieden tot op zekere hoogte autonomie genieten. Hoewel valabele pogingen lijken te worden ondernomen, blijft het voor de nationale parlementen en hun regionale tegenhangers moeilijk om zich als Europese spelers te profileren. Het nut van het Verdrag van Lissabon blijkt wat dat betreft eerder beperkt. Ten gevolge van de *soft law*-aanpak van de Europa 2020-strategie is het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme niet van toepassing. Het budgettaire luik van de nieuwe groeistrategie vindt zijn oorsprong zelfs gedeeltelijk buiten het Unierecht.

VOORWOORD

Met dit werk komt er wellicht een einde aan mijn passage door de Leuvense rechtsfaculteit. Vijf jaar lang leed ik een dubbelleven. Overdag teisterde ik als leerkracht lichamelijke opvoeding in de derde graad van het secundair onderwijs aan de Vrije Sint-Lambertusscholen in Westerlo de omliggende sportvelden en bij gelegenheid ook de leerlingen. De tijd die me restte, bracht ik als jurist *in spe* door aan mijn bureau. Nu ik, met de top van de calvarieberg in zicht, de luxe heb een blik over de schouder te kunnen werpen, besef ik dat van deze masterproef en bij uitbreiding van het gehele academische traject dat daarmee wordt besloten geen sprake zou zijn geweest zonder de hulp en ondersteuning van velen.

Wat deze masterproef betreft, ben ik dank verschuldigd aan mijn promotor, Prof. Dr. S. Sottiaux, voor zijn supervisie en aan mijn copromotor, mijnheer S. Feyen, wiens even prompte als constructieve feedback en bemoedigende woorden mij telkens weer een duwtje in de rug hebben gegeven. Bij het uitdrukken van mijn dankbaarheid kan ik mij echter niet beperken tot het vermelden van deze hoogst gewaardeerde academische bijstand. Geen letter van dit werk, maar ook geen enkele van de studiepunten die ik heb verzameld en dat zowel aan de Faculteit Bewegings- en Revalidatiewetenschappen als aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid zou ik vandaag op mijn conto kunnen schrijven zonder de onvoorwaardelijke steun van mijn huisgenoten – mijn moeder, Christina, mijn vader, Felix en mijn broer, Frederik – en van mijn vriendin, Sigi. Tegen wil en dank werden zij de afgelopen jaren met de regelmaat van de klok gedegradeerd tot klaagmuur. Allen verdienen zij een papieren medaille voor moed en zelfopoffering. Bij één van hen is mijn schuld alvast te groot om ooit nog te kunnen inlossen. Zonder het minste voorbehoud en niet zelden ten koste van zichzelf steunt ze me al negenentwintig jaar onafgebroken. Wanneer dat kon reed ze met me mee naar Leuven, waar ze urenlang aan het examenlokaal op me heeft gewacht. En of het nu goed, slecht of heel slecht was, steeds was ze er en steeds weer hielp ze me een en ander in het juiste perspectief te zien. Niet zonder enige fierheid draag ik daarom dit werk op aan mijn moeder, met voorsprong de beste in haar genre.

Mijn vrienden Vincent en Patrick dank ik voor hun arendsoog en hun opbouwende commentaar bij het nalezen van dit werk.

Een laatste woord van dank wil ik richten aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid en haar academisch personeel voor het begrip dat ze hebben getoond, telkens als mijn werk mij belette de colleges, alsook enkele van de reguliere examenmomenten bij te wonen.

INHOUDSTAFEL

VOORWOORD	I
INHOUDSTAFEL	II
LIJST VAN AFKORTINGEN	III
INLEIDING	1
1. EUROPESE BESLUITVORMING: EEN COMPLEX SAMENSPEL VAN INSTITUTIONELE ACTOREN	5
1.1. De gewone wetgevingsprocedure	6
1.2. De bijzondere wetgevingsprocedures	7
1.3. Formele en informele mediators.....	8
2. DE NATIONALE PARLEMENTEN: MEESTERS OF MEELOPERS?	9
2.1. De tweede viool?	9
2.2. Een sleutelrol op nationaal niveau	10
2.3. ... én in Europa.....	11
2.3.1. Andere proporties nopen tot een ander perspectief.....	11
2.3.2. Democratische legitimiteit in de Europese Unie.....	14
2.3.3. De nationale parlementen als (onderdeel van) de oplossing	16
3. DE NATIONALE PARLEMENTEN NA HET VERDRAG VAN LISSABON	18
3.1. Het Verdrag van Lissabon: democratische aspiraties	18
3.2. De nationale parlementen in de belangstelling	20
3.3. De vernieuwde aandacht voor de nationale parlementen geëvalueerd	25
3.3.1. Institutionele kansen	25
3.3.2. Tussen droom en daad	26
3.3.3. Kansen benut?.....	31
3.4. Regionale assemblees als (quasi-)nationale parlementen	39
3.4.1. Van regioblindheid naar regio-onverschilligheid?.....	39
3.4.2. Het Belgische coöperatieve federalisme als exponent	41
3.4.3. Regionale belangen in het nationale parlement	53
3.4.4. ... en in Europa.....	56
4. DE ROL VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN IN HET AANSCHIJN VAN DE EUROPA 2020-STRATEGIE	57
4.1. Europa in een veranderende context: van Lissabon naar Europa 2020.....	57
4.1.1. Europa 2020 sensu stricto: een thematische aanpak	59
4.1.2. Europa 2020 sensu lato: een versterkt economisch keurslijf	63
4.2. Nationale en regionale parlementen in de Europa 2020-strategie	70
4.2.1. De nationale parlementen in het thematische luik van Europa 2020	71
4.2.2. De nationale parlementen in de budgettaire luik van Europa 2020.....	74
4.2.3. Regionale parlementen in de Europa 2020-strategie.....	93
CONCLUSIE	98
BIBLIOGRAFIE	102

LIJST VAN AFKORTINGEN

BBP	bruto binnenlands product
BWHI	bijzondere wet (van 8 augustus 1980) tot hervorming der instellingen
CALRE	Conférence des présidents des assemblées législatives régionales européennes (Conferentie van voorzitters van de Europese regionale wetgevende assemblees)
COREPER	Comité des représentants permanents (Comité van permanente vertegenwoordigers)
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne (Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden)
C7A	Conferentie van de Voorzitters van de zeven wetgevende assemblees
DGE	Directie-generaal Europese Zaken en Coördinatie
EU	Europese Unie
FOD	Federale Overheidsdienst
GW	(Belgische) Grondwet
ICBB	Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid
IGC	Intergouvernementele Conferentie
IPEX	Interparliamentary EU Information Exchange
REGLEG	Conference of European regions with legislative powers
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
ViA	Vlaanderen in Actie
VSCB	Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

INLEIDING

1. De genese van de Europese Unie uit het naoorlogse amalgaam van stukgesloten en gedesillusioneerde natiestaten is een verhaal waaraan reeds menig boekdeel werd gewijd¹. Voer voor cynici is de vaststelling dat het uiteindelijk de Tweede Wereldoorlog was, die het Europese integratieproces in een stroomversnelling heeft gebracht. In het aanschijn van deze humanitaire catastrofe van ongeziene omvang groeide het besef dat enkel een verenigd Europa de, vaak bitsige, territoriale geldingsdrang van de elkaar beconcurrerende natiestaten zou kunnen kanaliseren. *Nie wieder* mocht dit Europa het strijdtoneel worden van een oorlog, laat staan van een op wereldschaal.

2. Het Europese integratieproces heeft sindsdien een lange weg afgelegd. De oorspronkelijke, bescheiden zeskoppige Europese formatie die zich beperkte tot een louter economische samenwerking op het vlak van de kolen- en staalproductie, is gestaag, doch niet zonder enige politieke slag of stoot², uitgedijd tot een steeds meer lidstaten omvattend verband waarin samenwerking werd beoogd op steeds meer beleidsdomeinen³. De Europese ambities werden scherp gesteld met het op 24 maart 1957 in Rome gesloten Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap⁴. Eens te meer deden de architecten van het nog embryonaal verenigde Europa een beroep op het economisch geïnspireerde gedachtegoed, met name de creatie van een interne markt en een douane-unie, als substraat voor de ruimere samenwerkingsidee op politiek-ideologisch niveau. Die extra-economische aspiraties zouden nadien met elke Verdragsherziening sterker worden uitgedrukt. Uiteindelijk werd met het

¹ Het beperkte bestek van deze masterproef laat niet anders toe dan enigszins kort door de bocht te gaan. Voor een uitgebreider overzicht van de juridische ontstaansgeschiedenis van de Europese Unie kunnen we bijvoorbeeld verwijzen naar K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Londen, Sweet and Maxwell, 2011, 4-71; P. MANIN, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Parijs, Pedone, 2004, 1-36, overigens met een uitgebreide literatuurlijst; J. PERTEK, *Droit des institutions de l'Union européenne*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2011, 11-78 en W. VAN GERVEN, *The European Union. A polity of States and Peoples*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003, 7-34. De lezer, wiens interesse verder gaat dan het louter politieke, kan terecht bij Norman Davies, die een schitterende inkijk biedt in de ruimere context van de geschiedenis van het Europese continent (N. DAVIES, *Europe. A history*, Oxford, Oxford University Press, 1996).

² Een treffend voorbeeld daarvan is de mislukking van de Europese Defensiegemeenschap, *nota bene* een creatie van de Fransman Jean Monnet – toenmalig commissaris-generaal van het Franse nationale planbureau en samen met Robert Schuman vaak beschouwd als de grondlegger van de EEG – en premier Pleven, ten gevolge van een veto van het Frans parlement op 29 augustus 1954. Zie: J. HERMANS, A.G. HARRYVAN en J. VAN DER HARST, *Uitgerekend Europa. Geschiedenis van de Europese integratie*, Amsterdam, Het Spinhuis, 2004, 90-92.

³ M. GENNART, “Les parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution?”, *CDE* 2010, 17.

⁴ Verdrag van Rome tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 25 maart 1957, in België goedgekeurd bij wet van 2 december 1957, *BS* 25 december 1957.

Verdrag betreffende de Europese Unie, beter gekend als het Verdrag van Maastricht⁵ ook het Europese discours met enige zin voor symboliek aangepast. De Europese Economische Gemeenschap wierp het predicaat economisch af en zou zich voortaan als de Europese Unie profileren. De Europese vlucht vooruit werd echter niet overal met hetzelfde enthousiasme ingehaald. Het ratificatieproces van het voornoemde Verdrag van Maastricht verliep dan ook bijzonder moeizaam⁶. De opvolgende Verdragen⁷, erop gericht de Europese Unie na Maastricht te consolideren, bleken hetzelfde lot beschoren: telkens weer stootten ze op de weerstand van een wisselend aantal lidstaten⁸. Het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VWEU) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEU)⁹, het voorlopige orgelpunt van de Europese integratie, verging het niet anders.

3. Hoewel de specifieke aanleiding van de nationale weerstand tegen de verschillende Europese integratiestadia steeds anders was, blijkt een en ander telkens te zijn ingegeven door eenzelfde beschermingsreflex. Het Europese integratieproces strookt immers niet met de klassieke opvatting van nationale staten als absoluut soevereine entiteiten¹⁰. In een aanzienlijk en bijzonder verscheiden aantal beleidsdomeinen is het niet langer vadertje staat, maar moedertje Europa dat de krijtlijnen uitzet. Die vaststelling wordt door eurosceptici van diverse pluimage maar wat graag aangegrepen om te wijzen op het paradoxale karakter van het Europese besluitvormingsproces, dat zich lijkt te voltrekken boven de hoofden van de lidstaten en hun inwoners, terwijl het *nota bene* de lidstaten zijn die het Europese project met

⁵ Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, *Pb.C.* 191, 29 juli 1992.

⁶ De grootste dwarsligger bleek Denemarken. Tegen zijn eigen parlement in bedankte het Deense volk in een referendum voor het nieuwe EU-Verdrag. Uiteindelijk zou het Deense ‘*nej*’ worden bezworen door te voorzien in een Europeesrechtelijk uitzonderingsstatuut voor Denemarken.

⁷ Met name: het Verdrag van Amsterdam, het Verdrag van Nice, het nooit in werking getreden Constitutionele Verdrag en het Verdrag van Lissabon.

⁸ Zo was het niet enkel de Deense bevolking, die zich in een referendum negatief uitsprak uit over het Verdrag van Maastricht, dat de toenmalige Europese Gemeenschap zou omvormen tot de huidige Europese Unie en terzelfdertijd het pad effende voor de Economische en Monetaire Unie, gebaseerd op een gemeenschappelijke Europese munt. Wat later bleek immers het Verdrag van Nice op zijn beurt een brug te ver na een referendum, gehouden in Ierland. Nog luider weerklonk het protest tegen het Verdrag tot de vaststelling van een Europese Grondwet naar aanleiding van volksraadplegingen gehouden in Nederland en Frankrijk. Als gevolg van dat proces, door velen als een dieptepunt beschouwd, zou de Europese Grondwet uiteindelijk een stille dood sterven. Ook de meest recente Verdragswijziging, ondertekend in Lissabon, werd door de lidstaten met argusogen bekeken. Na een nieuw negatief resultaat in Ierland was het bang afwachten op de beoordeling van de grondwettigheid van het Verdrag van Lissabon – het zogenaamde *Lisbon Urteil* – door het Duitse *Bundesverfassungsgericht*. Een negatief advies vanwege het constitutionele hof van een – zo niet dé – Europese hoofdmacht zou immers de geloofwaardigheid van het Verdrag van Lissabon en bijgevolg ook het voortbestaan ervan ernstig in het gedrang hebben gebracht, hetgeen uiteindelijk niet is gebeurd.

⁹ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 13 december 2007, *Pb.C.* 306, 17 december 2007.

¹⁰ Alen en Muylle spreken van de uitholling van de nationale soevereiniteit. Zie: A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 130.

opeenvolgende bevoegdheidsoverdrachten hebben gevoed¹¹. Perceptie of niet, de manier waarop het Europese beleid wordt vormgegeven is alleszins vaak zeer complex. Bovendien is het aandeel van de lidstaten daarin niet steeds even duidelijk.

4. Ook Europa blijkt zich bewust van het democratisch ambigue karakter van haar relatie met de lidstaten en meer in het bijzonder met hun respectievelijke inwoners. Terwijl de rol van de nationale regeringen steeds zichtbaar bleef door hun vertegenwoordiging in de Commissie en in de Raad, werden de nationale parlementen tot voor het Verdrag van Lissabon nergens met zoveel woorden vermeld¹². Wat de democratische legitimiteit van het Europese samenwerkingsverband betreft, werd quasi-uitsluitend gekeken naar het Europees Parlement als vertegenwoordiger van de Europese burgers eerder dan naar de nationale parlementen¹³. Nochtans bieden ook de nationale parlementen de Unie een belangrijke bron van democratische legitimiteit die bovendien niet inwisselbaar is met de democratische input waarin het Europees Parlement voorziet¹⁴. Met het Verdrag van Lissabon lijkt daarin verandering te zijn gekomen. Het Verdrag maakt zich immers sterk niet enkel een verdere verankering van de positie van het Europees Parlement als vertegenwoordiger van de

¹¹ A. MAURER en W. WESSELS (eds.), *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2001, [http://aei.pitt.edu/1476/1/National Parliaments Losers or Latecomers.pdf](http://aei.pitt.edu/1476/1/National%20Parliaments%20Losers%20or%20Latecomers.pdf), 17-18. Symptomatisch voor deze laatste gedachte is de reactie van het Europese politieke kruim – met de Duitse bondskanselier en de toenmalige Franse president voorop – op het negatieve Ierse referendum naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon. De ratificatie van het Verdrag moest en zou doorgaan, ook al vereiste artikel 48 van het EU-Verdrag de goedkeuring vffan álle lidstaten. Zie ook: D.M. CURTIN, “Ierland en het Verdrag van Lissabon: van ‘nee’ naar ‘ja?’”, in R.H. VAN OOIK en R.A. WESSELS (eds.), *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 85.

¹² Nochtans blijkt de zorg voor de democratische consolidatie van het Europese project in de lidstaten reeds uit de Verklaring van Laken, alsook nadien uit de verdragen van Maastricht en Amsterdam en uit het ontwerp van het nooit in werking getreden Constitutionele Verdrag. Zie: P. KIIVER, “European Treaty reform and the national parliaments: towards a new assessment of parliament-friendly treaty provisions”, in J. WOUTERS, L. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 132; W. EISBOUTS, “Fundering en geleding. Lissabon en de institutionele evolutie van de Unie”, in R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 19.

¹³ Goldoni merkt op dat die visie ook in het Europa van vandaag nog steeds school maakt en dat zowel bij politici die aan het hoofd staan van de Europese instellingen als bij hun collega’s, actief op het nationale niveau. Ter illustratie haalt de auteur voorzitter van de Europese Raad Herman Van Rompuy aan die het Europees Parlement als natuurlijke toezichhouder op de Europese instellingen ziet. Ook voormalig Italiaans premier Mario Monti wordt geciteerd. Die laatste gaat in een interview met *Der Spiegel* zelfs zover om te stellen dat sterke nationale parlementen en het Europese integratieproces niet compatibel zijn. Zie: M. GOLDONI, *The role of national parliaments in European Union lawmaking: a republican approach*, proefschrift voorgedragen tot het behalen van de graad van Doctor in de Rechten, Universiteit Antwerpen, 2013, 3-4.

¹⁴ C. LORD en P. MAGNETTE, “E pluribus unum? Creative disagreement about legitimacy in the EU”, *JCMS* 2004, 183-202.

Europese burger voor te staan, maar richt zich ook uitdrukkelijk tot de bevolkingen van de lidstaten, zoals vertegenwoordigd door hun respectieve nationale parlementen¹⁵.

5. Daarmee komt het onderwerp van deze masterscriptie in zicht. In dit werk zal immers worden nagegaan in hoeverre de hernieuwde aandacht van het Verdrag van Lissabon als voorlopig laatste schakel in het Europese integratieproces daadwerkelijk heeft geleid tot een renaissance van de nationale parlementen. Een zinnig antwoord op deze onderzoekshypothese veronderstelt een goed begrip van het Europese besluitvormingsproces. Het eerste deel van dit werk zal daarom worden gewijd aan de kritische analyse van de Europese wetgevingsprocedure en van de rol die de verschillende institutionele actoren daarin (zouden kunnen) vervullen. Daarna zal de focus van deze masterscriptie worden verlegd naar het niveau van de nationale parlementen. Na een beknopte analyse van de functies die een nationaal parlement in het nationale bestel vervult, zal worden geëvalueerd in welke mate het nationale paradigma nog bruikbaar is in de Europese context. De inzichten, gedistilleerd uit de structurele doorlichting van de nationale parlementen, zullen vervolgens dienen als uitgangspunt voor het inschatten van de positie die de parlementen van de lidstaten innemen in de caleidoscopische Europese rechtsorde die de Europese Unie vandaag is. Die denkoefening heeft pas zin indien men inziet dat geen twee lidstaten van de Unie dezelfde zijn. Het lijkt bijgevolg aangewezen om gevolgtrekkingen over de rol van de nationale parlementen terug te koppelen naar de nationale praktijk. Daarom zal in dit werk – weliswaar rekening houdend met het beperkte bestek ervan – waar mogelijk een rechtsvergelijkende blik over de grenzen worden geworpen.

6. De verworven inzichten zullen ten slotte – maar niet in het minst – worden getoetst aan de Europese praktijk. Er zal met andere woorden worden nagegaan in welke mate de goede bedoelingen waarvan het Verdrag van Lissabon blijk geeft, in het Europa van vandaag hard worden gemaakt. Om deze uitstap naar de praktijk op een werkbare, doch zinvolle manier af te bakenen werd er in deze masterproef voor gekozen de Europese groeistrategie ‘Europa 2020’ door te lichten. Als opvolger van de Lissabonstrategie werd het ambitieuze Europa 2020-project op het getouw gezet om in de Europese Unie een slimme, duurzame en

¹⁵ K. LENAERTS en N. CAMBIEN, “The democratic legitimacy of the EU after the treaty of Lisbon”, in J. WOUTERS, L. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 188.

inclusieve groei te stimuleren en zodoende de Unie op middellange termijn op sociaaleconomisch en ecologisch vlak om te turnen tot een concurrentiële wereldspeler¹⁶.

1. EUROPESE BESLUITVORMING: EEN COMPLEX SAMENSPEL VAN INSTITUTIONELE ACTOREN

7. Met 28 lidstaten¹⁷ en respectievelijk vijf officieel aanvaarde¹⁸ en drie potentiële¹⁹ kandidaturen op de Europese teller, is een transparant en efficiënt besluitvormingsproces van wezenlijk belang, zo niet de grondvoorwaarde voor een geloofwaardige en daadkrachtige Unie. Met het Verdrag van Lissabon werd geprobeerd aan die aspiratie tegemoet te komen. Wat betreft de wetgevingshandelingen van de Unie maakt het Verdrag van Lissabon niet enkel – en voor het eerst – een formeel onderscheid tussen wetgevingshandelingen en andere Uniehandelingen, ook de eigenlijke wetgevingsprocedure werd grondig hertekend²⁰. Het merendeel van de Europese verordeningen, richtlijnen en besluiten komt tot stand volgens de gewone wetgevingsprocedure die omstandig wordt beschreven in artikel 294 VWEU²¹. Slechts in de gevallen waarin het verdragsartikel dat als rechtsgrond²² wordt ingeroepen verwijst naar een bijzondere procedure, zal van het *quod plerumque fit* worden afgeweken²³.

¹⁶ Mededeling van de Commissie, *Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020, 3 maart 2010, http://ec.europa.eu/europe2020/index_nl.htm.

¹⁷ Het is Kroatië, dat zich sinds juli 2013 het 28^{ste} lid van de Europese Unie mag noemen.

¹⁸ Met name: IJsland, Montenegro, Servië, Turkije en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

¹⁹ Meer bepaald: Albanië, Bosnië en Herzegovina en Kosovo.

²⁰ D. KEYAERTS, “De wetgevingsprocedure en de rechtshandelingen na het Verdrag van Lissabon”, *Tijdschrift voor wetgeving* 2010, 188. Niet-wetgevingshandelingen zijn: gedelegeerde handelingen (290 VWEU) en uitvoeringshandelingen (291 VWEU). In wat volgt zullen we ons beperken tot de wetgevingshandelingen.

²¹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 425.

²² Elk normerend optreden van de Unie moet steeds uitdrukkelijk steunen op een in de Verdragen vervatte rechtsgrond. Die verplichting is een logisch gevolg van het Europeesrechtelijke attributiebeginsel, volgens hetwelk de Unie enkel beschikt over die bevoegdheden die haar in de Verdragen uitdrukkelijk werden toebedeeld (artikel 5, eerste lid VEU). De toepassing van de verplichting tot het vermelden van de rechtsgrond is evenwel niet steeds eenduidig. Rechtsregels en bijgevolg ook de Verdragsbepalingen zijn er immers doorgaans op gericht te gelden voor een veelheid aan situaties, waardoor de draagwijdte ervan vaak vatbaar is voor interpretatie. Bovendien wordt de vereiste van een expliciete rechtsgrond voor Uniehandelingen zelf in zekere mate verzacht. Enerzijds bieden de artikelen 114-115 VWEU de Unie de mogelijkheid maatregelen vast te stellen met het oog op de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten met betrekking tot de werking van de interne markt. Anderzijds laat de in de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie erkende techniek van impliciete bevoegdheden de Unie in bepaalde gevallen toe om op te treden, ook al ontbreekt het haar aan een uitdrukkelijke grondslag. Zie: HvJ 16 juni 1993, *Frankrijk t. Commissie*, C-325/91, *Jur.* 1993, 3283, r.o. 26; HvJ 1 oktober 2009, *Commissie t. Raad*, C-370/07, *Jur.* 2009, 8917, r.o. 37-45.

²³ Artikel 289, tweede lid VWEU.

1.1. De gewone wetgevingsprocedure

8. Doordat het Verdrag van Lissabon een systeem hanteert waarbij de meeste verdragsartikelen zelf bepalen welke wetgevingsprocedure er gevolgd moet worden²⁴, is het niet geheel correct de gewone wetgevingsprocedure te omschrijven als de standaardprocedure. Nochtans lijkt de semantiek hier een belangrijke indicatie voor de richting die het Europese besluitvormingsproces uitgaat. Bijgevolg mag het niet verbazen dat deze gewone wetgevingsprocedure, die in wezen voortborduurde op de aloude medebeslissingsprocedure, in een toenemend aantal gevallen de voorkeur geniet²⁵. De voornaamste katalysator van de gewone wetgevingsprocedure is zonder meer de Europese Commissie²⁶. Gelet op haar taakomschrijving als promotor van het algemeen belang van de Unie, wordt dit college van intussen 28 commissarissen – één per lidstaat²⁷ – als de best geplaatste gangmaker voor het Europese beleid beschouwd²⁸. Het initiatiefrecht van de Commissie is quasi-exclusief²⁹. Eenmaal goedgekeurd in de Commissie, wordt een wetsvoorstel ingediend bij het Europees

²⁴ Dat, eerder dan in een artikel te verwijzen naar de gewone procedure en enkel afwijkingen op te nemen.

²⁵ D. KEYAERTS, “De wetgevingsprocedure en de rechtshandelingen na het Verdrag van Lissabon”, *Tijdschrift voor wetgeving* 2010, 188.

²⁶ Zie artikel 17, tweede lid VWEU.

²⁷ Nochtans was het de bedoeling om het aantal Commissieleden met ingang van 1 november 2014 te beperken tot twee derde van het aantal lidstaten, hetgeen in de EU-28 een 19-koppige Commissie zou opleveren. Die maatregel werd evenwel teruggedraaid door de Europese Raad, hoofdzakelijk als tegemoetkoming aan het Ierse volk, dat zich in het referendum van 12 juni 2008 al negatief had uitgesproken over het Verdrag van Lissabon. Zie ook: D.M. CURTIN, “Ierland en het Verdrag van Lissabon: van ‘nee’ naar ‘ja’?”, in R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 92-93.

²⁸ Artikel 17 VEU.

²⁹ D. KEYAERTS, “De wetgevingsprocedure en de rechtshandelingen na het Verdrag van Lissabon”, *Tijdschrift voor wetgeving* 2010, 188. De exclusiviteit van het initiatiefrecht in hoofde van de Commissie vraagt in drie gevallen om enige nuance. Ten eerste wordt het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), door het Verdrag van Lissabon onderworpen aan eigen specifieke regels en procedures. Meer nog, er kunnen wat het GBVB betreft überhaupt geen wetgevingshandelingen *sensu stricto* worden gesteld (artikel 24, eerste lid VEU). Het initiatiefrecht wordt in dezen door de Verdragen voorbehouden aan de lidstaten en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, deze laatste in voorkomend geval met de steun van de Commissie. Ten tweede bieden de Verdragen in welbepaalde gevallen ook andere instanties de kans een wetgevend initiatief te nemen. Zo kan wat betreft de administratieve en justitiële samenwerking in burgerlijke, zowel als in strafzaken naast de Commissie ook een gelijkgestemde groepering van ten minste een kwart van de lidstaten een initiatiefrecht laten gelden (artikel 76 VWEU). Verder kan melding worden gemaakt van een zeker initiatiefrecht in hoofde van respectievelijk het Europees Parlement, de Europese Centrale Bank, het Hof van Justitie en de Europese Investeringsbank. Ten derde en ten slotte kunnen sinds het Verdrag van Lissabon ook de Europese burgers een wetgevend initiatief lanceren. Daartoe moeten evenwel minstens één miljoen handtekeningen, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, worden verzameld. Toch blijft de Commissie sterk in het zadel. Niet enkel zijn de beleidsdomeinen waarin de Commissie het initiatief moet delen eerder beperkt, het burgerinitiatief impliceert in de huidige stand van zaken immers gezinszins de verplichting voor de Commissie om ook daadwerkelijk in te gaan op een door de Europese burgers geformuleerd voorstel. Zie ook: K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 431. Wat het burgerinitiatief betreft, kan verwezen worden naar Artikel 11, vierde lid VEU, verder uitgewerkt in de Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 211/2011, 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, *Pb.L.* 11 maart 2011, afl. 65, 1.

Parlement en bij de Raad van de Europese Unie³⁰. In de dialoog die zich daaropvolgend tussen beide partijen ontspint, kunnen zowel het Europees Parlement – eerst aan zet – als de Raad – als antwoord op de bemerkingen van het Europees Parlement – zich afhankelijk van de mate van overeenstemming tussen beide tot driemaal toe uitspreken over het voorstel in kwestie³¹. De verantwoordelijkheid van zowel het Europees Parlement als van de Raad is bijgevolg aanzienlijk. In het Europees Parlement zetelen de – maximaal – 750 parlementsleden die in de lidstaten rechtstreeks en voor een periode van vijf jaar werden verkozen³². Als dusdanig vertegenwoordigt het Europees Parlement rechtstreeks meer dan 506 miljoen³³ burgers van de Unie. De Raad, waarvan de samenstelling varieert naargelang de te bespreken materie³⁴, bestaat op zijn beurt uit vertegenwoordigers op ministerieel niveau³⁵, afgevaardigd door de verschillende lidstaten en fungeert bijgevolg als spreekbuis van de nationale regeringen³⁶.

1.2. De bijzondere wetgevingsprocedures

9. Eerder is gebleken dat de Verdragen in bepaalde gevallen kunnen voorzien in een afwijking van de gewone wetgevingsprocedure³⁷. In een dergelijke situatie kunnen zich twee scenario's voordoen. De wetgevingshandeling in kwestie zal dan ofwel worden vastgesteld door het Europees Parlement, terwijl de rol van de Raad zich beperkt tot deelname aan het proces³⁸, ofwel zal het *au contraire* de Raad zijn die de Europese regel vaststelt, terwijl het Europees Parlement op zijn beurt louter deelneemt³⁹. Anders dan het geval is bij de gewone procedure,

³⁰ Kortweg: de Raad, niet te verwarren met de Europese Raad, die geen rol van betekenis speelt in het wetgevingsproces en de Raad van Europa, die in het geheel niet ressorteert onder de Europese Unie.

³¹ Artikelen 293-299 VWEU.

³² Artikel 14 VEU.

³³ Althans volgens Eurostat, het statistisch bureau van de Europese Unie, met zetel in Luxemburg. (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>).

³⁴ Artikel 16, zesde lid VEU, *juncto* artikel 236 VWEU. Zie ook: K. LENAERTS en N. CAMBIEN, "The democratic legitimacy of the EU after the treaty of Lisbon", in J. WOUTERS, L. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 195-196.

³⁵ Een afgevaardigde van ministerieel niveau is niet noodzakelijk een minister, maar kan ook een staatssecretaris zijn, hetgeen in de praktijk doorgaans het geval is. Hoewel staatssecretarissen strikt genomen geen deel uitmaken van de regering, worden ze wel tot het ministerieel niveau gerekend. Zie: K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 431.

³⁶ De Raad beslist doorgaans bij gekwalificeerde meerderheid (artikel 16, derde lid VEU). Zie: T.W.B. BEUKERS, "Het Verdrag van Lissabon en besluitvorming in de (Europese) Raad: differentiatie, flexibiliteit en complexiteit", in R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 39 e.v.

³⁷ Artikel 289, lid 2 VWEU. Zie ook *supra*, randnummer 13.

³⁸ Een voorbeeld daarvan kan gevonden worden in artikel 312, vierde lid VWEU, dat voorziet in de regels voor het vaststellen van het meerjarig financieel kader.

³⁹ Voorbeelden van deze uitzonderlijke situatie zijn: de vaststelling door het Europees Parlement van zijn eigen reglement (art. 223, lid 2 VWEU) en het bepalen van het statuut van de ombudsman (artikel 228, vierde lid VWEU). Wat precies onder deelnemen in de zin van artikel 289, tweede lid VWEU moet worden verstaan,

waar Parlement en Raad op voet van gelijkheid staan, zal ingeval van een bijzondere wetgevingsprocedure bijgevolg naargelang de omstandigheden het zwaartepunt verschuiven naar hetzij het Europees Parlement, hetzij de Raad. Doorgaans is het in het kader van een bijzondere wetgevingsprocedure evenwel de Raad die de dans leidt⁴⁰.

1.3. Formele en informele mediators

10. Uit het voorgaande lijkt te kunnen worden besloten dat het Europese besluitvormingsproces, ongeacht of dit verloopt volgens de gewone wetgevingsprocedure dan wel volgens een bijzondere procedure, terug te voeren is tot een spel met drie spelers, met name de Commissie als voortrekker en het Europees Parlement en de Raad als wetgevende eindstations. De realiteit is echter vele malen complexer dan deze conclusie doet vermoeden. Heel wat partijen trachten immers rechtstreeks, dan wel onrechtstreeks, hun stempel op het Europese beleid te drukken. Een dergelijke geïnstitutionaliseerde rol aan de zijlijn is weggelegd voor de officiële adviesorganen van de Unie, met name het Economisch en Sociaal Comité⁴¹ en het Comité van de Regio's⁴². Zoals het predicaat 'adviesorgaan' laat vermoeden staan deze organen de Commissie, het Europees Parlement en de Raad bij in de gevallen voorzien in de Verdragen en kunnen ze zodoende het Europese besluitvormingsproces in zekere mate beïnvloeden, met dien verstande dat de adviezen die ze uitvaardigen de Europese instellingen geenszins binden⁴³.

11. Ook andere belangengroepen – te denken valt daarbij met name aan niet-gouvernementele organisaties, lokale overheden en vertegenwoordigers van grote industriële, dan wel economische concerns – hoeven tijdens het Europese wetgevingsproces niet machteloos toe te kijken. In de eerste plaats zal de Commissie bij de voorbereiding van haar uiteindelijke voorstel de betrokken belangengroepen doorgaans omstandig raadplegen in een poging de impact van de uiteindelijke Europese norm zo goed als mogelijk in kaart te brengen⁴⁴. Niet zelden trachten die belangengroepen het Europese besluitvormingsproces ook op minder

wordt door de Verdragen telkens bepaald in het artikel dat dienst doet als rechtsgrondslag. Het kan daarbij gaan om het raadplegen van de deelnemende instantie of om het verkrijgen van de goedkeuring van diezelfde instantie. Zie ook: K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 443-445.

⁴⁰ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 443.

⁴¹ Krachtens artikel 300, tweede lid VWEU samengesteld uit vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties en andere vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

⁴² Op zijn beurt samengesteld uit vertegenwoordigers van de regionale en lokale gemeenschappen (artikel 300 VWEU).

⁴³ S. RICCI, "The Committee of the Regions and the challenge of European governance" in C. PANARA en A. DE BECKER (eds.), *The role of the regions in EU governance*, Berlijn, Springer, 2011, 111.

⁴⁴ Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie inzake "Beter wetgeven", 31 december 2003, *Pb.C.* 31 december 2003, afl. 321, 4.

formele wijze te beïnvloeden door een beroep te doen op de overtuigingskracht van de vele lobbyisten die de werkzaamheden van de Europese Commissie en het Europees Parlement op de voet volgen in een poging enige Europese *goodwill* te creëren voor de belangen van hun opdrachtgever⁴⁵.

2. DE NATIONALE PARLEMENTEN: MEESTERS OF MEELOPERS?

2.1. De tweede viool?

12. De grote afwezigheid in het tot nog toe geschetste verhaal zijn de nationale parlementen en dat niet zonder reden. Lange tijd bleef hun rol in het Europese besluitvormingsproces immers onderbelicht⁴⁶. Die vaststelling is op zijn zachtst gezegd merkwaardig, precies omdat het de nationale parlementen zijn die het ontstaan van een supranationale Europese gemeenschap en de evolutie daarvan tot de Europese Unie überhaupt mogelijk hebben gemaakt⁴⁷. In ruil voor de steeds omvangrijkere en meermaals fel gecontesteerde⁴⁸ bevoegdheidsoverdracht ten voordele van de Unie kregen de nationale parlementen aanvankelijk maar weinig terug⁴⁹. De veeleer bescheiden Europeesrechtelijke aandacht voor de nationale parlementen is echter niet geheel onbegrijpelijk. De bevoegdheid inzake internationale betrekkingen werd – en wordt – immers traditioneel voorbehouden voor de uitvoerende macht⁵⁰. In die optiek werden verdragen – *in casu* de constituerende Verdragen – beschouwd als overeenkomsten tussen staten zonder de minste aandacht voor de interne staatkundige organisatie.

⁴⁵ Sinds de oprichting van het transparantieregister op gezamenlijke instigatie van het Europees Parlement en de Commissie meldden zich bij nazicht op 6 maart 2014 al 6444 belangenvertegenwoordigers aan.

⁴⁶ P. KIIVER, “European treaty reform and the national parliaments: towards a new assessment of parliament-friendly treaty provisions” in J. WOUTERS, L.F.M. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 132-133.

⁴⁷ A. MAURER en W. WESSELS (eds.), *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, http://aei.pitt.edu/1476/1/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf, 17-18.

⁴⁸ Zie supra, randnummers 4-5 en voetnoot 10.

⁴⁹ O.J. TANS, “Parlementaire controle op Europese besluitvorming”, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2013, 257 met verwijzing naar D. CURTIN, *Postnational democracy. The European Union in search of a political philosophy*, Den Haag, Kluwer, 1997, 45. De bezorgdheid om de eerder zwakke positie van de nationale parlementen in het Europese bestel werd pas met zoveel woorden geuit in de aan het Verdrag van Nice gehechte Verklaring over de toekomst van de Unie. Voor een eervolle vermelding in de eigenlijke Verdragen was het, zoals eerder is gebleken, zelfs wachten tot het recente Verdrag van Lissabon. J. WOUTERS, “De toekomst van Europa. Een bijdrage aan het debat”, s.l.n.d., <http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/opinies/JWopToekEur.pdf>, 1. Maurer en Wessels merken echter op dat de zorg voor het bewaren van de parlementaire democratie al terug te vinden is in de Europese Eenheidsakte van 1987. Zie: A. MAURER en W. WESSELS (eds.), *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, http://aei.pitt.edu/1476/1/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf, 17.

⁵⁰ P. KIIVER, “The European Constitution and the role of national parliaments: hard law language, soft content” in A. ALBI en J. ZILLER (eds.), *The European Constitution and national constitutions: ratification and beyond*, Den Haag, Kluwer Law International, 2007, 224.

2.2. Een sleutelrol op nationaal niveau ...

13. Toch mag niet licht worden voorbijgegaan aan het belang van de nationale parlementen. Het meest zichtbaar is dat belang op het nationale niveau. Het nationale parlement is immers de rechtstreekse vertegenwoordiger van het volk⁵¹ en als zodanig de belangrijkste bron van democratische legitimiteit voor het gehele juridisch-politieke systeem van de staat. In het verzekeren van die democratische legitimiteit vervult het nationale parlement een drievoudige opdracht⁵². In de eerste plaats staat het parlement in voor de wetgeving die precies doordat ze tot stand kwam in het parlement als emanatie van het volk een bijzondere gezaghebbende status verwerft. In de tweede plaats is het nationale parlement belast met de politieke controle op de leden van de regering. Deze laatsten kunnen voor het door hen gevoerde beleid immers te allen tijde door het parlement – zij het in de plenaire, dan wel in een bijzondere commissie – ter verantwoording worden geroepen⁵³. Meer nog, in de meeste lidstaten kan het parlement de regering of leden daarvan ingeval van een onherstelbaar geachte vertrouwensbreuk of een flagrante schending van hun mandaat zelfs dwingen ontslag te nemen⁵⁴. Dat laatste zal in de praktijk evenwel zelden het geval zijn, aangezien de leden van de regering en de leden van de parlementaire meerderheid vaak afkomstig zijn uit dezelfde politieke familie⁵⁵. In de derde plaats, maar niet in het minst vervult het nationale parlement een vitale rol voor de democratische legitimiteit van het staatsbestel door te fungeren als een forum voor het publieke debat over de beleidskeuzes en de uitvoering daarvan. Het parlementaire debat dat, althans wat de plenaire vergaderingen betreft, voor het publiek toegankelijk is, garandeert niet enkel weloverwogen en bijgevolg breed gedragen parlementaire beslissingen. Het genereert bovendien de informatie die het de kiezer mogelijk moet maken om met enige kennis van

⁵¹ R. HOLZHACKER, “Parliamentary scrutiny” in P. GRAZIANO en M.P. VINK (eds.), *Europeanisation. New Research agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, 144.

⁵² K. AUDEL en T. RAUNIO, “Debating the state of the Union. Comparing parliamentary debates on EU issues in Finland, France, Germany and the United Kingdom” in K. AUDEL en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, electorates and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 47.

⁵³ Vaak wordt hiervoor de Engelse term ‘accountability’ gehanteerd.

⁵⁴ L.F.M. VERHEY, “Fostering executive accountability in the EU: a key issue” in J. WOUTERS, L.F.M. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 249-250; W. VAN GERVEN, *The European Union. A polity of State and Peoples*, Oxford, Stanford University Press and Hart Publishing, 2005, 65.

⁵⁵ P. DE WILDE, “Why the early warning mechanism doesn’t alleviate the democratic deficit”, OPAL online paper, 2012, <http://www.opal-europe.org>, 9, met verwijzing naar T.R. BURNS, “The evolution of parliaments and societies in Europe: challenges and prospects”, *European Journal of Social Theory* 1999, 167-194. Bovendien riskeert ook de oppositie tegenwind indien ze zich al te kritisch zou uitlaten over het werk van de regering in Europa. Zo zou de eerste minister de oppositie, volgens Auel en Benz, het ondermijnen van het succes van de regering kunnen verwijten (K. AUDEL en A. BENZ, “The politics of adaptation: the Europeanisation of national parliamentary systems”, *Journal of Legislative Studies* 2005, 379; A. BENZ, “Path-dependent institutions and strategic veto-players. National parliaments in the European Union”, *West European Politics* 2004, 881).

zaken een politieke overtuiging te ontwikkelen en die vervolgens met het oog op de volgende verkiezingen af te toetsen aan het doen en laten van de door hem gemandateerde parlementariërs⁵⁶.

14. De drie voormelde parlementaire functies kunnen ten slotte ondanks hun afzonderlijke bespreking niet los van elkaar gezien worden. Zoals Jürgen Habermas, een recent pleitbezorger van de (parlementaire) debatcultuur, terecht stelt, gaat er een normatieve werking uit van het in het parlement gevoerde maatschappelijke discours. Het zet met andere woorden zekere gezaghebbende bakens uit en dat niet enkel voor de deelnemers aan het discours, zijnde de parlementsleden en de burgers die ze vertegenwoordigen, maar ook voor de uiteindelijke gezagsdragers, met name de regering⁵⁷. Meteen lijkt daarmee duidelijk dat een gedegen parlementair debat, dat gebaseerd is op volledige informatie en mogelijk – maar niet noodzakelijk – uitmondt in een wettekst, de grondvoorwaarde vormt voor een betekenisvolle uitoefening van de controle door het parlement op de regering.

2.3. ... én in Europa

2.3.1. Andere proporties nopen tot een ander perspectief

15. Hoewel op het eerste gezicht misschien wat minder zichtbaar, is de legitimerende kracht die uitgaat van de nationale parlementen ook op het Europese niveau van primordiaal belang. Om de betekenis van de nationale parlementen in de Europese constellatie naar waarde te kunnen schatten is het belangrijk om een genuanceerd referentiekader te hanteren. Anders dan haar lidstaten is de Europese Unie zelf immers geen staat⁵⁸. Bepalen wat de Unie dan wel is, blijkt echter niet zo eenvoudig⁵⁹.

⁵⁶ Het belang van de deliberatief-informatieve rol van het nationale parlement voor de legitimiteit van een politiek systeem is trouwens geenszins een nieuw inzicht en werd al onderkend door klassieke auteurs als Walter Bagehot (W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 101) en John Stuart Mill (J.M. ROBSON (ed.), *The collected works of John Stuart Mill. Volume XIX. Essays on politics and society, part II*, Toronto, Toronto University Press, 1977, <http://oll.libertyfund.org>, 433). Zie ook: K. AUEL en T. RAUNIO, “Introduction: national parliaments electorates and EU-affairs” in K. AUEL en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, electorates and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 9.

⁵⁷ Habermas spreekt in dat verband over de civilisatie van de staatsmacht. Zie: J. HABERMAS, *Over de constitutie van Europa. Een Essay*, Zoetermeer, Klement/Pelckmans, 2011, 21.

⁵⁸ W. VAN GERVEN, *The European Union. A polity of State and Peoples*, Oxford, Stanford University Press and Hart Publishing, 2005, 36-41. Schmitter omschrijft de Unie als een post-soevereine, polycentrische en incongruente machtsconcentratie die de grenzen van de klassieke natiestaat overschrijdt. Zie: P.C. SCHMITTER, “If the nation-state were to wither away in Europe, what might replace it?” in S. GUSTAVSSON en L. LEWIN (eds.), *The future of the nation state*, New York, Routledge 1996, 136.

⁵⁹ Ook in de literatuur bestaat overigens geen eensgezindheid over de vraag of de Unie al dan niet een staat zou moeten zijn. Zie: L.F.M. VERHEY, “Fostering executive accountability in the EU: a key issue” in J.

16. Lange tijd werd de Europese Unie geconcipeerd als een supranationaal samenwerkingsverband dat een amalgaam van ondeelbaar en enigszins ondergeschikt geachte lidstaten omvat, dan wel als een intergouvernementeel beslissingsmechanisme, aangestuurd door de met elkaar interagerende regeringen van die lidstaten⁶⁰. Voor beide kwalificaties, die lijnrecht tegenover elkaar lijken te staan, valt wat te zeggen. Enerzijds kan de Unie op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie, met name diens intussen genoegzaam bekende mijlpaalarresten in de zaken *Van Gend en Loos*⁶¹, *Costa/Enel*⁶² en *Simmenthal*⁶³, inderdaad supranationale kenmerken worden toegedicht. Anderzijds vormt de sterke, zelfs spelbepalende positie van de lidstaten in de besluitvorming met betrekking tot het Europese defensiebeleid een treffend voorbeeld van het intergouvernementele karakter van de Unie. Steeds meer lijken er in de literatuur evenwel stemmen op te gaan om voorbij de traditionele epitheta supranationaal en intergouvernementeel te kijken⁶⁴. Uitgaande van de vaststelling dat de macht – te begrijpen als de mogelijkheid om beslissingen af te dwingen, minstens te beïnvloeden – in de Europese Unie verspreid is over de verschillende actoren⁶⁵ kiezen

WOUTERS, L.F.M. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 247 met verwijzing naar G.F. MANCINI, “Europe. The case of statehood”, *European Law Journal* 1998, 29 e.v. en J.H.H. WELLER, “The case against the case for statehood”, *European Law Journal* 1998, 43 e.v.

⁶⁰ M. GENNART, “Les parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution?”, *CDE* 2010, 18; G. VERMEULEN, “De groeiende impact van het Europees recht op het Belgisch materieel strafrecht” in X. (ed.), *XXVIIIste Postuniversitaire cyclus Willy Delva. Invloed van het Europees recht op het Belgische recht 2001-2002*, Mechelen, Kluwer, 2003, 97-109.

⁶¹ Met het arrest *Van Gend en Loos* heeft het Hof de rechtstreekse werking van het Verdragsrecht – toen het Verdrag van Rome – erkend. Tegen de destijds gangbare opvatting van het gemeenschapsrecht als verbijzondering van het internationale recht, bij uitstek een zaak voor de lidstaten, benadrukte het Hof het *sui generis*-karakter van het gemeenschapsrecht. De Verdragen hebben, in de woorden van het Hof, in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde in het leven geroepen “ten bate waarvan de Staten, zij het op een beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben begrensd en waarbinnen niet slechts deze Lid-Staten, maar ook hun onderdanen gerechtigd zijn”. Het gemeenschapsrecht creëert met andere woorden onder bepaalde voorwaarden rechten en plichten voor particulieren en niet enkel voor de lidstaten als primaire subjecten van het internationale recht. (HvJ 5 februari 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, *Jur.* 1963). Zie: C. BAKKER, *Europees recht. Een inleiding*, Amsterdam, Pearson Education, 2007, 54-56.

⁶² In het arrest *Costa/Enel* herhaalt het Hof dat de Unie een rechtsorde *sui generis* is, waarmee de rechtscolleges in de lidstaten rekening moeten houden. Door die autonome rechtsorde in het leven te roepen hebben de lidstaten een regime gecreëerd dat bindend is voor henzelf én voor hun inwoners (HvJ 15 juli 1964, *Costa t. ENEL*, 6/64, *Jur.* 1964).

⁶³ Het Hof schrijft de nationale rechter in het *Simmenthal*-arrest voor elke met het Unierecht strijdige nationale bepaling onmiddellijk buiten beschouwing te laten (HvJ 9 maart 1978, *Simmenthal*, C-106/77, *Jur.* 1978).

⁶⁴ J. NEYER, “What role for national parliaments? European integration and the prospects of parliamentary democracy” in K. AUDEL en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, elections and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 33.

⁶⁵ J. NEYER, “What role for national parliaments? European integration and the prospects of parliamentary democracy” in K. AUDEL en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, elections and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 34.

aanhangers van deze laatste strekking ervoor de Unie te omschrijven als een *multi-level polity*⁶⁶.

17. Ook al is de gelaagde Europese Unie geen staat, toch kan niet ontkend worden dat ze enkele van de klassieke statelijke kenmerken vertoont. Zo strekt de Unie zich uit over een welomlijnd territorium en beschikt ze over een – aanzienlijke – bevolking, waarvan de leden zichzelf sinds het Verdrag van Maastricht zelfs letterlijk ‘burgers van de Unie’ kunnen noemen en de daaraan door het Verdrag van Amsterdam verbonden rechten kunnen uitoefenen. Bovendien neemt diezelfde Unie beslissingen die haar burgers rechtstreeks binden⁶⁷. Precies dat laatste heeft in de literatuur al menigmaal aanleiding gegeven tot gefronste wenkbrauwen. Terwijl het nationale recht door de rechtsonderhorigen als democratisch legitiem wordt ervaren doordat het doorgaans zichtbaar tot stand is gekomen in het nationale parlement dat hen vertegenwoordigt, lijkt de deelname van diezelfde rechtsonderhorigen aan de totstandkoming van het Unierecht – dat evenzeer rechtstreekse gevolgen resorteert – veel minder evident. Op basis van die laatste vaststelling wordt de Europese Unie vaak een democratisch deficit toegedicht⁶⁸.

⁶⁶ Diezelfde auteur wijst met een verwijzing naar Papadopoulos evenwel op de beperkte praktische waarde van die omschrijving. Zie ook: Y. PAPADOPOULOS, “Accountability and multi-level governance. More accountability, less democracy?”, *West European Politics* 2010, 1034-1039.

⁶⁷ Hiervoor kan opnieuw verwezen worden naar het arrest van het Hof in de zaak Van Gend en Loos (HvJ 5 februari 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos*, *Jur.* 1963, 1.

⁶⁸ Follesdal en Hix delen het democratisch deficit waarmee de Europese Unie lijkt behept op in vijf concrete en met elkaar interagerende deelproblemen, met name: een onevenwicht in de vertegenwoordiging van de nationale regeringen, respectievelijk de nationale parlementen bij het Europese besluitvormingsproces (1), een weinig slagkrachtig Europees Parlement (2), het ontbreken van werkelijk Europese verkiezingen (3), de gebrekkige kennis van het grote publiek wat betreft het Europese project (4) en de vaststelling dat het gevoerde beleid niet altijd aansluit bij de beleidskeuze op het niveau van de lidstaten, een fenomeen waarnaar wordt verwezen met de term *policy drift* (5). Zie: A. FOLLESDAL en S. HIX, “Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik”, *JCMS* 2006, 534-537. Het democratische tekort van de Europese Unie wordt in de literatuur met een redelijke graad van algemeenheid aanvaard. Zie onder andere: P. DE WILDE, “Why the early warning mechanism doesn’t alleviate the democratic deficit”, OPAL online paper, 2012, 4 <http://www.opal-europe.org>; W. VAN GERVEN, “Wanted: more democratic legitimacy for the European Union. Some suppositions, propositions, tests and observations in light of the fate of the European Constitution” in J. WOUTERS, L. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 132. Slechts enkele auteurs delen die mening niet. Zo toonden Giandomenico Majone en Andrew Moravcsik zich reeds meermaals notoire tegenstanders van de visie dat de Europese Unie zou kampen met een democratisch deficit. Majone betoogt dat het democratisch gehalte van het Europees besluitvormingsproces omgekeerd evenredig is met de efficiëntie van de Uniebesluiten. In dat opzicht zou het opwaarderen van het Europees Parlement of het instellen van een rechtstreeks verkozen Commissie leiden tot de politisering van het Uniebeleid, hetgeen eerder een redistributief effect – met winnaars én verliezers tot gevolg zou hebben dan Pareto-efficiënt – met enkel maar winnaars – te zijn. Moravcsik ziet het Europese besluitvormingsproces op zijn beurt als een lange delegatieketen waarin elk tussenstation verantwoording verschuldigd is aan de instantie op wiens instigatie het handelt. Voor zover alle actoren in die delegatieketen hun gedelegeerden daadwerkelijk om tekst en uitleg over het gevoerde beleid vragen, kan er volgens deze laatste geen sprake zijn van een democratisch deficit. Zie: A. FOLLESDAL en S. HIX, “Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik”, *JCMS* 2006, 534-537. Andere auteurs –

2.3.2. Democratische legitimiteit in de Europese Unie

18. Het democratische tekort van de Unie en de impact daarvan op haar democratische verankering bleef geruime tijd grotendeels onder de radar. Een verklaring voor die vaststelling is snel gevonden, eenmaal men inziet dat legitimiteit geen eendimensionaal begrip is⁶⁹. De Europese Unie zag zich lange tijd geruggesteund door haar outputlegitimiteit. De Unie toonde zich immers bijzonder effectief in het consolideren van de vier klassieke vrijheden – meer bepaald het vrije verkeer van goederen, dat van diensten, dat van personen en dat van kapitaal – en meer algemeen in de eenmaking van de interne markt, vandaag economische vanzelfsprekendheden, waarvan zonder haar tussenkomst geen sprake zou zijn. Het regulerende en probleemoplossende vermogen, waarvan de Unie aanvankelijk blijk gaf, resulteerde bij de overgrote meerderheid van de lidstaten in een ‘permissieve consensus’⁷⁰ of een oogluikend accepteren ten aanzien van die Unie.

19. Het Europa van vandaag is de doelstellingen die haar *founding fathers* aanvankelijk voor ogen hadden⁷¹ intussen echter ontgroeid. Hoewel het vooralsnog wat te optimistisch zou zijn om zonder enige nuance te spreken van een volledig eengemaakte interne markt, blijken de vier traditionele vrijheden in grote mate verwezenlijkt⁷². Waar het Verdrag van Rome nog die enge politiek-economische visie uitademde, is het blikveld van de Unie sindsdien met elke verdere stap⁷³ in het Europese integratieproces verruimd. De recente geschiedenis en in het bijzonder de recessie in de Eurozone heeft echter pijnlijk duidelijk gemaakt dat de Unie haar steeds steilere ambities niet altijd kan waarmaken. De outputlegitimiteit, waarop de Unie zich steeds kon beroepen, lijkt met andere woorden in belangrijke mate geërodeerd⁷⁴, hetgeen ook de aanvankelijk eerder welwillende consensus in de publieke opinie heeft doen omslaan in een eerder aversieve houding⁷⁵. Die vaststelling vindt steun in de resultaten van de

doch ook slechts een minderheid – menen dat het democratisch deficit slechts perceptie is (L.L. MARTIN, *Democratic Commitments. Legislatures and democratic cooperation*, Princeton, Princeton University Press, 2000, 147 e.v.).

⁶⁹ F. SCHARPF, *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 7-12.

⁷⁰ K. AUDEL en T. RAUNIO, “Introduction: national parliaments, electorates and EU-affairs” in K. AUDEL en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, electorates and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 11.

⁷¹ Zie *supra*, randnummer 2.

⁷² J. PELKMANS, M. CHANG en M. NEGRINOTTI, “Introduction, purpose and structure” in J. PELKMANS, D. HANF en M. CHANG (eds.), *The EU internal market in comparative perspective*, Brussel, Peter Lang, 2008, 11-12.

⁷³ Zie *supra*, randnummer 2 en in het bijzonder voetnoten 6 en 7.

⁷⁴ K. AUDEL en T. RAUNIO, “Introduction: national parliaments, electorates and EU-affairs” in K. AUDEL en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, electorates and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 10.

⁷⁵ L. HOOGHE en G. MARKS, “A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus”, *British Journal of Political Science* 2006, 39 (1), 1-23; A. MAURER en W. WESSELS

halfjaarlijkse standaard Eurobarometer⁷⁶. Uit de resultaten van de meest recente Eurobarometer, afgenomen en gepubliceerd in het tweede semester van 2013, blijkt immers nog slechts 31% van de respondenten vertrouwen te hebben in de Europese Unie⁷⁷ en dat terwijl de Unie in de tweede helft van 2001 nog het vertrouwen van 53% van de respondenten wegdroeg⁷⁸.

20. Nu de grenzen van de Europese outputlegitimiteit bereikt én zelfs overschreden lijken te zijn, weerklinkt steeds luider de vraag naar de inputlegitimiteit als alternatief verankeringpunt van de Europese Unie. De Unie kan zich met andere woorden niet langer permitteren op louter utilitaire basis – vóór het volk – beslissingen te nemen. Van belang voor het legitieme karakter van die beslissingen is dat het volk op afdoende wijze vertegenwoordigd wordt bij de totstandkoming ervan – dóór het volk⁷⁹. Aan kanalen ontbreekt het haar alvast niet. De meest voor de hand liggende piste is het Europees Parlement, dat als enige instelling van de Europese Unie sinds 1979 rechtstreeks wordt verkozen. Toch kan de Europese Unie vooralsnog niet worden beschouwd als een parlementair regime in de strikte zin van het woord⁸⁰. Terwijl het initiatiefrecht wordt voorbehouden voor de uit regeringsafgevaardigden samengestelde Commissie, staat het Europees Parlement enkel op voet van gelijkheid met de Raad in die aangelegenheden waarop de Verdragen de gewone wetgevingsprocedure van toepassing hebben verklaard. Wordt er beslist op basis van een bijzondere procedure, dan is het bijna steeds de Raad die het voortouw neemt⁸¹ ten nadele van het Europees Parlement. Een gelijkaardige bedenking kan worden geformuleerd bij de controlefunctie die het Europees Parlement vervult. Hoewel leden van de Commissie bij hun aanstelling aan een hoorzitting in het Europees Parlement worden onderworpen en datzelfde parlement (de leden van) de Commissie met een motie van wantrouwen alvast in theorie tot aftreden kan dwingen, heeft het in de eigenlijke selectie van

(eds.), *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2001, [http://aei.pitt.edu/1476/1/National Parliaments Losers or Latecomers.pdf](http://aei.pitt.edu/1476/1/National%20Parliaments%20Losers%20or%20Latecomers.pdf), 431-432.

⁷⁶ De standaard Eurobarometer is een publieke opiniepeiling, halfjaarlijks georganiseerd door de Europese Commissie (http://ec.europa.eu/public_opinion).

⁷⁷ EUROPESE COMMISSIE (DG COMM), *Standaard Eurobarometer 80. Publieke opinie in de Europese Unie*, Brussel, herfst 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm, 75.

⁷⁸ EUROPESE COMMISSIE (DG COMM), *Eurobarometer. Publieke opinie in de Europese Unie, rapport nr. 56*, Brussel, april 2002, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm, 41.

⁷⁹ O.J. TANS, “Parlementaire controle op Europese besluitvorming”, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2013, 257.

⁸⁰ L.F.M. VERHEY, “Fostering executive accountability in the EU: a key issue” in J. WOUTERS, L.F.M. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 242.

⁸¹ Zie *supra*, randnummer 9.

die Commissieleden slechts een beperkte hand⁸². Wat de regeringsleden die zetelen in de Raad betreft, zijn de controletools van het Europees Parlement nog beperkter. De leden van de Raad kunnen immers niet met een Europees parlementaire motie ter discussie worden gesteld, maar enkel schriftelijk, dan wel mondeling over hun werk worden ondervraagd⁸³.

2.3.3. De nationale parlementen als (onderdeel van) de oplossing

21. De onvolkomenheden van het Europees Parlement – althans vanuit democratisch opzicht – indachtig, lijkt het redelijk te concluderen dat het Europees Parlement alleen de inputlegitimiteit van de Europese Unie niet kan garanderen. Het mag bijgevolg niet verbazen dat steeds meer de tweede beschikbare representatiepiste, met name de nationale parlementen, wordt aangeboord⁸⁴. Naar analogie met de eerder beschreven werking van een parlement in de traditionele nationale setting, lijkt ook hier een driedelig onderscheid aan de orde. Als wetgevend orgaan is de bijdrage van een nationaal parlement aan de democratische legitimiteit van de Unie eerder beperkt. Zoals reeds is gebleken, worden de nationale parlementen immers niet als dusdanig bij de totstandkoming van Europese wetgevingshandelingen betrokken. Dat is enkel anders wanneer zich een Europese richtlijn aandient. Terwijl Europeesrechtelijke verordeningen en besluiten als *faits accomplis* aan de nationale parlementen worden gepresenteerd, moeten richtlijnen nog worden geïncorporeerd in het nationale recht. De formele rol die de nationale parlementen in het omzetten van een richtlijn wordt toegekend, lijkt alvast te impliceren dat de richtlijn in kwestie op zeker ogenblik in de respectievelijke volksvergaderingen zal worden besproken en gestemd. Toch moet de betrokkenheid van de nationale parlementen als wetgevers ook hier worden

⁸² L.F.M. VERHEY, “Fostering executive accountability in the EU: a key issue” in J. WOUTERS, L.F.M. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 241.

⁸³ L.F.M. VERHEY, “Fostering executive accountability in the EU: a key issue” in J. WOUTERS, L.F.M. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 243-244.

⁸⁴ In haar beoordeling van het grondwettelijke karakter van het Verdrag van Lissabon stelt het Duitse *Bundesverfassungsgericht* zeer duidelijk dat de rol van het nationale parlement, als door het volk verkozen orgaan, niet louter formeel mag zijn, maar zich moet uitstrekken tot wezenlijke bevoegdheden en controlemogelijkheden. Zie: BVerfG 2 BvE 2/08, r.o. 174-175, zoals geciteerd in P. GÉRARD, “Liebe auf Distanz. Het BVerfG en het Verdrag van Lissabon”, *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen & publiekrecht* 2010, 6. In de literatuur wordt steeds nadrukkelijker gepleit voor een holistische benadering van de rol van het Europees Parlement en zijn nationale tegenhangers in de democratische verankering van de Unie. Zie onder andere: A. BENZ, “Decline or resilience of parliamentary democracies in multilevel governments: Canada and Europe compared”, gepresenteerd tijdens de 82ste conferentie van de Canadian Political Science Association, Montréal, 2010, <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/benz.pdf>, 13 en J. NEYER, “What role for national parliaments? European integration and the prospects of parliamentary democracy” in K. AUER en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, electorates and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 29.

genueanceerd. Niet enkel blijft het de richtlijn – en dus de Unie – die precies het te bereiken resultaat vastlegt en zodoende de manoeuvreerruimte van de lidstaten aanzienlijk beperkt⁸⁵. De genese van een richtlijn is bovendien een quasi-automatisch proces, waarin het weigeren van een lidstaat om een richtlijn naar behoren om te zetten geen optie is⁸⁶.

22. De potentiële legitimerende energie van de nationale parlementen lijkt evenwel het grootst in hun rol als controleorgaan, respectievelijk informatie genererend forum. Enerzijds is het de taak van een nationaal parlement om zijn regering voor diens beleid ter verantwoording te roepen. Dat geldt evenzeer voor het werk dat regeringsafgevaardigden leveren in Europa als voor het beleid dat zij en hun collega's op nationaal niveau voeren⁸⁷. Anderzijds kan een nationaal parlement ook in zijn functie als politiek forum een bijdrage leveren aan de democratische legitimiteit van de Unie. Door de regering *en public* te interpelleren over de nationale positie in Europese beleidskwesties, vaak in een poging een statement uit te lokken, informeren de parlementsleden niet enkel zichzelf, maar ook en vooral hun electorale achterban⁸⁸.

23. De legitimerende werking van de nationale parlementen op Europees niveau is nochtans evenmin vanzelfsprekend. De voornaamste reden daarvoor is het meermaals in de literatuur gesignaleerde onevenwicht in de vertegenwoordiging van de nationale regeringen, respectievelijk de nationale parlementen bij het Europese besluitvormingsproces⁸⁹. Terwijl de

⁸⁵ In die zin stelt de Belgische Raad van State dat “het opdragen van de uitoefening van bepaalde machten aan volkenrechtelijke instellingen, toegestaan bij artikel 34 van de Grondwet, noodzakelijk impliceert dat de instellingen van de Europese Unie autonoom zullen kunnen beslissen over de wijze waarop ze die machten uitoefenen, zonder gebonden te zijn door de bepalingen van de Belgische Grondwet. Dit betekent, in beginsel althans, dat, wanneer een verordening of een richtlijn wordt uitgevaardigd, die respectievelijk zelf ingaat tegen de Belgische Grondwet of die de Belgische overheden verplicht tot het stellen van handelingen die tegen de Grondwet ingaan, de Grondwet niet tegen die handelingen van afgeleid Europees recht ingeroepen zal kunnen worden”. Zie: Adv.RvS 44.028/AV bij het wetsontwerp van 29 februari 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, eveneens geciteerd in: A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 132-133. Ook het Grondwettelijk Hof lijkt overigens de voorrang van het afgeleide EU-recht – zij het impliciet – te aanvaarden. GwH 18 november 2010, nr. 130/2010.

⁸⁶ Richtlijnen bevatten immers doorgaans duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen die, wanneer ze niet of niet correct in het nationale recht worden geïncorporeerd, onder bepaalde voorwaarden automatisch internationale en verticaal particuliere rechten genereren (HvJ 4 december 1974, *Van Duyn*, C-41/74, *Jur.* 1974, 1337, r.o. 12).

⁸⁷ K. AUDEL en T. RAUNIO, “Introduction: national parliaments electorates and EU-affairs” in K. AUDEL en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, electorates and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 11.

⁸⁸ K. AUDEL, “Democratic accountability and national parliaments: redefining the impact of parliamentary scrutiny in EU-affairs”, *European Law Journal* 2007, 498.

⁸⁹ A. FOLLESDAL en S. HIX, “Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik”, *JCMS* 2006, 534-535.

lidstaten op ministerieel niveau formeel worden betrokken bij de Europese besluitvorming via hun deelname aan de Raad – waar ze uit de eerste hand kennis nemen van alle Europolitieke initiatieven – en de Commissie⁹⁰, worden de nationale parlementen niet als dusdanig vertegenwoordigd in een formeel besluitvormend orgaan. Bovendien is het mogelijk dat regeringsafgevaardigden in Europa omwille van de grote fysieke én vaak ook psychologische afstand tussen het nationale en het Europese niveau grotendeels ontsnappen aan de parlementaire controle in hun respectieve nationale kamers, zodat minstens de kans bestaat dat de regeringsleden in kwestie volkomen voorbijgaan aan de wil van hun parlement en bijgevolg aan die van het volk⁹¹. Het overwicht van de executieve wordt nog verder in de hand gewerkt door het informatievoordeel dat die laatste heeft ten opzichte van de nationale parlementen. In tegenstelling tot hun in de Raad vertegenwoordigde executieve tegenhangers hebben de nationale parlementen immers geen rechtstreekse toegang tot Europeesrechtelijk relevante informatie⁹². Eveneens anders dan de regering die zich kan beroepen op de kabinetten die haar ondersteunen, is een nationaal parlement doorgaans ook logistiek in het nadeel, zodat het, zelfs al zou alle informatie het zonder enige vertraging te beurt vallen, niet in staat zou zijn die informatie op een redelijke termijn te verwerken⁹³.

3. DE NATIONALE PARLEMENTEN NA HET VERDRAG VAN LISSABON

3.1. Het Verdrag van Lissabon: democratische aspiraties

24. De ambitie van het op 1 december 2009 in werking getreden Verdrag van Lissabon ligt er niet om. Reeds in de preambule van het Verdrag wordt het versterken van “de doeltreffendheid en de democratische legitimiteit van de Unie” vooropgesteld. De democratische aspiraties van de Unie worden samengevat in de geheel aan de democratische beginselen gewijde tweede titel van het nieuwe Verdrag betreffende de Europese Unie⁹⁴. Daaruit blijken de architecten van het Verdrag zich bewust van de complementaire rol die het Europees Parlement, respectievelijk de nationale parlementen vervullen.

⁹⁰ Het zijn immers de regeringen die elk hun kandidaat-Commissarissen naar voor schuiven.

⁹¹ De schaalvergroting ten gevolge van het naar Europa overgehevelde besluitvormingsproces uit zich vanuit de optiek van de *principal-agent*-theorie in een verlengde delegatieketen. Tussen het volk en de vorming van het beleid staan immers nog het nationale parlement en de Europese regeringsafgevaardigden.

⁹² Voor relevante beleidsinformatie zijn de nationale parlementen afhankelijk van de Europese instellingen ofwel van hun respectieve regeringen.

⁹³ P. DE WILDE, “Why the early warning mechanism doesn’t alleviate the democratic deficit”, OPAL online paper, <http://www.opal-europe.org>, 7 en 10.

⁹⁴ Zie artikelen 9 t.e.m. 12 VEU.

25. Aan de kern van het Europese regelgevingsproces werd in Lissabon niet geraakt. Wel werd het aantal aangelegenheden waarin volgens de gewone wetgevingsprocedure moet worden beslist en waarin bijgevolg het Europees Parlement eenzelfde rol van betekenis speelt als de Raad, uitgebreid⁹⁵. Hoewel de positie van het Europees Parlement hiermee lijkt te worden versterkt, is van een volledige parlementaire emancipatie vooralsnog geen sprake. Zo is het bijvoorbeeld nog steeds de Raad die zich als eerste kan uitspreken over de jaarlijkse begroting van de Unie⁹⁶. De positie van de Europese burgers wordt door het Verdrag van Lissabon ook op een meer rechtstreekse manier benaderd met de invoering van het reeds genoemde Europees burgerinitiatief⁹⁷. Hoewel het nog relatief vroeg is voor een evaluatie, blijkt de rol van het burgerinitiatief vooralsnog veeleer theoretisch⁹⁸. De kritiek als zou er een gebrek zijn aan interesse voor en kennis van de Europese Unie dat op zijn beurt werkelijk Europese verkiezingen in de weg staat, durven we ook vandaag nog in grote mate te onderschrijven. Uit de meest recente peiling blijkt een vijfde van de respondenten zichzelf categoriek te beschouwen als Europese burgers, 40% doet dat “tot op zekere hoogte”⁹⁹. Terwijl dit resultaat nog met enige *goodwill* kan worden geïnterpreteerd als een positief antwoord bij 60% van de deelnemers, liggen de zaken anders wanneer diezelfde deelnemers wordt gevraagd naar de (juridische) implicaties van het Unieburgerschap. Een meerderheid van de respondenten beweert immers niet of “niet echt” te weten wat het Unieburgerschap precies inhoudt¹⁰⁰. Eenzelfde trend is waar te nemen met betrekking tot het Europees Parlement: hoewel 90% van de deelnemers beweert al gehoord te hebben van het Europees Parlement, is slechts een kleine meerderheid vertrouwd met de manier waarop dat parlement wordt samengesteld¹⁰¹. In de besluiten die ze uit de hier geciteerde cijfers trekt, geeft de Commissie de indruk genoeg te nemen met een ‘voldoende’ op het Europese rapport. Het is echter maar de vraag of een Europa dat zichzelf letterlijk en figuurlijk wil inburgeren genoeg kan nemen met een dergelijk resultaat. Anderzijds mag men niet blind zijn voor de

⁹⁵ R.H. VAN OOIK, “Het Verdrag van Lissabon: structuur en overzicht” in R.H. VAN OOIK en R.H. WESSEL (eds.), *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 6.

⁹⁶ Artikel 314 VWEU.

⁹⁷ Zie *supra*, voetnoot 28.

⁹⁸ Zie <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives>. Er werd tot nog toe geen melding gemaakt van een geslaagd burgerinitiatief.

⁹⁹ Weer past hier een verwijzing naar de Eurobarometer. Uit die opiniepeiling blijken overigens zeer grote verschillen tussen de lidstaten, met een maximale variatie tussen het Groothertogdom Luxemburg en het economisch fel geplaagde Griekenland en Cyprus, enerzijds en het traditioneel eurosceptische Verenigd Koninkrijk, anderzijds. Zie EUROPESE COMMISSIE (DG COMM), *Standaard Eurobarometer 80. Publieke opinie in de Europese Unie*, Brussel, herfst 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm, 34-35.

¹⁰⁰ EUROPESE COMMISSIE (DG COMM), *Standaard Eurobarometer 80. Publieke opinie in de Europese Unie*, Brussel, herfst 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm, 36-37.

¹⁰¹ EUROPESE COMMISSIE (DG COMM), *Standaard Eurobarometer 79. Publieke opinie in de Europese Unie*: Brussel, lente 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm, 13.

realiteit. Europese bewustwording in hoofde van de Europese burgers veronderstelt immers een zekere mentaliteitswijziging, een proces dat per definitie enige – zo niet lange – tijd vergt. Het zou bijgevolg onredelijk zijn om te verwachten dat de Europese Unie in dermate korte tijd de harten van de relatief nieuwbakken Unieburgers sneller zou doen slaan.

3.2. De nationale parlementen in de belangstelling

26. De meest in het oog springende vernieuwingen in het Verdrag van Lissabon hebben echter betrekking op de nationale parlementen. Aan symboliek ontbreekt het het Verdrag van Lissabon wat dat betreft alvast niet. Voor het eerst worden de nationale parlementen formeel opgenomen in het Verdrag betreffende de Europese Unie. Terwijl artikel 10 VEU de positie van de nationale parlementen beschrijft vanuit de klassieke *principal-agent* delegatieketen¹⁰², draagt artikel 12 VEU de nationale parlementen voor actief bij te dragen tot de goede werking van de Unie. Die nogal vage beginselverklaring wordt meteen geconcretiseerd in zes deeltaken¹⁰³, waarvan vooral de eerste drie hier van belang zijn.

27. Vooreerst moeten de nationale parlementen en in voorkomend geval de kamers waaruit zij bestaan zich door de Unie laten informeren en zich de ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen laten toezenden overeenkomstig het Protocol van 13 december 2007 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie¹⁰⁴. Hoewel de redactie van het voornoemd artikel 12 VEU enigszins bevreedend is¹⁰⁵, aangezien het de nationale parlementen als handelend eerder dan als lijdend voorwerp naar voor schuift, gaat het hier wel degelijk om een recht op informatie in hoofde van de nationale parlementen. De nationale

¹⁰² Met de *principal-agent* keten wordt in de literatuur geduid op het delegatiemodel waarin een instantie in ruil voor de macht die ze overdraagt of delegeert, het recht heeft haar gedelegeerde voor diens beleid ter verantwoording te roepen. Zie: K. AUDEL, “Democratic accountability and national parliaments. Redefining the impact of parliamentary scrutiny”, *European Law Journal* 2007, 487-504; J. NEYER, “What role for national parliaments? European integration and the prospects of parliamentary democracy” in K. AUDEL en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, electorates and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 35.

¹⁰³ Meer bepaald: zich laten informeren door de instellingen van de Unie, in het bijzonder over de wetgevingshandelingen; het controleren van de naleving door de Unie-instellingen van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit; het deelnemen aan de beleidsevaluatie op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, met in begrip van het toezicht op de werking van Europol en Eurojust; deelnemen aan de procedures voor Verdragsherziening; zich in kennis laten stellen van de toetredingsverzoeken van kandidaat-lidstaten en deelnemen aan interparlementair overleg met hun nationale tegenhangers en met het Europees Parlement.

¹⁰⁴ Artikel 8, Protocol van 13 december 2007 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

¹⁰⁵ Die bevreedende redactie gaf ook aanleiding tot enige controverse in het Britse Parlement. De modaliteit van artikel 12 VEU zou de indruk kunnen wekken dat de parlementen – *in casu* het Britse – vanuit Brussel een verplichting werd opgelegd eerder dan dat ze een recht verwierven. Zie: W.T. EJSBOUTS, “Fundering en geleiding. Lissabon en de institutionele evolutie van de Unie” in R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 21.

parlementen kunnen met name aanspraak maken op de discussiedocumenten van de Commissie, alsook op haar jaarlijkse wetgevingsprogramma en alle andere instrumenten voor wetgevingsprogrammering en beleidsstrategie¹⁰⁶, maar ook – en vooral – op de ontwerpversies van de eigenlijke Uniewetgevingshandelingen en dat allemaal op hetzelfde tijdstip als het Europees Parlement en de Raad op de hoogte worden gebracht. Hetzelfde geldt ten slotte voor de agenda's en de resultaten van de zittingen van de Raad, waarin over ontwerpen van wetgevingshandelingen werd beraadslaagd¹⁰⁷, voor het jaarverslag van de Europese Rekenkamer¹⁰⁸ en voor de Raad in enkele eerder uitzonderlijke vereenvoudigde verdragsherzieningsprocedures¹⁰⁹.

28. Het tijdstip waarop een ontwerp van een wetgevingshandeling aan de nationale parlementen wordt toegezonden, geldt bovendien als de start van een dubbele bezinningsperiode. Enerzijds mag de wetgevingshandeling in kwestie gedurende acht weken niet op de Europese agenda worden geplaatst, hetgeen de nationale parlementen de kans moet geven om een standpunt over de wetgevingshandeling in kwestie in te nemen en om zich te beraden over een eventuele repliek wat betreft de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Anderzijds moet ook na de uiteindelijke plaatsing van het bewuste Europese 'wetsontwerp' op de voorlopige agenda van de Raad nog een periode van tien dagen verstrijken alvorens die laatste een definitief standpunt kan vaststellen. De tweeledige wachttermijn waarvan eerder sprake, moet echter niet of slechts gedeeltelijk worden doorlopen indien het spoedeisend karakter van de wetgevingsprocedure uitdrukkelijk wordt aangetoond¹¹⁰.

29. Artikel 12, (b) VEU stelt de nationale parlementen aan als toezichthouders op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel, dat de Unie voorhoudt om op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheden vallen, slechts op te treden "indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt"¹¹¹. De subsidiaire rol van de

¹⁰⁶ Artikel 1 Protocol van 13 december 2007 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

¹⁰⁷ Artikel 5 Protocol van 13 december 2007 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

¹⁰⁸ Artikel 6 Protocol van 13 december 2007 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

¹⁰⁹ Artikel 48, zesde en zevende lid VEU.

¹¹⁰ Artikel 4 Protocol van 13 december 2007 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

¹¹¹ Artikel 5, derde lid VEU.

Unie in de aangelegenheden die niet tot haar exclusieve bevoegdheid behoren is in het Europese discours geenszins een nieuwigheid. Waar de subsidiaire rol van de Unie, zij het enkel wat betreft het milieubeleid, al in de Europese Eenheidsakte¹¹² tussen de regels kan gelezen worden, wordt het subsidiariteitsbeginsel sinds het Verdrag van Maastricht ook met zoveel woorden erkend¹¹³. De verdienste van het Verdrag van Lissabon schuilt echter in de uitdrukkelijke aanduiding van de nationale parlementen als subsidiariteitsbewakers. Het daartoe herwerkte Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid voorziet nu immers in een dubbele subsidiariteitstoets. In de eerste plaats zijn het nog steeds de instellingen zelf¹¹⁴ die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Dat geldt in het bijzonder voor de Commissie die immers doorgaans het Europese regelgevingsproces aftrapt. Een belangrijk uitvloeisel daarvan is de verplichting in hoofde van diezelfde Commissie om alvorens een wetgevend initiatief te lanceren en behoudens buitengewoon dringende gevallen uitvoerig te rade te gaan bij alle mogelijk belanghebbende echelons – in voorkomend geval ook de regionale en lokale dimensie¹¹⁵.

30. Terwijl de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel in de periode voor het Verdrag van Lissabon beperkt bleef tot die vorm van zelfcontrole¹¹⁶ kunnen de nationale parlementen zich sindsdien ook nadat de Commissie haar initiatiefrecht heeft uitgeoefend mengen in het subsidiariteitsvraagstuk. Zoals reeds is gebleken beschikt elk nationaal parlement of in voorkomend geval één van de kamers daarvan in eerste instantie over een periode van acht weken te rekenen vanaf de datum van toezending van het ontwerp van een bepaalde wetgevingshandeling om een gemotiveerd advies¹¹⁷ uit te brengen over de

¹¹² Zij het enkel met betrekking tot de bescherming van het milieu (artikel 130-R, vierde lid Europese Eenheidsakte).

¹¹³ Meer bepaald in het Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

¹¹⁴ Artikel 1 Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010. Daarmee wordt in de eerste plaats verwezen naar de wetgevende driehoek gevormd door de Commissie, de Raad en het Europees Parlement.

¹¹⁵ Artikel 2 Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010. Het instrument bij uitstek daarvoor zijn de impact assessments door de Commissie, waarover verder meer.

¹¹⁶ D. KEYAERTS, “De wetgevingsprocedures en de rechtshandelingen na het Verdrag van Lissabon”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2010, 189; H. VOS, “Het Vlaams Parlement en Europa: over democratie en de Europese rol van regionale parlementen” in N. DE BATSELIER, *Levende democratie. De kracht van een parlement in de 21^{ste} eeuw*, Tiel, Lannoo, 2004, 219.

¹¹⁷ Gericht aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (artikel 6, Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010).

toepassing van het subsidiariteitsbeginsel¹¹⁸. Met het resultaat van die deliberatie zullen de instanties van wie het ontwerp van de wetgevingshandeling in kwestie uitgaat, rekening houden, zo stelt het Tweede Protocol enigszins laconiek. Pas als een negatief subsidiariteitsadvies door een voldoende aantal parlementen wordt gedragen, kan de initiatiefnemer – doorgaans de Commissie – daadwerkelijk worden gedwongen het betwiste ontwerp opnieuw in overweging te nemen. Wat dat betreft, zijn twee pistes denkbaar die in de literatuur vaak metaforisch worden omschreven als de gele, respectievelijk de oranje kaartprocedure¹¹⁹. Ter bepaling van de parlementaire kritische massa wordt in de beide scenario's ieder nationaal parlement twee stemmen toegewezen¹²⁰. Opdat een schending van het subsidiariteitsbeginsel zou worden 'bestraft' met een gele kaart is vereist dat het aantal negatieve subsidiariteitsadviezen ten minste een derde van het totaal aan de parlementen toegekende aantal stemmen uitmaakt. Enkel indien het omstreden ontwerp kadert in de justitiële en politionele samenwerking in strafzaken, volstaat een negatief advies dat een kwart van het totale aantal stemmen vertegenwoordigt. Een gele kaart laat de instantie wiens ontwerp in vraag wordt gesteld echter nog steeds een aanzienlijke manoeuvreerruimte. Die laatste is immers enkel verplicht tot heroverwegen. Nadien staat het haar volkomen vrij om het ontwerp in kwestie te handhaven, dan wel te wijzigen of in te trekken, met als enige voorwaarde het uitdrukkelijk motiveren van haar uiteindelijke besluit¹²¹.

31. In de gevallen waarin wordt beslist op basis van de gewone wetgevingsprocedure kunnen de nationale parlementen hun ongenoegen met betrekking tot de naleving van het subsidiariteitsbeginsel door de Commissie op enigszins dwingendere wijze uiten door het uitreiken van een oranje kaart. De procedure voor het trekken van een oranje kaart, alsook de gevolgen ervan, gelijken in eerste instantie sterk op de modaliteiten die van toepassing zijn op de eerder besproken gele kaartprocedure. Net als dat het geval was voor diens gele tegenhanger, veronderstelt ook het uitreiken van een oranje kaart een zeker aantal gelijkgestemde nationale parlementen, al is die vereiste in deze laatste hypothese merkkelijk strenger: een oranje kaart moet immers bogen op ten minste een gewone meerderheid van alle stemmen die aan de nationale parlementen werden toebedeeld. Wordt die meerderheid

¹¹⁸ Artikel 6 Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

¹¹⁹ L.A.J. SENDEN en T.A.J.A. VANDAMME, "Het Verdrag van Lissabon en het Europese mandaat van nationale parlementen" in R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 65.

¹²⁰ In voorkomend geval verdeeld over de kamers van het parlement.

¹²¹ Artikel 7 eerste lid Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

gevonden, dan is ook hier de Commissie in principe verplicht haar ontwerp van wetgevingshandeling te heroverwegen. Ook ditmaal resten er de Commissie na heroverweging van het ontwerp drie mogelijkheden. Ze kan het voorstel wijzigen en zelfs intrekken, maar ook zonder meer handhaven. Het handhaven van een op een oranje kaart onthaald Commissievoorstel ligt echter minder voor de hand dan dat het geval was voor het handhaven van een voorstel na een gele kaart. Na een oranje kaart kan de Commissie haar voorstel immers enkel handhaven indien noch de Raad, noch het Europees Parlement zich daar tijdens de eerste lezing volgend op de oranje kaart tegen uitspreekt¹²². Is een meerderheid van 55% van de leden van de Raad en/of een gewone meerderheid binnen het Europees Parlement van mening dat het subsidiariteitsbeginsel daadwerkelijk werd geschonden, dan zal het betwiste voorstel niet verder in beschouwing worden genomen¹²³.

32. Het systeem van gemotiveerde parlementaire subsidiariteitsadviezen en de daaraan verbonden mogelijkheid tot het uitreiken van gele en oranje kaarten vormen slechts een eerste beschermingsgordel rond het delicate subsidiariteitsbeginsel die op zijn beurt wordt omgord door een tweede – subsidiaire – verdedigingslinie. Vermeende schendingen van het subsidiariteitsbeginsel kunnen immers door een lidstaat, in eigen hoofde dan wel namens zijn parlement of een kamer daarvan, alsook door het Comité van de Regio's ter beoordeling worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Unie¹²⁴.

33. Ten slotte voert het Verdrag van Lissabon de betrokkenheid van de nationale parlementen bij de verdragsherzieningsprocedures op¹²⁵. Wat betreft de gewone herzieningsprocedure nemen vertegenwoordigers van de nationale parlementen, nadat ze in kennis werden gesteld van een herzieningsvoorstel, deel aan een conventie van regeringsleiders en afgevaardigden van het Europees Parlement, respectievelijk de Commissie, die op haar beurt bij consensus aanbevelingen doet aan de Intergouvernementele Conferentie (IGC)¹²⁶. Nadat de uiteindelijke wijzigingsbepalingen door de IGC zijn vastgesteld, komen de nationale parlementen weer in beeld, ditmaal om de wijzigingen in kwestie te ratificeren¹²⁷. In het eerder uitzonderlijke geval

¹²² Artikel 7 derde lid, (a) Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

¹²³ Artikel 7 derde lid, (b) Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

¹²⁴ Artikel 8 Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010, juncto artikel 263 VWEU.

¹²⁵ Artikel 12, (d) VEU.

¹²⁶ Artikel 48, derde en vierde lid VEU.

¹²⁷ L.A.J. SENDEN en T.A.J.A. VANDAMME, "Het Verdrag van Lissabon en het Europese mandaat van nationale parlementen" in R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 62.

dat er een vereenvoudigde herzieningsprocedure *ex* artikel 48, zevende lid VEU wordt opgestart, voorziet het Verdrag van Lissabon bovendien in een vetosysteem, waarbij de nationale parlementen – één misnoegde assemblee volstaat – binnen een termijn van zes maanden na de toezending van een initiatief van de Europese Raad bezwaar kunnen aantekenen¹²⁸.

34. Wat betreft de drie overige aspecten van de nieuwe taakomschrijving van de nationale parlementen kan hier, gelet op het doel en het beperkte bestek van dit onderzoek worden volstaan met een eervolle vermelding. Het gaat ten eerste om het recht op deelname aan de evaluatie van het Europese beleid in de ruimte voor vrijheid, veiligheid en recht en aan het politieke toezicht op Europol en Eurojust¹²⁹. Ten tweede worden de nationale parlementen, net als het Europees Parlement, in kennis gesteld van de toetredingsverzoeken van aspirant-lidstaten¹³⁰, zij het dat aan die kennisgeving voor de nationale parlementen, anders dan voor hun Europese tegenhanger, geen beoordelingsbevoegdheid werd gekoppeld¹³¹. Ten derde en ten laatste zet het VEU de nationale parlementen aan om, overeenkomstig de tweede titel van het protocol betreffende de rol van de nationale parlementen, samen te werken, en dat zowel met elkaar als met het Europees Parlement¹³².

3.3. De vernieuwde aandacht voor de nationale parlementen geëvalueerd

3.3.1. Institutionele kansen

35. Het Verdrag van Lissabon lijkt alvast op het eerste gezicht oren te hebben naar de steeds nadrukkelijker gestelde vraag om meer nationaal parlementaire betrokkenheid bij het Europees besluitvormingsproces. In de eerste plaats wordt de rol van de nationale parlementen als toezichthouders op het werk van hun respectievelijke regeringen uitdrukkelijk bevestigd¹³³. Daarmee geeft het Verdrag van Lissabon blijk van inzicht in het belang van een voldragen executieve verantwoordingsplicht ten aanzien van het nationale parlement, door Tans, Zoethout en Peters zelfs beschreven als de “hoeksteen van de parlementaire

¹²⁸ Artikel 48, zevende lid VEU. Zie ook: K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 56.

¹²⁹ Artikel 12, (c) VEU.

¹³⁰ Artikel 12, (e) VEU.

¹³¹ Artikel 49 VEU.

¹³² Artikel 12, (f) VEU juncto artikelen 9 en 10 Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

¹³³ Artikel 10 VEU.

betrokkenheid bij de Europese Unie”¹³⁴. In de tweede plaats onderkent het Verdrag terecht de noodzaak aan tijdige en volledige informatie, volgens velen de grondvoorwaarde voor een nationaal parlement om enige controle, laat staan invloed, op het Europese besluitvormingsproces te kunnen hebben¹³⁵. In de derde plaats lijkt het Verdrag met de invoering van het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme de nationale parlementen bij de totstandkoming van Europese regels meer armslag te willen geven door hen – althans wat de naleving van het subsidiariteitsbeginsel betreft – de kans te geven om bezwaar aan te tekenen en dat niet louter *post factum*, maar ook vooraleer de Europese beslissing in kwestie definitief wordt. Ten slotte kan ook de versterkte rol van de nationale parlementen met betrekking tot de herziening van de constituerende Verdragen – hoewel eerder een zeldzaam fenomeen – vanuit democratisch opzicht worden beschouwd als vooruitgang¹³⁶.

3.3.2. Tussen droom en daad ...

36. De goede bedoelingen van het Verdrag van Lissabon ten spijt, worden de nieuwe Europeesrechtelijke privileges van de nationale parlementen in de literatuur doorgaans toch op enige scepsis onthaald. De parlements vriendelijke bepalingen van het Verdrag zouden veelal symbolische waarde hebben en weinig toevoegen aan de manoeuvreerruimte van de nationale parlementen in de Europese Unie¹³⁷. De eerder koele receptie van de Verdragsbepalingen in kwestie als louter symbolisch komt niet geheel uit de lucht gevallen. Symboliek was immers het glijmiddel bij uitstek om het grotendeels gerecycleerde, maar destijds duidelijk afgewezen Constitutionele Verdrag¹³⁸ ditmaal wel voor alle partijen aanvaardbaar te maken¹³⁹. Een treffend voorbeeld daarvan kan gevonden worden in artikel 10,

¹³⁴ P. KIIVER, “European Treaty reform and the national parliaments: towards a new assessment of parliament-friendly treaty provisions”, in J. WOUTERS, L. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 133.

¹³⁵ T. RAUNIO, “Always one step behind? National legislatures and the European Union”, *Government and Opposition* 1999, 180-202; V. MILLER en R. WARE, “Keeping national parliaments informed: the problem of European legislation”, *The Journal of Legislative Studies* 1996, 184-197.

¹³⁶ Zie *supra*, randnummer 33.

¹³⁷ P. KIIVER, “European Treaty reform and the national parliaments: towards a new assessment of parliament-friendly treaty provisions”, in J. WOUTERS, L. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 142-145; P. DE WILDE, “Why the early warning mechanism doesn’t alleviate the democratic deficit”, OPAL online paper, 2012, <http://www.opal-europe.org>, 4 e.v.

¹³⁸ J.Q.T. ROOD, “De EU na het Verdrag van Lissabon: naar een nieuw politiek en institutioneel evenwicht?” in R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 31.

¹³⁹ G. BARRETT, “The king is dead, long live the king: the recasting by the treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments”, *European Law Review* 2008, 66-67. Het zou overigens naïef zijn om te denken dat het de Europese Unie te doen is om de parlementen zoveel als mogelijk te betrekken. Kiiver betoogt dat de Europese interesse voor de nationale parlementen eerder van functionele aard is. Vanuit dat opzicht is het doel van de Unie de nationale parlementen voldoende in de armen te sluiten om te kunnen genieten van de legitimerende en dus stabiliserende werking die inherent is aan de

tweede lid VEU, dat de verantwoordelijkheid van regeringsafgevaardigden in Europa ten aanzien van hun nationale parlement benadrukt. Inderdaad, de verplichting voor regeringsleden om zich voor hun – *in casu* Europese – beleid te verantwoorden wordt aanzien als een van de fundamenteën van een democratisch regime. Echter, die verantwoordingsplicht vindt haar grondslag in het parlementaire karakter van het nationale bestel en niet in de Europeesrechtelijke bepaling die daarvan de vertaling is. Artikel 10, tweede lid VEU is wat executieve *accountability* betreft met andere woorden overbodig, maar geeft de lezer van het Verdrag wel fijntjes te kennen dat de Europese Unie het representatieve democratiemodel ondersteunt.

37. Ook het versterkte nationaal parlementaire recht op informatie *ex* artikel 12, (a) VEU en het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme, de meest in het oog springende Verdragsrechtelijke vernieuwingen, ontsnappen niet aan kritiek. Wat betreft de informatiestroom vanuit Europa naar de nationale parlementen, kan de link die zodoende wordt gelegd tussen de Commissie en de nationale parlementen beslist worden toegejuicht. Toegegeven, ook zonder een rechtstreekse Europeesrechtelijke verplichting tot informeren, zou een nationaal parlement via zijn regering de relevante informatie te beurt kunnen vallen, doch met vertraging en zonder garantie op volledigheid. Het tijdstip waarop de relevante beleidsinformatie een nationaal parlement bereikt is van vitaal belang. Wil een nationaal parlement in Europa een rol van betekenis spelen, dan kan het zich niet beperken tot een reactie achteraf, maar moet het zich *ex ante* en dus tijdens het eigenlijke besluitvormingsproces of zelfs bij de voorbereiding daarvan manifesteren. Immers, hoe vroeger de beleidsinformatie een nationaal parlement bereikt, des te groter de kans dat dat laatste zal kunnen reageren terwijl het Europese beleid ter zake nog niet in zijn definitieve plooi is gevallen. Het protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie speelt daar op in door ook de groenboeken, witboeken en mededelingen van de Commissie in diens informatieplicht op te nemen¹⁴⁰. Toch brengt Kiiver enige nuance¹⁴¹. De

parlementen, maar niet te veel met het oog op een efficiënte besluitvorming. Zie: P. KIIVER, “European Treaty reform and the national parliaments: towards a new assessment of parliament-friendly treaty provisions” in J. WOUTERS, L. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 142-143; P. KIIVER, “The European Constitution and the role of national parliaments: hard law language, soft content” in A. ALBI en J. ZILLER (eds.), *The European Constitution and national constitutions: ratification and beyond*, Den Haag, Kluwer Law International, 2007, 225-226.

¹⁴⁰ Artikelen 1 en 2 Protocol van 13 december 2007 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

¹⁴¹ P. KIIVER, “Europe in parliament. Towards targeted politization”, Webpublicatie Scientific Council for Government Policy, Den Haag, 2007, niet gepagineerd, <http://www.oopen.org>.

Europese informatieplicht heeft enkel betrekking op wetgevingsdocumenten, weliswaar in de ruime zin van het woord. Nochtans kunnen ook de documenten met een niet-wetgevend karakter informatie bevatten die een nationaal parlement in zijn beoordeling van de regering zou kunnen aanwenden. Dat geldt niet enkel voor de Europese besluitvorming inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid dat zoals reeds is gebleken niet bij wetgevingshandelingen wordt vastgesteld¹⁴², maar ook – en des te meer – voor de verklarende memoranda bij de Europese rechtshandelingen¹⁴³. Immers, indien de Europese instellingen hun informatieplicht ter harte nemen, wordt de informatiestroom die de nationale parlementen bereikt quasi-onuitputtelijk, hetgeen precies ten gevolge van die *overload* aan informatie paradoxaal genoeg zelfs een averechts effect zou kunnen hebben op de Europese betrokkenheid van de nationale parlementen. Welnu, het meedelen van verklarende memoranda en dat niet enkel door de Europese instellingen, maar ook door de eigen regering, zou de nationale parlementen in staat stellen de Europese informatiestroom beter te kanaliseren.

38. De kritiek als zou het Verdrag van Lissabon eerder gebaar zijn dan inhoud, lijkt echter het luidst te weerklinken in de recensies van het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme. We zagen al dat het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme zich, wat de gevolgen ervan betreft, veelal beperkt tot een relatief vrijblijvende consultatie van het nationale parlement door de Commissie¹⁴⁴. Wordt een gele kaart uitgereikt, dan houdt dat voor de betrokken Europese instelling – doorgaans de Commissie – in eerste instantie enkel de verplichting in om het betwiste ontwerp van wetgevingshandeling te heroverwegen. Eenmaal heroverwogen kan het oorspronkelijke ontwerp worden gewijzigd of ingetrokken, maar ook, indien uitdrukkelijk gemotiveerd, zonder meer worden gehandhaafd. Hetzelfde geldt in de oranje kaart-hypothese, zij het dat de voorwaarden om het betwiste ontwerp nadien alsnog te handhaven merkkelijk strenger zijn¹⁴⁵.

39. Bovendien creëert het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme als het ware een luchtbrug tussen de nationale parlementen en de Commissie en gaat zodoende voorbij aan de

¹⁴² Zie *supra*, voetnoot nr. 28.

¹⁴³ T. WINZEN, “National parliamentary control of European Union affairs: a cross-national and longitudinal comparison”, *West European Politics* 2012, 657-672.

¹⁴⁴ Zie *supra*, randnummers 30 en 31.

¹⁴⁵ Artikel 7, derde lid Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

nationaalpolitieke realiteit¹⁴⁶. Terwijl in het discours met betrekking tot de Europese ontvoogding van de nationale parlementen die laatste vaak lijnrecht worden afgezet tegen hun regeringen, blijkt dat in werkelijkheid immers niet het geval. Integendeel, moderne parlementaire democratieën worden gekenmerkt door een sterke synergie tussen parlement en regering. Dat geldt met name voor meerderheidsregeringen, hetgeen doorgaans het geval is. De kans dat een nationaal parlement een andere positie inneemt dan zijn regering is bijgevolg eerder klein en aangezien de regering reeds bij de voorbereiding van een Europese rechtsregel subsidiariteitsbezwaar kan aantekenen, lijkt de hypothese dat een nationaal parlement zich bij gebrek aan een dergelijk bezwaar vanwege de regering beroept op het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme eerder onwaarschijnlijk¹⁴⁷. De Wilde trekt deze redenering door en oppert zelfs dat het uitblijven van enig parlementair bezwaar met betrekking tot de subsidiariteit van een Europeesrechtelijk initiatief de onderhandelingspositie van de regeringsleden tijdens het verdere besluitvormingsproces zou kunnen verzwakken¹⁴⁸.

40. Daarnaast worden bedenkingen geformuleerd bij de procedurele vereisten voor het in werking stellen van het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme. De nationale parlementen beschikken over een termijn van acht weken om subsidiariteitsbezwaar aan te tekenen. Hoewel het Verdrag van Lissabon daarmee twee weken heeft toegevoegd aan het oorspronkelijk in het Constitutionele Verdrag vooropgestelde tijds kader¹⁴⁹, lijkt ook een periode van acht weken voor een nationaal parlement nog steeds betrekkelijk kort om zich gedegen te informeren, de geijkte parlementaire procedures – in de plenaire en/of in gespecialiseerde commissies – te doorlopen én een advies te formuleren. Het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme kan daarenboven enkel op gang worden gebracht als een voldoende aantal parlementen een negatief advies heeft uitgebracht. De collectieve benadering van het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme impliceert dat één nationaal parlement, wat het afdwingen van de subsidiariteit betreft, niet bijster sterk in zijn schoenen

¹⁴⁶ T. RAUNIO, “National parliaments and European integration. What we know and what we should know”, ARENA Working Paper, Centre for European Studies, Oslo, 2009, 12; P. DE WILDE, “Why the early warning mechanism doesn’t alleviate the democratic deficit”, OPAL online paper, 2012, <http://www.opal-europe.org>, 8-10.

¹⁴⁷ T. RAUNIO, “National parliaments and European integration. What we know and what we should know”, ARENA Working Paper, Centre for European Studies, Oslo, 2009, 12.

¹⁴⁸ P. DE WILDE, “Why the early warning mechanism doesn’t alleviate the democratic deficit”, OPAL online paper, 2012, <http://www.opal-europe.org>, 8-10.

¹⁴⁹ P. KIIVER, “The European Constitution and the role of national parliaments: hard law language, soft content” in A. ALBI en J. ZILLER (eds.), *The European Constitution and national constitutions: ratification and beyond*, Den Haag, Kluwer Law International, 2007, 231.

staat¹⁵⁰. Dat parlement zal immers slechts een heroverweging kunnen afdwingen voor zover er voldoende andere parlementen bereid worden gevonden om diens negatieve advies te ondersteunen. Kiiver maakt een gelijkaardige opmerking met betrekking tot het uitdelen van een oranje kaart¹⁵¹. Dat kan volgens het Werkingsverdrag enkel indien een gewone meerderheid van alle stemmen die aan de nationale parlementen werden toebedeeld wordt gevonden. Aangezien het niet het aantal uitgebrachte stemmen is dat in rekening wordt gebracht, maar wel het totale aantal stemmen, lijkt het niet helemaal correct om te spreken van een gewone meerderheid, maar gaat het *de facto* om een absolute meerderheid. Als gevolg daarvan lijkt het weinig waarschijnlijk dat een oranje kaart-procedure zal worden opgestart.

41. Ten slotte kan met Raunio¹⁵² worden opgemerkt dat ook de deelname van de nationale parlementen aan de gewone herzieningsprocedure voor het wijzigen van de constituerende Verdragen¹⁵³ een beroep van die parlementen op het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme alvast minder waarschijnlijk maakt. Doordat de nationale parlementen nadrukkelijker worden betrokken in het vastleggen van de actieradius waarbinnen de Unie wetgevend mag optreden, bepalen ze immers meteen ook zelf mee de subsidiariteitsdrempel.

42. De bovenstaande bedenkingen in acht genomen lijken de overwegend bescheiden verwachtingen van de parlements vriendelijke voorzieningen van het Verdrag van Lissabon gerechtvaardigd. Toch laat de meerderheid van de onderzoekers zich niet verleiden tot doemdenken. De versterkte aandacht van het Verdrag van Lissabon voor de rol van de nationale parlementen blijkt inderdaad grotendeels formeel, zelfs symbolisch. De nationale parlementen kan in het post-Lissabontijdperk bijgevolg weinig nieuwe macht worden toegedicht. Anderzijds was het de architecten van het Verdrag van Lissabon hoofdzakelijk uit legitimiteitsoverwegingen te doen om het nauwer betrekken van de nationale parlementen bij het Europese beleid en niet zozeer om het daadwerkelijk overdragen of teruggeven van enige macht aan die parlementen¹⁵⁴. Eenmaal men afstapt van dat laatste perspectief en de aandacht richt op de mogelijkheden waarover de nationale parlementen reeds van tevoren beschikten,

¹⁵⁰ P. DE WILDE, "Why the early warning mechanism doesn't alleviate the democratic deficit", OPAL online paper 2012, <http://www.opal-europe.org>, 14.

¹⁵¹ P. KIIVER, "The Treaty of Lisbon, the national parliaments and the principle of subsidiarity", *MJ* 2008, 81.

¹⁵² T. RAUNIO, "National parliaments and European integration. What we know and what we should know", ARENA Working Paper, Centre for European Studies, Oslo, 2009, 12.

¹⁵³ Artikel 12 VEU.

¹⁵⁴ P. KIIVER, "European Treaty reform and the national parliaments: towards a new assessment of parliament-friendly treaty provisions", in J. WOUTERS, L. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 142-143.

wordt duidelijk dat het Verdrag van Lissabon de Europese positie van de nationale parlementen toch in zekere mate kan beïnvloeden. Het Verdrag van Lissabon mag dan weinig toevoegen, door de Europeesrechtelijke taken van de nationale parlementen bij de naam te noemen en een formeel kader voor het subsidiariteitstoezicht te scheppen, lijkt het niet onredelijk te verwachten dat – alvast enkele van – de nationale parlementen zich bewuster zullen worden van hun Europese spilpositie. In die optiek wordt vaak gehoord dat het Verdrag van Lissabon de nationale parlementen kansen biedt om zich in Europa te profileren¹⁵⁵.

3.3.3. *Kansen benut?*

43. Het inzicht dat het Verdrag van Lissabon eerder katalytische dan constitutieve waarde¹⁵⁶ heeft voor de betrokkenheid van de nationale parlementen bij de Europese Unie is evenwel geen eindpunt. Het Verdrag mag de nationale parlementen dan wel formele kansen bieden, die kansen ook daadwerkelijk benutten blijkt in de praktijk toch niet zo vanzelfsprekend en dat omwille van twee redenen.

44. De structurele problemen waarmee de nationale parlementen kampen, kwamen reeds ter sprake¹⁵⁷. De oorspronkelijke dagtaak van de parlementen speelt zich af op het nationale – en eventueel het regionale – niveau en bestaat in essentie uit het verwerken van alle relevante informatie om op basis daarvan wetten te maken en de regering te controleren. Hetzelfde geldt voor de taken die de parlementen sinds de komst en de consolidatie van de Europese Unie op Europees niveau te beurt vallen. Ook hier vervullen de parlementen, aan de hand van de informatie die hen bereikt, een controlerende en in zekere zin ook een wetgevende functie¹⁵⁸. Welnu, terwijl de vaak grote fysieke afstand tussen het nationale parlement en de in de Europese instellingen afgevaardigde regeringsleden een effectief parlementair toezicht op die laatsten vaak bemoeilijkt, dreigt ook de dubbele informatiestroom – van nationale, dan wel van Europese origine – de nationale parlementairen te overspoelen. De opdracht voor de Europese instellingen in het Verdrag van Lissabon om de nationale parlementen alle relevante beleidsinformatie toe te zenden met het oog op een meer doorgedreven parlementair toezicht zou bijgevolg paradoxaal genoeg en geheel in lijn met de klassieke theorie van de

¹⁵⁵ L.A.J. SENDEN en T.A.J.A. VANDAMME, “Het Verdrag van Lissabon en het Europese mandaat van nationale parlementen” in R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 72-73.

¹⁵⁶ P. KIIVER, “European Treaty reform and the national parliaments: towards a new assessment of parliament-friendly treaty provisions”, in J. WOUTERS, L. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 142-143.

¹⁵⁷ Zie *supra*, randnummer 37.

¹⁵⁸ Die wetgevende functie beperkt zich veelal tot het omzetten en voor zover dat nodig is het verder uitvoeren van Europese regels.

deparlementarisatie¹⁵⁹ kunnen leiden tot een verminderde Europese betrokkenheid van de nationale parlementen.

45. Een tweede probleem schuilt in de parlementaire dynamiek die vele malen complexer is dan het Verdrag van Lissabon laat uitschijnen. Nationale parlementen zijn meer dan monolithische ontvangers van informatie. Ze zijn samengesteld uit parlementairen die zich in de eerste plaats identificeren met de politieke familie waartoe ze behoren¹⁶⁰. De boodschap die parlementsleden uitdragen en de keuzes die ze maken, worden doorgaans vooraf doorgesproken op het partijbureau¹⁶¹. Politiek blijkt aldus een uitgesproken strategisch spel, waarbij de deelnemers, met name de politieke partijen en hun in het parlement actieve leden, hun gedrag afstemmen op hun kiezers, de eerste in een poging de meerderheid in het parlement te behouden, dan wel te herwinnen en de tweeden met als hoofddoel ook bij de volgende stembusgang te worden verkozen. Welnu, wat Europese aangelegenheden betreft, bleek het publiek reeds eerder maar matig enthousiast¹⁶². Vanuit strategisch opzicht lijkt de tijd die parlementsleden spenderen aan de verwerking van informatie vanuit Europa en aan het toezicht op het Europese besluitvormingsproces dan ook beter besteed aan nationale, regionale of zelfs lokale aangelegenheden, waarin het werk dat ze leveren zichtbaarder is voor hun kiezers. Hoewel Rozenberg terecht opmerkt dat deze zuiver rationalistische visie wat te sterk is en betoogt dat parlementairen niet zonder meer kunnen worden gereduceerd tot loutere stemmenzoekers, maar ze zich ook ten dele laten leiden door een zeker

¹⁵⁹ Volgens de deparlementarisatietheorie zouden de nationale parlementen de absolute verliezers zijn bij het Europese integratieproces. Meer Europa betekent in deze hypothese onvermijdelijk minder nationaal parlementaire betrokkenheid. In de literatuur gaan echter al enige tijd stemmen op om de deparlementarisatietheorie te nuanceren. Eerder dan de parlementen te zien als de verliezers van het Europese integratieproces, worden ze bestempeld als laatkomers die slechts met veel vertraging reageren op de veranderende Europese context. Zie: A. MAURER, "From latecomers' adaptation towards permanent institutional change?" in A. MAURER en W. WESSELS (eds.), *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2001, <http://aei.pitt.edu/1476/1/NationalParliamentsLosersorLatecomers.pdf>, 17-18; K.H. GOETZ en J.H. MEYER-SÄHLING, "The Europeanisation of national political systems: parliaments and executives", *Living Rev. Euro. Gov.* 2008, 6 e.v.

¹⁶⁰ K. AUER en T. RAUNIO, "Introduction: national parliaments electorates and EU-affairs" in K. AUER en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, electorates and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 13; J. NEYER, "What role for national parliaments? European integration and the prospects of parliamentary democracy" in K. AUER en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, elections and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 40.

¹⁶¹ K. AUER en T. RAUNIO, "Introduction: national parliaments electorates and EU-affairs" in K. AUER en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, electorates and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 13.

¹⁶² Zie *supra*, randnummer 20. Bovendien blijken politieke partijen de Europese integratie doorgaans meer genegen dan hun kiezers, hetgeen hen tijdens de verkiezingen zuur zou kunnen opbreken. Zie: M. MATILLA en T. RAUNIO, "Cautious voters, supportive parties. Opinion congruence between voters and parties on the EU dimension", *European Union Politics* 2006, 427-449; S.B. HOBOLT, J.J. SPOON en J. TILLEY, "A vote against Europe? Explaining defection at the 1999 and 2004 European Parliament elections", *British Journal of Political Science* 2009, 93-115.

rolbewustzijn¹⁶³, mag het gebrek aan strategische incentieven voor parlementairen om zich in Europese aangelegenheden te profileren niet worden veronachtzaamd. Terwijl de kosten¹⁶⁴, verbonden aan het verhogen van de parlementaire activiteit in Europese aangelegenheden duidelijk zijn, blijven de baten – in termen van waardering door de kiezer – op zijn minst onzeker. Er mag bijgevolg geenszins zomaar worden verondersteld dat parlementen wel gebruik willen en zullen maken van de nieuwe kansen die het Verdrag van Lissabon hen biedt¹⁶⁵.

46. De realiteit toont echter aan dat die eerder pessimistische visie genuanceerd moet worden. De nationale parlementen blijken zich wel degelijk aan het Europese integratieproces te hebben aangepast, zij het niet allemaal op dezelfde wijze of in dezelfde mate¹⁶⁶. Zo hebben alle nationale parlementen, met de Duitse *Bundesrat* als voortrekker¹⁶⁷, intussen een afzonderlijke commissie voor Europese aangelegenheden opgericht. In die commissies wordt het nationaal parlementaire werk in Europese aangelegenheden gecentraliseerd en gecoördineerd, wat de nationale parlementen de mogelijkheid geeft Europese beleidsinformatie op een efficiëntere manier te filteren en als gevolg daarvan ook de nationale regeringsafgevaardigden in Europa beter te controleren¹⁶⁸. De verschillende commissies voor Europese aangelegenheden genieten echter niet overal dezelfde status¹⁶⁹. In sommige

¹⁶³ O. ROZENBERG, “The emotional Europeanisation of national parliaments. Roles played by the EU committee chains at the Commons and at the French National Assembly”, OPAL online paper, 2012, <http://www.opaleurope.org>, 3-4; K. AUDEL en A. TACEA, “Fighting back and if yes, how? Measuring parliamentary strength and activity in EU affairs”, paper gepresenteerd tijdens de derde biënnale van de European Union Studies Association, Baltimore, 9-11 mei 2013, 5-6.

¹⁶⁴ En dat niet enkel louter economisch gezien, maar ook in termen van personeel en tijd. Zie: P. DE WILDE, “Why the early warning mechanism doesn’t alleviate the democratic deficit”, OPAL online paper, 2012, <http://www.opal-europe.org>, 9.

¹⁶⁵ K. AUDEL en A. BENZ, “The politics of adaptation: Europeanisation of national parliamentary systems”, *Journal of Legislative Studies* 2005, 372-393; A. BENZ, “Path-dependent institutions and strategic veto-players. National parliaments in the European Union”, *West European Politics* 2004, 875-900. Zie ook: T. SAALFELD, “Deliberate delegation or abdication? Government backbenchers, ministers and European Union legislation”, *Journal of Legislative Studies* 2005, 343-371.

¹⁶⁶ T. RAUNIO, “National parliaments and European integration. What we know and what we should know”, ARENA Working Paper, Centre for European Studies, Oslo, 2009, 2-6.

¹⁶⁷ A. MAURER en W. WESSELS, “National parliaments after Amsterdam. From slow adapters to national players?” in A. MAURER en W. WESSELS (eds.), *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2001, 437, http://aei.pitt.edu/1476/1/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf.

¹⁶⁸ T. RAUNIO, “National parliaments and European integration. What we know and what we should know”, ARENA Working Paper, Centre for European Studies, Oslo, 2009, 1-3.

¹⁶⁹ J. O’BRENNAN en T. RAUNIO, “Introduction: deparlementarization and European integration” in J. O’BRENNAN en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments within the enlarged European Union: from victims of integration to competitive actors?*, New York, Routledge, 2007, 1-26.

lidstaten, met Denemarken als exponent¹⁷⁰, is de commissie voor Europese aangelegenheden sterk geïnstitutionaliseerd en vervult ze een sleutelrol in het bepalen van de positie van het nationale parlement in Europa. Aan het andere eind van het continuüm bevinden zich de parlementaire stelsels waarin de rol van de commissie voor Europese aangelegenheden eerder formeel is en waar voor het parlementair toezicht in Europese zaken vooral gekeken wordt naar de verschillende domeinspecifieke (sub)commissies die elk de Europese informatie met betrekking tot hun specialiteit verwerken¹⁷¹. Daarnaast verschillen de parlementaire commissies voor Europese zaken sterk naargelang het openbare karakter van hun werk. Uit onderzoek naar het werk van de commissies van Europese zaken in de tweede kamer van lidstaten van de EU-27¹⁷² bleken de vergaderingen van vijftien commissies voor het publiek toegankelijk¹⁷³. Op basis van artikel 2 van de regels met betrekking tot de publieke toegang van de zittingen van het parlement en diens organen¹⁷⁴ lijkt ook Kroatië als meest recent lid van de Europese Unie tot die categorie te behoren¹⁷⁵. De andere commissies voor Europese aangelegenheden in de tweede kamer voeren hun werk uit achter gesloten deuren¹⁷⁶. Terwijl dat laatste de transparantie van het werk van de commissies in kwestie en daarmee ook de zichtbaarheid van de Europese Unie in het nationale parlementaire discours beknot, lijkt het wel te passen in het *scrutiny dilemma*¹⁷⁷ in hoofde van de nationale parlementairen, waarbij de eerder beperkte electorale interesse de behandeling van Europese zaken achter gesloten deuren voor de betrokken partijen strategisch gezien de beste optie lijkt.

47. De verschillende wijze waarop de nationale parlementen zich aan hun nieuwe positie hebben aangepast, heeft in de literatuur geleid tot het opstellen van taxonomieën waarin de

¹⁷⁰ P. KIIVER, “Europe in parliament. Towards targeted politization”, Webpublicatie Scientific Council for Government Policy, Den Haag, 2007, niet gepagineerd, <http://www.oopen.org>. Het Deense model is een bron van inspiratie gebleken voor lidstaten als Zweden, Oostenrijk, Letland, Hongarije en Slowakije.

¹⁷¹ Dat is volgens Raunio (2009) vooral het geval in de mediterrane lidstaten. Ook in de Finse *Eduskunta*, de Duitse *Bundestag*, het Estse *Riigikogu*, en de Sloveense *Drzavni zbor* blijken gespecialiseerde (sub)comités geïnstitutionaliseerd. Zie: T. RAUNIO, “National parliaments and European integration. What we know and what we should know”, ARENA Working Paper, Centre for European Studies, Oslo, 2009, 3.

¹⁷² K. AUER en T. RAUNIO, “Introduction: national parliaments electorates and EU-affairs” in K. AUER en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, elections and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 16-17.

¹⁷³ Met name in: Oostenrijk, België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Ierland, Letland, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk.

¹⁷⁴ <http://www.sabor.hr>.

¹⁷⁵ Al laat artikel 284 van het Kroatische parlementaire reglement wel toe de deuren te sluiten als de commissie dat beslist.

¹⁷⁶ Met name in: Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Litouwen, Luxemburg, Malta, Slovenië, Spanje en Zweden.

¹⁷⁷ A. MAURER en W. WESSELS, “National parliaments after Amsterdam. From slow adapters to national players?” in A. MAURER en W. WESSELS (eds.), *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2001, http://aei.pitt.edu/1476/1/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf, 448.

parlementen vaak worden gerangschikt volgens de mate waarin ze toezicht houden op het Europese besluitvormingsproces¹⁷⁸. Hoewel Auel en Tacea¹⁷⁹ terecht opmerken dat vele van die rangschikkingen intussen gedateerd zijn en vaak enkel betrekking hebben op de tweede kamers, brengen ze toch enkele fundamentele verschillen aan het licht.

48. In het toezicht op de Europese besluitvorming door de nationale parlementen kunnen *grosso modo* twee modellen worden onderscheiden¹⁸⁰. Enerzijds zijn er de parlementen wier toezicht zich toespitst op het rigoureuus onderzoeken van de inkomende Europese informatie, met name de voorstellen van wetgevingshandelingen en de andere documenten die de Europese instellingen hen toesturen. Vaak, maar niet altijd, werd ter versterking van dit document-georiënteerde systeem een zekere toezichtreserve ingebouwd, wat inhoudt dat regeringsafgevaardigden in de Raad slechts kunnen instemmen met de voorgestelde wetgevingshandelingen voor zover het parlement – doorgaans de commissie voor Europese aangelegenheden – alle informatie heeft verwerkt¹⁸¹. Hoewel het meestal de commissie voor Europese aangelegenheden is die instaat voor de verwerking van de Europese beleidsinformatie, kan een deel van de informatieverwerking ook worden toevertrouwd aan de domeinspecifieke (sub)commissies die de informatie met betrekking tot hun beleidsdomein filteren. Deze gedecentraliseerde werkwijze heeft het voordeel dat de inkomende informatie automatisch door specialisten beoordeeld wordt, maar houdt terzelfdertijd het risico in zich te verliezen in technische details en dat ten nadele van de kwaliteit van het parlementair toezicht. Anderzijds zijn er de parlementen die niet zozeer document-georiënteerd werken, maar zich veeleer richten op de controle over de onderhandelingspositie van hun regeringsafgevaardigden in de Europese instellingen en in het bijzonder in de Raad. In de meest dwingende variant van dit tweede systeem kan het parlement – eens te meer doorgaans de commissie voor Europese aangelegenheden – de Europese onderhandelingspositie van haar

¹⁷⁸ K. AUDEL en A. TACEA, “Fighting back and if yes, how? Measuring parliamentary strength and activity in EU affairs”, paper gepresenteerd tijdens de derde biënnale van de European Union Studies Association, Baltimore, 9-11 mei 2013, 2-4.

¹⁷⁹ K. AUDEL en A. TACEA, “Fighting back and if yes, how? Measuring parliamentary strength and activity in EU affairs”, paper gepresenteerd tijdens de derde biënnale van de European Union Studies Association, Baltimore, 9-11 mei 2013, 4.

¹⁸⁰ COSAC SECRETARIAAT, *Eighth biannual report: developments in the European Union . Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 38ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Estoril, 14-15 oktober 2007, 7-9.

¹⁸¹ Als meest prominente voorbeeld kunnen hier de beide kamers van het Verenigd Koninkrijk worden geciteerd, maar ook in Tsjechië, Cyprus, Frankrijk, Oostenrijk, Italië, Ierland, Portugal, de Belgische senaat en Nederlandse eerste kamer, de Luxemburgse chambre des députés en de Bulgaarse *Narodno Sobranie* wordt de techniek van het behoud van de voorbehoud gehanteerd. Zie: K. AUDEL, O. ROZENBERG en A. THOMAS, “Lost in transaction? Parliamentary reserves in EU bargains”, OPAL online paper, 2012, <http://www.opal-europe.org>, 5 e.v.

regering op beslissende wijze beïnvloeden door een uitdrukkelijk mandaat af te leveren. Een prominent voorbeeld van die laatste strategie kan gevonden worden in het Deense parlement¹⁸². Alvorens een Deens regeringsafgevaardigde naar de Raad trekt, moet hij immers verschijnen voor de commissie voor Europese aangelegenheden die hem een mandaat verleent¹⁸³. In de Raad zal hij vervolgens enkel kunnen (onder)handelen binnen de grenzen van dat mandaat. De Deense *Folketing* kan aldus bij monde van zijn commissie voor Europese aangelegenheden het Europese besluitvormingsproces, eerder dan louter *ex post*, ook beïnvloeden vóór er daadwerkelijk iets beslist is, terwijl dat minder evident is voor parlementen die eerder document-georiënteerd werken en vooral aansturen op het politiek debat over de Europese beleidsinformatie om uiteindelijk als parlement een standpunt in te nemen. Dit plaatst het parlement dat een mandaatsysteem hanteert, alvast theoretisch, in een sterkere positie¹⁸⁴.

49. De opdeling van de nationale parlementen in document-georiënteerde stelsels enerzijds en mandaatsystemen anderzijds doet de werkelijkheid echter danig onrecht aan. Niet alle nationale parlementen passen immers volledig in de ene, dan wel in de andere categorie, maar lijken elementen van de beide toezichtmodellen te combineren. Hoewel er in deze hybride categorie, wat de specifieke uitwerking van het parlementair toezicht in Europese zaken betreft, geen duidelijke lijn te trekken valt, lijken alle parlementen die een dergelijke tussenpositie bekleden wel min of meer dezelfde filosofie te hanteren. De parlementen in kwestie ontberen vaak formele procedures die een systematisch toezicht mogelijk maken, maar proberen eerder op informele wijze en via politieke kanalen als de (informele) regeringsdialoog en het parlementaire debat te wegen op het Europese beleid¹⁸⁵.

50. Tot dusver ging de aandacht bij het evalueren van de mate waarin de nationale parlementen zich aan het Europese integratieproces hebben aangepast vooral naar de commissies voor Europese aangelegenheden. Hoe langer hoe meer groeit echter het besef dat die commissies niet de enige mogelijkheid zijn voor parlementen om in Europa enige invloed

¹⁸² Maar tot op zekere hoogte ook in Finland, Griekenland, Malta, Polen, Slovenië en Zweden.

¹⁸³ Een meer gedetailleerde beschrijving van het Deense model is terug te vinden bij P. KIIVER, "Europe in parliament. Towards targeted politization", Webpublicatie Scientific Council for Government Policy, Den Haag, 2007, niet gepagineerd, <http://www.oapen.org>.

¹⁸⁴ Het Deens model blijkt evenwel moeilijk te transponeren, precies omwille van het bijzondere politieke Deense klimaat. Zie: J. NEYER, "What role for national parliaments? European integration and the prospects of parliamentary democracy" in K. AUER en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, electorates and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 40.

¹⁸⁵ COSAC SECRETARIAAT, *Eighth biannual report: developments in the European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 38ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Estoril, 14-15 oktober 2007, 7-9.

te laten gevoelen¹⁸⁶. Drie alternatieve – of beter, bijkomende – pistes dienen zich aan. We zagen al dat in sommige lidstaten een aanzienlijke rol is weggelegd voor de sectoriële of domeinspecifieke commissies¹⁸⁷. Het inschakelen van die gespecialiseerde commissies leidt tot een zekere decentralisatie van de informatieverwerking en ontlast zodoende de commissie voor Europese aangelegenheden van de zware taak die anders volledig op haar schouders zou rusten. Bovendien zetelen in de sectoriële commissies doorgaans parlementariërs die worden verondersteld specialisten te zijn in hun materie en die bijgevolg het best geplaatst lijken om de Europese beleidsinformatie met betrekking tot die materie naar waarde te schatten. Anderzijds houdt een al te gefragmenteerde aanpak het risico in dat relevante informatie uit Europa door de mazen van het net glipt. De domeinspecifieke commissies hebben immers vaak niet hetzelfde overzicht als een commissie van Europese aangelegenheden en worden daarenboven al flink belast met nationale kwesties.

51. Een tweede, vaak vergeten, piste zijn de plenaire vergaderingen. Het zijn de bijeenkomsten van het voltallige parlement die het meest geschikt zijn als forum voor een debat waarin alle strekkingen worden vertegenwoordigd en alle stemmen worden gehoord. Besprekingen in de plenaire leggen vaak de gevoeligheden bloot die in eerder technische discussies vaak uit het oog worden verloren. Bovendien zijn de plenaire vergaderingen doorgaans toegankelijk voor het publiek en krijgen ze van al het parlementaire werk misschien wel de meeste media-aandacht, hetgeen die plenaire zittingen meteen ook het meest zichtbaar maakt voor de burger. Door het geringe aantal Europees getinte interpellaties blijft het belang van de plenaire vergaderingen in de praktijk echter beperkt¹⁸⁸. Met uitzondering van de parlementairen in de oppositie lijken de betrokken partijen immers niet geneigd ruchtbaarheid te geven aan het debat over Europese aangelegenheden. Enerzijds kampen de parlementariërs die behoren tot de meerderheid alvast vanuit strategisch opzicht met een gebrek aan incentieven¹⁸⁹. Anderzijds is het maar zeer de vraag of en in welke mate de burger de plenaire vergaderingen volgt, laat staan dat daardoor de afstand tussen hem en de Europese Unie kleiner zou worden.

¹⁸⁶ T. RAUNIO en M. WIBERG, “How to measure the Europeanisation of a national legislature?”, *Scandinavian Political Studies*, 2010, 75.

¹⁸⁷ Blijkens de achtste COSAC-biënnale onder meer in het Cypriotische en het Finse parlement en in de Poolse senaat. Zie: COSAC SECRETARIAAT, *Eighth biannual report: developments in the European Union . Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 38ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Estoril, 14-15 oktober 2007, 7-9.

¹⁸⁸ T. RAUNIO en M. WIBERG, “How to measure the Europeanisation of a national legislature?”, *Scandinavian Political Studies*, 2010, 79-80.

¹⁸⁹ Zie *supra*, randnummer 45.

52. Een derde mogelijkheid voor de nationale parlementen om zich ten aanzien van de Europese Unie te profileren schuilt in de overkoepelende overlegstructuren die een interparlementaire samenwerking faciliteren¹⁹⁰. Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de bijeenkomsten van de Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie (COSAC). Zoals haar naam doet vermoeden schept de COSAC een ‘forum voor gedachtewisselingen’¹⁹¹ tussen zes afgevaardigden van elke nationale parlementaire commissie voor Europese aangelegenheden, aangevuld met zes afgevaardigden uit het Europees Parlement¹⁹². De COSAC fungeert hoofdzakelijk als advies- en overlegorgaan. Ze is bevoegd om bijdragen te richten aan de Europese instellingen en biedt een platform voor de interparlementaire uitwisseling van informatie en *best practices*¹⁹³. Dat moet de nationale parlementen toelaten van elkaar te leren en elkaar wederzijds te stimuleren. Zo lijkt het interparlementair overleg in de schoot van de COSAC een uitgelezen kans om bondgenoten te zoeken, bijvoorbeeld met het oog op het uitlokken van het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme. Toch mag ook het belang van de COSAC – althans in haar huidige vorm – niet overschat worden. Bij de redactie van haar reglement werden de bevoegdheden van de COSAC streng omschreven, klaarblijkelijk in een poging om uit het vaarwater van de nationale parlementen te blijven. Niet enkel schrijft het COSAC-reglement voor dat de bijeenkomsten van de Conferentie en de uitkomst daarvan geen afbreuk mogen doen aan de bevoegdheden van de parlementaire organen in de Europese Unie¹⁹⁴, het ontzegt COSAC-bijdragen ook uitdrukkelijk enige bindende kracht ten aanzien van de nationale parlementen¹⁹⁵. Bovendien vergaderen de nationale parlementen in het kader van de COSAC in principe slechts tweemaal per jaar. Een en ander leidt tot de conclusie dat de COSAC zich laat omschrijven als hoofdzakelijk formeel en relatief vrijblijvend en dat haar

¹⁹⁰ L.A.J. SENDEN en T.A.J.A. VANDAMME, “Het Verdrag van Lissabon en het Europese mandaat van nationale parlementen” in R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 71.

¹⁹¹ Zie artikel 1.1 Reglement van de Conferentie van de Commissies voor EU-aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie van 4 augustus 2011, *Pb.C.* 229.

¹⁹² Artikel 3 Reglement van de Conferentie van de Commissies voor EU-aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie van 4 augustus 2011, *Pb.C.* 229.

¹⁹³ T. RAUNIO, “National parliaments and European integration. What we know and what we should know”, ARENA Working Paper, Centre for European Studies, Oslo, 2009, 2.

¹⁹⁴ Artikel 1.1 Reglement van de Conferentie van de Commissies voor EU-aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie van 4 augustus 2011, *Pb.C.* 229.

¹⁹⁵ Artikel 1.3 Reglement van de Conferentie van de Commissies voor EU-aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie van 4 augustus 2011, *Pb.C.* 229.

potentiële sterkte eerder gelegen is in het legitimeren van het Europese beleid dan in het daadwerkelijk invloed uitoefenen op dat beleid¹⁹⁶.

53. De Conferentie van de nationale commissies voor Europese aangelegenheden is evenwel niet het enige interparlementair samenwerkingsplatform¹⁹⁷. Zo ontmoeten de voorzitters van de nationale parlementen en de voorzitter van het Europees Parlement elkaar jaarlijks tijdens de Conferentie van sprekers van de parlementen van de Europese Unie, terwijl afgevaardigden van de regionale parlementen elkaar treffen in de schoot van de CALRE¹⁹⁸ en REGLEG¹⁹⁹. Het Europese interparlementaire overleg wordt ten slotte ondersteund door IPEX, het elektronische informatie-uitwisselingsplatform dat een databank van wetgevingsvoorstellen en raadplegings- en informatiedocumenten van de Europese Commissie bevat²⁰⁰. De nationale parlementen kunnen bovendien uit eigen beweging parlementaire documenten toevoegen, wat vooral met het oog op de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel interessant lijkt.

3.4. Regionale assemblees als (quasi-)nationale parlementen

3.4.1. Van regioblindheid naar regio-onverschilligheid?

54. Het vraagstuk van de Europese betrokkenheid van de nationale parlementen wordt nog complexer als men zijn aandacht richt op de interne organisatie van een aanzienlijk aantal lidstaten. Zo kennen Oostenrijk, België, Duitsland, Italië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Finland en Portugal tot op zekere hoogte een gefedereerde of geregionaliseerde staatsstructuur waarbij bevoegdheden in mindere of meerdere mate werden overgedragen aan regionale entiteiten²⁰¹. In de overgedragen materie zijn het de regionale parlementen die de regels vaststellen en hun respectieve executieven die ze uitvoeren. Meteen stelt zich dan de vraag in hoeverre die regionale parlementen kunnen wegen op het Europese beleid met betrekking tot

¹⁹⁶ Neyer pleit dan ook voor een versterkte rol van het COSAC. Zie: J. NEYER, "What role for national parliaments? European integration and the prospects of parliamentary democracy" in K. AUER en T. RAUNIO (eds.), *National parliaments, electorates and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 22.

¹⁹⁷ L.A.J. SENDEN en T.A.J.A. VANDAMME, "Het Verdrag van Lissabon en het Europese mandaat van nationale parlementen" in R.H. VAN OOIK en R.A. WESSEL, *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 71; D. KEYAERTS, "De wetgevingsprocedure en de rechtshandelingen na het Verdrag van Lissabon", *Tijdschrift voor wetgeving* 2010, 189-190.

¹⁹⁸ Het acroniem CALRE staat voor *Conférence des présidents des assemblées législatives régionales européennes* (www.calre.be).

¹⁹⁹ www.regleg.eu.

²⁰⁰ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>.

²⁰¹ P. SCHMITT, T. RUYSS en A. MARX, *The subsidiarity early warning system of the Lisbon Treaty. The role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2013, 6.

de materie waarvoor ze – doorgaans exclusief – bevoegd zijn. Tot voor kort was de aandacht van de Europese constituerende verdragen voor het subnationale niveau uiterst beperkt, zo niet onbestaande, hetgeen destijds niet zelden werd geïnterpreteerd als een vorm van regioblindheid²⁰². Meer recent gaan er echter in de literatuur stemmen op om die visie te nuanceren²⁰³. Het Verdrag van Lissabon draagt de Unie nu immers uitdrukkelijk op de politieke basisstructuur van de lidstaten en daarmee ook vormen van regionaal en lokaal zelfbestuur te eerbiedigen²⁰⁴. Bovendien wordt in artikel 5, derde lid van het VEU het subsidiariteitsbeginsel doorgetrokken naar het regionale en lokale niveau²⁰⁵. Nochtans lijkt een ‘*Europe of the Regions*’²⁰⁶ voorsnog niet aan de orde. Zowel het protocol betreffende de nationale parlementen in de Europese Unie als het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid – eerder in dit werk geciteerd als de crux van de hernieuwde Europese aandacht voor de nationale parlementen – zijn bijzonder kort van stof als het gaat om de eventuele inbreng van regionale parlementen²⁰⁷. Een mogelijke verklaring daarvoor kan gevonden worden in het feit dat de betrekkingen met de lidstaten vanuit het perspectief van de Unie in wezen een eendimensionaal gegeven blijven. Het zijn de lidstaten – in eerste instantie de regeringen – die formeel worden betrokken bij het Europese besluitvormingsproces en het zijn diezelfde lidstaten die het primaire, dan wel secundaire Unierecht, overeenkomstig het internationaalrechtelijke adagium *pacta sunt servanda*

²⁰² H.P. IPSEN, “Als Bundesstaat in der Gemeinschaft” in E. VON CAEMMERER, H.J. SCHLOCHAUER en E. STEINDORFF (eds.), *Probleme des europäischen Rechts: festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1966, 248; P. VAN NUFFEL, “Does EU decision-making take into account regional interests?” in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 3.

²⁰³ N. SKOUTARIS, “The role of sub-state entities in the EU decision-making processes: a comparative constitutional law approach” in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 3.

²⁰⁴ Artikel 4, tweede lid VEU. Die verplichting wordt verder geconcretiseerd voor bepaalde domeinen. Zie bijvoorbeeld: artikel 13 VWEU wat betreft regionaal erfgoed, artikel 39, tweede lid, a VWEU wat betreft agrarische regio’s, artikel 46, (d) VWEU voor regionale tewerkstelling, de artikelen 91, tweede lid en 96, tweede lid VWEU inzake het internationale vervoer, artikel 167, eerste lid VWEU met betrekking tot de ontplooiing van de cultuur in de lidstaten en artikel 191, tweede lid VWEU inzake het milieubeleid. Zie ook: P. VAN NUFFEL, “Does EU decision-making take into account regional interests?” in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 3-4.

²⁰⁵ Ook het Europese Hof van Justitie blijkt zich steeds meer bewust van de regionale dynamiek in sommige gefederaliseerde, dan wel geregionaliseerde lidstaten. Zie: N. SKOUTARIS, “The role of sub-state entities in the EU decision-making processes: a comparative constitutional law approach” in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 2.

²⁰⁶ J. LOUGHLIN, “Europe of the regions and the federalization of Europe”, *Publius: The Journal of Federalism* 1996, 141-162.

²⁰⁷ Weliswaar schrijft artikel 2 van het subsidiariteitsprotocol de Commissie voor om rekening te houden met de regionale en lokale dimensie alvorens een wetgevingshandeling te stellen. Artikel 6 van datzelfde subsidiariteitsprotocol draagt op zijn beurt ieder nationaal parlement of iedere kamer daarvan op om bij het opstellen van een subsidiariteitsadvies de eventuele regionale parlementen met wetgevingsbevoegdheid te raadplegen. Vanuit juridisch opzicht blijven de beide bepalingen echter, gelet op het weinig precieze karakter ervan, eerder beginselverklaringen dan afdwingbare regels.

vervolgens ook moeten uitvoeren²⁰⁸. Gebeurt dat niet, dan zal de desbetreffende lidstaat de rekening worden gepresenteerd, zelfs al zouden één of meerdere deelgebieden bevoegd en dus minstens gedeeltelijk verantwoordelijk blijken voor het uitvoeren van het beleid ter zake²⁰⁹. De Unie laat zich evenwel enkel in met het product en niet met het proces. Hoe de lidstaten hun internrechtelijke bevoegdheidsverdeling organiseren is een zaak van grondwettelijk recht²¹⁰. Het staat hen krachtens het neutraliteitsbeginsel immers volkomen vrij het eigen staatsbestel en met name de internrechtelijke verdeling van de bevoegdheden naar eigen inzicht te organiseren²¹¹.

3.4.2. *Het Belgische coöperatieve federalisme als exponent*

55. De primauteit van de lidstaten als formele gesprekspartner van de Unie en de constitutionele autonomie van die lidstaten inzake de bevoegdheidsverdeling sluiten echter niet noodzakelijk naadloos op elkaar aan. Het Belgische Staatsrecht levert daarvan een treffend voorbeeld. Als geen ander huldigt de Belgische grondwet het *in foro interno in foro externo*-beginsel, volgens hetwelk de bevoegdheid om extern – *in casu* ten aanzien van de Europese Unie – op te treden, geënt is op de interne materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling.²¹² In federale aangelegenheden is het de koning en dus de federale regering die vooropgaat in de buitenlandse betrekkingen. Wat betreft de aangelegenheden, waarin de bevoegdheid door of krachtens de grondwet toekomt aan de gemeenschappen en de gewesten, zijn het die laatste die instaan voor de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen²¹³. Op het gebied van de buitenlandse betrekkingen zitten de gemeenschappen en de gewesten bijgevolg bijzonder stevig in het zadel²¹⁴. Dat geldt met

²⁰⁸ Artikel 26 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, *BS* 25 december 1993.

²⁰⁹ Een staat kan zich immers niet beroepen op de bepalingen van zijn nationaal recht om de niet-tenuitvoerlegging van een verdrag te rechtvaardigen. Zie: artikel 27 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, *BS* 25 december 1993.

²¹⁰ E. VANDENBOSSCHE, “Het subsidiariteitsbeginsel, het substitutierecht en artikel 195bis van de Grondwet” in E. VANDENBOSSCHE en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Europese voorschriften en staatsvorming*, Brugge, Die Keure, 2013, 152.

²¹¹ F. INGELAERE, “De Belgische deelstaten en de Europese Unie” in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Gent, Larcier, 2006, 147-148.

²¹² Geen staatsbestel is daar zo consequent in als het Belgische. Zie: J. VELAERS, “In foro interno et in foro externo. De internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten” in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Gent, Larcier, 2006, 3 e.v.

²¹³ Artikel 167, §1 GW.

²¹⁴ Het federale substitutierecht *ex* artikel 169 GW *juncto* artikel 16, §3 BWHI zorgt hier enigszins voor een verzachting. Het substitutierecht laat de Belgische Staat immers toe om onder het vaandel van de federale loyauteit en de coherentie van het buitenlands beleid tijdelijk op te treden in de plaats van de gemeenschappen of de gewesten die hun internationale of supranationale verplichtingen niet hebben nageleefd. De juridische drempel voor het in werking stellen van het substitutierecht is echter aanzienlijk. Zo veronderstelt artikel 16, §3 BWHI onder meer een veroordeling van de Belgische Staat door een internationaal of supranationaal rechtcollege. Bovendien moet de betrokken gemeenschap of het betrokken

name in die aangelegenheden die naargelang het geval enkel betrekking hebben op exclusieve gemeenschaps- of gewestbevoegdheden. Gelet op de volstreekte wetgevende nevenschikking tussen het federale niveau en de deelgebieden is er dan maar één uitkomst mogelijk. Enkel de gemeenschappen of in voorkomend geval de gewesten zijn bevoegd internationaal op te treden en verdragen te sluiten²¹⁵. Behoudens de toepassing van het substitutierecht en de theoretische mogelijkheid voor de Ministerraad om met het oog op een eventuele schorsing van het voorgenomen gemeenschappelijk of gewestelijk verdrag binnen een termijn van dertig dagen bezwaar aan te tekenen²¹⁶, heeft de Belgische Staat daarin letterlijk en figuurlijk geen recht van spreken²¹⁷.

56. De grondwettelijk verankerde autonomie van de deelgebieden lijkt moeilijk verzoenbaar met de predominantie van het nationale niveau in de Verdragen en meer in het bijzonder met de rol die de nationale parlementen kregen toegewezen in het protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, respectievelijk het protocol betreffende de toepassing van de beginselen inzake subsidiariteit en evenredigheid. In een poging het ene

gewest ten minste drie maanden voordien bij een, met redenen omkleed en in Ministerraad overlegd, koninklijk besluit in gebreke zijn gesteld. Het substitutierecht lijkt dan ook eerder symbolische dan praktische waarde te hebben. Zie: A. ALEN, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, 773.

²¹⁵ Al beschikt de federale regering, luidens artikel 81, §4 BWHI, in principe over de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen de sluiting van een gemeenschaps- of gewestverdrag, hetgeen vooralsnog niet is gebeurd. Zie: J. VELAERS, “Vijftien jaar Vlaams buitenlands beleid: 1993-2008. Terugblik en toekomstperspectief”, colloquium Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid, 20 oktober 2008, 6.

²¹⁶ Artikel 81, §2 BWHI.

²¹⁷ W. PAS, “The Belgian national parliament from the perspective of the EU Constitutional Treaty” in P. KIIVER (ed.), *National and regional parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen, Europa Law Publishing, 2006, 67. Gaat het om verdragen die zowel aan de bevoegdheid van de federale overheid als aan die van de deelstaten raken – de zogeheten gemengde verdragen – dan liggen de zaken anders. Een en ander staat te lezen in twee verplichte samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994. Daaruit blijkt het op gang brengen van de onderhandelingen met het oog op het sluiten van een gemengd verdrag hoofdzakelijk een federale aangelegenheid. De federale regering kan steeds uit eigen hoofde onderhandelingen starten met het oog op het sluiten van een gemengd verdrag. De Interministeriële Conferentie van het Buitenlands Beleid wordt daarvan onverwijld op de hoogte gebracht. De deelstaten zijn daarentegen steeds afhankelijk van een federaal initiatief. Eenmaal dat proces is opgestart, onderhandelen de vertegenwoordigers van de betrokken overheden evenwel op voet van gelijkheid. Het resultaat van die onderhandelingen – de eigenlijke verdragstekst – wordt vervolgens ondertekend door de Minister van Buitenlandse Zaken en de ministers die de betrokken deelstaatregeringen vertegenwoordigen. Het is de Minister van Buitenlandse Zaken die nadien ook het voortouw neemt in de laatste stappen van de totstandkoming van het gemengde verdrag. Zodra hij op de hoogte is van de instemming van alle betrokken parlementen, zal hij de bekrachtigings- of toetredingsoorkonde ter bekrachtiging voorleggen aan de Koning om de uiteindelijke tekst ten slotte in het Belgisch Staatsblad te publiceren. De Belgische parlementen worden slechts één keer formeel betrokken bij het sluiten van gemengde verdragen. Die ene keer lijkt echter allerm minst onbelangrijk. Conform artikel 16, §1 BWHI heeft een gemengd verdrag in de Belgische rechtsorde immers pas uitwerking voor zover alle betrokken parlementen er hun goedkeuring aan hebben verleend. Het veto van een van de parlementen zou bijgevolg in principe het goedkeuringsproces kunnen lamleggen. Het is echter moeilijk voor te stellen dat de weigering van bijvoorbeeld een deelstaatparlement om zijn instemming te verlenen met een gemengd verdrag, dat voor het overige door alle betrokken partijen unaniem werd goedgekeurd, het verdrag in kwestie ook werkelijk een Belgische toekomst zou ontnemen.

met het andere te rijmen werden zowel voor wat betreft de vertegenwoordiging van België in Europa als voor wat betreft het aldaar te verdedigen standpunt enige staatkundige creativiteit aangewend²¹⁸. Zo geschiedde naar aanleiding van het openstellen van de Raad van Ministers voor leden van een subnationale executieve, althans op voorwaarde dat die vertegenwoordiger ook bij machte is om de gehele lidstaat te binden²¹⁹. Zoals gedelegeerd door de bijzondere wetgever²²⁰ in artikel 92bis, §4bis BWHI sloten de Belgische Staat, de gemeenschappen en de gewesten op 8 maart 1994 een samenwerkingsakkoord met het oog op de coördinatie van de Belgische vertegenwoordiging in de Raad²²¹. Ter aanduiding van de Belgische vertegenwoordiger worden de Raadsformaties op basis van de behandelde materie verdeeld in zes categorieën²²². In de aangelegenheden waarvoor de federatie exclusief bevoegd is²²³, zal België worden vertegenwoordigd door een federale minister. In de aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de deelgebieden, geldt een rotatiesysteem²²⁴, waarin de samenstelling van de Belgische afvaardiging in de Raad halfjaarlijks wijzigt²²⁵. Tijdens de Raadsformaties waarin zowel federale, als deelstatelijke bevoegdheden aan bod komen, kan de zetelende minister-met-stemrecht worden bijgestaan door een minister-assessor, zonder dat deze laatste evenwel mag deelnemen aan de uiteindelijke stemming²²⁶. Elke lidstaat beschikt immers slechts over één stem, zodat er in de Raad maar één standpunt verdedigd kan worden. Afhankelijk van de situatie zullen de mogelijk sterk uiteenlopende belangen van de betrokken

²¹⁸ J. VELAERS, “Vijftien jaar Vlaams buitenlands beleid: 1993-2008. Terugblik en toekomstperspectief”, colloquium Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid, 20 oktober 2008, 8.

²¹⁹ L. HOOGHE en G. MARKS, *Multi-level governance and European integration*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, 83.

²²⁰ Artikel 92bis, §4bis BWHI werd ingevoerd bij artikel 5 Bijz. W. 5 mei 1993, BS 8 mei 1993.

²²¹ Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, BS 17 november 1994, intussen aangepast door het Samenwerkingsakkoord van 13 februari 2003 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, BS 25 februari 2003.

²²² Met name: Algemene Zaken (Ecofin, budget, justitie, telecomunicatie, consumenten, ontwikkelingssamenwerking en burgerbescherming); Interne Markt (volksgezondheid, energie, leefmilieu, transport en sociale zaken); Industrie (onderzoek); Cultuur (onderwijs, toerisme, jeugd, huisvesting en ruimtelijke ordening); Visserij en Landbouw.

²²³ De zogenaamde Raden van categorie I

²²⁴ De Ministerraden – nu Raadsformaties - met betrekking tot de Visserij en de landbouw vormen daarop een uitzondering.

²²⁵ Zie: Bijlage 2 bij het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, BS 17 november 1994.

²²⁶ P. VAN NUFFEL, “Does EU decision-making take into account regional interests?” in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 8. De positie van minister-assessor blijkt evenwel in de praktijk meer niet, dan wel te worden ingevuld. Zie: J. BEYERS en P. BURSENS, *Europa is geen buitenland. Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie*, Leuven, Acco, 2006, 57.

partijen, hetzij de federatie en een of meerdere van haar regio's, hetzij de regio's onderling, met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht. Die zoektocht naar een consensus vindt in eerste instantie plaats in de schoot van de Bestuursdirectie Europese Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken (DGE). De vereiste van een consensus impliceert het risico op een patstelling. Bij gebrek aan een gemeenschappelijk standpunt verhuist het dossier achtereenvolgens naar de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB) en naar het Overlegcomité, samengesteld uit de federale eerste minister en de respectieve regeringsleiders van de deelgebieden²²⁷. Wordt uiteindelijk geen overeenstemming bereikt, dan zal de regeringsafgevaardigde zich in de Raad van stemming onthouden²²⁸, wat de ontevreden partijen aan de onderhandelingstafel de mogelijkheid biedt een en ander te blokkeren²²⁹. Het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 biedt om diverse redenen geen waterdichte oplossing (meer). De 16 Europese Ministerraden waarnaar het samenwerkingsakkoord verwijst, werden intussen herleid tot negen Raadsformaties, die gelet op de verregaande overdracht van bevoegdheden aan de gemeenschappen en de gewesten nog slechts uitzonderlijk enkel betrekking hebben op exclusief federale aangelegenheden²³⁰. Dat maakt de vertegenwoordiging van België in de Raad zo mogelijk nog complexer. Het is immers mogelijk dat in één zitting van de Raad inhoudelijk meer dan één van de zes oorspronkelijk in het samenwerkingsakkoord vooropgestelde categorieën wordt behandeld, waardoor de samenstelling van de Belgische delegatie niet noodzakelijk de gehele Raadszitting dezelfde blijft. Bovendien houdt het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 slechts in beperkte mate rekening met de COREPER en al helemaal niet met eerder informele raadbijeenkomsten en werkgroepen, terwijl die laatste wel degelijk een essentiële rol spelen, in het bijzonder bij de voorbereiding van de Raadszittingen en de aldaar in te nemen standpunten. Verder zwijgt het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 ook over de vertegenwoordiging en standpuntbepaling in de Europese Raad. Nochtans mag de Europese

²²⁷ J. BEYERS en P. BURSENS, *Europa is geen buitenland. Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie*, Leuven, Acco, 57.

²²⁸ N. SKOUTARIS, "The role of sub-state entities in the EU decision-making processes: a comparative constitutional law approach" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 9.

²²⁹ Een onthouding in de Raad is immers niet politiek neutraal. Wanneer in de Raad met eenparigheid van stemmen moet worden beslist dan geldt een onthouding als een positieve stem. De goedkeuring van een ontwerp van Europese wetgevingshandeling zal er niet door in het gedrang komen. Is een gekwalificeerde meerderheid vereist, dan wordt een onthouding echter wel beschouwd als een negatieve stem, precies omdat een onthouding de kans op het vinden van die gekwalificeerde meerderheid verkleint. Zie: J. BEYERS en P. BURSENS, *Europa is geen buitenland. Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie*, Leuven, Acco, 59.

²³⁰ J. VELAERS, "Vijftien jaar Vlaams buitenlands beleid: 1993-2008. Terugblik en toekomstperspectief", colloquium Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid, 20 oktober 2008, 8.

Raad zich sinds het Verdrag van Lissabon formeel een instelling van de Unie noemen en werd hij in bepaalde gevallen ook bedacht met een zekere beslissingsbevoegdheid²³¹. Het pleidooi van Velaers voor een herziening van het voornoemde samenwerkingsakkoord lijkt dan ook niet uit de lucht te komen vallen²³².

57. Meer recent was het opnieuw een samenwerkingsakkoord dat opheldering moest brengen, ditmaal naar aanleiding van deelname van de deelgebieden aan het subsidiariteitstoezicht. Bij de ondertekening van het Verdrag legde België een unilaterale verklaring af, waarin het aangeeft dat “zowel de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat van het federaal Parlement als de parlementaire vergaderingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, in functie van de bevoegdheden die de Unie uitoefent, optreden als componenten van het nationaal parlementair stelsel of als kamers van het nationaal Parlement”²³³. Louter internrechtelijk volgt Verklaring nr. 51 de constitutionele logica. Ze plaatst de cesuur wat betreft de bepaling van het Belgisch standpunt in het Europese besluitvormingsproces bij het federale parlement, dan wel bij de gemeenschaps- of gewestparlementen, naargelang de behandelde materie en is als dusdanig de praktische vertaling van het hoger geciteerde *in foro interno in foro externo*-principe. De toepassing van de Belgische verklaring inzake de nationale parlementen is evenwel minder evident op Europees niveau. Terwijl de verklaring in kwestie op basis van het beginsel van de goede trouw wel degelijk aan de Belgische Staat en zijn organen kan worden tegengeworpen²³⁴, is het op zijn minst hoogst onzeker of hetzelfde ook geldt voor de Unie en voor de andere lidstaten²³⁵. De meningen ter zake lopen uiteen²³⁶.

²³¹ Adv.RvS 44.028/AV bij het wetsontwerp van 29 februari 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, 362.

²³² Zie: J. VELAERS, “Vijftien jaar Vlaams buitenlands beleid: 1993-2008. Terugblik en toekomstperspectief”, Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid, colloquium van 20 oktober 2008, 8.

²³³ De letterlijke tekst van Verklaring nr. 51 luidt: “Het Koninkrijk België verduidelijkt dat, overeenkomstig zijn grondwettelijk recht, zowel de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat van het federaal Parlement als de parlementaire vergaderingen van de Gemeenschappen en Gewesten, in functie van de bevoegdheden die de Unie uitoefent, optreden als componenten van het nationaal parlementair stelsel of als kamers van het nationaal Parlement. Zie: Verklaring van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen, *Pb.C.* 9 mei 2008, 115/355. Verklaring nr. 51 is overigens identiek aan Verklaring nr. 49 die door de Belgische Staat werd uitgebracht naar aanleiding van het nooit in werking getreden Constitutionele Verdrag.

²³⁴ Adv.RvS 44.238/3 bij het Ontwerp van Decreet houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de Slotakte ondertekend in Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2007-08, nr. 1653/1, 122 met verwijzing naar: D. CARREAU, *Droit international*, Paris, Pedone, 1997, 219 en IGH 11 juni 1998, *Land and maritime boundary between Cameroon and Nigeria*, Preliminary objections, *ICJ Reports* 1998, 275, §38.

²³⁵ L. VAN LOOY, “Het Vlaams Parlement als ‘nationaal parlement’ in de Europese Unie (Ceci n’est pas une fiction)”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2007, 42; J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Brussel, 2000, 42.

Al tijdens de bespreking van het Constitutionele Verdrag interpreteerde de Belgische regering de afwezigheid van een verwijzing naar regionale parlementen als een stilzwijgende erkenning van het subnationale niveau²³⁷. Gelezen in samenhang met de verplichting van de Unie om de politieke en constitutionele basisstructuren van haar lidstaten te eerbiedigen, lijkt de regering er *mutatis mutandis* van uit te gaan dat Verklaring nr. 51, net als Verklaring nr. 49, de Unie, alsook de andere lidstaten – minstens moreel – bindt. De Raad van State levert evenwel sterke argumenten tegen het internationaal- en Europeesrechtelijk dwingende karakter van de Belgische verklaring inzake de nationale parlementen²³⁸. In de eerste plaats werd van de bewuste Verklaring nr. 51 in de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen slechts “akte genomen”, eerder dan dat ze werd vastgesteld, zoals dat is gebeurd met andere verklaringen in diezelfde Slotakte²³⁹. In de tweede plaats merkt de Raad van State op dat het niet correct is de verwijzingen naar de nationale parlementen in het Verdrag van Lissabon als meer dan verwijzingen naar nationale parlementen te interpreteren. De Verdragsbepalingen die niet enkel op de nationale parlementen, maar ook op subnationale parlementaire assemblees mikken, vermelden dat volgens de Raad van State immers uitdrukkelijk²⁴⁰. Bij gebrek aan garanties vanuit Europa over de deelname van de gemeenschappen en de gewesten aan het subsidiariteitstoezicht moest dan ook eens te meer worden teruggegrepen naar een samenwerkingsovereenkomst. Dat besef was al gegroeid in de aanloop naar het voortijdig ter

²³⁶ W. PAS, “The Belgian national parliament from the perspective of the EU Constitutional Treaty” in P. KIIVER (ed.), *National and regional parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen, Europa Law Publishing, 2006, 68.

²³⁷ In tegenstelling tot de voorbereidende documenten, liet de uiteindelijk door de IGC aangenomen tekst immers open wat precies onder de noemer nationaal parlement moest worden verstaan. De Belgische Staatkundige regeling is volgens de regering bijgevolg niet *a priori* onverenigbaar met de uiteindelijke Verdragstekst. Zie: W. PAS, “The Belgian national parliament from the perspective of the EU Constitutional Treaty” in P. KIIVER (ed.), *National and regional parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen, Europa Law Publishing, 2006, 69-70.

²³⁸ Adv.RvS 44.028/AV bij het wetsontwerp van 29 februari 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, 360-362.

²³⁹ Adv.RvS 37.954/AV, 37.970/AV, 37.977/AV en 37.978/AV bij het Wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, en met Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004, *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 1091/1, 541; Adv.RvS 44.238/3 bij het Ontwerp van Decreet houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de Slotakte ondertekend in Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2007-08, nr. 1653/1, 121.

²⁴⁰ Adv.RvS 44.028/AV bij het wetsontwerp van 29 februari 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, 361.

ziele gegane Constitutionele Verdrag, waaruit het Verdrag van Lissabon overigens in grote mate gedistilleerd is.

58. Het samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 declameert vooreerst dat de parlementen van de deelgebieden, net als hun federale tegenhanger, relevante Europese beleidsinformatie rechtstreeks van de Unie-instellingen moeten ontvangen. Zonder op de zaken te willen vooruitlopen – het voorliggende samenwerkingsakkoord zal verder nog uitvoering worden becommentarieerd – lijkt dat een krasse uitspraak. Niet enkel worden de deelstaatparlementen niet als dusdanig vernoemd in het protocol betreffende de nationale parlementen in de Europese Unie, dat de informatiestroom van Europa naar de nationale parlementen regelt²⁴¹, de Unie is bovendien geen partij bij het samenwerkingsakkoord. Los van de vraag of de Unie er goed aan zou doen om het verzoek om rechtstreekse informatie door de deelstaatparlementen naast zich neer te leggen²⁴², is ze aldus geenszins verplicht er gevolg aan te geven²⁴³. Het samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 laat zich verder ontleden in vier delen²⁴⁴. Ten eerste wordt voorzien in een *modus operandi* voor het behandelen van betwistingen over de bevoegdheidsverdeling. Indien de deelstaatparlementen menen bevoegd te zijn voor een ontwerp van Europese regelgeving kunnen ze dat gedurende twee weken, te rekenen vanaf de datum van toezending van het ontwerp in kwestie in de zin van artikel 6, eerste lid van het subsidiariteitsprotocol melden aan de andere parlementen²⁴⁵. De andere parlementen kunnen dan op hun beurt de bevoegdheid van de initiatief nemende assemblee ter discussie stellen, in eerste instantie na raadpleging van de Raad van State en – zo de Raad van State er niet in zou slagen de situatie te ontzenuwen – nadien in de schoot van een conferentie van de voorzitters van de zeven parlementaire assemblees. Ten tweede biedt het samenwerkingsakkoord een parlement dat van oordeel is dat het subsidiariteitsbeginsel werd geschonden de mogelijkheid om dat mee te delen aan de andere parlementen, alsook aan het secretariaat van de voornoemde conferentie van voorzitters. Het secretariaat van de

²⁴¹ Zoals eerder reeds is gebleken, biedt Verklaring nr. 51 evenmin een oplossing.

²⁴² Het is immers niet onaannemelijk dat beslissingen van de Unie, waarbij minstens formeel wordt aangegeven dat akte werd genomen van regionale of lokale input, zullen kunnen bogen op een breder draagvlak. Dat geldt met name in de domeinen waarin de Unie omwille van het attributiebeginsel niet wetgevend kan optreden, maar zich moet beperken tot het ondersteunen en coördineren van het beleid van de lidstaten en bijgevolg sterk afhankelijk is van het voluntarisme bij die lidstaten en hun eventuele deelgebieden. Dat is bij uitstek het geval met de Europa 2020-strategie, die verder in dit werk nog zal worden besproken.

²⁴³ L. VAN LOOY, “Het Vlaams Parlement als ‘nationaal parlement’ in de Europese Unie (Ceci n’est pas une fiction)”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2007, 42; J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Brussel, 2000, 45.

²⁴⁴ E. VANDENBOSSCHE, “Het subsidiariteitsbeginsel, het substitutierecht en artikel 195bis van de grondwet” in E. VANDENBOSSCHE en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Europese voorschriften en staatsvorming*, Brugge, Die Keure, 2013, 145-147.

²⁴⁵ Het samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 spreekt nog van een termijn van zes weken. Vandaag bedraagt die er luidens artikel 6, eerste lid van het subsidiariteitsprotocol evenwel acht.

conferentie van voorzitters zal vervolgens het gemotiveerde advies en eventuele reacties daarop samenvoegen tot een enig stuk, waarin de identiteit en het standpunt van elk parlement duidelijk tot uiting komt en dat meedelen aan de Unie. Ten derde geeft het samenwerkingsakkoord aan hoe de twee stemmen, waarover elk nationaal parlement krachtens artikel 7, eerste lid van het subsidiariteitsprotocol beschikt, verdeeld moeten worden. Gaat een gemotiveerd subsidiariteitsadvies uit van één parlement, dan komen de twee stemmen logischerwijs toe aan dat parlement, hetzelfde geldt voor de ontwerpen van Europese wetgevingshandeling die tot de exclusieve bevoegdheid van één parlement behoren. Indien echter meerdere parlementen subsidiariteitsbezwaar aantekenen, worden de twee stemmen toegewezen volgens een complex stamien²⁴⁶. Wat betreft ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen die exclusief betrekking hebben op bevoegdheden van de federale overheid, worden de stemmen voorbehouden voor de Kamer en de Senaat. Blijken er enkel communautaire of regionale bevoegdheden in het geding, dan worden de stemmen verdeeld op basis van het taalregime waartoe de parlementen die het subsidiariteitsadvies uitbrachten, behoren²⁴⁷. In de gevallen waarin een Europese wetgevingshandeling *in spe* zowel federale als deelstatelijke bevoegdheden bestrijkt, zullen de stemmen ten slotte worden verdeeld indien minstens één federale kamer en één gemeenschaps- of gewestparlement een gemotiveerd subsidiariteitsadvies hebben meegedeeld. Ten vierde en ten laatste opent het samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 de deur naar het Hof van Justitie ook voor de deelstaatparlementen. Een parlement dat een en ander wil voorleggen aan het Hof van Justitie moet dat melden aan de andere parlementen en uiteindelijk ook aan het secretariaat van de conferentie van voorzitters van de zeven parlementaire assemblees. Behoudens betwisting door de andere parlementen, zal het beroep voor het Hof van Justitie worden ingeleid zodra één bevoegd parlement daarom vraagt. Het samenwerkingsakkoord geeft echter niet aan wie het beroep uiteindelijk bij het Hof van Justitie zal indienen. Een blik op het subsidiariteitsprotocol leert dat beroepen wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel niet enkel kunnen worden ingesteld door de lidstaten, maar ook – zij het bij monde van

²⁴⁶ Zie: Bijlage bij het Samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geparafeerd te Brussel op 19 december 2005, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2005-06, nr. 628/1.

²⁴⁷ De verdeling van de stemmen op basis van het taalregime waartoe de parlementen behoren, werd ingevoerd opdat de Vlaamse, noch de Franse Gemeenschap de stemprocedure zou kunnen domineren. Meer concreet worden de deelstaatparlementen opgedeeld in vier taalgroepen: een Nederlandse, een Franse, een Duitse en een tweetalig Nederlands-Franse taalgroep voor de Brusselse parlementen. Zie: L. VAN LOOY, "Het Vlaams Parlement als 'nationaal parlement' in de Europese Unie (Ceci n'est pas une fiction)", *Tijdschrift voor Wetgeving* 2007, 42.

diezelfde lidstaat – door een nationaal parlement of een kamer daarvan, overeenkomstig de nationale rechtsorde²⁴⁸. Vertaald naar het Belgische staatsbestel resulteert het subsidiariteitsprotocol in de volgende complexe matrix²⁴⁹. De federale regering kan het Hof van Justitie hoe dan ook adiëren, precies omdat zij in de Europese constellatie traditioneel vereenzelvigd wordt met de lidstaat²⁵⁰. Voor zover het betwiste ontwerp van Europese wetgevingshandeling louter federale aangelegenheden viseert, kan ook het federale parlement rechtstreeks terecht bij het Hof. Artikel 2 van de wet tot regeling van de vertegenwoordiging van de federale Wetgevende Kamers in en buiten rechte machtigt immers zowel de Kamer van Volksvertegenwoordigers als de Senaat om de Belgische Staat te vertegenwoordigen in rechtsgedingen met de Staat als eiser, op voorwaarde dat de assemblee in kwestie bevoegd is voor het voorwerp van het geschil²⁵¹. De deelstaatregeringen zijn niet bij machte om de Unie rechtstreeks voor het Hof van Justitie te brengen. Wel kunnen ze de Belgische Staat daar krachtens artikel 81, §7, eerste lid BWHI om verzoeken²⁵². Wat betreft de deelstaatparlementen, lijkt de logica enigszins zoek. Dat zij, net zoals de deelstaatregeringen, niet rechtstreeks kunnen dagvaarden, lijkt voor de hand te liggen. De eerder geciteerde zevende paragraaf van artikel 81 BWHI stelt hen echter evenmin in staat een verzoek tot dagvaarding te richten aan de Belgische Staat en dat terwijl ook de deelstaatparlementen hun respectievelijke Gemeenschap of Gewest op basis van artikel 48bis, eerste lid BWHI principieel in rechte kunnen vertegenwoordigen. Een regionaal of communautair parlement dat te rade wil gaan bij het Hof van Justitie staat bijgevolg voor een dubbele hindernis. Het zal zijn regering moeten verzoeken om de federale regering te verzoeken. Bovendien kan het verzoek van het deelstaatparlement in kwestie niet terugvallen op het quasi-automatische effect dat het verzoek van de deelstaatregeringen sorteert. Complex is de bovenstaande regeling alleszins. Het is evenwel maar de vraag of met name de gewrongen positie van de deelstaatparlementen de vertegenwoordigingsbevoegdheid van diezelfde parlementen in de zin van artikel 48bis, eerste lid BWHI, alvast wat de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel

²⁴⁸ Art. 8 Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

²⁴⁹ L. VAN LOOY, “Het Vlaams Parlement als ‘nationaal parlement’ in de Europese Unie (Ceci n’est pas une fiction)”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2007, 42; J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Brussel, 2000, 46.

²⁵⁰ Zie *supra*, randnummer 54.

²⁵¹ Artikel 2 wet 26 mei 2003 tot regeling van de vertegenwoordiging van de federale Wetgevende Kamers in en buiten rechte, *BS* 16 juli 2003.

²⁵² Het verzoek tot dagvaarding moet met het oog op overleg tussen de betrokken regeringen worden betekend aan de Voorzitter van de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid, die binnen de 30 dagen bij consensus beslist. Bij gebrek aan consensus zal de Belgische Staat onverwijld dagvaarden. De procedure *ex* artikel 81, §7 BWHI heeft aldus een quasi-automatisch karakter.

betreft, niet gedeeltelijk illusoir maakt²⁵³. Rest nog het beroep bij het Hof van Justitie wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel door een ontwerp van Europese wetgevingshandeling dat zowel federale als deelstatelijke bevoegdheden beslaat. De te volgen procedure voor het dagvaarden van de Unie ingeval van een dergelijk gemengd geschil maakt het voorwerp uit van een afzonderlijk samenwerkingsakkoord²⁵⁴. Daarin speelt de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid en meer bepaald de in diens schoot opgerichte werkgroep “dagvaarding” de hoofdrol. Het is de ICBB, die bij consensus oordeelt over het gemengde karakter van het geschil, alsook over de noodzaak om te dagvaarden²⁵⁵. Is dat het geval, dan wordt een gemachtigde federale ambtenaar aangesteld. De overheidsdienst waartoe die ambtenaar behoort, zal uiteindelijk het beroep bij het Hof aanhangig maken²⁵⁶.

59. Het samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 is niet enkel complex, de toepassing ervan is bovendien geenszins vanzelfsprekend. Dat signaleerde ook de Raad van State, die in zijn advies met betrekking tot het wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag van Lissabon de precieze aard en de juridische geldigheid van het samenwerkingsakkoord uitdrukkelijk in vraag heeft gesteld²⁵⁷. De consternatie over de aard van het samenwerkingsakkoord is een gevolg van de manier waarop een en ander tot stand kwam. Zeer tegen de zin van de federale regeringsonderhandelaars werd het samenwerkingsakkoord immers gesloten tussen het federale parlement en de deelstaatparlementen, zonder enige executieve inbreng²⁵⁸. Eerder dan de parlementaire autonomie inzake subsidiariteitsadviezen die uiteindelijk de weg zou vinden naar het samenwerkingsakkoord, had de regering, naar analogie met het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994, een consensusmodel voor ogen. Daarin zou een subsidiariteitsadvies slechts kunnen worden uitgebracht voor zover het door

²⁵³ Van Looy ziet een oplossing in het aanpassen van artikel 81, §7 BWHI, zodanig dat ook de deelstaatparlementen, bij monde van de federale overheid, een dagvaarding voor een internationaal of supranationaal gerechtshof zouden kunnen inleiden. Zie: L. VAN LOOY, “Het Vlaams Parlement als ‘nationaal parlement’ in de Europese Unie (Ceci n’est pas une fiction)”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2007, 46.

²⁵⁴ Zie: Samenwerkingsakkoord van 11 juli 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollege in een gemengd geschil, *BS* 1 december 1994, gesloten ter uitvoering van artikel 92*bis*, §4*ter* BWHI.

²⁵⁵ Artikel 6 Samenwerkingsakkoord van 11 juli 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollege in een gemengd geschil, *BS* 1 december 1994.

²⁵⁶ Artikel 7 Samenwerkingsakkoord van 11 juli 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollege in een gemengd geschil, *BS* 1 december 1994.

²⁵⁷ Adv.RvS 44.028/AV bij het wetsontwerp van 29 februari 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, 365.

²⁵⁸ Zie: L. VAN LOOY, “Het Vlaams Parlement als ‘nationaal parlement’ in de Europese Unie (Ceci n’est pas une fiction)”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2007, 43.

alle Belgische parlementen werd gedragen²⁵⁹. Op basis van een strikte lezing van artikel 92bis, §1, eerste lid BWHI valt de onvrede van de federale regering te begrijpen. Voornoemd artikel verwijst voor het onderhandelen en het sluiten van samenwerkingsakkoorden expliciet naar de “bevoegde overheid”, een notie die van oudsher wordt geassocieerd met de federale, respectievelijk deelstatelijke executieve. In die optiek zou de regering bij het sluiten van een samenwerkingsakkoord *incontournable* zijn²⁶⁰. De restrictieve interpretatie van het begrip “bevoegde overheid” wordt in de literatuur evenwel niet meer algemeen aanvaard. Zo vestigt Van Looy de aandacht op artikel 48bis BWHI²⁶¹, dat de parlementen toelaat de deelgebieden – *ergo* hun regeringen – in en buiten rechte te vertegenwoordigen, althans voor zover die parlementen daartoe bevoegd zouden zijn²⁶². De Raad van State lijkt zich ten slotte enigszins op de vlakte te houden. Wel plaatst hij vraagtekens bij het mandaat van de parlementsvoorzitters om namens hun parlement dergelijke normatief verstrekkende samenwerkingsakkoorden te sluiten²⁶³. Wat er ook van zij, niemand zal ontkennen dat het samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 op zijn minst een ambigu karakter heeft. Men zou zich zelfs de vraag kunnen stellen of voornoemd akkoord wel een samenwerkingsakkoord, in de strikte zin van het woord, is. Anderzijds is het belang van die discussie grotendeels theoretisch. Niets belet de parlementen immers om wederzijdse bindende afspraken te maken, zonder die afspraken ook in een formeel samenwerkingsakkoord te gieten²⁶⁴. Wat dat betreft, valt het te betreuren dat het advies van de Raad van State om de verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord over het uitbrengen van subsidiariteitsadviezen in te schrijven in de BWHI destijds niet werd gevolgd²⁶⁵. Dat zou de conceptuele discussie met betrekking tot het voorliggende

²⁵⁹ L. VAN LOOY, “Het Vlaams Parlement als ‘nationaal parlement’ in de Europese Unie (Ceci n’est pas une fiction)”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2007, 44.

²⁶⁰ R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 155-156.

²⁶¹ Artikel 2 Bijz. W. 10 juli 2003, *BS* 22 augustus 2003.

²⁶² De uitdrukkelijke aanwijzing van de nationale parlementen als bewakers van en bijgevolg bevoegd voor het subsidiariteitsprincipe, brengt de auteur vervolgens tot de conclusie dat het perfect mogelijk is een louter interparlementair samenwerkingsakkoord te sluiten. Zie: L. VAN LOOY, “Het Vlaams Parlement als ‘nationaal parlement’ in de Europese Unie (Ceci n’est pas une fiction)”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2007, 43.

²⁶³ Adv.RvS 44.028/AV bij het wetsontwerp van 29 februari 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, 365, voetnoot 5.

²⁶⁴ Zie: L. VAN LOOY, “Het Vlaams Parlement als ‘nationaal parlement’ in de Europese Unie (Ceci n’est pas une fiction)”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2007, 43. Wat dat betreft, lijkt Van Looy's tweede argument voor de principiële geldigheid van het interparlementaire samenwerkingsakkoord nog sterker dan het argument dat de auteur put uit artikel 48bis BWHI.

²⁶⁵ Adv.RvS 37.954/AV, 37.970/AV, 37.977/AV en 37.978/AV bij het Wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, en met Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004, *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 1091/1, 543.

samenwerkingsakkoord ten minste een duidelijk aangrijpingspunt hebben gegeven. Bovendien – en op het gevaar af te speculeren – zou de Raad van State misschien meer geneigd zijn geweest om een duidelijk standpunt in te nemen.

60. Van meer fundamentele aard is de vraag of het samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 überhaupt enige juridische waarde kan worden toegedicht. Dat lijkt alvast bijzonder twijfelachtig en wel om drie redenen. Ten eerste kwam het akkoord tot stand in de schoot van de Conferentie van de voorzitters van de zeven wetgevende assemblees (C7A). De C7A beperkt zich in principe tot het informeel uitwisselen van gedachten, met als gevolg dat de overgrote meerderheid van de deelnemende voorzitters zich niet kon beroepen op een uitdrukkelijk onderhandelingsmandaat²⁶⁶. Meer nog, het samenwerkingsakkoord werd nadien enkel in de plenaire vergadering van het Vlaams parlement besproken en goedgekeurd. Nochtans houdt het samenwerkingsakkoord in kwestie wederzijdse verplichtingen in voor alle betrokken partijen, hetgeen enkel te verantwoorden valt voor zover alle parlementen er bij wet, respectievelijk decreet, mee hebben ingestemd²⁶⁷. Ten tweede betreft het samenwerkingsakkoord, zoals hoger reeds is gebleken, de Raad van State bij betwistingen over de bevoegdheid van de parlementen om zich te mengen in het subsidiariteitsdebat. Dat veronderstelt een wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, hetgeen het samenwerkingsakkoord ook ootmoedig toegeeft²⁶⁸. Tot op heden is er evenwel nog geen sprake van een dergelijke wetswijziging, zodat de adviserende rol van de Raad van State in deze vooralsnog virtueel blijft. Ten derde mag niet uit het oog worden verloren dat het samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 werd gesloten met het oog op de inwerkingtreding van het Constitutionele Verdrag. Beide zouden samen ingang vinden. Aangezien het Constitutionele Verdrag er uiteindelijk niet is gekomen, is ook het daaraan verbonden samenwerkingsakkoord technisch gezien niet werkzaam. Toch wordt het bewuste samenwerkingsakkoord vandaag in de praktijk, alvast gedeeltelijk, toegepast en dat op basis van de overgangsbepaling waarmee het akkoord werd beëindigd en waarin de parlementen, in

²⁶⁶ L. VAN LOOY, “Het Vlaams Parlement als ‘nationaal parlement’ in de Europese Unie (Ceci n’est pas une fiction)”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2007, 44.

²⁶⁷ Artikel 92bis, §1, tweede lid BWHI. Zie ook: Adv.RvS 44.028/AV bij het wetsontwerp van 29 februari 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, 365.

²⁶⁸ Samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geparafeerd te Brussel op 19 december 2005, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2005-06, nr. 628/1, voetnoot 1.

afwachting van de inwerkingtreding van het Constitutionele Verdrag, wordt opgedragen “nu reeds de nodige maatregelen om de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (en de informatie-uitwisseling hieromtrent) te organiseren”²⁶⁹. Het bovenstaande in acht genomen, lijkt zowel de conclusie van Van Looy als de bemerking van de Raad van State verdedigbaar. De eerste beschouwt het samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 als een eerder politiek dan juridisch bindend akkoord²⁷⁰. De tweede pleit eens te meer voor een juridisch geldige en werkzame regeling, bij voorkeur op basis van een uitdrukkelijk in de BWHI opgenomen bepaling²⁷¹.

3.4.3. Regionale belangen in het nationale parlement ...

61. Onderhand is duidelijk dat, voor zover de Europeesrechtelijke institutionele positie van de nationale parlementen al in vraag werd gesteld, de regionale volksvergaderingen in Europa – en meer bepaald in het Verdrag van Lissabon – alvast formeel gezien enigszins stiefmoederlijk behandeld worden. Bijgevolg zijn subnationale assemblees, willen ze in Europa enige indruk maken, aangewezen op de nationale rechtsorde. Het Belgische samenwerkingsmodel biedt daarvan een extreem, maar uitstekend voorbeeld²⁷². Hoewel doorgaans minder ver doorgedreven, zijn ook in de andere lidstaten wier deelgebieden zich op een zekere graad van autonomie kunnen beroepen, mechanismen ingebouwd om die deelgebieden bij het Europese beleid te betrekken. Net als dat het geval was bij de deelname van de nationale parlementen aan het Europese beleid, veronderstelt het daadwerkelijk participeren van een regionaal parlement aan het Europese besluitvormingsproces noodzakelijk het ontvangen én verwerken van de relevante beleidsinformatie²⁷³. Nu het protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, dat het recht op informatie van de nationale parlementen vanwege de Europese instellingen incorporeert, zich niet uitspreekt over de reikwijdte van het begrip nationaal parlement, kunnen subnationale parlementen niet *per se* enig recht op directe Europese beleidsinformatie laten gelden. Dat

²⁶⁹ Samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geparafeerd te Brussel op 19 december 2005, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2005-06, nr. 628/1.

²⁷⁰ L. VAN LOOY, “Het Vlaams Parlement als ‘nationaal parlement’ in de Europese Unie (Ceci n’est pas une fiction)”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2007, 44.

²⁷¹ Adv.RvS 44.028/AV bij het wetsontwerp van 29 februari 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, 366.

²⁷² Zie *supra*, randnummers 55-60.

²⁷³ Zie *supra*, randnummer 35.

laatste is enkel het geval voor zover het regionale parlement in kwestie door het nationale niveau als dusdanig worden erkend en zelfs dan is het maar de vraag of de Europese instellingen – en met name de Commissie – die nationaalrechtelijke kwalificatie aanvaarden²⁷⁴. Enkel in België, Oostenrijk, Duitsland, Finland²⁷⁵ en Portugal²⁷⁶ is het recht van de deelstaatarlamenten op die informatie grondwettelijk verankerd. In de overige, geregionaliseerde staten geldt een gelijkaardig informatierecht voor de deelgebieden, zij het in Italië geregeld per gewone wet en in Spanje en het Verenigd Koninkrijk vastgelegd op niet-wettelijke wijze²⁷⁷.

62. Bij nader inzien blijken de regionale parlementen in Europa op twee manieren enige invloed te kunnen uitoefenen, hetzij indirect, hetzij op meer directe wijze²⁷⁸. In de eerste plaats kunnen regionale parlementairen hun collega's in het nationale parlement proberen te overtuigen van het nut of zelfs van de noodzaak, om de regionale belangen te onderschrijven en ook actief te ondersteunen. Hoewel het niet ondenkbaar is dat regionale belangen indirect worden gepromoot via informeel overleg tussen de verschillende politieke niveaus, beschikken de regio's ook over een geïnstitutionaliseerde vorm van indirecte beïnvloeding door hun vertegenwoordiging in de – nationale – eerste kamer of senaat²⁷⁹. De sterkte van dat systeem hangt af van de mate waarin de senaat in kwestie zich op Europees vlak kan én wil profileren. Dat is niet zo vanzelfsprekend, precies omdat de senaat als hoogste kamer van het parlement – in tegenstelling tot wat haar naam doet vermoeden – doorgaans een aan de tweede kamer ondergeschikte rol vervult²⁸⁰. Bovendien blijken er, wat de Europese activiteitsgraad van de senaat in de federale en geregionaliseerde EU-lidstaten betreft, aanzienlijke verschillen te bestaan. Terwijl de Duitse *Bundesrat* en het Engelse *House of Lords* door Auel en Tacea worden aangeduid als sterke Europese spelers en ook de Italiaanse

²⁷⁴ Zie *supra*, randnummer 57 en P. VAN NUFFEL, “Does EU decision-making take into account regional interests?” in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 13.

²⁷⁵ Section 58 Act on the autonomy of Åland, nr. 1991/1144, 16 augustus 1991, goedgekeurd door de Finse *Eduskunta* in ‘constitutional order’ (<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf>).

²⁷⁶ Artikel 229, tweede lid Constitución Portuguesa del 2 de abril de 1976, http://centros5.pntic.mec.es/ies.manuela.malasana/otros_servicios/ampliacion/ue25/portugal/portugal.pdf.

²⁷⁷ N. SKOUTARIS, “The role of sub-state entities in the EU decision-making processes: a comparative constitutional law approach” in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 4-6;

²⁷⁸ P. VAN NUFFEL, “Does EU decision-making take into account regional interests?” in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union. Modern studies in European law*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 6-7.

²⁷⁹ N. SKOUTARIS, “The role of sub-state entities in the EU decision-making processes: a comparative constitutional law approach” in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 7-12.

²⁸⁰ R. ERGEC, “Institutionele analyse van het federalisme” in A. ALEN, F. DELMARTINO en J. BEAUFAYS (eds.), *Federalisme. Staatskundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 53.

Senato della Repubblica, op basis van het aantal adviezen dat hij uitbrengt, als eerder sterk kan worden beschouwd, blijkt dat veel minder het geval voor de Spaanse en de Belgische senaat²⁸¹. Hoe dan ook, de indirecte promotie van regionale belangen via de nationale politiek biedt de regio's geen garantie dat hun belangen ook daadwerkelijk op Europees niveau ingang zullen vinden.

63. Eenzelfde conclusie dringt zich op met betrekking tot het nieuwe vroegtijdige waarschuwingsmechanisme. Het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid schrijft weliswaar voor dat de nationale parlementen hun regionale tegenhangers met wetgevingsbevoegdheid zullen consulteren alvorens een definitief subsidiariteitsadvies uit te brengen²⁸², maar die consultatieplicht wordt verder niet gespecificeerd en evenmin gesanctioneerd. Net als dat het geval was voor de Europese informatiedoorstroming, wordt de deelname van het subnationale niveau gewaarborgd in het interne recht. Ook hier spant België de kroon. Het Belgische subsidiariteitsregime is immers het enige waarin de parlementen van de deelstaten op voet van gelijkheid staan met hun nationale tegenhanger²⁸³. De regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden van de andere lidstaten moeten het over het algemeen met veel minder stellen. Weliswaar belet niets een regionaal parlement om een formeel standpunt in te nemen over de verenigbaarheid van een ontwerp van Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel en dat standpunt vervolgens ook kenbaar te maken aan het nationale parlement en zelfs rechtstreeks aan de Europese instellingen²⁸⁴. Die regionale subsidiariteitsmoties zijn evenwel geenszins bindend voor de Europese, dan wel nationale bestemmingen ervan. Op de keper beschouwd, zijn er in de zeven overige gefederaliseerde of geregionaliseerde lidstaten²⁸⁵ drie soorten machinaties in zwang die het de respectievelijke, regionale assemblees enigszins mogelijk maken zich in het subsidiariteitsdebat te mengen. In het Duitse staatsbestel ligt het accent, wat

²⁸¹ K. AUDEL en A. TACEA, "Fighting back and if yes, how? Measuring parliamentary strength and activity in EU affairs", Paper gepresenteerd tijdens de derde biënnale van de European Union Studies Association, Baltimore, 9-11 mei 2013, 24.

²⁸² Artikel 6, eerste lid Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

²⁸³ P. SCHMITT, T. RUYS en A. MARX, *The subsidiarity early warning system of the Lisbon Treaty. The role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2013, 100.

²⁸⁴ Dat laatste is echter zelden het geval. Zie: P. SCHMITT, T. RUYS en A. MARX, *The subsidiarity early warning system of the Lisbon Treaty. The role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2013, 102.

²⁸⁵ België, dat eerder besproken werd, wordt hier enigszins buiten beschouwing gelaten.

dat betreft, bij de *Bundesrat*. Geconcipieerd als een zuivere tweede statenkamer²⁸⁶, vormt de Duitse *Bundesrat* immers de spreekbuis van de zestien Duitse *Länder*. Die vaststelling volstaat niet om de Duitse *Landesparlamente* in het subsidiariteitstoezicht enige rol van betekenis toe te dichten. De *Bundesrat* wordt immers bevolkt door afgevaardigden van de deelstaatregeringen, eerder dan de deelstaatparlementen. Enkele deelstaatregeringen hebben zich evenwel uitdrukkelijk geëngageerd om de subsidiariteitsbijdragen van hun respectievelijke parlementen minstens in overweging te nemen²⁸⁷. In andere lidstaten worden eventuele regionale subsidiariteitsbijdragen op nationaal niveau verzameld en als bijlage bij het nationale subsidiariteitsadvies aan de Europese instellingen gezonden. Dat is het geval in Finland en Portugal, maar ook in Spanje, het Verenigd Koninkrijk en België. Enkele regionale parlementen kunnen ten slotte hun nationale tegenhangers de instructie geven om een subsidiariteitsonderzoek te starten. Dat geldt met name voor de *Lagting* van de Finse autonome regio Åland en in mindere mate voor de Spaanse regionale parlementen en de Duitse deelstaatparlementen²⁸⁸.

3.4.4. ... en in Europa

64. De regionale parlementen kunnen hun belangen ten slotte ook op meer directe wijze Europa trachten binnen te loodsen. Ten eerste werd reeds gewezen op de verplichting van de Commissie om, alvorens een wetgevend initiatief te lanceren, de impact daarvan af te toetsen bij alle betrokken partijen²⁸⁹. Voor zover een Commissievoorstel betrekking heeft op geregionaliseerde aangelegenheden, lijkt het bijgevolg logisch dat de bevoegde regio's bij die *impact assessment* zullen worden betrokken. Het belang van dit eerste directe kanaal mag niet overschat worden. Het blijft immers de Commissie die uiteindelijk bepaalt bij wie ze te rade gaat en wat ze vervolgens met het resultaat van die bevraging doet. Ten tweede bestaat sinds het weglaten van de uitdrukkelijke verwijzing naar het nationale karakter van de leden van de

²⁸⁶ S. RIALS, *Destin du fédéralisme*, Parijs, LGDJ, 1986, 13. De Duitse *Bundesrat* vertegenwoordigt dan ook één van de twee stemmen die het subsidiariteitsprotocol aan elk nationaal parlement toekent.

²⁸⁷ De Duitse deelstaat Baden-Württemberg gaat daarin het verst. De grondwet van de deelstaat in kwestie stelt het deelstaatparlement immers in staat het standpunt dat zijn regering zal vertolken in de *Bundesrat* te bepalen. Tenzij de regering kan aantonen dat een afwijking van het door het deelstaatparlement afgeleverde mandaat kadert in het belang van de deelstaat, mag van het parlementaire standpunt niet afgeweken worden. Dat is niet het geval in Oostenrijk, waar de *Bundesrat* nochtans ook fungeert als een zuivere tweede statenkamer. De rol van de Oostenrijkse regionale parlementen in het subsidiariteitstoezicht lijkt dan ook kleiner dan die van (enkele van) de Duitse regionale parlementen.

²⁸⁸ P. SCHMITT, T. RUYTS en A. MARX, *The subsidiarity early warning system of the Lisbon Treaty. The role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2013, 101-103.

²⁸⁹ Zie *supra*, randnummer 20. Zie ook: artikel 2 Protocol van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

Raad in het Verdrag van Maastricht minstens de mogelijkheid om ook regionale regeringsleden naar de Raad te sturen²⁹⁰. Met de wetenschap dat de samenstelling van de Raad wisselt naargelang de te behandelen materie en elke lidstaat luidens artikel 16, tweede lid VEU slechts één minister-met-stemrecht in de Raad mag afvaardigen, werden in de voornoemde lidstaten staatkundige afspraken gemaakt²⁹¹. Ook hier bleek het Belgische Staatsrecht eerder reeds exemplarisch²⁹². Ten derde wordt het regionale en lokale niveau vertegenwoordigd door het Comité van de Regio's, dat is samengesteld uit afgevaardigden 'van de regionale en lokale gemeenschappen die in een regionaal of lokaal lichaam gekozen zijn of politiek verantwoording verschuldigd zijn aan een gekozen vergadering'²⁹³. De rol van het Comité beperkt zich evenwel tot het verlenen van advies en zulks wanneer de Verdragen daarin voorzien²⁹⁴, als de Europese instellingen daarom verzoeken of, voor zover ze dat dienstig acht, op eigen initiatief. Die principieel consultatieve functie kent één uitzondering. Het Comité van de Regio's kan immers uit eigen naam beroep aantekenen bij het Europese Hof van Justitie wegens een schending van het subsidiariteitsbeginsel, ten minste voor zover het een wetgevingshandeling betreft die door de Verdragen aan het advies van het Comité werd onderworpen²⁹⁵.

4. DE ROL VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN IN HET AANSCHIJN VAN DE EUROPA 2020-STRATEGIE

4.1. Europa in een veranderende context: van Lissabon naar Europa 2020

65. Het Europese integratieproces kan niet losgekoppeld worden van de context waarin het zich voltrekt en die evolueert in sneltreintempo. Wil de Unie zich niet laten inhalen door de sociaaleconomische realiteit, dan rest haar geen andere keuze dan mee te evolueren. Diezelfde

²⁹⁰ Al geldt dat slechts voor een beperkt aantal regio's, zodat de boutade 'a Europe of some regions' weer in zicht komt. Zie: N. SKOUTARIS, "The role of sub-state entities in the EU decision-making processes: a comparative constitutional law approach" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 13 en P. VAN NUFFEL, "Does EU decision-making take into account regional interests?" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 7 met verwijzing naar F. EGGERMONT, "In the name of democracy: the external representation of the regions in the Council" in C. PANARA en A. DE BECKER (eds.), *The role of the regions in EU governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 4-5.

²⁹¹ N. SKOUTARIS, "The role of sub-state entities in the EU decision-making processes: a comparative constitutional law approach" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 13 e.v.

²⁹² Zie *supra*, randnummer 56.

²⁹³ Artikel 300, derde lid VWEU.

²⁹⁴ N. SKOUTARIS, "The role of sub-state entities in the EU decision-making processes: a comparative constitutional law approach" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 18.

²⁹⁵ Artikel 8, tweede lid Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van 13 december 2007, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

redenering is al terug te vinden in de conclusies van de Europese Raad van 23 en 24 maart 2000, gehouden in Lissabon, met als resultaat een strategisch meerjarenplan, dat de Unie in tien jaar tijd zou omturnen tot “de meest competitieve en dynamische door kennis aangedreven economie ter wereld, in staat om op duurzame wijze te groeien en dat aan de hand van meer en betere jobs, een grotere sociale samenhang en een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu”²⁹⁶. De ambities van de zogeheten Lissabonstrategie bleken echter al snel te steil. Na een al aarzelende start²⁹⁷, was de balans bij het opmaken van het eindrapport in 2010 overwegend negatief²⁹⁸. Aan het eind van 2009 was het Bruto Binnenlands Product (BBP) gemiddeld met 4% gekrompen, vertoonden de overheidsfinanciën tekorten die opliepen tot 7% en bedroeg de werkloosheidsgraad bijna 10%²⁹⁹. Een veelheid aan doelstellingen, onduidelijkheid over de prioriteiten, een gebrekkige coördinatie en het ontbreken van de politieke wil om een en ander te implementeren, maakten

²⁹⁶ De Europese Raad van 23 en 24 maart, gehouden in Lissabon betekende het startschot van de eerste formele Europese meerjarenstrategie (<http://www.europarl.europa.eu/summits.htm>). Het besef dat de stokkende Europese groei en de ontwikkelingsachterstand ten aanzien van de Verenigde Staten grotendeels een gevolg was van de Europese economische en sociale rigiditeit bestond nochtans al langer. Zie: D. NATALI, “The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the crisis in between”, European Social Observatory, 2010, http://www.ose.be/files/publication/2010/Natali_2010_Lisbon%20StrategyEU2020&Crisis.pdf, 5; Mededeling van de Europese Commissie aan de Europese Voorjaarsraad betreffende ‘Samen werken aan werkgelegenheid en groei’. Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie, 2 februari 2005, COM(2005) 24, 3-4.

²⁹⁷ Na de eerste tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie, daterend uit 2005, beschreef de Commissie de eerste resultaten als hooguit wisselend. Zie: Mededeling van de Europese Commissie aan de Europese Voorjaarsraad betreffende ‘Samen werken aan werkgelegenheid en groei’. Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie, 2 februari 2005, COM(2005) 24, 3; J. PISANI-FERRI en A. SAPIR, “Last exit to Lisbon”, Bruegel working paper, maart 2006, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/29-last-exit-to-lisbon>, 1 en 5.

²⁹⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie houdende evaluatie van de Lissabonstrategie, 2 februari 2010, SEC(2010) 114, 3-8; J. VERO, “From the Lisbon Strategy to Europe 2020: the statistical landscape of the education and training objectives through the lens of the capability approach”, *Social Work and Society* 2012, 1-6; S. BORRÁS en C.M. RADELLI, “The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy” in S. BORRÁS en C.M. RADELLI (eds.), *The politics of the Lisbon Agenda. Governance architectures and domestic usages of Europe*, New York, Routledge, 2012, 3.

²⁹⁹ D. NATALI, *The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the crisis in between*, European Social Observatory, 2010, http://www.ose.be/files/publication/2010/Natali_2010_Lisbon%20StrategyEU2020&Crisis.pdf, 5; Werkdocument van de diensten van de Commissie van 2 februari 2010, *Evaluatie van de Lissabonstrategie*, SEC(2010) 114, 2-3. In een poging aan die verzuchtingen tegemoet te komen werd de Lissabonstrategie tot tweemaal toe heropgestart. Aanvankelijk leek de tweevoudige relance vruchten af te werpen. Wat de Europese arbeidsmarkt betreft, werd in 2007 nog een participatiegraad van 66% en een werkloosheidsgraad van slechts 7% gerapporteerd, terwijl het Bruto Binnenlands Product van de EU-27 gemiddeld net geen 3% aangroeide, cijfers die relatief dicht aanleunen bij de Lissabondoelstellingen. Zie: Mededeling van de Europese Commissie aan de Europese Voorjaarsraad betreffende ‘Samen werken aan werkgelegenheid en groei’. Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie, 2 februari 2005, COM(2005) 24 en EUROPESE RAAD, *Conclusies van het voorzitterschap*, 20 mei 2008, 7652/1 REV 1; Werkdocument van de diensten van de Commissie van 2 februari 2010, *Evaluatie van de Lissabonstrategie*, SEC(2010) 114. In de oorspronkelijke Lissabonstrategie werd een tewerkstellingsgraad van 70% vooropgesteld. In 2008 – aan de vooravond van de crisis – kon de Unie een participatiegraad van 66% voorleggen, terwijl de tewerkstellingsgraad in 2000 nog maar 62% bedroeg.

van de Lissabonstrategie in zekere zin een kroniek van een aangekondigd falen³⁰⁰. Anderzijds kon niemand voorzien dat de Europese Unie ten prooi zou vallen aan een quasi-wereldwijde recessie, die begon als een bankencrisis, maar zich nadien razendsnel uitbreidde tot een macro- en micro-economische, financiële en budgettaire crisis³⁰¹.

66. Het klimaat waarin de Europa 2020-strategie, de opvolgstrategie van het al bij al mislukte Lissabonproject, in het voorjaar van 2010 ingang vond, valt weinig te benijden³⁰². De geestelijke vaders van de nieuwe Europa 2020-strategie waren zich terdege bewust van de zware erfenis die de Lissabonstrategie naliet. Dat mag in de eerste plaats blijken uit de meer bescheiden ambities die de Europa 2020-strategie koestert. In zijn inleiding bij de uiteindelijke tekst maakt Commissievoorzitter Barroso een prioriteit van het wegraken uit de crisis om vervolgens op een slimme, duurzame en inclusieve manier verder te groeien. 's Werelds meest competitieve speler worden is – althans expliciet – even niet meer aan de orde³⁰³. In de tweede plaats werd getracht de Europa 2020-strategie te voorzien van een duidelijker en enigszins afgeslankt conceptueel kader³⁰⁴.

4.1.1. Europa 2020 sensu stricto: een thematische aanpak

67. De praktische vertaling van de Europa 2020-ambities is tweeledig en omvat enerzijds het uitbouwen van een economie die niet enkel gebaseerd is op kennis en doordrongen van innovatie, maar ook efficiënt omspringt met de beschikbare middelen, het milieu in acht neemt en competitief is. Anderzijds worden de pijlen gericht op het opdrijven van de Europese tewerkstellingsgraad, hetgeen op zijn beurt de sociale en territoriale samenhang moet vergroten³⁰⁵. Die dubbele doelstelling wordt verder geconcretiseerd in vijf

³⁰⁰ J. PISANI-FERRI en A. SAPIR, “Last exit to Lisbon”, Bruegel working paper, maart 2006, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/29-last-exit-to-lisbon>, 5-6, met verwijzing naar het rapport-Kok (X., *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, rapport van de High Level Group, november 2004, http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html, 16-17).

³⁰¹ D. GROS en F. ROTH, *The Europe 2020 strategy. Can it maintain the EU's competitiveness in the world*, Centre for European Policy Studies, Brussel, 2012, 7.

³⁰² Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2014) 130, 3; A. BONGARDT en F. TORRES, “The Competitiveness rationale, sustainable growth and the need for enhanced economic coordination”, *Intereconomics* 2010, 136-137.

³⁰³ Mededeling van de Commissie, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020.

³⁰⁴ S. BERGLUND, “Europa 2020. Een betere strategie voor economische groei?”, *Internationale Spectator* 2010, 537-540.

³⁰⁵ A. BONGARDT en F. TORRES, “The Competitiveness rationale, sustainable growth and the need for enhanced economic coordination”, *Intereconomics* 2010, 136-137.

domeinspecifieke streefcijfers, waarin overigens wel nog steeds ambitie doorschemert³⁰⁶. Zo rekent de Europa 2020-strategie erop dat in 2020 respectievelijk 75% van de bevolking tussen 20 en 64 jaar oud aan het werk zal zijn; gemiddeld 3% van het BBP zal worden geïnvesteerd in onderzoek en ontwikkeling; de gekwantificeerde “20/20/20” klimaat- en energiedoelen zullen worden bereikt; het aantal voortijdige schoolverlaters minder zal bedragen dan 10%, terwijl minstens 40% van de jongeren een diploma van het voortgezet onderwijs zal kunnen voorleggen en ten slotte 20 miljoen mensen minder onder de armoedegrens zullen leven³⁰⁷. Parallel aan het hier geciteerde doelstellingenkwintet werden aan de Europa 2020-strategie zeven taakpakketten toegevoegd, met enige zin voor dramatiek bestempeld als vlaggenschipinitiatieven³⁰⁸. Die zeven vlaggenschipinitiatieven laten zich het best omschrijven als thematisch gerangschikte verbijzonderingen van de vijf doelstellingen, waarvan eerder reeds sprake. Toch mag hun belang niet onderschat worden. Louter inhoudelijk gezien lijkt de toegevoegde waarde van de vlaggenschipinitiatieven eerder beperkt, al vestigen ze wel de aandacht op tere punten en mogelijke struikelblokken in de beleidsdomeinen waarin de Europa 2020-strategie wil ingrijpen. De grootste verdienste van de vlaggenschipinitiatieven is echter hun ruimdenkende benadering van de manier waarop de Europa 2020-strategie moet uitgevoerd worden³⁰⁹. Elk van de zeven initiatieven bevat immers concrete opdrachten en dat zowel voor de betrokken Europese actoren – met name de Commissie – als voor de nationale overheden en benadrukt zodoende het belang van een doorgedreven institutionele samenwerking tussen de verschillende niveaus van de Unie bij het waarmaken van de Europa 2020-ambities.

68. Anders dan het geval was ten tijde van de Lissabonstrategie, die één reeks doelstellingen naar voor schoof, waaraan alle lidstaten zich ongeacht hun specifieke beginsituatie dienden te houden, hanteert de Europa 2020-strategie een aanpak op maat. Meer bepaald worden de lidstaten verondersteld jaarlijks een nationaal hervormingsprogramma op te stellen³¹⁰. Die

³⁰⁶ C. BARNARD, “EU social policy: from employment law to labour market reform” in P. CRAIG en G. DE BURCA (eds.), *The evolution of EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 685; D. GROS en F. ROTH, *The Europe 2020 strategy. Can it maintain the EU’s competitiveness in the world*, Centre for European Policy Studies, Brussel, 2012, 89.

³⁰⁷ Mededeling van de Commissie, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, 3.

³⁰⁸ Het gaat meer bepaald om: “Innovatieve Unie”, “Jongeren in beweging”, “Een digitale agenda voor Europa”, “Efficiënt gebruik van hulpbronnen”, “Industriebeleid in een tijd van mondialisering”, “Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen” en een “Europees platform tegen armoede”. Zie: Mededeling van de Commissie, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020, 3.

³⁰⁹ P. HEUSE en H. ZIMMER, “The Europe 2020 strategy”, *Economic Review* 2011, 22.

³¹⁰ A. BONGARDT en F. TORRES, “The Competitiveness rationale, sustainable growth and the need for enhanced economic coordination”, *Intereconomics* 2010, 138.

hervormingsprogramma's bevatten een veelheid aan informatie met betrekking tot de nationale implementatie van de Europa 2020-strategie³¹¹. Van bijzonder belang hier is echter dat nationale hervormingsprogramma's de vertaling zijn van de Europa 2020-themata in realistische nationale (deel)doelstellingen³¹². Dat laatste biedt niet enkel het voordeel dat de verschillende achtergrond en met name de verschillende uitgangspositie van de lidstaten in rekening kan worden gebracht, het laat bovendien toe het nationale Europa 2020-beleid af te toetsen aan het beoogde vijfledige eindresultaat alsook aan de tussentijdse prestaties van andere lidstaten om vervolgens waar en voor zover nodig bij te sturen³¹³.

69. Het maatwerk van de Europa 2020-strategie verdient bijval, te meer omdat een *one size fits all*-aanpak in het verleden al onwerkzaam is gebleken³¹⁴. Nochtans biedt ook het Europa 2020-project geen garantie op succes. Er mag immers niet uit het oog worden verloren dat de zeggenschap van de Unie in de beleidsdomeinen, waarin de nieuwe groeistrategie vooruitgang beoogt, beperkt is. De Unie begeeft zich met de Europa 2020-strategie grotendeels op het terrein van de gedeelde bevoegdheden *ex* artikel 4, tweede lid VWEU³¹⁵. Dat is enkel anders wat betreft de quota inzake voortijdige schoolverlaters en diploma's van het voortgezet onderwijs die kaderen in het domein onderwijs, beroepsopleiding, jongeren (en sport) en waarin de rol van de Unie wordt herleid tot het ondersteunen, coördineren of aanvullen van het optreden van de lidstaten³¹⁶. Precies in die gevallen laat het subsidiariteitsbeginsel zich het sterkst gevoelen, hetgeen het de Unie *de facto* onmogelijk maakt een dwingend juridisch kader te installeren³¹⁷. Om de doelstellingen, vervat in de nieuwe Europese groeistrategie, te

³¹¹ Zie *infra*, randnummer 71.

³¹² Voorstel van de Commissie, 27 april 2010 voor een Besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. Deel II van de geïntegreerde richtsnoeren van Europa 2020, COM(2010) 193, 2-3.

³¹³ S. BERGLUND, "Europa 2020. Een betere strategie voor economische groei?", *Internationale Spectator* 2010, 536; P. HEUSE en H. ZIMMER, "The Europe 2020 strategy", *Economic Review* 2011, 30-31.

³¹⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie houdende evaluatie van de Lissabonstrategie, 2 februari 2010, SEC(2010) 114, 19.

³¹⁵ Artikel 4, tweede lid VWEU vermeldt – in relevant onderdeel – als gedeelde bevoegdheden: het sociaal beleid, de economische, sociale en territoriale samenhang en het milieu. Het derde lid van datzelfde artikel voegt daaraan toe dat de Unie bevoegd is op te treden op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte en met name programma's vast te stellen en uit te voeren. Een en ander belet de lidstaten evenwel niet hun eigen bevoegdheden uit te voeren. Artikel 5 VWEU stelt de Raad in de mogelijkheid om globale richtsnoeren vast te stellen en dat zowel voor het economisch beleid, als voor het werkgelegenheidsbeleid binnen de Unie.

³¹⁶ Artikel 6, (e) VWEU.

³¹⁷ In de materie die niet onder haar exclusieve bevoegdheid valt, laat het subsidiariteitsbeginsel de Unie slechts toe om op te treden indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt (artikel 5, derde lid VEU en *supra*, randnummer 29). Zie ook: P. CRAIG, "Institutions, power and institutional balance" in P. CRAIG en G. DE BURCA (eds.), *The evolution of EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 59-60.

bereiken, hanteert de Unie bijgevolg – noodgedwongen – de fluwelen handschoen³¹⁸. Het zijn bovendien de lidstaten die in de eerste plaats zelf verslag uitbrengen over hun prestaties of over het gebrek daaraan. De informatie die zodoende wordt verzameld, moet hen ten slotte in staat stellen om praktische ervaringen uit te wisselen en elkaar te beoordelen³¹⁹. Hoe men het echter ook keert of draait, de doelstellingen, vervat in de *soft law*-bepalingen van de Europa 2020-strategie, binden de lidstaten niet³²⁰. Het sanctioneren van achterop hinkende lidstaten blijft aldus noodgedwongen beperkt tot een veredelde vorm van *naming and shaming*, die weliswaar enige politieke druk kan genereren, maar strikt juridisch gezien weinig haar op de tanden heeft³²¹. Die laatste vaststelling kent evenwel een belangrijke uitzondering. De referentiewaarden voor de uitstoot van broeikasgassen en die voor het gebruik van hernieuwbare energie, beide onderdelen van de eerder vermelde “20/20/20” klimaat- en energiedoelstellingen zijn immers wel juridisch bindend. De verklaring daarvoor moet gezocht worden in de overname van de klimaatdoelstellingen in Europese rechtshandelingen met een wetgevend en bijgevolg dwingend karakter³²². Uit het bovenstaande mag blijken dat

³¹⁸ Daarbij lijkt de Europa 2020-strategie grotendeels voort te borduren op de open coördinatiemethode, die ten tijde van de Lissabonstrategie door de Europese Raad naar voren werd geschoven om met name het sociale beleid van lidstaten zoveel als mogelijk op elkaar af te stemmen, zonder daarbij hun beleidsautonomie al te zeer te doorkruisen. Zie: A. BONGARDT en F. TORRES, “The Competitiveness rationale, sustainable growth and the need for enhanced economic coordination”, *Intereconomics* 2010, 147; E. BARCEVICIUS, J.T. WEISHAAPT en J. ZEITLIN, “Tracing the social OMC from its origins to Europe 2020” in E. BARCEVICIUS, J.T. WEISHAAPT en J. ZEITLIN (eds.), *Assessing the open method of coordination. Institutional design and national influence of EU social policy coordination*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, 39 e.v.; P. CRAIG, “Institutions, power and institutional balance” in P. CRAIG en G. DE BURCA (eds.), *The evolution of EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 63.

³¹⁹ P. HEUSE en H. ZIMMER, “The Europe 2020 strategy”, *Economic Review* 2011, 29.

³²⁰ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2014) 130, 15; S. BERGLUND, “Europa 2020. Een betere strategie voor economische groei?”, *Internationale Spectator* 2010, 540.

³²¹ C. BARNARD, “EU social policy: from employment law to labour market reform” in P. CRAIG en G. DE BURCA (eds.), *The evolution of EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 685; S. BERGLUND, “Europa 2020. Een betere strategie voor economische groei?”, *Internationale Spectator* 2010, 536 en 540; D. NATALI, “The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the crisis in between”, European Social Observatory, 2010, http://www.ose.be/files/publication/2010/Natali_2010_Lisbon%20StrategyEU2020&Crisis.pdf, 18-19.

³²² Het gaat hier om het zogenaamde klimaat- en energiepakket dat vorm heeft gekregen in Richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad nr. 2009/28/EC, 23 april 2009 inzake de bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, *Pb.L.* 5 juni 2009, 140/16 en Beschikking van het Europees Parlement en de Raad nr. 406/2009/EG, 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun uitstoot van broeikasgassen te verminderen met het oog op het voldoen aan de Uniedoelstellingen inzake de uitstoot van broeikasgassen, *Pb.L.* 5 juni 2009, 140/136. Klaarblijkelijk ligt de Europese samenwerking met betrekking tot het klimaat bij de lidstaten minder gevoelig dan bijvoorbeeld het gezamenlijk vaststellen van doelstellingen inzake onderwijs of armoedebestrijding. Zie: S. BERGLUND, “Europa 2020. Een betere strategie voor economische groei?”, *Internationale Spectator* 2010, 537-540; Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s van 5 maart 2014 inzake de tussenopname van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, COM(2014) 130, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020_stocktaking_nl.pdf; D. GROS en F. ROTH, *The Europe 2020 strategy. Can it maintain the EU’s competitiveness in the world*, Centre for European Policy Studies, Brussel, 2012, 70.

de Europa 2020-strategie – althans wat haar thematische kern betreft – in grote mate teert op het voluntarisme van de lidstaten.

4.1.2. Europa 2020 *sensu lato*: een versterkt economisch keurslijf

70. Het welslagen van de Europa 2020-strategie is niet enkel sterk afhankelijk van de mate waarin de lidstaten zich de 2020-doelstellingen eigen willen maken, ze moeten daar in de eerste plaats ook toe in staat zijn. De duurzame, slimme en inclusieve sociaaleconomische groei die de Europa 2020-strategie van de lidstaten verwacht, vergt van die laatste immers een forse investering en dat terwijl diezelfde lidstaten zich nog volop aan het herstellen zijn van de crisis en de naweeën ervan³²³. Het is die enigszins paradoxale vaststelling die de Commissie ertoe heeft gebracht het zogenaamd Europees Semester in het leven te roepen³²⁴. Het Europees Semester moet begrepen worden als een halfjaarlijks werkrooster waarin het thematische luik van de Europa 2020-strategie wordt gekoppeld aan en ondersteund door al bestaande én nog in werking te treden mechanismen voor macro-economisch budgetbeheer³²⁵, in het bijzonder het versterkte Stabiliteits- en Groeipact³²⁶, de nieuwe procedure voor macro-economische onevenwichtigheden³²⁷ en het Euro Plus-pact³²⁸.

71. Het Europees Semester wordt ingeluid door de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie, waarin niet enkel de gerealiseerde vooruitgang met betrekking tot de Europa 2020-strategie in

³²³ N. MOLONEY, “EU financial market regulation after the global financial crisis: “more Europe or more risks?”, *CML Rev.* 2010, 1325-1326.

³²⁴ Persmededeling van de Commissie nr. IP/10/561, 15 mei 2010, *Mastering economic interdependence. Commission proposes reinforced economic governance in the EU* en persmededeling van de Commissie nr. IP/10/859, 30 juni 2010, *EU economic governance: the Commission proposes a reinforced macro-economic, budgetary and structural surveillance*.

³²⁵ N. DE SAEDELEER, “The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?”, *MJ* 2012, 355.

³²⁶ Het oorspronkelijke Stabiliteits- en Groeipact bestond uit twee verordeningen, respectievelijk: Verordening van de Raad nr. 1466/97, 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb.L.* 209, 13 december 1997 en Verordening van de Raad nr. 1467/97, 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *Pb.L.* 209, 2 augustus 1997. Zie ook: M. HEIPERTZ en A. VERDUN, *Ruling Europe. The politics of the Stability and Growth Pact*, New York, Cambridge University Press, 2010, 3 e.v.

³²⁷ Ook de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden is gebaseerd op twee verordeningen, met name: Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1174/2011, 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, *Pb.L.* 306, 23 november 2011 en Verordening van het Europees Parlement en de Raad nr. 1176/2011, 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, *Pb.L.* 306, 23 november 2011.

³²⁸ Conclusions of the heads of state or government of the euro area of 11 March 2011, Brussel, 11 maart 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/119810.pdf. Zie ook *supra*, randnummer 76 en K. ZUREK, “Unions within the Union: contested authority over regulatory responses to the financial crisis in Europe” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL, *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 169.

kaart wordt gebracht, maar ook een inschatting wordt gemaakt van problemen die zich kunnen voordoen bij de implementatie ervan en hoe die het hoofd te bieden³²⁹. De uitkomst van de groeianalyse vormt vervolgens de inzet van een debat in de Raad – met name in diens economische en sociale formaties³³⁰ – en in het Europees Parlement. Een en ander culmineert ten slotte in de besprekingen op de Europese en Sociale Top in de schoot van de Europese Raad³³¹. Nadien is het de beurt aan de lidstaten, die zowel een nationaal hervormingsprogramma als een stabiliteits- en convergentieprogramma opstellen³³². Nationale hervormingsprogramma's zijn driedelig³³³. Zoals reeds is gebleken, bevatten ze in de eerste plaats de nationale doelen die de lidstaten zich in het licht van de Europa 2020-strategie hebben gesteld, alsook de daartoe getroffen en nog te treffen maatregelen. Daarnaast omvatten nationale hervormingsprogramma's ook een budgettair luik, dat een inzicht biedt in de nationale macro-economische situatie. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de wijze waarop de nationale 2020-doelstellingen gerijmd worden met het beschikbare overheidsbudget. In een derde bedrijf wordt ten slotte aangegeven hoe de lidstaten hun regionale en lokale overheden en eventuele andere belanghebbende partijen bij hun Europa 2020-beleid betrekken en op welke wijze over dat beleid gecommuniceerd wordt. In tegenstelling tot de eerder hybride nationale hervormingsprogramma's hebben de nationale stabiliteits- en convergentieprogramma's, respectievelijk opgesteld door de lidstaten die al dan niet de euro als munt hanteren, een louter budgettair karakter³³⁴. Ze schetsen een gedetailleerd beeld van de nationale begrotingstoestand, onmiddellijk gevolgd door de budgettaire middellangetermijnvisie van de lidstaat in kwestie, zij het met het oog op de verdere sanering van de staatskas, dan wel met het oog op het behoud van het macro-economische *status quo*³³⁵.

72. Met het indienen van de nationale hervormings-, stabiliteits- en convergentieprogramma's leggen de lidstaten de bal terug in het kamp van de Unie-instellingen en meer bepaald in dat

³²⁹ P. HEUSE en H. ZIMMER, "The Europe 2020 strategy", *Economic Review* 2011, 31.

³³⁰ Respectievelijk de ECOFIN en de ECOSOC.

³³¹ M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO en G.B. WOLFF, *How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament*, Bruegel working paper nr. 2011/09, 2011, 6.

³³² Artikel 2bis, derde lid, (c) en (d) Verordening van de Raad nr. 1466/97, 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht en de coördinatie van het economische beleid, *Pb.L.* 209, 13 december 2011, zoals gewijzigd bij artikel 1, derde lid Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1175/2011, 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EC) 1466/97 van de Raad inzake de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/12.

³³³ P. HEUSE en H. ZIMMER, "The Europe 2020 strategy", *Economic Review* 2011, 32.

³³⁴ Artikelen 3 en 7 Verordening van de Raad nr. 1466/97, 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht en de coördinatie van het economische beleid, *Pb.L.* 13 december 2011, 209/1.

³³⁵ P. HEUSE en H. ZIMMER, "The Europe 2020 strategy", *Economic Review* 2011, 32.

van de Commissie. Het is immers in eerste instantie de Commissie, die de nationale programma's onderzoekt op hun overeenstemming met de Europese sociaaleconomische groeistrategie. Op basis van haar bevindingen stelt de Commissie vervolgens voor elke lidstaat afzonderlijk aanbevelingen op die ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de Raad (van Ministers) en aan de Europese Raad³³⁶. De Europeesrechtelijke redactie van de aan de lidstaten gerichte aanbevelingen betekent meteen ook het einde van het Europees Semester. Tijdens de tweede helft van het jaar is het dan aan de lidstaten om, rekening houdend met de opmerkingen vanuit Europa, hun nationale programma's in de praktijk om te zetten.

73. De stabiliteits- en convergentieprogramma's bestaan niet bij de gratie van de Europa 2020-strategie, noch van het Europees Semester. Hun juridische grondslag is terug te voeren tot de Verordening van de Raad van 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid. De voornoemde Verordening kadert op haar beurt in het Europese Stabiliteits- en Groeipact³³⁷, dat lange tijd het Europese economische *governance*-model belichaamde³³⁸. Het Europese toezicht op het nationale begrotingsbeleid werd sinds de introductie van de Europa 2020-strategie echter gevoelig versterkt, niet in het minst omdat al snel na de intrede van de Europese schuldencrisis duidelijk werd dat het Stabiliteits- en Groeipact in zijn oorspronkelijke vorm stabiliteit noch groei kon blijven garanderen³³⁹. Het Stabiliteits- en Groeipact werd aangescherpt met vijf verordeningen en één richtlijn, samen het zogeheten *Six Pack*³⁴⁰, nadien aangevuld met twee verordeningen, enigszins voorspelbaar *Two Pack*³⁴¹

³³⁶ E. BONNE en J. DE BLAUWER, "Vlaanderen en de Europa 2020-strategie. Multilevel governance in de praktijk?", *OM* 2012, 24.

³³⁷ Artikelen 3-10 Verordening van de Raad nr. 1466/97, 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht en de coördinatie van het economische beleid, *Pb.L.* 13 december 2011, 209/1.

³³⁸ F. SNYDER, "EMU. Integrations and differentiation: metaphor for European Union" in P. CRAIG en G. DE BURCA (eds.), *The evolution of EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 699-700.

³³⁹ N. DE SAEDELEER, "The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?", *MJ* 2012, 358-362.

³⁴⁰ De *Six Pack*-maatregelen danken hun naam aan het feit dat ze bestaan uit vijf verordeningen en één richtlijn die één geheel vormen, erop gericht de bestaande procedures voor het Europees toezicht op de nationale begrotingen alsook op het macro-economische welzijn van de lidstaten te versterken. De *Six Pack* bestaat meer bepaald uit: Verordening van het Europees Parlement en de Raad nr. 1173/2011, 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/4; Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1174/2011 van 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de controle van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/8; Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1175/2011, 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) 1466/97 van de Raad inzake de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/12; Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1176/2011, 16 november 2011 inzake de preventie en de correctie van macro-economische onevenwichtigheden, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/25; Verordening van de Raad, nr. 1177/2011, 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) 1476/97 over de bespoediging en verduidelijking van de

gedoopt. De Europese economische *governance* werd bovendien in de breedte uitgebouwd, in het bijzonder met de nieuwe procedure voor macro-economische onevenwichtigheden³⁴², het Euro Plus-pact³⁴³ en het Verdrag betreffende stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie³⁴⁴.

74. Het versterkte geheel van Europese economische *governance*-maatregelen, de budgettaire *basso continuo* van de Europa 2020-strategie, heeft in de eerste plaats een preventieve functie. Dat preventieve mechanisme vindt zijn grondslag in artikel 121 VWEU, hetgeen voorziet in een systeem van multilateraal economisch toezicht³⁴⁵. De in het Stabiliteits- en Groeipact opgenomen verplichting voor de lidstaten om jaarlijks een nationaal hervormings- en een stabiliteits- of convergentieprogramma op te stellen is daarvan de praktische vertaling³⁴⁶. De preventieve arm van het *governance*-model wordt verder versterkt met de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden³⁴⁷, waaraan een waarschuwingsmechanisme *annex*

tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/39 en Richtlijn van de Raad nr. 2011/85, 8 november 2011 inzake de vereisten voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/41.

³⁴¹ Het op 30 mei 2013 in werking getreden *Two Pack* werd in het leven geroepen om de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact te versterken, althans met betrekking tot de lidstaten die de euro als munt hanteren. De twee verordeningen die het *Two Pack* vorm geven, zijn enerzijds Verordening nr. 472/2013, 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit, *Pb.L.* 27 mei 2013, 140/1 en anderzijds Verordening nr. 473/2013, 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, *Pb.L.* 27 mei 2013, 140/11.

³⁴² De procedure voor macro-economische onevenwichtigheden is gestoeld op twee verordeningen, met name Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1176/2011, 16 november 2011 inzake de preventie en de correctie van macro-economische onevenwichtigheden, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/25 en Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1174/2011, 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de controle van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/8. De eerste voorziet in het juridische raamwerk voor de toezichtprocedure en is van toepassing op alle lidstaten. De tweede behelst het opleggen van sancties en geldt enkel voor de lidstaten die de euro als munt hanteren.

³⁴³ Conclusions of the heads of state or government of the euro area of 11 March 2011, Brussel, 11 maart 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/119810.pdf; N. DE SAEDELEER, "The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?", *MJ* 2012, 357-358.

³⁴⁴ Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie van 2 maart 2012, http://www.european-council.europa.eu/media/639170/15_tscg.nl.12.pdf.

³⁴⁵ Artikel 121, derde lid VWEU. Zie ook: T. BEUKERS, "The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration" in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 14-15.

³⁴⁶ Zie *supra*, randnummer 71.

³⁴⁷ Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1176/2011, 16 november 2011 inzake de preventie en de correctie van macro-economische onevenwichtigheden, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/25.

scorebord werd toegevoegd³⁴⁸. Dat scorebord bevat “een klein aantal relevante, praktische, eenvoudige, meetbare en beschikbare macro-economische en macro-financiële indicatoren met betrekking tot de lidstaten”³⁴⁹ en moet de Commissie, met in haar zog de Raad en in voorkomend geval de Eurogroep, toelaten de financieel-economische huishouding van de lidstaten jaarlijks te evalueren. Strikt genomen voorziet artikel 121 VWEU niet in sancties ingeval een lidstaat niet zou voldoen aan de Europese financieel-economische verwachtingen. Hoogstens lijkt een ondermaats presterende lidstaat een eerder vrijblijvende waarschuwing van de Commissie en een al evenmin bindende aanbeveling van de Raad te riskeren³⁵⁰. Dat laatste is echter niet het geval voor de lidstaten die de euro als munt hanteren. Zowel in het Stabiliteits- en Groeipact³⁵¹ als in de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden³⁵² werden met toepassing van artikel 121, zesde lid *juncto* artikel 136, eerste lid, (a) VWEU dat de Raad toelaat “maatregelen te nemen ter versterking van de coördinatie en met het oog op de bewaking van de begrotingsdiscipline van de lidstaten”, economische sancties ingebouwd.

75. Voldoet een lidstaat, ondanks het preventieve budgettaire kader, niet aan de Europese verwachtingen, dan kan het economische *governance*-model terugvallen op een correctief mechanisme. Wat handhaving betreft, staat de economische onderbouw van de Europa 2020-strategie bijgevolg sterker in zijn schoenen dan de thematische kern ervan³⁵³. De voorwaarde voor het inwerking stellen van het correctieve luik is wel dat de geïsoleerde lidstaat kampt met

³⁴⁸ Artikelen 3 en 4 Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1176/2011, 16 november 2011 inzake de preventie en de correctie van macro-economische onevenwichtigheden, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/25.

³⁴⁹ Artikel 4, tweede lid Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1176/2011, 16 november 2011 betreffende de preventie en de correctie van macro-economische onevenwichtigheden, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/28.

³⁵⁰ Artikel 121, vierde lid VWEU stelt de Commissie in staat een lidstaat die blijkens haar stabiliteits- of convergentieprogramma niet aan de verwachtingen voldoet, een (beleids)waarschuwing te geven en in voorkomend geval de Raad te verzoeken om specifieke aanbevelingen te doen. De waarschuwingen van de Commissie, noch de specifieke aanbevelingen van de Raad zijn als dusdanig echter bindend voor de lidstaten. Zie ook: S. BERGLUND, “Europa 2020. Een betere strategie voor economische groei?”, *Internationale Spectator* 2010, 540.

³⁵¹ Artikel 4 Verordening van het Europees Parlement en de Raad nr. 1173/2011, 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/4. Op instigatie van de Commissie kan de Raad de lidstaten die niet voldoen aan hun verplichtingen in het kader van het preventieve deel van het Stabiliteits- en Groeipact een rentedragend deposito ten belope van 0,2% van het BBP van het voorgaande jaar opleggen. Indien een gestrafte lidstaat kan aantonen dat de situatie die heeft geleid tot de straf niet langer bestaat, zal het deposito alsook de opgebouwde rente worden teruggestort.

³⁵² Artikel 3 Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1174/2011, 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de controle van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/8. Ook hier gaat het om het verplicht vastzetten van een rentedragend deposito bij de Commissie, weliswaar slechts ten belope van 0,1% van het BBP van het voorgaande jaar.

³⁵³ Zie *supra*, randnummer 69.

een overheidstekort dat overeenkomstig artikel 126 VWEU als buitensporig wordt aangemerkt³⁵⁴. Van een dergelijk buitensporig overheidstekort is sprake wanneer een lidstaat niet voldoet aan één van de twee of – *a fortiori* – aan de beide referentiewaarden waarin het twaalfde protocol bij het Verdrag van Lissabon voorziet³⁵⁵. Enerzijds mag de verhouding tussen het voorziene of het feitelijke overheidstekort en het BBP niet meer bedragen dan 3%³⁵⁶, terwijl anderzijds de verhouding tussen de overheidsschuld en het BBP de drempel van 60% niet mag overschrijden. Gebeurt dat toch, dan kan de Raad na achtereenvolgens een verslag van de Commissie, het advies van het Economisch en Financieel Comité en de aanbevelingen en aanmaningen die ze zelf uitbrengt uiteindelijk de roede hanteren en dat gaande van het opleggen van een renteloos deposito tot het aanrekenen van een boete “van een passende omvang”³⁵⁷. In het kader van het Stabiliteits- en Groeipact, zoals aangescherpt door de *Six Pack*-maatregelen, bestaat die boete uit een vast gedeelte, gelijk aan 0,2% van het BBP, en een variabel gedeelte die samen niet meer dan een halve procent van het BBP mogen bedragen³⁵⁸. In de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden wordt de boete berekend aan 0,1% van het BBP van de betrokken lidstaat in het voorgaande jaar³⁵⁹. Gelet op het tweede lid van artikel 139 VWEU, gelden de aanmaningen alsook de eventueel daaropvolgende sancties evenwel enkel voor de lidstaten die deelnemen aan de euro³⁶⁰.

³⁵⁴ Artikel 126, leden 1-6 VWEU.

³⁵⁵ Artikel 1 Protocol van 26 oktober 2012 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten, *Pb.C.* 326, 26 oktober 2012.

³⁵⁶ Tenzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en minstens de referentiewaarde benadert of de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en ook hier minstens in de buurt blijft van de referentiewaarde (artikel 126, tweede lid, (a), eerste en tweede streepje VWEU).

³⁵⁷ Artikel 126, elfde lid VWEU.

³⁵⁸ Het variabele gedeelte bedraagt een tiende van de absolute waarde van het verschil tussen het als percentage van het BBP uitgedrukte saldo in het voorgaande jaar en hetzij de referentiewaarde van het overheidssaldo, hetzij indien ook uit hoofde van het schuld criterium niet aan de begrotingsdiscipline is voldaan, het overheidssaldo als percentage van het BBP dat overeenkomstig de aanmaning krachtens artikel 126, lid 9, VWEU in hetzelfde jaar zou moeten zijn verwezenlijkt. Zie: artikel 12, eerste lid Verordening van de Raad nr. 1177/2011, 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1476/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/39.

³⁵⁹ Artikel 3, vijfde lid Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1174/2011, 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de controle van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/8

³⁶⁰ Andere lidstaten vallen onder een derogatie zoals voorzien in artikel 138, tweede lid, (b) VWEU. Op het moment van schrijven – de website van de Commissie (http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm) werd het laatst geraadpleegd op zaterdag 3 mei 2014 – maakte de Commissie melding van 17 lopende buitensporige tekortprocedures. Onder de geïsoleerde landen bevinden zich de *usual suspects* Spanje, Griekenland, Ierland, Portugal en Malta en enkele voormalige Oostbloklanden, maar ook economische grootmachten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. België en Nederland ontspringen de dans evenmin. Spanje, Frankrijk, Nederland, Portugal en Slovenië hebben zich met succes beroepen op macro-economische overmacht in de zin van artikel 3, vijfde lid Verordening 1467/97 en kregen van de Raad enig respijt. De Belgische situatie kon aanvankelijk op minder

76. Een enigszins bijzondere plaats in het geheel van Europese *governance*-maatregelen wordt ten slotte ingenomen door respectievelijk het Euro Plus-pact en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB). Anders dan het SGP en de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, vinden het Euro Plus-pact, noch het VSCB hun grondslag in de Europese Verdragen, maar kwamen ze op intergouvernementele wijze tot stand³⁶¹. Terwijl het Euro Plus-pact zich met het oog op een meer doorgedreven economische en budgettaire beleidscoördinatie voordoet als de neerslag van het politieke engagement van de betrokken partijen ten aanzien van een aantal in het pact vooropgestelde hervormingen³⁶², lijkt de boodschap van het VSCB, dat min of meer dezelfde ambities koestert, dwingender te zijn geformuleerd³⁶³. Hoewel het VSCB in grote mate de bepalingen van het versterkte Stabiliteits- en Groeipact herneemt³⁶⁴, verhoogt het niettemin de tolerantiedrempel voor nationale begrotingstekorten gevoelig³⁶⁵. Waar het Stabiliteits- en Groeipact-*nieuwe stijl* overheidstekorten tot 3% van het BBP nog door de vingers ziet, verlangt het VSCB nationale begrotingen in evenwicht of met een overschot van de verdragsluitende partijen, die daartoe worden verondersteld in hun nationale recht “bindende

begrip rekenen en culmineerde uiteindelijk in een formele aanmaning van de Raad *ex* artikel 126, negende lid VWEU en de verplichting om uiterlijk op 15 september 2013 een gedetailleerd remediëeringsplan voor te leggen, hetgeen tot tevredenheid van de Commissie geschiedde. Zie: Mededeling van de Commissie van 15 november 2013 betreffende het inschatten van de acties ondernomen door Spanje, Frankrijk, Malta, Nederland en Slovenië als reactie op de aanbevelingen van de Raad van 21 juni 2013 met het oog op het verhelpen van het overmatige overheidstekort en door België als reactie op de aanmaning van de Raad van 21 juni 2013, COM(2013) 901, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2013-11-15_communication_en.pdf.

³⁶¹ T. BEUKERS, “The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 16-18; N. DE SAEDELEER, “The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?”, *MJ* 2012, 357-358.

³⁶² Het Euro Plus-pact huldigt vier principes ter versterking van de economische beleidscoördinatie. Ten eerste neemt het Euro Plus-pact zich voor het bestaande economische *governance*-kader (met name Europa 2020, het Europees Semester, de Geïntegreerde Richtlijnen, het Stabiliteits- en Groeipact en de nieuwe procedure voor macro-economische onevenwichtigheden) te versterken. Ten tweede stuurt het pact aan op het vaststellen van gemeenschappelijke doelstellingen door de staatshoofden of de regeringsleiders van de verdragsluitende partijen, met name in de beleidsdomeinen die tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoren. Ten derde worden de verdragsluitende partijen verondersteld zichzelf te engageren om jaarlijks en rekening houdend met de prestaties van de andere lidstaten concrete streefdoelen te stellen en die ook waar te maken. Ten vierde en ten slotte vraagt het pact respect voor de integriteit van de Europese eengemaakte markt. De bepalingen van het Euro Plus-pact hebben een hoog *soft law*-gehalte en bedienen zich hoofdzakelijk van overlegprocedures, het uitwisselen van *best practices*, het vooropstellen van *benchmarks* en het hanteren van indicatoren. Zie: K. ZUREK, “Unions within the Union: contested authority over regulatory responses to the financial crisis in Europe” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL, *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 171.

³⁶³ N. DE SAEDELEER, “The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?”, *MJ* 2012, 370.

³⁶⁴ P. CRAIG, “The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism”, *European Law Review* 2012, 240.

³⁶⁵ Artikel 3, eerste lid, (a) VSCB.

en permanente, bij voorkeur constitutionele bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan” op te nemen³⁶⁶. De verdragsluitende partijen die de bepalingen van het budgettaire luik van het VSCB, het zogenaamde *Fiscal Compact*, niet tijdig in hun interne rechtsorde incorporeren, riskeren ten slotte een sanctie. Krachtens artikel 8, tweede lid VSCB kan een lidstaat die in gebreke blijft immers door een andere lidstaat die partij is bij het verdrag voor het Europese Hof van Justitie worden gebracht. Is ook het Hof van mening dat de verwerende lidstaat verantwoordelijkheid treft, dan kan het die lidstaat een boete opleggen met een bovengrens van 0,1% van het BBP³⁶⁷.

4.2. Nationale en regionale parlementen in de Europa 2020-strategie

77. De Europa 2020-strategie wordt doorgaans voorgesteld als een gezamenlijke inspanning van de Unie en haar lidstaten³⁶⁸. Die laatste werden door Commissievoorzitter Barroso zelfs meermaals de sleutelfiguren van de strategie genoemd³⁶⁹. Terwijl de lidstaten, vertegenwoordigd door hun regering, in het Europa 2020-discours een prominente plaats innemen, is er voor de nationale parlementen als dusdanig weinig plaats³⁷⁰. Die vaststelling lijkt symptomatisch voor het eerder aangehaalde executieve overwicht in het Europese integratieproces³⁷¹. De uitkomst van de bevraging die de Commissie organiseerde naar aanleiding van het lanceren van de Europa 2020-strategie is, wat dat betreft, exemplarisch. In schril contrast tot de lidstaten, die alle een reactie lieten optekenen, gingen slechts twee nationale parlementen, met name het Deense *Folketing* en het Ierse *Oireachtas*, op de rondvraag van de Commissie in³⁷². Louter op basis van het voorgaande zouden de nationale parlementen eens te meer de verliezers van het Europese integratieproces genoemd kunnen

³⁶⁶ De budgettaire evenwichtsregel die het VSCB voorstaat wordt vaak beschreven als een gouden regel. Daarmee wordt enigszins afgeweken van de klassieke conceptie van de gouden regel, volgens dewelke het overheden slechts toegestaan is te lenen voor zover die lening wordt aangewend om te investeren en niet om actuele uitgaven te dekken. Zie: N. DE SAEDELEER, “The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?”, *MJ* 2012, 370.

³⁶⁷ Artikel 8, tweede lid VSCB.

³⁶⁸ E. BONNE en J. DE BLAUWER, “Vlaanderen en de Europa 2020-strategie. Multilevel governance in de praktijk?”, *OM* 2012, 23-24.

³⁶⁹ Zie onder meer: Toespraak nr. 10/128, 25 maart 2010 naar aanleiding van de persconferentie volgend op de Tripartiete Sociale Top van 25 maart 2010 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-128_en.htm); Toespraak nr. 12/125, 27 februari 2012 inzake Europa 2020; bouwen aan een basis voor toekomstige welvaart (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-125_en.htm) en Toespraak nr. 13/684, 11 september 2013 State of the Union (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_nl.htm).

³⁷⁰ M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO en G.B. WOLFF, *How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament*, Bruegel working paper nr. 2011/09, 2011, 10.

³⁷¹ Zie *supra*, randnummer 23.

³⁷² De bevraging liep van 24 november 2009 tot 15 januari 2010. Zie: Werkdocument van de diensten van de Commissie houdende een overzicht van de antwoorden in het kader van de publieke consultatie inzake Europa 2020, 2 februari, SEC(2010) 246, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview_responses.pdf.

worden. Bij nader inzien hebben de meeste parlementen zich evenwel hersteld van hun trage start, zodat de conclusie van de eerder geciteerde Maurer en Wessels, als zouden de nationale parlementen in het Europese integratieproces eerder laatkomers dan verliezers zijn ook hier, zij het op een andere schaal, ingang lijkt te kunnen vinden³⁷³. Wat betreft de mededeling van de Commissie inzake slimme, duurzame en inclusieve groei, die de kern van de Europa 2020-strategie bevat, hebben de nationale parlementen van twaalf lidstaten zich intussen op het interparlementaire uitwisselingsplatform IPEX gemeld als toezichhouders³⁷⁴. In drie gevallen gaf de nationaal parlementaire doorlichting van de Commissiemededeling aanleiding tot een politieke dialoog tussen het Europese en het nationale echelon³⁷⁵. Twee nationale assemblees, meer bepaald de Duitse *Bundesrat* en de Zweedse *Riksdag*, gingen een stap verder en brachten de Commissie op de hoogte van hun bezorgdheid over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel³⁷⁶.

4.2.1. De nationale parlementen in het thematische luik van Europa 2020

78. De vijf kerndoelstellingen van de Europa 2020-strategie zien zich ten gevolge van het subsidiariteitsbeginsel beperkt tot een overwegend politieke agenda, wars van enig juridisch of economisch handhavingsmechanisme³⁷⁷. De uitvoering van die doelstellingen, alsook de controle daarop, berust bijgevolg bij de lidstaten. Dat lijkt de nationale parlementen, geheel in lijn met onze eerdere bevindingen³⁷⁸, alvast theoretisch de mogelijkheid te bieden om zich te manifesteren. De overgrote meerderheid is alleszins bereid om een deel van hun tijd en middelen te besteden aan de behandeling van de Europa 2020-doelstellingen. Dat mag blijken uit het twintigste COSAC-rapport van 4 oktober 2013. Daarin geeft meer dan twee derde van

³⁷³ COSAC SECRETARIAAT, *Fifteenth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 45ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Boedapest, 29-31 mei 2011, 10-16.

³⁷⁴ In willekeurige volgorde: Oostenrijk, België, Bulgarije, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Italië, Litouwen, Polen, Portugal, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20102020FIN.do#dossier-COM20102020>).

³⁷⁵ Dat was het geval in de Tsjechische senaat, in de Duitse *Bundesrat* en in het Zweedse parlement. (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20102020FIN.do#dossier-COM20102020>).

³⁷⁶ Op te merken valt dat het hier niet gaat om *reasoned opinions* in de zin van artikel 6 van het subsidiariteitsprotocol. Het uitbrengen van een gemotiveerd advies veronderstelt immers een ontwerp van een Europeesrechtelijke wetgevingshandeling en dat is hier, gelet op het vrijblijvende karakter van een mededeling, niet het geval. Zie ook: N. DE SAEDELEER, "The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?", *MJ* 2012, 380.

³⁷⁷ Zie *supra*, randnummer 69.

³⁷⁸ Eerder werd immers reeds gewezen op de verantwoordingsplicht in hoofde van de regeringsleden – de uitvoerende macht – ten aanzien van het parlement. Zie *supra*, randnummer 13.

de nationale parlementen aan de Europa 2020-doelstellingen te hebben doorgelicht³⁷⁹. De besprekingen vonden daarbij hoofdzakelijk plaats in de schoot van de commissies voor Europese aangelegenheden, in voorkomend geval ondersteund door of aangevuld met gespecialiseerde (sub)commissies. Slechts vijf parlementen bediscussieerden de Europa 2020-strategie ook in de plenaire vergadering³⁸⁰. De doelstellingen inzake werkgelegenheid en armoedebestrijding kregen doorgaans de meeste aandacht³⁸¹, op de voet gevolgd door de Europese quota voor vroegtijdige schoolverlaters en voor het aantal behaalde tertiaire diploma's³⁸². Twaalf parlementen – of kamers daarvan – beweren ten slotte ook de overige 2020-doelstellingen te hebben doorgesproken. De overgrote meerderheid van de parlementen blijkt zich aldus in meer of mindere mate over de doelstellingen, geformuleerd in de Europa 2020-strategie, te hebben gebogen. Het is echter maar de vraag in hoeverre de nationale parlementen hun standpunt ook kunnen overbrengen op hun regering. Het is immers uiteindelijk de regering die het nationale hervormingsprogramma indient en daarmee aangeeft welke maatregelen dat jaar in het kader van de Europa 2020-strategie zullen worden genomen³⁸³. Welnu, hoe meer een nationaal parlement kan wegen op de inhoud van het nationale hervormingsprogramma, des te meer dat parlement het nationale beleid ter zake ook in zekere mate *ex ante* zal kunnen kneden³⁸⁴.

79. De organisatie van het parlementaire toezicht op het nationale beleid in het kader van de Europa 2020-doelstellingen verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat. Doorgaans wordt dezelfde procedure gehanteerd als degene die in zwang is voor het toezicht op de overige Europese aangelegenheden³⁸⁵. De verschillende vormen van parlementair toezicht op de nationale hervormingsprogramma's kunnen dan worden beschouwd als een continuüm, met aan het ene

³⁷⁹ COSAC SECRETARIAAT, *Twentieth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 50ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Vilnius, 27-29 oktober 2013, 26.

³⁸⁰ COSAC SECRETARIAAT, *Twentieth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 50ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Vilnius, 27-29 oktober 2013, 26.

³⁸¹ De doelstellingen inzake werkgelegenheid werd behandeld door 85% van de parlementen, terwijl 82% van hen zich boog over de doelstellingen inzake armoedebestrijding.

³⁸² COSAC SECRETARIAAT, *Twentieth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 50ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Vilnius, 27-29 oktober 2013, 26-27.

³⁸³ Zie supra, randnummer 68; P. HEUSE en H. ZIMMER, "The Europe 2020 strategy", *Economic Review* 2011, 32-35.

³⁸⁴ S. BECKER, *The role of national parliaments in the open method of coordination*, SWP working paper, Berlijn, augustus 2009, 16-17.

³⁸⁵ COSAC SECRETARIAAT, *Fourteenth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 44ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Brussel, 26-26 oktober 2010, 15.

uiterste de stelsels waarin de commissie voor Europese aangelegenheden het toezicht monopoliseert³⁸⁶ en aan het andere eind de systemen waarin alle verantwoordelijkheid rust op de schouders van de domeinspecifieke (sub)commissies³⁸⁷. Daartussen situeren zich de hybride toezichtmechanismen, waarin de commissie voor Europese aangelegenheden en de materieel bevoegde (sub)commissies min of meer op voet van gelijkheid samenwerken³⁸⁸. In sommige stelsels kan uiteindelijk ook de plenaire vergadering in het toezicht worden betrokken³⁸⁹. Het vormen van een waardeoordeel over de verschillende manieren van benadering van de parlementaire controle op de nationale hervormingsprogramma's ligt niet voor de hand. De commissies voor Europese aangelegenheden hebben het voordeel dat ze als geen ander thuis zijn in het Europese beleidsvormingsproces en lijken bijgevolg het best geplaatst om de gevoeligheden ter zake, alsook het standpunt van de Europese instellingen in te schatten. Anderzijds lijken de domeinspecifieke (sub)commissies, als vergaarbekkens van technische expertise, het meest aangewezen om de nationale hervormingsprogramma's inhoudelijk door te lichten³⁹⁰. Wat er ook van zij, de praktische waarde van deze discussie is eerder beperkt. De parlementaire controlemechanismen zijn immers gerijpt in hun specifieke nationale context en zijn bijgevolg niet zomaar te transponeren naar andere stelsels. Er kan, met andere woorden, niet zonder meer worden aangenomen dat wat werkzaam blijkt in de ene lidstaat, ook verdienstelijk zou zijn in een andere. Bovendien moet ook hier acht geslagen worden op de vaak subtiele waardeverhoudingen die heersen binnen elk parlement. Zo is het denkbaar dat een minderheidsregering bij het opstellen van een nationaal hervormingsprogramma meer tegenwind zal krijgen van haar parlement dan een regering die werd samengesteld door de meerderheid. Ten slotte is het maar de vraag of parlementairen,

³⁸⁶ Waaronder de Litouwse *Seimas*, de Roemeense *Parlamentul*, de Duitse *Bundestag* en de Letse *Saeima*. Zie: COSAC SECRETARIAAT, *Fourteenth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 44ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Brussel, 25-26 oktober 2010, 15-16.

³⁸⁷ Met name: de Zweedse *Riksdag*, de Estse *Riigikogu* en Luxemburgse *Chambre des Députés*. Zie: . Zie: COSAC SECRETARIAAT, *Fourteenth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 44ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Brussel, 25-26 oktober 2010, 15-16.

³⁸⁸ Voorbeelden daarvan kunnen gevonden worden in de Nederlandse *Eerste en Tweede Kamer*, de Poolse *Senat*, de Italiaanse *Camera dei Deputati*, de Tsjechische *Senát*, de Sloveense *Drzavni zbor*, de Slovaakse *Národná Rada*, de Portugese *Assembleia da República*, de Cypriotische *Vouli ton Antiprosopon*, de Ierse *Oireachtas*, de Griekse *Vouli ton Ellinon*, de Hongaarse *Országgyűlés* en de Finse *Eduskunta*.

³⁸⁹ Bijvoorbeeld in de Nederlandse *Tweede Kamer*, de Duitse *Bundestag*, de Slovaakse *Národná Rada* en de Roemeense *Parlamentul*.

³⁹⁰ O. TANS, "Conclusion: national parliaments and the European Union. Coping with the limits of democracy" in O. TANS, C. ZOETHOUT en J. PETERS (eds.), *National Parliaments and European democracy: a bottom-up approach to European constitutionalism*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007, 227-247.

het eerder beschreven gebrek aan motivatie met betrekking tot Europese aangelegenheden indachtig, überhaupt geneigd zijn het nationale hervormingsprogramma ter sprake te brengen³⁹¹.

4.2.2. *De nationale parlementen in de budgettaire luik van Europa 2020*

4.2.2.1. *Het Europese begrotingstoezicht: beter voorkomen dan genezen?*

80. De Europa 2020-strategie leunt sterk op het financieel-economische kader dat haar door het Europees Semester wordt geboden. Het zou immers onredelijk zijn van de lidstaten een sociaaleconomische en ecologische groeispurt te verlangen, zolang diezelfde lidstaten ten gevolge van de economische crisis financieel op hun tandvlees zitten. De manier waarop het macro-economische budgetbeheer in de rand van de Europa 2020-strategie wordt georkestreerd, lijkt sterk op de aanpak die wordt gehanteerd in het thematische luik. Evenals dat het geval was met betrekking tot de thematische kern van de Europa 2020-strategie, moeten de lidstaten ook op budgettair vlak jaarlijks hun voornemens kenbaar maken. Terwijl maatregelen die betrekking hebben op het nationale economische beleid opgenomen worden in het nationale hervormingsprogramma, wordt het nationale begrotingsbeleid op middellange termijn en de algemene toestand van de openbare financiën samengevat in het stabiliteits- of convergentieprogramma, naargelang het gaat om een lidstaat die al dan niet behoort tot de eurozone. Ook hier zijn de belangen voor de nationale parlementen groot. Het beheer van de overheidsfinanciën komt immers van oudsher aan hen toe³⁹². Hoewel de regering de begroting voorbereidt en ze op termijn moet uitvoeren, vindt de uiteindelijke begroting slechts ingang voor zover het parlement er zijn goedkeuring aan verleent³⁹³. Het is bovendien het parlement dat erop toeziet dat de begroting door de regering ook daadwerkelijk wordt gerespecteerd³⁹⁴. Het Europees Semester lijkt die logica enigszins te doorbreken. De stabiliteits- en convergentieprogramma's moeten immers door de lidstaten bij de Commissie en de Raad worden ingediend alvorens de nationale begroting wordt vastgesteld³⁹⁵. De regering kan bijgevolg in principe haar parlement op snelheid nemen, door

³⁹¹ Zie *supra*, randnummer 44 en 51.

³⁹² O. CLERC, "Les Traités SCG et MES et la participation des parlements nationaux à la gouvernance économique de l'Union : déclin confirmé ou potentiel renouveau", *R.A.E.* 2012, 762, met verwijzing naar M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Parijs, *LGDJ*, 2010, 31; H. VLIBERGH, *De Belgische Grondwet*, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1973, 211.

³⁹³ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 780-786.

³⁹⁴ P. POSNER en C.K. PARK, "Role of the legislature in the budget process: recent trends and innovations", *OECD Journal on Budgeting* 2007, 3.

³⁹⁵ M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO en G.B. WOLFF, *How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament*, Bruegel working paper nr. 2011/09, 2011, 5-6.

zonder enige parlementaire input een stabiliteits- of convergentieprogramma in te dienen, al lijkt die hypothese weinig waarschijnlijk. Of het parlement al dan niet wordt betrokken bij de totstandkoming van een stabiliteits- of convergentieprogramma, het blijft in het nationale begrotingsdebat het laatste woord houden. Indien het parlement het begrotingsvoorstel van de regering nadien niet zou goedkeuren, zou dat een nationale politieke crisis van formaat veroorzaken en meteen ook de positie van de gehele regering ernstig compromitteren³⁹⁶. Het lijkt dan ook verstandig dat de regering haar parlement – voor zover het zich daarin geïnteresseerd toont – de kans biedt om zich over de ontwerpversie van het stabiliteits- of convergentieprogramma uit te spreken. Het Stabiliteits- en Groeipact dat de stabiliteits- en convergentieprogramma's in het leven heeft geroepen en het Europees Semester, dat het Stabiliteits- en Groeipact koppelt aan de Europa 2020-strategie, schrijven net zo min als het Verdrag van Lissabon, uitdrukkelijk enige parlementaire betrokkenheid voor bij het opstellen van een stabiliteits- of convergentieprogramma. Anderzijds houden ze de parlementen evenmin tegen zich te mengen in het debat. Of een parlement werkelijk kan participeren in de Europese *governance*, lijkt dan af te hangen van de kwaliteit van de relatie tussen regering en parlement en uiteindelijk van de mate waarin dat parlement zich als Europese speler kan en wil profileren. In een bevraging op initiatief van de COSAC ter voorbereiding van diens negentiende tweejaarlijkse verslag tonen 24 van de 28 aangeschreven parlementen zich minstens gedeeltelijk tevreden met hun rol in het Europese economische *governance*-model³⁹⁷. Wat betreft de controle op de stabiliteits- en convergentieprogramma's, geven negentien parlementen aan de ontwerpversie van het programma in kwestie *ex ante* door te lichten. Acht van de bevroegde parlementen zeggen hun licht te laten schijnen over het stabiliteits- of convergentieprogramma na de indiening ervan bij de Commissie en de Raad. In de parlementen van Oostenrijk en Polen, alsook in de Duitse *Bundesrat* en de Griekse *Vouli ton Ellinon* komen de stabiliteits- en convergentieprogramma's niet ter sprake.

81. De nationale hervormingsprogramma's, respectievelijk de stabiliteits- en convergentieprogramma's lijken de meest voor de hand liggende kanalen voor de lidstaten – en bijgevolg ook, zij het onrechtstreeks, voor de nationale parlementen – om zich effectief te laten gelden in de Europese economische *governance*. De parlementen kunnen hun rol als toezichthouder evenwel ook op andere momenten in het Europees Semester opnemen. Het

³⁹⁶ P. POSNER en C.K. PARK, "Role of the legislature in the budget process: recent trends and innovations", *OECD Journal on Budgeting* 2007, 11.

³⁹⁷ COSAC SECRETARIAAT, *Nineteenth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 44ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Brussel, 23-25 juni 2013, 13-14.

eerste document dat zich aldus leent tot parlementair toezicht is de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie, waarmee stevast een nieuw Europees Semester wordt ingeluid³⁹⁸. Aangezien de Commissie haar jaarlijkse groeianalyse verpakt in een niet-bindende mededeling kan een nationaal parlement bij wijze van tegenzet hooguit een bezorgde of zelfs boze, maar hoe dan ook volkomen informele brief richten aan de Commissie³⁹⁹. Toch lijkt de parlementaire doorlichting van de jaarlijkse groeistrategie aanbeveling te verdienen en dat niet zozeer omwille van de twijfelachtige invloed ervan op het verdere werk van de Commissie, maar omwille van de informatie die het genereert⁴⁰⁰. Een parlement dat toezicht houdt op de jaarlijkse groeistrategie is immers eind januari en dus in het prille begin van het Europees Semester al op de hoogte van de macro-economische en financiële standpunten die de Commissie zinnens is in te nemen en koopt zichzelf bijgevolg ook meer tijd om daarop in te spelen. Het merendeel van de nationale parlementen lijkt die redenering te delen en brengt de jaarlijkse groeistrategie effectief ter sprake, zij het in de commissie voor Europese aangelegenheden, in een van de domeinspecifieke (sub)commissies of in de plenaire vergadering⁴⁰¹.

82. Een gelijkaardige conclusie dringt zich op met betrekking tot de landspecifieke aanbevelingen die de Commissie in het voorjaar uitbrengt⁴⁰². Het belang van die aanbevelingen voor de lidstaten valt niet te miskennen, in het bijzonder omdat het niet naleven ervan in eerste instantie een beleidswaarschuwing van de Commissie kan opleveren en uiteindelijk aanleiding zal geven tot het opleggen van een van de sancties die werden ingebouwd in het Europese economische *governance*-model⁴⁰³. De sancties waarvan sprake zijn niet min⁴⁰⁴ en zouden, indien opgelegd, niet enkel de lidstaat *an sich* treffen, maar tot op zekere hoogte ook rechtstreeks ingrijpen in het dagelijkse leven van de inwoners van die

³⁹⁸ Zie *supra*, randnummer 71.

³⁹⁹ P. KIIVER, "European treaty reform and the national parliaments: towards a new assessment of parliament-friendly treaty provisions" in J. WOUTERS, L.F.M. VERHEY en P. KIIVER (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 141.

⁴⁰⁰ M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO en G.B. WOLFF, *How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament*, Bruegel working paper nr. 2011/09, 2011, 6.

⁴⁰¹ COSAC SECRETARIAAT, *Nineteenth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 44ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Brussel, 23-25 juni 2013, 14.

⁴⁰² M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO en G.B. WOLFF, *How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament*, Bruegel working paper nr. 2011/09, 2011, 5.

⁴⁰³ Zie *supra*, randnummers 74 en 75.

⁴⁰⁴ W. VAN AKEN en L. ARTIGE, "Reverse majority voting in comparative perspective: implications for fiscal governance in the EU" in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 130.

lidstaat⁴⁰⁵. Op basis van deze redenering lijkt het aannemelijk dat de nationale parlementen er baat bij zouden hebben om tijdens de voorbereiding van de landspecifieke aanbevelingen op een of andere manier hun mening te kennen te geven. Toch voorziet het Europees Semester niet met zoveel woorden in een dergelijke parlementaire inbreng. Een parlement dat zich in zekere zin wil laten gelden, met betrekking tot de landspecifieke aanbevelingen is bijgevolg eens te meer op zichzelf aangewezen. Bij nader inzien resten er het parlement in kwestie twee mogelijkheden. Enerzijds kan een parlement proberen zich *ex ante* in het proces te manifesteren door te wegen op het standpunt van zijn regeringsafgevaardigde(n) in de Raad. De ontwerpversie van de landspecifieke aanbevelingen van de Commissie passeert immers ter bekrachtiging langs de Europese Raad en de Raad van Ministers alvorens die laatste de definitieve tekst aanneemt⁴⁰⁶. Het negentiende tweejaarlijkse COSAC-rapport maakt melding van vijftien parlementen of kamers daarvan die de landspecifieke aanbevelingen doorlichten vóór hun doortocht bij de Europese Raad en de Raad van Ministers⁴⁰⁷. Anderzijds is ook de definitieve versie van de landspecifieke aanbevelingen, en met name de rol die de stemgerechtigde regeringsafgevaardigden in de Raad daarin hebben gespeeld, vatbaar voor parlementair toezicht. Deze vorm van toezicht, die zich per definitie *post factum* ontpint, is blijkens het voornoemde COSAC-rapport terug te vinden bij elf parlementen. Het logische nadeel van de *ex post*-piste is dat de landspecifieke aanbevelingen zich aandienen als voldongen feiten en bijgevolg, eventueel parlementair tandengeknars ten spijt, niet meer voor herziening vatbaar zijn. Net als dat het geval was bij het toezicht op de stabiliteits- en convergentieprogramma's zijn er vijf parlementen die niet thuis geven bij de controle van de landspecifieke aanbevelingen⁴⁰⁸.

83. Een aantal nationale parlementen houdt er ten slotte ook rechtstreekse contacten met de Commissie of met afgevaardigden daarvan op na⁴⁰⁹. Die rechtstreekse dialoog tussen de parlementen en de Commissie lijkt alvast voor beide partijen vruchtbaar. Voor de nationale

⁴⁰⁵ W. STREECK, "The crisis in context. Democratic capitalism and its contradictions" in A. SCHÄFER en W. STREECK (eds.), *Politics in the age of austerity*, Cambridge, Polity Press, 279.

⁴⁰⁶ D. GROS en F. ROTH, *The Europe 2020 strategy. Can it maintain the EU's competitiveness in the world*, Centre for European Policy Studies, Brussel, 2012, 80.

⁴⁰⁷ COSAC SECRETARIAAT, *Nineteenth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 44ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Brussel, 23-25 juni 2013, 15.

⁴⁰⁸ Blijkens de bijlage bij het negentiende tweejaarlijkse COSAC-verslag gaat het om de Sloveense *Drzavni zbor*, de Cypriotische *Vouli ton Antiprosopon*, de Duitse *Bundesrat*, de Griekse *Vouli ton Ellinon* en de Ierse *Oireachtas*.

⁴⁰⁹ COSAC SECRETARIAAT, *Nineteenth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 44ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Brussel, 23-25 juni 2013, 16.

parlementen biedt hij niet enkel een directe bron van beleidsinformatie, hij houdt bovendien de mogelijkheid in om de Commissie een beeld te schetsen van de nationale inspanningen in het kader van de Europa 2020-strategie en de problemen die zich daarbij aandienen⁴¹⁰. Het profijt voor de Commissie en meer in het algemeen voor het gehele Europees Semester schuilt in de democratische legitimiteit die de rechtstreekse parlementaire betrokkenheid kan genereren⁴¹¹. Toch lijkt enige voorzichtigheid hier niet misplaatst. In de eerste plaats riskeert het informele bilaterale contact tussen de Commissie en het parlement de positie van de regering, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van het Europa 2020-beleid, te miskennen. Bovendien voegt de rechtstreekse link tussen Commissie en parlement een kanaal toe aan het welomlijnde, maar complexe netwerk van interinstitutionele relaties, hetgeen de strategische krijtlijnen van het Europees Semester en de bijhorende verantwoordelijkheden dreigt te vertroebelen⁴¹². Wat dat betreft, zou het uitbreiden van de bilaterale bijeenkomsten “met de lidstaten”, waarin het Europees Semester vandaag voorziet, tot bilaterale bijeenkomsten “met de regering en parlementaire afgevaardigden van de lidstaten” een – gedeeltelijke – oplossing kunnen bieden. Alleszins zouden de informele betrekkingen tussen de Commissie en de parlementen een duidelijke plaats krijgen in de Europa 2020-agenda. Bovendien zouden op die manier alle parlementen formeel aangemoedigd worden de dialoog aan te gaan.

4.2.2.2. *Budgettaire handhavingsmaatregelen*

84. Het spanningsveld tussen de principiële budgettaire autonomie van de nationale parlementen en de sturende rol die de Unie in het nieuwe *governance*-model inneemt, laat zich het sterkst gevoelen op het ogenblik dat een lidstaat niet meer voldoet aan de macro-economische of budgettaire verwachtingen en sancties in zicht komen. Het Duitse *Bundesverfassungsgericht* verwoordde een en ander al bijzonder categoriek in zijn *Lisbon Urteil*⁴¹³ en herhaalde diezelfde boodschap in zijn uitspraak met betrekking tot de legitimiteit van de *bail out*-maatregelen ten voordele van het noodlijdende Griekenland⁴¹⁴. Het parlement,

⁴¹⁰ M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO en G.B. WOLFF, *How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament*, Bruegel working paper nr. 2011/09, 2011, 19-22.

⁴¹¹ M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO en G.B. WOLFF, *How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament*, Bruegel working paper nr. 2011/09, 2011, 10.

⁴¹² P. DE WILDE, “Why the early warning mechanism doesn’t alleviate the democratic deficit”, OPAL online paper, 2012, 4, <http://www.opal-europe.org>.

⁴¹³ BVerfG 30 juni 2009, NJW 2009, 2267, r.o. 248 e.v., 252 en 256.

⁴¹⁴ R. BARATTA, “Legal issues of the ‘Fiscal Compact’”. Searching for a mature democratic governance of the euro” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL, *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 57 met verwijzing naar BVerfG, 2 BvR 987/10, 2 BvR 1099/10 en 2 BvR 1485/10.

in casu de Bundestag, moet als vertegenwoordiger van het volk meester blijven van het nationale budgettaire beleid. Het standpunt van het Duitse constitutionele hof sluit macro-economische en budgettaire controle door de Unie, in voorkomend geval gevolgd door economische sancties, niet als dusdanig uit⁴¹⁵, maar het mag duidelijk zijn dat de parlementaire inbreng bij de totstandkoming van de maatregelen in het kader van de Europese economische *governance* voor het *Bundesverfassungsgericht* een *conditio sine qua non* blijft⁴¹⁶. Nochtans lijkt parlementaire betrokkenheid bezwaarlijk de eerste zorg van het quasi-automatische algoritme van waarschuwingen, aanmaningen en sancties, inherent aan het Europese *governance*-model⁴¹⁷. Om de positie van de nationale parlementen in het corrigerende luik van het Europese financiële en macro-economische budgetbeheer naar behoren te kunnen taxeren, lijkt het aangewezen een onderscheid te maken tussen de handhavingsmaatregelen die hun grondslag vinden in het primaire Verdragsrecht en degene wier herkomst daarbuiten valt⁴¹⁸.

85. De maatregelen, vervat in het Stabiliteits- en Groeipact en in de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, putten hun rechtsgrondslag uit het Werkingsverdrag⁴¹⁹. In beide gevallen is het de Raad, die op aanbeveling van de Commissie, uiteindelijk beslist of een lidstaat al dan niet bestraft moet worden en zo ja, waaruit die straf dan precies bestaat⁴²⁰. Het zijn met andere woorden de lidstaten die, bij monde van hun regeringsafgevaardigde, in de Raad oordelen over het opleggen van een sanctie aan een achterop hinkende collega-lidstaat⁴²¹. Of een nationaal parlement in dat proces een rol van betekenis kan spelen, hangt

⁴¹⁵ M. RUFFERT, "The European debt crisis and European Union Law", *Common Market Law Review* 2011, 1802.

⁴¹⁶ J.H. REESTMAN en F.M. BESSELINK, "On the Lissabon-Urteil: democracy and a democratic paradox", *ECL Rev.* 2009, 341.

⁴¹⁷ R. BARATTA, "Legal issues of the 'Fiscal Compact'. Searching for a mature democratic governance of the euro" in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL, *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 51-53.

⁴¹⁸ T. BEUKERS, "The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration" in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 11-23.

⁴¹⁹ Meer bepaald: artikel 121, zesde lid *juncto* artikel 136 VWEU.

⁴²⁰ Artikel 5 Verordening van het Europees Parlement en de Raad nr. 1173/2011, 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/4 en artikel 3 Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1174/2011, 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de controle van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/8.

⁴²¹ Met dien verstande dat de verwerende lidstaat niet mag meestemmen over zijn eigen lot. Zie: artikel 12, eerste lid Verordening van het Europees Parlement en de Raad nr. 1173/2011, 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/6 en artikel 5, eerste lid Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1174/2011, 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de controle van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/10.

ook hier weer af van de mate waarin dat parlement het standpunt van de regeringsafgevaardigde in de Raad kan beïnvloeden, al wordt de nationale parlementen wat dat betreft weinig ruimte gelaten. De besluiten waarmee de Commissie om een niet-rentedragend deposito of een geldboete verzoekt, worden immers geacht door de Raad te zijn aangenomen, tenzij die laatste binnen tien dagen alsnog bij gekwalificeerde meerderheid besluit het verzoek van de Commissie te verwerpen⁴²². Dezelfde termijn van tien dagen geldt voor de lidstaten die aan de Commissie een gemotiveerd verzoek willen richten tot vermindering of opheffing van de voorgenomen sanctie.

86. De sancties die het Europese Hof van Justitie kan opleggen in het kader van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie vallen buiten het primaire Verdragsrecht⁴²³. Weliswaar laat artikel 260 VWEU het Hof de ruimte om een lidstaat die heeft verzaakt aan haar Unierechtelijke verplichtingen op aangeven van de Commissie te sanctioneren. In het geval van de *Fiscal Compact*⁴²⁴ gaat het evenwel niet om een schending van de Verdragen en wordt de procedure voor het Hof evenmin ingeleid door de Commissie, maar door de lidstaten zelf⁴²⁵. En terwijl het Hof, luidens artikel 273 VWEU, eveneens bevoegd is om uitspraak te doen in elk geschil tussen lidstaten dat materieel verband houdt met de Verdragen, impliceert de aanwijzing van het Hof als *forum* geenszins de mogelijkheid om ook sancties uit te spreken⁴²⁶. De extra-Unierechtelijke piste die met de installatie van het VSCB werd bewandeld, is echter vanuit democratisch opzicht niet vanzelfsprekend⁴²⁷. Terwijl de geijkte procedures van het Unierecht alvast een minimum aan

⁴²² Artikelen 4, tweede lid en 5, tweede lid Verordening van het Europees Parlement en de Raad nr. 1173/2011, 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, 306/4; Artikel 3, derde lid Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1174/2011, 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, *Pb.L.* 306, 23 november 2011 en artikel 10, vierde lid Verordening van het Europees Parlement en de Raad nr. 1176/2011, 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, *Pb.L.* 306, 23 november 2011. Zie ook: W. VAN AKEN en L. ARTIGE, "Reverse majority voting in comparative perspective: implications for fiscal governance in the EU" in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 130.

⁴²³ Artikel 8 Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie van 2 maart 2012, http://www.european-council.europa.eu/media/639170/15_tscg.nl.12.pdf.

⁴²⁴ Het budgettaire luik van het VSCB.

⁴²⁵ T. BEUKERS, "The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration" in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 20.

⁴²⁶ T. BEUKERS, "The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration" in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 20-21.

⁴²⁷ I. PERNICE, "What future(s) of democratic governance in Europe: learning from the crisis" in EUROPEAN PARLIAMENT (DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES) (ed.), *Challenges of multi-tier governance*

garanties op een transparant en legitiem besluitvormingsproces inhouden, is er bij de totstandkoming van intergouvernementele overeenkomsten geen sprake van een dergelijk democratisch referentiekader⁴²⁸. Voor Beukers hoeft dat laatste geen probleem te zijn⁴²⁹. Als internationale overeenkomst heeft het VSCB internrechtelijk immers pas uitwerking nadat het parlement er zijn goedkeuring aan heeft verleend⁴³⁰. Toch valt het te betwijfelen of de goedkeuring van het VSCB door de nationale parlementen volstaat om van die laatste voldragen deelnemers aan de totstandkoming van het verdrag te maken. Een verdrag wordt in de goedkeuringsfase immers aan het parlement gepresenteerd als een eenvoudige ja-nee-vraag, zonder de mogelijkheid om de inhoud ervan nog te amenderen⁴³¹. Bovendien is het maar de vraag in hoeverre een parlementaire onthouding van instemming werkelijk een optie is⁴³². Met ingang van 1 maart 2013 werd de financiële bijstand in het kader van het Europees Stabiliteitsmechanisme immers afhankelijk gesteld van de voorafgaande bekrachtiging van het VSCB door de hulpbehoevende partij⁴³³. Door zijn goedkeuring aan het begrotingsverdrag niet te verlenen zou een parlement de natie die het vertegenwoordigt aldus een belangrijk solidariteitsmechanisme ontzeggen, hetgeen een zware verantwoordelijkheid lijkt.

in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy, Europees Parlement, Brussel, 2013, 7, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>; V. SCHMIDT, EU differentiated integration and the role of the EU political economy” in EUROPEAN PARLIAMENT (DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES) (ed.), *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, Europees Parlement, Brussel, 2013, 168, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>; J. HABERMAS, *Over de constitutie van Europa. Een Essay*, Zoetermeer, Klement/Pelckmans, 2011, 81.

⁴²⁸ B. DE WITTE, “Treaty games. Law as instrument and as constraint in the Eurocrisis policy” in F. ALLEN, E. CARLETTI en S. SIMONELLI (eds.), *Governance for the Eurozone: integration or disintegration*, Philadelphia, FIC Press, 2012, 154.

⁴²⁹ T. BEUKERS, “The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL, *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 24.

⁴³⁰ Naar Belgische maatstaven is het VSCB een gemengd verdrag dat zowel federale als regionale en communautaire aangelegenheden regelt. Dergelijke gemengde verdragen hebben slechts gevolg voor zover de beide federale Kamers én de parlementen van de deelgebieden, daarbij inbegrepen de assemblees van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, er hun goedkeuring aan verlenen. De instemming van de Senaat is wat gemengde verdragen betreft sinds de zesde staats hervorming niet meer vereist. Zie: A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 760-761 en in het bijzonder voetnoot nr. 95; X. VANDEN BOSCH, *De Belgische parlementen en EU-aangelegenheden: de redenen waarom ze weinig betrokken zijn*, European policy brief, maart 2014, 10-12.

⁴³¹ H. VLIBERGH, *De Belgische Grondwet*, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1973, 244.

⁴³² N. DE SAEDELEER, “The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?”, *MJ* 2012, 369.

⁴³³ Preambule Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie van 2 maart 2012, http://www.european-council.europa.eu/media/639170/15_tscg.nl.12.pdf.

87. De sterke inhoudelijke gelijkenis tussen het VSCB en het op het Unierecht gestoelde Stabiliteits- en Groeipact⁴³⁴ zou de indruk kunnen wekken dat de discussie over het intergouvernementele karakter van het VSCB en de impact daarvan op de positie van de nationale parlementen weinig meer is dan een theoretische denkoefening. Toch is dat niet het geval. Wat budgettaire discipline betreft, gaat de *Fiscal Compact* immers aanzienlijk verder dan de eisen die het Stabiliteits- en Groeipact stelt⁴³⁵. De verplichte introductie van de gouden regel *ex* artikel 3 VSCB in het nationale – en bij voorkeur constitutionele – recht is grondwettelijk gezien evenwel niet vanzelfsprekend⁴³⁶. Door zich aan te sluiten bij het VSCB onderschrijven de betrokken lidstaten en meer in het bijzonder hun nationale parlementen een strikte Europese begrotingspolitiek, die bijzonder weinig ruimte laat voor afwijkingen. De titelrol lijkt daarbij te zijn weggelegd voor de Europese Commissie. Het is de Commissie die de termijn voor het bereiken van het begrotingsevenwicht vaststelt⁴³⁷ en meteen ook beoordeelt of en in welke mate de verdragsluitende partijen aan de gouden regel voldoen⁴³⁸. Ook in de remediëring van een eventueel onevenwicht is het grotendeels de Commissie, die de spelregels vastlegt. Zo bepaalt ze in de eerste plaats de modaliteiten wat betreft de aard, de omvang en het tijdschema voor de corrigerende maatregelen die de verdragsluitende partijen verondersteld worden in hun nationale recht te incorporeren⁴³⁹. Brengt ten slotte ook dat geen zoden aan de dijk, dan is het diezelfde Commissie die een en ander ter beoordeling aan het Hof van Justitie kan voorleggen⁴⁴⁰. Het relatieve monopolie van de Commissie is symptomatisch voor de europeanisering van het begrotingstoezicht dat het VSCB en meer in

⁴³⁴ T. BEUKERS, "The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration" in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL, *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 27. Net als dat het geval is in artikel 126 VWEU en bij het vaststellen van de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn onder het *Six Pack*-regime, stelt het VSCB een bovengrens aan het overheidstekort van de lidstaten. Eveneens naar het beeld en de gelijkenis van het handhavingsmechanisme in het kader van de primaire Verdragen wordt in de *Fiscal Compact* het principe van de omgekeerde gekwalificeerde meerderheid gehanteerd. Meer bepaald hebben de verdragsluitende partijen er zich toe verbonden het standpunt van de Commissie met betrekking tot een beweerd overheidstekort te delen, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van die lidstaten daar anders over beslist.

⁴³⁵ J. ZILLER, "The reform of the political and economic architecture of the Eurozone's governance: a legal perspective" in F. ALLEN, E. CARLETTI en S. SIMONELLI (eds.), *Governance for the Eurozone: integration or disintegration*, Philadelphia, FIC Press, 2012, 128.

⁴³⁶ O. CLERC, "Les Traités SCG et MES et la participation des parlements nationaux à la gouvernance économique de l'Union : déclin confirmé ou potentiel renouveau", *R.A.E.* 2012, 768.

⁴³⁷ Artikel 3, eerste lid, (b) VSCB.

⁴³⁸ Artikel 8, eerste lid VSCB.

⁴³⁹ Artikel 3, tweede lid VSCB.

⁴⁴⁰ Een bevoegdheid die ze weliswaar moet delen met de andere verdragsluitende partijen. Zie artikel 8, eerste en tweede lid VSCB.

het bijzonder de *Fiscal Compact* voorstaat⁴⁴¹. Precies dat laatste lijkt echter moeilijk verzoenbaar met de grondwettelijk verankerde budgettaire prerogatieven van de nationale parlementen⁴⁴².

88. Om de paradoxale positie van de nationale parlementen in het door de *Fiscal Compact* aangestuurde begrotingstoezicht helemaal bevattelijk te maken, lijkt het aangewezen terug te grijpen naar een voorbeeld. Eens te meer dient het Belgisch staatsrecht zich daartoe aan. Na een uiterst moeizaam ratificatieproces en ondanks fel protest – met name vanwege een aantal *Groen-* en *Ecolo-*mandatarissen⁴⁴³ – was het federale parlement met de wet van 18 juli 2013 uiteindelijk het laatste van de Belgische parlementen om in te stemmen met het begrotingsverdrag⁴⁴⁴. België sluit daarmee overigens meteen ook het rijtje van lidstaten met de euro als munt om het VSCB te ratificeren⁴⁴⁵. Het heeft er echter alle schijn van dat het laatste woord in de Belgische ratificatiesaga nog niet gesproken is. Een collectief van twaalf burgers heeft op 10 juni 2014 immers een verzoekschrift gericht aan het Grondwettelijk Hof met de vraag om de federale instemmingswet te vernietigen⁴⁴⁶. In het bewuste verzoekschrift nemen de indieners lijnrecht stelling in tegen de Raad van State, die wat de grondwettigheid van de bestreden instemmingswet betreft geen bezwaar liet optekenen⁴⁴⁷. De discussie tussen

⁴⁴¹ P. CRAIG, “The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism”, *European Law Review* 2012, 231-233.

⁴⁴² A. MANZELLA, “Is the EP legitimate as a parliamentary body in EU multi-tier governance?” in EUROPEAN PARLIAMENT (DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES) (ed.), *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, Europees Parlement, Brussel, 2013, 144-146, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>. De zorg voor de eerbiediging van de prerogatieven van de – nationale – parlementen werd overigens ook in het begrotingsverdrag zelf opgenomen (artikel 3, tweede lid *in fine* VSCB).

⁴⁴³ Voorstel van resolutie (Z. GENOT *et al.*) van 14 maart 2012 betreffende de organisatie van een volksraadpleging over het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische monetaire unie, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 2105/001 en Voorstel van resolutie (G. GILKINET, S. VAN HECKE en M. GERKENS) van 9 mei 2012 over het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 2180/001.

⁴⁴⁴ Eerder werd reeds gewezen op de noodzaak om alle parlementen te betrekken bij de goedkeuring van het begrotingsverdrag. Zie *supra*, voetnoot nr. 430.

⁴⁴⁵ H.T. BURRET en J. SCHNELLENBACH, *Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area member states*, Walter Eucken Institute working paper nr. 08/2013, november 2013, 9, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_08_2013_engl.pdf.

⁴⁴⁶ Verzoekschrift strekkende tot vernietiging van alle bepalingen van de wet van 18 juli 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, http://www.constituante.be/pdf/class_action/1-NL-last_Verzoekschrift_Ontwerp.pdf.

⁴⁴⁷ Adv.RvS 51.725/VR van 18 september 2012 bij het wetsontwerp van 22 januari 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, en met de Notulen van het Verdrag inzake stabiliteit,

de beide kampen lijkt in hoofdde terug te voeren tot een meningsverschil over de draagwijdte van artikel 34 van de Grondwet (GW). Voornoemd artikel voorziet in een belangrijke uitzondering op het tweede lid van artikel 33 GW, dat de uitoefening van de machten onlosmakelijk verbindt aan de instructies van de Grondwet en aldus de neerslag vormt van het grondwettelijke delegatieverbod⁴⁴⁸. Omdat de strikte toepassing van het delegatieverbod zich niet laat verenigen met de oprichting of verdere uitbouw van supranationale instellingen⁴⁴⁹, die uit eigen hoofde voor hun lidstaten bindende beslissingen kunnen nemen, werd de Grondwet in 1970 aangevuld met oud-artikel 25*bis*, na coördinatie ondergebracht in artikel 34 GW⁴⁵⁰. Sindsdien kan de uitoefening van bepaalde machten door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen⁴⁵¹. Dat is volgens de Raad van State precies wat er met het goedkeuren van het VSCB is gebeurd, te meer omdat het begrotingsverdrag zich – niettegenstaande zijn intergouvernementele karakter – bedient van de materiële regels en de instellingen van de Unie⁴⁵². Voor de indieners van het verzoekschrift tegen de instemmingswet van 18 juli 2013 beperkt het VSCB zich echter niet tot het uitoefenen van bepaalde machten, maar matigt het zich een deel van die macht zelf toe, hetgeen neerkomt op een verboden soevereiniteitsoverdracht en bijgevolg verder gaat dan artikel 34 GW toestaat⁴⁵³. Het verzoekschrift in kwestie doelt daarmee in het bijzonder op de spelbepalende rol die het begrotingsverdrag toekent aan de Commissie en dat in weerwil van de grondwettelijk verankerde parlementaire *power of the purse*. Het legaliteitsbeginsel inzake belastingen *ex* artikel 170 GW niet te na, gaat de aandacht van het verzoekschrift vooral uit naar artikel 174 GW, dat de geldigheid van zowel de eindrekening als de begroting afhankelijk maakt van de jaarlijks door de Kamer van Volksvertegenwoordigers te verlenen

coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, gedaan te Brussel op 2 maart 2012, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 1939/1.

⁴⁴⁸ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 127.

⁴⁴⁹ *In casu* de Europese Unie, destijds nog de Europese Gemeenschappen.

⁴⁵⁰ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 130-131.

⁴⁵¹ Artikel 34 GW.

⁴⁵² Adv.RvS 51.725/VR van 18 september 2012 bij het wetsontwerp van 22 januari 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 1939/1, 45; P. CRAIG, “The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism”, *European Law Review* 2012, 239; B. DE WITTE, “European Stability Mechanism and Treaty on Stability, Coordination and Governance: role of the EU institutions and consistency with the EU legal order” in EUROPEAN PARLIAMENT (DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES) (ed.), *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, Europees Parlement, Brussel, 2013, 83, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>.

⁴⁵³ Verzoekschrift strekkende tot vernietiging van alle bepalingen van de wet van 18 juli 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, 8, http://www.constituante.be/pdf/class_action/1-NL-last_Verzoekschrift_Ontwerp.pdf.

goedkeuring⁴⁵⁴. De vraag die dan kan worden opgeworpen is in hoeverre die jaarperiodiciteit van eindrekening en begroting nog houdbaar is in het licht van het door het VSCB gepropageerde Europese begrotingstoezicht.

89. De zopas geciteerde argumenten *pro* en *contra* de ratificatie van het VSCB naar waarde schatten, is niet eenvoudig. Het eerste punt dat daartoe moet worden uitgeklaard is de precieze juridische aard van het begrotingsverdrag. Hoewel het VSCB inderdaad zowel inhoudelijk als procedureel aansluiting lijkt te zoeken bij het secundaire Verdragsrecht, blijft het in wezen een internationaal verdrag, gesloten tussen 25 Europese staten⁴⁵⁵. Aan die vaststelling kleeft echter een houdbaarheidsdatum. Het VSCB stipuleert immers zelf zijn incorporatie in het Unierecht en dat uiterlijk vijf jaar na de datum van zijn inwerkingtreding⁴⁵⁶. Hoewel het hoger besproken verzoekschrift een en ander nogal sterk uitdrukt, lijkt een strikte lezing van het begrotingsverdrag juridisch gezien op zijn minst enige ruimdenkendheid te vragen. In de eerste plaats versterkt het VSCB het in het Unierecht gewortelde begrotingsregime⁴⁵⁷. Zijn intergouvernementele karakter ten spijt en zonder expliciet een aanvulling of wijziging van de Europese Verdragen voor te staan, lijkt het VSCB *de facto* wel een zekere uitbreiding van het *acquis communautaire* met zich mee te brengen⁴⁵⁸. Eerder werd reeds gewezen op de spilpositie die de Commissie en het Hof van Justitie in het begrotingsverdrag vervullen. De versterkte rol van de Commissie, meer bepaald het quasi-normatieve karakter van haar opdracht om de gemeenschappelijke beginselen van de in het interne recht in te bouwen correctiemechanisme vast te stellen⁴⁵⁹, alsook het semiautomatische karakter van haar voorstellen of aanbevelingen in de zin van artikel 7 VSCB en haar beoordelings-bevoegdheid

⁴⁵⁴ Het eerste lid van artikel 174 GW luidt: “Elk jaar wordt door de Kamer van volksvertegenwoordigers de eindrekening vastgesteld en de begroting goedgekeurd. Evenwel stellen elk jaar de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, ieder wat hem betreft, de dotatie voor hun werking vast”.

⁴⁵⁵ J.H. REESTMAN, “Constitutioneel minimalisme. Het stabiliteitsverdrag in de Nederlandse rechtsorde”, *TCR* 2013, 7. De auteur wijst erop dat het VSCB in de Duitse rechtsorde beschouwd wordt als een verdrag in de zin van artikel 23, eerste lid *Grundgesetz*. Dergelijke verdragen worden geacht de grondslagen van de EU te wijzigen.

⁴⁵⁶ Artikel 16 VSCB. Het begrotingsverdrag trad in werking op 1 januari 2013. Bijgevolg voorziet het VSCB zijn incorporatie in het Unierecht ten laatste op 1 januari 2018. R. BARATTA, “Legal issues of the ‘Fiscal Compact’. Searching for a mature democratic governance of the euro” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL, *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 43.

⁴⁵⁷ P. CRAIG, “The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism”, *European Law Review* 2012, 232-233.

⁴⁵⁸ N. DE SAEDELEER, “The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?”, *MJ* 2012, 373.

⁴⁵⁹ Artikel 3, tweede lid VSCB. Zie ook: R. BARATTA, “Legal issues of the ‘Fiscal Compact’. Searching for a mature democratic governance of the euro” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL, *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 45-46.

wat betreft de naleving van artikel 3, tweede lid VSCB⁴⁶⁰, vindt geen uitdrukkelijke grondslag in het Europese Verdragsrecht. Datzelfde geldt voor de sancties die het Hof van Justitie met toepassing van artikel 8, tweede lid VSCB kan opleggen⁴⁶¹. Die vaststelling lijkt *prima facie* onverzoenbaar met de in het tweede lid van artikel 13 VEU besloten beperking van de bevoegdheden van de Unie-instellingen tot hetgeen de Verdragen hen uitdrukkelijk hebben toebedeeld⁴⁶² en dat, terwijl het VSCB zich met zoveel woorden heeft voorgenomen slechts van toepassing te zijn voor zover dat verenigbaar is met het Unierecht⁴⁶³. De impliciete bevoegdheidsuitbreiding van het Hof van Justitie wordt in de literatuur vaak gerechtvaardigd met een verwijzing naar artikel 8, derde lid VSCB, dat de beoordelingsbevoegdheid die het begrotingsverdrag het Hof toekent, aanduidt als een compromis in de zin van artikel 273 VWEU⁴⁶⁴. In die optiek scheidt het begrotingsverdrag niet zozeer nieuwe bevoegdheden, maar bedient het zich – zoals overigens in het verleden al meermaals het geval was⁴⁶⁵ – van het bestaande rechtskader. De geldigheid van dat laatste wordt sinds de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Pringle*⁴⁶⁶ met een redelijke graad van algemeenheid aanvaard⁴⁶⁷. Baratta vraagt zich echter terecht af of het *Pringle*-arrest in dit geval wel een uitweg biedt. Het arrest in kwestie laat de lidstaten immers slechts toe de Europese instellingen – *in casu* het Hof van Justitie – te belasten met bijkomende taken voor zover er geen exclusieve Uniebevoegdheden in het geding zijn én niet getornd wordt aan het essentiële karakter van de bevoegdheden van

⁴⁶⁰ N. DE SAEDELEER, “The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?”, *MJ* 2012, 372-273.

⁴⁶¹ T. BEUKERS, “The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 20.

⁴⁶² B. DE WITTE, “European Stability Mechanism and Treaty on Stability, Coordination and Governance: role of the EU institutions and consistency with the EU legal order” in EUROPEAN PARLIAMENT (DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES) (ed.), *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, Europees Parlement, Brussel, 2013, 83, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>.

⁴⁶³ Artikel 2 VSCB.

⁴⁶⁴ V. BORGER en A. CUYVERS, “Het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie: de juridische en constitutionele implicaties van de eurocrisis”, *SEW* 2012, 385; P. CRAIG, “The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism”, *European Law Review* 2012, 245.

⁴⁶⁵ Dat was bijvoorbeeld het geval in het Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken van 27 september 1968 (het zogenaamde EEX-Verdrag), dat het pad effende voor de huidige Brussel-I Verordening (Verordening nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, *Pb.L.* 12, 16 januari 2001). Zie: B. DE WITTE, [“Opening statement on the Fiscal Compact”] in A. KOCHAROV (ed.), *Another legal monster? An EUI debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Paper, 2012, 7.

⁴⁶⁶ HvJ 27 november 2012, *Pringle*, C-370/12, *Jur.* 2012, 5548, r.o. 155-177.

⁴⁶⁷ T. BEUKERS, “The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 20.

de betrokken instellingen, zoals bepaald door de Europese Verdragen⁴⁶⁸. Artikel 273 VWEU mag voor het Hof dan wel de bevoegdheid inhouden om te oordelen over de geschillen, waartoe het VSCB aanleiding geeft, het voorziet niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om aan dat oordeel ook sancties te koppelen. Ook wat betreft de prominente rol van de Commissie tracht De Witte de situatie te ontzenuwen door een onderscheid te maken tussen bevoegdheden en taken⁴⁶⁹. Volgens hem bevat het VSCB voor de Commissie enkel extra taken, die passen in het Europese economische beleidskader en geen nieuwe bevoegdheden⁴⁷⁰. Niet iedereen is daar echter van overtuigd. Het valt moeilijk te ontkennen dat de Commissie door het vaststellen van de gemeenschappelijke beginselen met betrekking tot de nationale correctiemechanismen in zekere mate normatief optreedt⁴⁷¹ en zodoende verder gaat dan de bevoegdheden die het Unierecht haar toekent⁴⁷². Wat legitimiteit betreft, lijkt het VSCB bijgevolg op een bijzonder slappe koord te dansen⁴⁷³.

90. In de tweede plaats valt er inderdaad wat te zeggen voor de bezorgdheid van de verzoekers over het al te zeer oprekken van de bij artikel 34 GW voorziene uitzondering op het delegatieverbod. De verplichte opname van de budgettaire gouden regel en een automatisch correctiemechanisme in het interne recht “middels bindende en permanente, bij

⁴⁶⁸ HvJ 27 november 2012, *Pringle*, C-370/12, *Jur.* 2012, 5548, r.o. 158.

⁴⁶⁹ B. DE WITTE, “European Stability Mechanism and Treaty on Stability, Coordination and Governance: role of the EU institutions and consistency with the EU legal order” in EUROPEAN PARLIAMENT (DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES) (ed.), *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, Europees Parlement, Brussel, 2013, 83, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>.

⁴⁷⁰ B. DE WITTE, [“Opening statement on the Fiscal Compact”] in A. KOCHAROV (ed.), *Another legal monster? An EUI debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Paper, 2012, 7-8.

⁴⁷¹ Temeer omdat die gemeenschappelijke beginselen het voorwerp uitmaken van de controle door de Commissie en – in een verder gevorderd stadium – het Hof van Justitie, dat aan de niet-naleving ervan zoals intussen genoegzaam bekend sancties kan verbinden. Zie ook: R. BARATTA, “Legal issues of the ‘Fiscal Compact’. Searching for a mature democratic governance of the euro” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL, *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 46.

⁴⁷² I. PERNICE, “What future(s) of democratic governance in Europe: learning from the crisis” in EUROPEAN PARLIAMENT (DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES) (ed.), *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, Europees Parlement, Brussel, 2013, 15, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>.

⁴⁷³ Craig legt wat dat betreft de vinger op de wonde. Het was immers oorspronkelijk de bedoeling om de verstrakte begrotingsprincipes in te bouwen in het Unierecht via een herziening van het primaire Verdragsrecht met toepassing van artikel 48 VEU. Dat voornemen stootte echter op het veto van het Verenigd Koninkrijk. Het begrotingsverdrag dat nadien op intergouvernementele wijze werd gesloten is inhoudelijk quasi-identiek aan hetgeen aanvankelijk op tafel lag en sorteert ten aanzien van de verdragsluitende partijen dezelfde gevolgen. Ditmaal werd echter de geijkte procedure *ex* artikel 48 VEU overgeslagen en daarmee ook de waardeverhoudingen die voornoemd artikel fixeert. Daar komt nog bij dat het Unierecht voorziet in de mogelijkheid tot nauwere samenwerking ingeval de voor de herziening van de Verdragen vereiste unanimiteit niet zou worden bereikt. Met de intergouvernementele genese van het VSCB werd daar evenwel volkomen aan voorbijgegaan. Zie: P. CRAIG, “The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism”, *European Law Review* 2012, 238-241.

voorkeur constitutionele, bepalingen” dreigt alleszins de al evenzeer grondwettelijk verankerde budgettaire prerogatieven van de Belgische parlementen illusoir te maken. Hypothetisch gesproken, zou het grondwettelijke gehalte van de in het interne recht omgezette VSCB-bepalingen, gelet op de normenhierarchie die in de Belgische rechtsorde wordt gehuldigd, zowel de Belgische begrotingswetgever, als de Belgische begrotingsdecreetgever beletten om per wet of decreet af te wijken van het door het begrotingsverdrag uitgestippelde traject⁴⁷⁴. Met de vraag om de internationaal overeengekomen begrotingsprincipes in te schrijven in de grondwet of in equivalente wetsbepalingen en dat tegen andere grondwettelijke regels in, raakt het VSCB echter een gevoelige snaar. De primauteit van het internationale recht op de Grondwet is immers een veel besproken onderwerp in de Belgische rechtspraak en rechtsleer⁴⁷⁵. Terwijl het Hof van Cassatie, in navolging van het Europese Hof van Justitie, de voorrang van internationale normen op bepalingen van grondwettelijk recht aanvaardt⁴⁷⁶, lijken *nota bene* de Raad van State en het Grondwettelijk Hof de voorrang van de Grondwet voor te staan⁴⁷⁷. In het licht van dat laatste standpunt zou pas geldig met de *Fiscal Compact* kunnen worden ingestemd voor zover en nadat de grondwet dienovereenkomstig werd gewijzigd⁴⁷⁸. Precies die vaststelling bracht de Franse *Conseil constitutionnel* ertoe de introductie van het begrotingsverdrag in de Franse rechtsorde, zonder voorafgaande grondwetswijziging, *prima facie* als ongrondwettig te beschouwen⁴⁷⁹. Toch gaf het Franse Hof het VSCB in datzelfde arrest uiteindelijk – net als de Belgische Raad van State

⁴⁷⁴ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 17-23.

⁴⁷⁵ Zie onder meer: A. ALEN, “De Grondwet, hoogste rechtsnorm?” in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d’un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, 105-113; P. BROUWERS en H. SIMONART, “Le conflit entre la Constitution et le droit international conventionnel dans la jurisprudence de la Court d’arbitrage”, *Cah.Dr.Eur.* 1995, 7-22; M. BOSSUYT, “De verhouding tussen de Belgische Grondwet en de verdragen”, *BTIR* 2012, 423-430; E. SLAUTSKY “De la hiérarchie entre constitution et droit international”, *APT* 2009, 227-242; J. VAN MEERBEECK en M. MAHIEU, “Traité international et Constitution nationale”, *RCJB* 2007, 42-90.

⁴⁷⁶ Weliswaar slechts voor zover het gaat om verdragsbepalingen met rechtstreekse werking. Zie: Cass. 9 november 2004, *TBP* 2005, 43, noot F. MEERSSCHAUT. Dat lijkt tot nader order voor het VSCB niet het geval.

⁴⁷⁷ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 25-29.

⁴⁷⁸ Zie: A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 50-51 met verwijzing naar Arbitragehof 3 februari 1994, nr. 12/94, *BS* 11 maart 1994 en de vaste adviespraktijk van de Raad van State, onder meer bevestigd in Adv.RvS 51.725/VR van 18 september 2012 bij het wetsontwerp van 22 januari 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 1939/1, 45; Adv.RvS 44.028/AV bij het wetsontwerp van 29 februari 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, 340 en Adv.RvS 37.954/AV, 37.970/AV, 37.977/AV en 37.978/AV bij het Wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, en met Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004, *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 1091/1, 529.

⁴⁷⁹ O. CLERC, “Les Traités SCG et MES et la participation des parlements nationaux à la gouvernance économique de l’Union : déclin confirmé ou potentiel renouveau”, *RAE* 2012, 768, met verwijzing naar Conseil constitutionnel, décision n° 2012-653 DC, 9 août 2012.

– zijn fiat⁴⁸⁰. Hetgeen de incorporatie van het begrotingsverdrag alsnog aanvaardbaar bleek te maken, was de tweede zinsnede van artikel 3, tweede lid VSCB, dat de verdragsluitende partijen met het oog op de integratie van de VSCB-begrotingsregels in het nationale recht de ruimte laat om zich naast de bindende, permanente en bij voorkeur constitutionele bepalingen, waarvan eerder reeds sprake, te beroepen op “andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan”⁴⁸¹. Wat precies onder de noemer “andere garanties” moet worden verstaan, is niet geheel duidelijk⁴⁸². Wat er ook van zij, de essentie van de notie “andere garanties” lijkt gelegen in de mogelijkheid die de bewuste passage biedt om de budgettaire evenwichtsregel op te nemen in een nationale bepaling, die juridisch gezien minder gewicht in de schaal legt dan de grondwet. Zodoende zou de goedkeuring van het begrotingsverdrag – alvast op papier – de Belgische grondwetgever⁴⁸³, noch de Franse begrotingswetgever⁴⁸⁴ binden. De Belgische Raad van State en het Franse Hof lijken aldus genoeg te nemen met een formeel argument. In de praktijk valt echter moeilijk voor te stellen hoe een bepaling waarvan de begrotingswetgever en *a fortiori* de grondwetgever kan afwijken nog garant kan staan voor de naleving van de (begrotings)regels die in de bepaling werden opgenomen⁴⁸⁵. Hoe dan ook, *de facto* hebben de nationale – en in voorkomend geval regionale – parlementen ten gevolge van de integratie van de evenwichtsregel en het bijhorende automatische correctiemechanisme in het nationale recht aan budgettaire

⁴⁸⁰ Ook het Duitse *Bundesverfassungsgericht* heeft zich in een arrest van 12 september 2012 (BVerfG 12 september 2012, 2 BvR 1390/12, r.o. 224-228) akkoord verklaard met het begrotingsverdrag. De kaarten lagen aan het Duitse Hof evenwel enigszins anders dan in België en Frankrijk het geval was. De Duitse grondwet bevatte immers al een budgettaire evenwichtsregel van het kaliber van de in het VSCB ingebouwde gouden regel, hetgeen allicht de – psychologische – ratificatiedrempel wat lager heeft gemaakt. Zie: J.H. REESTMAN, “Het ESM- en het Stabiliteitsverdrag voor de constitutionele rechters in Estland, Frankrijk en Duitsland”, *SEW* 2013, 104 en N. DE SAEDELEER, “The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?”, *MJ* 2012, 371.

⁴⁸¹ Adv.RvS 51.725/VR van 18 september 2012 bij het wetsontwerp van 22 januari 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 1939/1, 51; O. CLERC, “Les Traités SCG et MES et la participation des parlements nationaux à la gouvernance économique de l’Union : déclin confirmé ou potentiel renouveau”, *R.A.E.* 2012, 768.

⁴⁸² T. BEUKERS, “The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 20; V. BORGER en A. CUYVERS, “Het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie: de juridische en constitutionele implicaties van de eurocrisis”, *SEW* 2012, 385.

⁴⁸³ Adv.RvS 51.725/VR van 18 september 2012 bij het wetsontwerp van 22 januari 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 1939/1, 51.

⁴⁸⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2012-653 DC, 9 août 2012, r.o. 20-24.

⁴⁸⁵ J.H. REESTMAN, “Het ESM- en het Stabiliteitsverdrag voor de constitutionele rechters in Estland, Frankrijk en Duitsland”, *SEW* 2013, 106.

manoeuvrerruimte ingeboet⁴⁸⁶. Of die feitelijke beknotting van de parlementaire appreciatiemarge strookt met de Grondwet is op zijn minst vatbaar voor interpretatie. Voorstanders wijzen erop dat het begrotingsverdrag slechts een uiterste – zij het strenge – grens stelt, maar de nationale parlementen voor het overige voldoende beleidsruimte laat om het nationale begrotingsbeleid-onder-Europese-voogdij alsnog tot op zekere hoogte in te kleuren⁴⁸⁷. Enkele optimistische auteurs lezen in het begrotingsverdrag bovendien de mogelijkheid tot frontvorming door de Europese parlementen⁴⁸⁸. Artikel 13 VSCB moedigt het Europees parlement en de nationale parlementen van de verdragsluitende partijen immers aan in onderling overleg een conferentie van afgevaardigden te vormen met het oog op het bespreken van het ‘begrotingsbeleid en andere onder het Verdrag vallende kwesties’⁴⁸⁹. Voor tegenstanders biedt de minimale parlementaire actieradius die het begrotingsverdrag nog toelaat daarentegen maar een schrale troost. De interparlementaire dialoog die het VSCB met het voornoemde dertiende artikel probeert aan te zwengelen is wat hen betreft maar een doekje voor het bloeden. Terecht merken zij op dat de samenstelling, noch de werkwijze van het overlegorgaan, waaraan artikel 13 VSCB refereert, nader werd omschreven⁴⁹⁰ en elke vorm van beslissingsbevoegdheid ontbeert⁴⁹¹. Deze discussie brengt ons opnieuw bij het

⁴⁸⁶ V. BORGER en A. CUYVERS, “Het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie: de juridische en constitutionele implicaties van de eurocrisis”, *SEW* 2012, 381.

⁴⁸⁷ T. BEUKERS, “The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 28; N. DE SAEDELEER, “The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?”, *MJ* 2012, 371-372.

⁴⁸⁸ O. HÖING en C. NEUHOLD, “Nationale parlementen in de financiële crisis”, Montesquieu policy paper, 2013, http://www.montesquieu-instituut.nl/9353262/d/policypaper/policy_paper_02.pdf, 5; I. PERNICE, “What future(s) of democratic governance in Europe: learning from the crisis” in EUROPEAN PARLIAMENT (DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES) (ed.), *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, Europees Parlement, Brussel, 2013, 15, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>.

⁴⁸⁹ Artikel 13 VSCB.

⁴⁹⁰ De meningen van de nationale parlementen lopen wat dat betreft dan ook uiteen. Sommige parlementen tonen zich voorstanders van de COSAC als *forum* voor het interparlementaire overleg. Zo hebben respectievelijk de Tsjechische *Senát*, de Finse *Eduskunta* en de Nederlandse *Tweede Kamer* zich uitgesproken voor de COSAC als overlegplatform bij uitstek. Andere, zoals de Luxemburgse *Chambre des Députés*, de Estse *Riigikogu*, de Zweedse *Riksdag* en de Cypriotische *Vouli ton Antiprosopon* lijken dan weer gewonnen voor het op gezette tijdstippen bijeenkomen van sectorale vertegenwoordigers, zij het van de respectievelijke commissies voor Europese aangelegenheden, zij het van de commissies bevoegd voor de overheidsfinanciën. De Deense *Folketing* ziet ten slotte meer heil in de rechtstreekse politieke dialoog tussen de parlementen en de Commissie, aangevuld met een interparlementair debat. Zie: COSAC SECRETARIAAT, *Eighteenth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 48ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Nicosia, 14-16 oktober 2012, 17-18.

⁴⁹¹ C. FASONE en E. GRIGLIO, “Can fiscal councils enhance the role of national parliaments in the European Union? A comparative analysis” in B. DE WITTE, A. HÉRITIER en A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro crisis and the state of European democracy*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, 277; W. WESSELS, “National parliaments and the EP in multi-tier governance: in search for an

Belgische Grondwettelijk Hof. Het valt af te wachten of en zo ja, in welke zin, het Hof zich over de compatibiliteit van de betwiste instemmingswet met de Grondwet zal uitspreken. Alleszins aarzelt het Hof niet om bij de beoordeling van een instemmingswet ook de tekst en dus de inhoud van het goedgekeurde verdrag te betrekken⁴⁹². Toch valt – voor zover een bescheiden pronostiek hier op zijn plaats is – te betwijfelen of het Hof de bestreden instemmingswet daadwerkelijk zal vernietigen. Het Hof heeft immers de gewoonte om zich bij de toetsing van instemmingswetten en daarmee ook van de verdragen, waaraan die toestemming wordt verleend, eerder terughoudend op te stellen⁴⁹³. De stabiliteit en daarmee ook de geloofwaardigheid van de Belgische internationale betrekkingen komen hier immers in het gedrang⁴⁹⁴. Aangezien België het VSCB intussen heeft geratificeerd, zouden de gevolgen van een vernietigingsarrest van het Hof zich beperken tot de interne rechtsorde, terwijl de Belgische Staat op het internationale vlak onverkort gehouden zou blijven het begrotingsverdrag na te leven⁴⁹⁵. Hoewel het Grondwettelijk Hof in zijn arresten, tot op heden, nog nooit expliciet heeft verwezen naar het oordeel van een van zijn buitenlandse equivalenten⁴⁹⁶, lijkt het redelijk te verwachten dat het Hof een en ander zal benaderen met hetzelfde pragmatisme dat zijn Franse en Duitse collega aan de dag hebben gelegd.

91. Het VSCB verwijst voor de uitlegging van de budgettaire evenwichtsregel naar “de definities van artikel 2 van het aan de Verdragen van de Europese Unie gehechte Protocol (nr. 12) betreffende de procedure bij buitensporige tekorten⁴⁹⁷. Daaruit blijkt de notie “algemene overheid”, als bestemming van de bepalingen van het begrotingsverdrag, zeer ruim te worden geïnterpreteerd⁴⁹⁸. Die vaststelling is niet zonder belang voor het federale

optimal multi-level parliamentary architecture” in EUROPEAN PARLIAMENT (DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES) (ed.), *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, Europees Parlement, Brussel, 2013, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>, 107.

⁴⁹² GwH 16 oktober 1991, nr. 26/91; GwH 3 februari 1994, nr. 12/94; GwH 4 februari 2004, nr. 20/2004; GwH 4 mei 2005, nr. 84/2005; GwH 4 juni 2009, nr. 96/2009; GwH 8 juli 2010, nr. 87/2010; GwH 30 juni 2011, nr. 120/2011; GwH 30 juli 2011, nr. 117/2011 en GwH 7 maart 2013, nr. 32/2013.

⁴⁹³ A. ALEN, J. SPREUTELS, E. PEREMANS en W. VERRIJDT, *De samenwerking tussen de grondwettelijke hoven in Europa. Huidige toestand en perspectieven*, Verslag van het Grondwettelijk Hof voorgesteld aan het XVIde congres van de conferentie van de Europese grondwettelijke hoven, Wenen, 12-14 mei 2014, 30.

⁴⁹⁴ J. DELVA, “De impact van het Europese verdragsrecht op de rechtspraak van het Arbitragehof. Een poging tot kritische doorlichting”, *TBP* 1995, 645-646.

⁴⁹⁵ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 50-51.

⁴⁹⁶ A. ALEN, J. SPREUTELS, E. PEREMANS en W. VERRIJDT, *De samenwerking tussen de grondwettelijke hoven in Europa. Huidige toestand en perspectieven*, Verslag van het Grondwettelijk Hof voorgesteld aan het XVIde congres van de conferentie van de Europese grondwettelijke hoven, Wenen, 12-14 mei 2014, 47-48.

⁴⁹⁷ Artikel 3, derde lid VSCB; Adv.RvS 51.725/VR van 18 september 2012 bij het wetsontwerp van 22 januari 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 1939/1, 51.

⁴⁹⁸ Het gaat meer bepaald om de centrale overheid, de regionale en lokale overheden en de fondsen voor sociale zekerheid met uitsluiting van de commerciële transacties, beschreven in het Europees Stelsel van

België, waar de deelgebieden – de gemeenschappen en de gewesten – ten gevolge van de verregaande bevoegdheidsoverdracht, ook inzake de vaststelling van de begroting en van de rekeningen, autonomie genieten⁴⁹⁹. Met het oog op het naleven van de bepalingen van het VSCB door de Belgische Staat, was het bijgevolg noodzakelijk om de deelgebieden te betrekken bij de internrechtelijke regeling ter vertaling van het begrotingsverdrag⁵⁰⁰. Uit de drie mogelijkheden die de Raad van State daartoe naar voor schoof⁵⁰¹, werd naar aloude Belgische gewoonte gekozen voor een samenwerkingsakkoord. Met het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies wordt uitvoering gegeven aan artikel 3, §1 VSCB⁵⁰². In de eerste plaats stuurt het voornoemde samenwerkingsakkoord aan op begrotingsoverleg tussen de bestuursniveaus en dat in de schoot van het Overlegcomité⁵⁰³. Het is evenwel de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid van de Hoge Raad van Financiën, die de meeste aandacht naar zich toe trekt. Niet enkel wordt de Afdeling Financieringsbehoeften verondersteld jaarlijks het begrotingsbeleid van de verschillende bestuursniveaus te evalueren⁵⁰⁴, ze is bovendien belast met het toezicht op de

economische rekeningen (artikel 126 VWEU *juncto* artikel 2 Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 326, 26 oktober 2012).

⁴⁹⁹ Zie met name: artikel 50, §1 Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 17 januari 1989; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 780-781.

⁵⁰⁰ De moeilijkheid schuilt in de grondwettelijk verankerde nevenschikking tussen het federale en het regionale niveau. Anders dan het geval is in bijvoorbeeld Duitsland en Spanje, heeft het federale niveau geen zeggenschap over de begrotingsinspanningen van de deelgebieden. Zie: A. VAN HECKE, *Het Europese begrotingskader en de interne verdeling van de begrotingsinspanningen binnen een federale staat*, VIVES beleidspaper, 11 maart 2013, <http://www.econ.kuleuven.be/VIVES/publicaties/beleidspapers/BP/bp2013/vives-beleidspaper-maart.pdf>, 4.

⁵⁰¹ Naast het sluiten van een samenwerkingsakkoord op grond van artikel 92*bis* BWHI, maakt de Raad van State gewag van de mogelijkheid om een en ander over te laten aan de federale wetgever, die in voorkomend geval zou handelen met een bijzondere meerderheid, dan wel aan de Grondwetgever. Zoals de Raad in zijn advies zelf al laat uitschijnen is geen van beide vanzelfsprekend. Hoe dan ook zou er in dat geval een herziening van de Grondwet nodig zijn, hetgeen gelet op het starre karakter van de herzieningsprocedure praktisch gezien onmogelijk is binnen de termijn van één jaar, die het VSCB voor de omzetting van haar bepalingen voorop stelt. Zie: Adv.RvS 51.725/VR van 18 september 2012 bij het wetsontwerp van 22 januari 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 1939/1, 51; J.H. REESTMAN, “Constitutioneel minimalisme. Het stabiliteitsverdrag in de Nederlandse rechtsorde”, *TCR* 2013, 15; A. ALEN, “Opmerkingen en commentaar bij de procedure tot herziening van de Grondwet” in F. DELPÉRÉE (ed.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, Brussel, 2003, 166-167.

⁵⁰² Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie *BS* 18 december 2013, 99664.

⁵⁰³ Artikel 2, §4, laatste lid Samenwerkingsakkoord 15 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Monetaire Unie, *BS* 18 december 2013.

⁵⁰⁴ Artikel 4, §1 Samenwerkingsakkoord 15 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Monetaire Unie, *BS* 18 december 2013.

correctie van eventuele afwijkingen op de budgettaire evenwichtsregel⁵⁰⁵. Indien het ten slotte ooit zou komen tot een financiële sanctie vanwege de Raad wegens het niet nakomen van de door de Belgische Staat aangegane begrotingsverbintenissen, is het eveneens de eerder geciteerde Afdeling Financieringsbehoeften, die het aandeel van elk bestuursniveau in het hypothetische debacle zal bepalen⁵⁰⁶.

4.2.3. Regionale parlementen in de Europa 2020-strategie

92. In haar beleidstekst met betrekking tot de Europa 2020-strategie geeft de Commissie meermaals aan dat het welslagen van de strategie sterk afhankelijk is van het partnerschap tussen de Europese instellingen enerzijds en de ‘EU-comités, nationale parlementen en nationale, lokale en regionale autoriteiten, de sociale partners, andere belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld’ anderzijds⁵⁰⁷. Die ruime interpretatie van het begrip partnerschap blijkt evenwel niet meteen uit de implementatie van de Europa 2020-strategie, zoals uitgewerkt in het Europees Semester. Daarin wordt de Europese groeistrategie grotendeels gereduceerd tot een dialoog tussen de Europese instellingen en de lidstaten. Het zijn de lidstaten die nationale hervormingsprogramma’s en stabiliteits- of convergentieprogramma’s bij de Commissie indienen en het zijn diezelfde lidstaten die in eerste instantie het voorwerp uitmaken van de landspecifieke aanbevelingen van de Raad⁵⁰⁸. Die vaststelling lijkt in overeenstemming met de bevindingen die eerder in dit werk werden geformuleerd⁵⁰⁹. Toch mag het belang van de overige betrokken partijen en met name van de regionale en lokale entiteiten voor het waarmaken van de Europa 2020-strategie niet veronachtzaamd worden. Het valt moeilijk in te zien hoe een lidstaat enige sociaaleconomische, dan wel ecologische groei kan verwezenlijken als de samenstellende

⁵⁰⁵ Artikel 4, §§2-4 Samenwerkingsakkoord 15 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Monetaire Unie, *BS* 18 december 2013.

⁵⁰⁶ De bevoegdheden die de Afdeling Financieringsbehoeften zodoende toekomen gaan merkkelijk verder dan hetgeen voorzien werd in artikel 49, §6 van de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Zie: Advies van de Hoge Raad van Financiën (Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid) van maart 2014 inzake het begrotingstraject ter voorbereiding van stabiliteitsprogramma 2014-2017, http://www.docufin.fgov.be/intersalgnl/hrfcsf/adviezen/PDF/hrf_fin_2014_03.pdf, 22-25.

⁵⁰⁷ Mededeling van de Commissie, *Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussel, 3 maart 2010, COM(2010) 2020, 6. Zie ook: E. BONNE en J. DE BLAUWER, “Vlaanderen en de Europa 2020-strategie. Multilevel governance in de praktijk?”, *OM* 2012, 23-24.

⁵⁰⁸ M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO en G.B. WOLFF, *How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament*, Bruegel working paper nr. 2011/09, 2011, 5-6.

⁵⁰⁹ Zie *supra*, randnummer 54.

delen ervan niet op elkaar ingespeeld zijn, of erger nog, weigeren zich ten volle in te zetten⁵¹⁰. Dat geldt des te meer voor die lidstaten waarvan de regio's geheel of ten dele bevoegd zijn wetgevend op te treden in de domeinen waarin vooruitgang wordt beoogd⁵¹¹. Bovendien leveren het regionale en lokale niveau in Europa een niet te onderschatten financiële bijdrage. Zo injecteerden de subnationale entiteiten in 2011 nog iets meer dan 2,1 triljoen euro in de Europese Unie, goed voor één derde van het totaal aan publieke uitgaven⁵¹².

93. Terwijl de Europa 2020-strategie eerder in dit werk geprezen werd voor haar maatwerk op nationaal niveau⁵¹³, dreigt het gebrek aan aandacht voor het regionale en lokale echelon automatisch tot het uitblijven van een gedifferentieerde aanpak op subnationaal niveau te leiden⁵¹⁴. Nochtans leert de realiteit dat de verschillen tussen de regio's in Europa, maar ook binnen de staatsgrenzen aanzienlijk zijn⁵¹⁵. De financieel-economische crisis heeft die interregionale verschillen nog verder uitgediept, hetgeen zich logischerwijs heeft vertaald in de resultaten die de regio's en de lokale autoriteiten in het kader van de Europa 2020-strategie sindsdien hebben laten optekenen. Met name de doelstellingen inzake armoedebestrijding en werkgelegenheid blijken regionaal en lokaal moeilijk te realiseren⁵¹⁶. In die optiek lijkt de steeds luider gestelde vraag naar meer inbreng van de laagste bestuursniveaus in het Europees Semester dan ook gerechtvaardigd. Met het oog op meer regionale en lokale inbreng dienen zich twee mogelijke pistes aan⁵¹⁷. Enerzijds is er het reeds vernoemde Comité van de Regio's⁵¹⁸ en het in diens schoot opgerichte Europa 2020-Monitoringplatform. De gegevens die in het kader van het monitoringplatform worden verzameld, laten het Comité van de Regio's toe op gezette tijden een regionale en lokale stand van zaken met betrekking tot de

⁵¹⁰ E. BONNE en J. DE BLAUWER, "Vlaanderen en de Europa 2020-strategie. Multilevel governance in de praktijk?", *OM* 2012, 25.

⁵¹¹ Zie *supra*, randnummer 67.

⁵¹² COMMITTEE OF THE REGIONS, *Financing Europe 2020: a consolidated view*, februari 2014, <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/2014-Financing-Europe-2020/2014FinancingEurope-2020.pdf>, 18.

⁵¹³ Zie *supra*, randnummer 75.

⁵¹⁴ COMMITTEE OF THE REGIONS, *4th CoR Monitoring Report on Europe 2020. Final report*, oktober 2013, <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/SiteCollectionDocuments/4th%20MR.pdf>, 6.

⁵¹⁵ Een schoolvoorbeeld daarvan kan gevonden worden in België, waar de historisch gegroeide economische achterstand van het zuiden van het land (Wallonië) ten aanzien van het noorden (Vlaanderen) tot op vandaag zichtbaar is. Zie: P. VAN ROMPUY, "Het raadsel van de permanente regionale kloof in België" in S. KESSENNE en C. REYNS (eds.), *Kwantitatief bekeken. Liber amicorum Robert Van Straelen*, Antwerpen, Garant, 2004, 168 e.v.; COMMITTEE OF THE REGIONS, *4th CoR Monitoring Report on Europe 2020. Final report*, oktober 2013, <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/SiteCollectionDocuments/4th%20MR.pdf>, 13.

⁵¹⁶ COMMITTEE OF THE REGIONS, *4th CoR Monitoring Report on Europe 2020. Final report*, oktober 2013, <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/SiteCollectionDocuments/4th%20MR.pdf>, 5.

⁵¹⁷ E. BONNE en J. DE BLAUWER, "Vlaanderen en de Europa 2020-strategie. Multilevel governance in de praktijk?", *OM* 2012, 26.

⁵¹⁸ Zie *supra* randnummers 19 en 72.

Europa 2020-strategie te publiceren. Bovendien beraadt het Comité zich over de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie en over de nationale hervormingsprogramma's van de Raad, een proces dat resulteert in formele standpunten die de betrokken Europese instellingen worden toegestuurd. Het werk van het Comité van de Regio's is zonder meer waardevol. Het maakt immers zowel de vooruitgang inzake de Europa 2020-strategie op het regionale en lokale niveau, als de eventuele hinderpalen die deze vooruitgang in de weg zouden staan, beter zichtbaar⁵¹⁹. Dat moet uiteindelijk ook het nationale niveau toelaten realistische beleidskeuzes te maken. Het belang van het Comité van de Regio's voor de positie van regionale (en lokale) parlementaire assemblees mag evenwel niet overschat worden. De bijdragen en stellingnames van het Comité houden immers, alvast vanuit juridisch opzicht, geen enkele verplichting in voor de bestemmingen ervan⁵²⁰. Ten slotte mag niet uit het oog worden verloren dat het Comité van de Regio's niet enkel bestaat uit regionale en lokale volksvertegenwoordigers. Ook burgemeesters en subnationale regeringsafgevaardigden maken de dienst uit. De parlementaire inbreng is in dat laatste geval, zoals reeds is gebleken, afhankelijk van de mate waarin de subnationale volksvergadering haar executieve afgevaardigden ter verantwoording kan roepen⁵²¹.

94. Anderzijds lijken de nationale hervormingsprogramma's en de stabiliteits- en convergentieprogramma's, die de lidstaten jaarlijks indienen, een uitgelezen kans te bieden om het subnationale niveau bij het nationale Europa 2020-beleid te betrekken⁵²². Nog in januari 2013 heeft de Commissie, bij monde van haar Secretariaat-Generaal, de lidstaten verzocht om aan te geven hoe en in welke mate regionale en lokale autoriteiten werden betrokken bij het opstellen en implementeren van de nationale hervormingsprogramma's⁵²³. Nochtans voorziet de oorspronkelijke Europa 2020-beleidstekst van de Commissie noch het Europees Semester daar uitdrukkelijk in. Of, en zo ja, in hoeverre het subnationale niveau zal worden betrokken bij het opstellen en implementeren van een nationaal

⁵¹⁹ S. RICCI, "The Committee of the Regions and the challenge of European governance" in C. PANARA en A. DE BECKER (eds.), *The role of the regions in EU governance*, Berlijn, Springer, 2011, 127-128.

⁵²⁰ S. RICCI, "The Committee of the Regions and the challenge of European governance" in C. PANARA en A. DE BECKER (eds.), *The role of the regions in EU governance*, Berlijn, Springer, 2011, 110-111.

⁵²¹ Zie *supra*, randnummers 13, 22, 35-36.

⁵²² Uit onderzoek blijkt dat het regionale en lokale niveau in de overgrote meerderheid van de nationale hervormingsprogramma's worden vermeld. Van de 28 onderzochte hervormingsprogramma's bevatten er 26 een verwijzing naar de rol van de regionale en lokale autoriteiten en de verantwoordelijkheden die daaruit voortvloeien, terwijl 23 nationale hervormingsprogramma's in meer of mindere mate uitweiden over de implementatie van de Europa 2020-doelstellingen op subnationaal vlak. Zie: COMMITTEE OF THE REGIONS, *On the role of the local and regional authorities in the Europe 2020 National Reform Programmes: analysis of the 2013 National Reform Programmes*, februari 2014, 2 e.v.

⁵²³ COMMITTEE OF THE REGIONS, *On the role of the local and regional authorities in the Europe 2020 National Reform Programmes: analysis of the 2013 National Reform Programmes*, februari 2014, 2.

hervormingsprogramma lijkt dan in hoofdzaak af te hangen van twee factoren: de internrechtelijke verhouding tussen de verschillende beleidsniveaus, enerzijds, en de mate waarin de regionale entiteiten zichzelf willen profileren in het Europa 2020-project, anderzijds. Wat het eerste betreft, lijkt het vanzelfsprekend dat regio's die wetgevende bevoegdheid genieten – in het bijzonder in de domeinen waarop de Europa 2020-strategie inwerkt – bij de voorbereiding van het nationale hervormingsprogramma worden betrokken. Andermaal is de Belgische en met name de Vlaamse praktijk exemplarisch. Het Belgisch nationaal hervormingsprogramma wordt voorbereid in een politiek begeleidingscomité en geredigeerd door een redactiecomité, beide politieke organen, samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale overheid, zowel als van de Gemeenschaps- en Gewestadministraties⁵²⁴. Ook aan engagement⁵²⁵ lijkt het Vlaanderen niet te ontbreken⁵²⁶. In het kader van het zogeheten toekomstproject 'Vlaanderen in actie' (ViA) stelt de Vlaamse regering, naar analogie met de hervormingsprogramma's op nationaal niveau, sinds 2011 jaarlijks een Vlaams hervormingsprogramma vast⁵²⁷. Daarin wordt aangegeven hoe Vlaanderen zal bijdragen tot het bereiken van de Europa 2020-doelstellingen en hoe het tegemoet komt aan de verzuchtingen van de Commissie en de Raad in de jaarlijkse groeianalyse, respectievelijk in de landspecifieke aanbevelingen, alsook aan de in het Euro Plus-pact vervatte indicatoren⁵²⁸. Doordat het Vlaams hervormingsprogramma als bijlage wordt opgenomen in het nationale hervormingsprogramma krijgt de Commissie in het voorjaar een meer genuanceerd beeld van de nationale situatie. Het Vlaamse hervormingsprogramma wordt bovendien rechtstreeks gecommuniceerd aan de voorzitters van respectievelijk de Europese Commissie, de Europese Raad en het Comité van de Regio's⁵²⁹. Daarmee is evenwel nog niks gezegd over de betrokkenheid van de regionale en

⁵²⁴ Het politiek begeleidingscomité bestaat uit een voorzitter – een afgevaardigde van het kabinet van de eerste minister, als secretaris van het overlegcomité – en politieke vertegenwoordigers van de vicepremiers, van de minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris voor Europese Zaken, en de bevoegde federale ministers, alsook vertegenwoordigers van de regeringshoofden van de gemeenschaps- en gewestregeringen. Ook het redactiecomité wordt bevolkt door vertegenwoordigers van de verschillende Belgische overheden, ditmaal onder het voorzitterschap van de kanselarij van de eerste minister. Zie ook: E. BONNE en J. DE BLAUWER, "Vlaanderen en de Europa 2020-strategie. Multilevel governance in de praktijk?", *OM* 2012, 29.

⁵²⁵ De Vlaamse regering spreekt wat dat betreft graag over 'ownership'.

⁵²⁶ Dat mag ook blijken uit het *Handboek voor regionale en lokale autoriteiten* van het Comité van de Regio's (COMMITTEE OF THE REGIONS, *Delivering on the Europe 2020 strategy. Handbook for local and regional authorities*, second edition, 2014, <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Pages/delivering-europe-2020-strategy.aspx>, 25).

⁵²⁷ E. BONNE en J. DE BLAUWER, "Vlaanderen en de Europa 2020-strategie. Multilevel governance in de praktijk?", *OM* 2012, 30. Ter uitvoering van de federale en Vlaamse Europa 2020-voornemens sloot de Vlaamse Regering een overeenkomst met de sociale partners en het georganiseerde middenveld, het zogeheten 'Pact 2020' (<http://www.vlaandereninactie.be/over/pact-2020>).

⁵²⁸ <http://www.vlaandereninactie.be>.

⁵²⁹ <http://www.vlaandereninactie.be/europe-2020-strategy.aspx>.

communautaire parlementen. Aangezien de subnationale initiatieven in het kader van de Europa 2020-strategie doorgaans uitgaan van de regionale – of lokale – administraties, blijft de rol van de subnationale volksvergaderingen in het proces onderbelicht. Zo beperkt de formele deelname van het Vlaams Parlement aan de conceptie van het Vlaamse beleid in het kader van de Europa 2020-strategie zich in wezen tot een jaarlijkse informatiesessie door de minister-president van de Vlaamse Regering⁵³⁰. Bovendien komt het Vlaams hervormingsprogramma het Vlaams Parlement pas ter ore nadat de Vlaamse regering er akte van heeft genomen en het als bijlage bij het nationaal hervormingsprogramma, samen met het stabiliteitsprogramma bij de Commissie werd ingediend⁵³¹. Elke vorm van parlementaire inbreng lijkt dan ook hier weer afhankelijk van de mate waarin volksvertegenwoordigers de regeringsleden *a posteriori* voor hun handelen ter verantwoording kunnen roepen.

⁵²⁹ E. BONNE en J. DE BLAUWER, “Vlaanderen en de Europa 2020-strategie. Multilevel governance in de praktijk?”, *OM* 2012, 36.

⁵³⁰ VLAAMSE REGERING, *Europa 2020. Vlaams Hervormingsprogramma 2014*, http://www.vlaandereninactie.be/sites/default/files/vlaams_hervormingsprogramma.pdf, 7.

⁵³¹ Zie wetsvoorstel (J. PEUMANS) tot wijziging van het reglement van het Vlaams Parlement, wat het Vlaamse ontwerpbegrotingsplan en het Vlaams Hervormingsprogramma betreft, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-2014, nr. 2489.

CONCLUSIE

95. Het Europese integratieproces is een verhaal van tegenstrijdigheden. In het leven geroepen door een handvol staten in een schuchtere en hoofdzakelijk economisch geïnspireerde poging de internationale verstandhouding tussen de lidstaten te versterken, is de Europese Unie uitgegroeid tot een institutionele megalopolis met – voorlopig – 28 leden. Die evolutie is merkwaardig om volgen, met name vanuit het perspectief van de nationale parlementen. Hoewel het de nationale parlementen zijn die de Unie levensvatbaar hebben gemaakt, bleven ze tot voor kort onzichtbaar in het Verdragsrecht. In tegenstelling tot de regeringen van de lidstaten, wier afgevaardigden zetelen in de Raad van Ministers, worden de nationale parlementen niet formeel vertegenwoordigd in het Europese besluitvormingsproces. Dat doet ernstige vragen rijzen over de (input)legitimiteit van Europese wetgevingshandelingen, te meer omdat van het Europees Parlement – vooralsnog – niet dezelfde democratische legitimiteit lijkt uit te gaan.

96. Het Verdrag van Lissabon toont zich bewust van de gewrongen positie van de nationale parlementen in de Europese constellatie. Voor het eerst worden de nationale assemblees in het primaire Verdragsrecht vermeld. Die symbolische geste ten spijt, lijkt de praktische waarde van de nieuwe parlements vriendelijke bepalingen beperkt. Dat geldt in het bijzonder voor het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme, hetgeen de nationale parlementen, die in het Verdrag van Lissabon als behoeders van het subsidiariteitsbeginsel werden aangesteld, in staat stelt een ontwerp van Europese wetgevingshandeling dat niet lijkt te stroken met het subsidiariteitsbeginsel, terug te fluiten. Het gaat echter slechts om een collectief recht, dat pas uitwerking heeft indien een voldoende aantal parlementen de Commissie op relatief korte termijn met een gemotiveerd advies op de hoogte heeft gebracht van hun subsidiariteitsbezwaren. De hoge drempel voor het in werking stellen van het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme lijkt bovendien niet in verhouding met de gevolgen die het sorteert. In principe resulteert het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme enkel in de verplichting om een en ander te heroverwegen. Niets weerhoudt de instantie in kwestie er evenwel van om het bewuste ontwerp nadien zonder meer te handhaven. Het in het Verdrag van Lissabon verankerde recht van de nationale parlementen op relevante beleidsinformatie vanwege de Europese instellingen noopt tot een gelijkaardige conclusie. Een rechtstreekse lijn met de Unie-instellingen houdt ongetwijfeld de meest prompte bron van informatie in. De informatieplicht waarvan sprake is evenwel niet allesomvattend, zodat nog steeds beleidsinformatie onder de radar dreigt te passeren. Anderzijds is de informatieverwerkings-

capaciteit van de parlementen bezwaarlijk oneindig, waardoor alvast een deel van informatiestroom onverwerkt dreigt te blijven.

97. Alles in acht genomen, lijkt de kritiek die het Verdrag van Lissabon in de literatuur te beurt is gevallen als zou het een overwegend cosmetische, maar weinig substantiële ingreep zijn, grotendeels terecht. Toch hoeft die vaststelling geen aanleiding te geven tot fatalisme. Eerder dan het Verdrag van Lissabon te beoordelen op zijn vernieuwend karakter, lijkt het een vruchtbaar uitgangspunt om de parlamentsvriendelijke bepalingen van het Verdrag van Lissabon te beschouwen als een ondersteuning van de *toolbox* waarover de parlementen tevoren al beschikten. Van bijzonder belang in die opvatting is het inherente vermogen van de nationale parlementen om hun respectieve regeringen en met name de regeringsafgevaardigden die zetelen in de Raad, voor het Europese beleid ter verantwoording te roepen. Het versterkte informatierecht dat ze genieten, alsook hun nieuwe status als bewakers van het subsidiariteitsbeginsel, zou de nationale parlementen dan kunnen stimuleren tot een verder doorgedreven Europees toezicht. De praktijk leert dat het merendeel van de parlementen die taak ter harte tracht te nemen, al varieert de daartoe gehanteerde strategie. Doorgaans speelt de commissie voor Europese aangelegenheden, die intussen in alle parlementen werd ingericht, de hoofdrol. De benaderingswijze van die commissies laat zich lezen als een continuüm, met aan het ene uiterste de mandaatstelsels, waarin wordt getracht de Europese onderhandelingspositie van de regeringsleden – *ex ante* – te beïnvloeden. Aan het andere uiterste situeren zich de documentgeoriënteerde stelsels, waarin de nadruk ligt op het doorlichten van de Europese beleidsdocumenten, hetgeen hoofdzakelijk het toezicht *ex post* in de hand werkt. De commissies voor Europese aangelegenheden zijn evenwel niet de enige mogelijkheid om zich in Europa te profileren. Op nationaal vlak valt met name te denken aan de debatten in de plenaire vergadering en aan de technische expertise van eventuele domeinspecifieke (sub)commissies. Op internationaal vlak bieden fora als COSAC, CALRE, IPEX en REGLEG de mogelijkheid tot een interparlementaire dialoog.

98. De heersende opvatting van de Europese Unie als een *multi-level polity* voegt echter nog een dimensie toe aan de problematiek van de nationale parlementen. In een aantal lidstaten genieten de deelgebieden immers een zekere vorm van zelfbeschikking. De Belgische Gemeenschappen en Gewesten vormen daarvan het meest uitgesproken voorbeeld. Wat betreft de bevoegdheden die aan hen werden overgedragen, treden de Belgische deelstaatparlementen in principe volstrekt autonoom op als waren het nationale parlementen, en dat ook in de Belgische externe relaties, hetgeen steun vindt in het *in foro interno in foro*

externo-beginsel. Toch worden regionale parlementen als dusdanig niet vermeld in de Europese Verdragen. Uit het voornemen van het Verdrag van Lissabon om de constitutionele basisstructuur van de lidstaten te eerbiedigen, moet worden besloten dat het aan de lidstaten wordt overgelaten om een regeling te treffen. De Belgische praktijk toont aan dat het uitwerken van een dergelijke regeling niet zelden enige staatsrechtelijke creativiteit vraagt en kan leiden tot bijzonder complexe situaties. Al bij de ondertekening van het Verdrag van Lissabon verklaarde de Belgische Staat dat, wanneer overgedragen bevoegdheden in het geding zijn, de deelstaatparlementen moeten worden beschouwd als componenten van het nationale parlement. Het is echter bijzonder twijfelachtig of die unilaterale verklaring juridisch gezien enig effect sorteert. Een gelijkaardige conclusie dringt zich op wat betreft het samenwerkingsakkoord dat op 19 december 2005 door de betrokken wetgevende vergaderingen werd gesloten in een poging de bepalingen van het Verdrag van Lissabon met betrekking tot de nationale parlementen te rijmen met het Belgisch federale staatsbestel. De complexiteit van de stemmenverdeling in het kader van het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme niet te na, is het zelfs maar de vraag of het voornoemde samenwerkingsakkoord überhaupt werkzaam is. Ten eerste wordt een samenwerkingsakkoord in de regel gesloten door de bevoegde overheden, eerder dan door de parlementen. Ten tweede werd de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord in kwestie in het vooruitzicht gesteld van de ondertekening van het Constitutionele Verdrag, hetgeen er uiteindelijk nooit is gekomen. Ten derde werd het samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 enkel in het Vlaams parlement *in plenum* besproken en goedgekeurd. Alles wijst er bijgevolg op dat de Belgische regeling inzake het recht op informatie en de concrete uitwerking van het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme in hoofde van de regionale parlementen berust op een politiek akkoord, hetgeen met het oog op rechtszekerheid bezwaarlijk kan worden toegejuicht.

99. De bovenstaande theoretische bevindingen lijken ten slotte ook stand te houden wanneer ze worden afgetoetst aan de Europese realiteit. De Europa 2020-strategie, het nieuwe strategische tienjarenplan van de Commissie, dat een decennium van slimme, duurzame en inclusieve groei in de Unie moet verzekeren, kan wat dat betreft gelden als een referentiepunt. Met de vijf kerndoelstellingen, waarop de Europa 2020-strategie zich toespitst, begeeft de Unie zich hoofdzakelijk op een terrein waar haar wetgevende actieradius, ten gevolge van het attributie- en het subsidiariteitsbeginsel beperkt is. Met uitzondering van twee aan het klimaat

gerelateerde deeldoelstellingen, die werden overgenomen in een verordening, moeten de Europa 2020-kerndoelstellingen bijgevolg beschouwd worden als *soft law*.

100. Het thematische luik van de Europa 2020-strategie gaat via het Europees Semester, dat moet worden opgevat als het werkrooster van de nieuwe groeistrategie, hand in hand met een normatief raamwerk, dat erop gericht is de budgettaire discipline van de lidstaten te versterken. Dat economische *governance*-kader vindt zijn oorsprong in het Stabiliteits- en Groeipact, dat op zijn beurt werd versterkt met de zogeheten *Six Pack*- en *Two Pack*-maatregelen en verder werd aangevuld met de nieuwe procedure voor macro-economische onevenwichten. Anders dan het geval is met de Europa 2020-kerndoelstellingen, riskeren lidstaten die zich niet conformeren aan het economische *governance*-model wel degelijk sancties. Dat is voor de nationale parlementen niet zonder belang, aangezien het laatste woord in de jaarlijkse overheidsbegroting van oudsher aan hen toekomt. Toch blijft hun rol in de Europese begrotingspolitiek beperkt. De nationale hervormingsprogramma's, alsook de stabiliteits- en convergentieprogramma's die wat de overheidsfinanciën betreft respectievelijk een beeld schetsen van de macro-economische situatie van de lidstaten en een inkijk bieden in de nationale begrotingstoestand en zodoende het voorwerp bij uitstek zijn van het Europese toezicht, worden ingediend door de regeringen. Andermaal lijken de nationale parlementen hoofdzakelijk aangewezen op zichzelf en met name op hun vermogen om de regering te interpellieren over de ingediende documenten. Het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur maakt de situatie voor de nationale parlementen enkel nog complexer. Het intergouvernementele karakter van het voornoemde Verdrag, gesloten tussen 25 Europese lidstaten, hypothekeert de rol van de nationale parlementen. Ondanks de formele rol die zij speelden bij de goedkeuring van het begrotingsverdrag, teert de daarin voorgeschreven incorporatie van een budgettaire evenwichtsregel in op de parlementaire prerogatieven. Hoewel de intergouvernementele piste vanuit juridisch-teleologisch perspectief met enige goede wil nog enigszins te verantwoorden lijkt, staat de democratische legitimiteit ervan ter discussie.

101. De vaststellingen met betrekking tot de rol van de nationale parlementen in de Europa 2020-strategie, gelden ten slotte *mutatis mutandis* ook en des te meer voor de positie van de regionale parlementen. Bij gebrek aan een formele rol, lijken zij eveneens hoofdzakelijk aangewezen op de verantwoordingsplicht van hun regeringen, met dien verstande dat die laatste op hun beurt niet hetzelfde soortelijk gewicht hebben als hun nationale tegenhangers.

BIBLIOGRAFIE

Verdrag van Rome tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 25 maart 1957, in België goedgekeurd bij wet van 2 december 1957, *BS* 25 december 1957.

Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, *BS* 25 december 1993.

Europese Akte van 28 februari 1986, *Pb.L.* 169, 29 juni 1987.

Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, *Pb.C.* 191, 29 juli 1992.

Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 13 december 2007, *Pb.C.* 306, 17 december 2007.

Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van 13 december 2007, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie van 13 december 2007, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van 25 maart 1957, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010, *err.*, *Pb.C.* 181, 6 juli 2010.

Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie van 2 maart 2012, http://www.european-council.europa.eu/media/639170/15_tscg.nl.12.pdf.

Verordening van de Raad nr. 1466/97, 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb.L.* 13 december 1997.

Verordening van de Raad nr. 1467/97, 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *Pb.L.* 209, 2 augustus 1997.

Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie inzake “Beter wetgeven” van 31 december 2003, *Pb.C.* 31 december 2003, afl. 321.

Mededeling van de Commissie aan de Europese Voorjaarsraad, *Samen werken aan werkgelegenheid en groei. Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie*, 2 februari 2005, COM(2005) 24, 38 p.

Verklaring van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen, *Pb.C.* 9 mei 2008, 115/355.

Werkdocument van de diensten van de Commissie houdende evaluatie van de Lissabonstrategie, 2 februari 2010, SEC(2010) 114, 22 p.

Mededeling van de Commissie, *Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 3 maart 2010, COM(2010) 2020, http://ec.europa.eu/europe2020/index_nl.htm.

Toespraak nr. 10/128, 25 maart 2010 naar aanleiding van de persconferentie volgend op de Tripartiete Sociale Top van 25 maart 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10128_en.htm

Voorstel van de Commissie, 27 april 2010 voor een Besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. Deel II van de geïntegreerde richtsnoeren van Europa 2020, COM(2010) 193, 12 p.

Persmededeling van de Commissie nr. IP/10/561, 15 mei 2010, *Mastering economic interdependence. Commission proposes reinforced economic governance in the EU*, 3 p.

Persmededeling van de Commissie nr. IP/10/859, 30 juni 2010, *EU economic governance: the Commission proposes a reinforced macro-economic, budgetary and structural surveillance*, 2 p.

Conclusions of the heads of state or government of the euro area of 11 March 2011, Brussel, 11 maart 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/119810.pdf., 15 p.

COSAC SECRETARIAAT, *Fifteenth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 45ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Boedapest, 29-31 mei 2011, 40 p.

Reglement van de Conferentie van de Commissies voor EU-aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie van 4 augustus 2011, *Pb.C.* 229.

Verordening van het Europees Parlement en van de Raad nr. 1174/2011, 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, *Pb.L.* 306, 23 november 2011.

Verordening van het Europees Parlement en de Raad nr. 1176/2011, 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, *Pb.L.* 306, 23 november 2011.

Toespraak nr. 12/125, 27 februari 2012 inzake Europa 2020, *Bouwen aan een basis voor toekomstige welvaart*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-125_en.htm.

Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten van 26 oktober 2012, *Pb.C.* 326, 26 oktober 2012.

Toespraak nr. 13/684, 11 september 2013 State of the Union, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_nl.htm.

Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart sustainable and inclusive growth*, COM(2014) 130, 24 p.

Constitución Portuguesa del 2 de abril de 1976, http://centros5.pntic.mec.es/ies.manuela.malasana/otros_servicios/ampliacion/ue25/portugal/portugal.pdf.

Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.

Act on the autonomy of Åland van 16 augustus 1991, nr. 1991/1144, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf>.

Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, *BS* 17 november 1994.

Samenwerkingsakkoord van 13 februari 2003 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, *BS* 25 februari 2003.

Samenwerkingsakkoord van 15 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Monetaire Unie, *BS* 18 december 2013.

Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Bijzondere wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 8 mei 1993.

Bijzondere wet van 10 juli 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, om de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten door de Raden in en buiten rechte te regelen, *BS* 22 augustus 2003.

Samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, gearafaerd te Brussel op 19 december 2005, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2005-06, nr. 628/1.

Voorstel van resolutie (Z. GENOT *et al.*) van 14 maart 2012 betreffende de organisatie van een volksraadpleging over het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische monetaire unie, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 2105/001.

Voorstel van resolutie (G. GILKINET, S. VAN HECKE en M. GERKENS) van 9 mei 2012 over het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 2180/001.

Advies van de Hoge Raad van Financiën (Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid) van maart 2014 inzake het begrotingstraject ter voorbereiding van stabiliteitsprogramma 2014-2017, http://www.docufin.fgov.be/intersalgnl/hrfcsf/adviezen/hrf_fin_2014.pdf, 94 p.

IGH 11 juni 1998, *Land and maritime boundary between Cameroon and Nigeria*, Preliminary objections, *ICJ Reports* 1998, 275.

HvJ 5 februari 1963, *Van Gend en Loos*, C-26/62, *Jur.* 1963.

HvJ 15 juli 1964, *Costa t. ENEL*, C-6/64, *Jur.* 1964.

HvJ 4 december 1974, *Van Duyn*, C-41/74, *Jur.* 1974, 1337.

HvJ 9 maart 1978, *Simmenthal*; C-106/77, *Jur.* 1978.

HvJ 16 juni 1993, *Frankrijk t. Commissie*, C-325/91, *Jur.* 1993, 3283.

HvJ 1 oktober 2009, *Commissie t. Raad*, C-370/07, C-370/07, *Jur.* 2009, 8917.

HvJ 27 november 2012, *Pringle*, C-370/12, *Jur.* 2012, 5548, r.o. 155-177.

BVerfG 30 juni 2009, *NJW* 2009, 2267, r.o. 248 e.v., 252 en 256.

Conseil constitutionnel, décision n° 2012-653 DC, 9 août 2012, r.o. 20-24.

GwH 18 november 2010, nr. 130/2010.

Adv.RvS 44.028/AV bij het wetsontwerp van 29 februari 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1.

Adv.RvS 44.238/3 bij het Ontwerp van Decreet van 21 april 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de Slotakte ondertekend in Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2007-08, nr. 1653/1.

Adv.RvS 51.725/VR van 18 september 2012 bij het wetsontwerp van 22 januari 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, en met de Notulen van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, gedaan te Brussel op 2 maart 2012, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 1939/1.

ALBI, A. en ZILLER, J. (eds.), *The European Constitution and national constitutions: ratification and beyond*, Den Haag, Kluwer Law International, 2007, 308 p.

ALEN, A., “Opmerkingen en commentaar bij de procedure tot herziening van de Grondwet” in F. DELPÉRIÉE (ed.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, Brussel, 2003, 165-168.

ALEN, A., DELMARTINO, F. en BEAUFAYS, J. (eds.), *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 193 p.

ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055 p.

ALEN, A., SPREUTELS, J., PEREMANS, E. en VERRIJDT, W., *De samenwerking tussen de grondwettelijke hoven in Europa. Huidige toestand en perspectieven*, Verslag van het Grondwettelijk Hof voorgesteld aan het XVIde congres van de conferentie van de Europese grondwettelijke hoven, Wenen, 12-14 mei 2014, 51 p.

ALLEN, F., CARLETTI, E. en SIMONELLI, S. (eds.), *Governance for the Eurozone: integration or disintegration*, Philadelphia, FIC Press, 2012, 230 p.

AUEL, K., “Democratic accountability and national parliaments: redefining the impact of parliamentary scrutiny in EU-affairs”, *European Law Journal* 2007, 487-504.

AUEL, K. en BENZ, A., “The politics of adaptation: the Europeanisation of national parliamentary systems”, *Journal of Legislative Studies* 2005, 372-393.

AUEL, K. en RAUNIO, T. (eds.), *National parliaments, electorates and EU-affairs*, Institut für Höhere Studien, Wenen, 2012, 220 p.

AUEL, K., ROZENBERG, O. en THOMAS, A., “Lost in transaction? Parliamentary reserves in EU bargains”, OPAL online paper, 2012, <http://www.opal-europe.org>, 30 p.

AUEL, K. en TACEA, A., “Fighting back and if yes, how? Measuring parliamentary strength and activity in EU affairs”, paper gepresenteerd tijdens de derde biënnale van de European Union Studies Association, Baltimore, 9-11 mei 2013, 32 p.

BAGEHOT, W., *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 219 p.

BAKKER, C., *Europees recht. Een inleiding*, Amsterdam, Pearson Education, 2007, 202 p.

BARCEVICIUS, E., WEISHAUPT, J.T. en ZEITLIN, J. (eds.), *Assessing the open method of coordination. Institutional design and national influence of EU social policy coordination*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, 269 p.

BARRETT, G., “The king is dead, long live the king: the recasting by the treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments”, *European Law Review* 2008, 66-84.

BECKER, S., *The role of national parliaments in the open method of coordination*, SWP working paper, augustus 2009, 45 p., http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/national_parliaments_KS.pdf.

BENZ, A., “Decline or resilience of parliamentary democracies in multilevel governments: Canada and Europe compared”, gepresenteerd tijdens de 82ste conferentie van de Canadian Political Science Association, Montréal, 2010, 16 p., <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/benz.pdf>.

BENZ, A., “Path-dependent institutions and strategic veto-players. National parliaments in the European Union”, *West European Politics* 2004, 875-900.

BERGLUND, S., “Europa 2020. Een betere strategie voor economische groei?”, *Internationale Spectator* 2010, 536-541.

BEYERS, J. en BURSENS, P., *Europa is geen buitenland. Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie*, Leuven, Acco, 2006, 217 p.

BONGARDT, A. en TORRES, F., “The Competitiveness rationale, sustainable growth and the need for enhanced economic coordination”, *Intereconomics* 2010, 136-170.

BONNE, E. en DE BLAUWER, J., “Vlaanderen en de Europa 2020-strategie. Multilevel governance in de praktijk?”, *OM* 2012, 23-41.

BORGER, V. en CUYVERS, A., “Het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie: de juridische en constitutionele implicaties van de eurocrisis”, *SEW* 2012, 370-390.

BORRÁS, S. en RADELLI, C.M. (eds.), *The politics of the Lisbon Agenda. Governance architectures and domestic usages of Europe*, New York, Routledge, 2012, 160 p.

BURRET, H.T. en SCHNELLENBACH, J., *Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area member states*, Walter Eucken Institute working paper nr. 08/2013, november 2013, 9, http://www.sachverstaendigenratwirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_08_2013_engl.pdf, 51 p.

BURNS, T.R., “The evolution of parliaments and societies in Europe: challenges and prospects”, *European Journal of Social Theory* 1999, 167-194.

CARREAU, D., *Droit international*, Paris, Pedone, 1997, 664 p.

CLERC, O., “Les Traités SCG et MES et la participation des parlements nationaux à la gouvernance économique de l’Union : déclin confirmé ou potentiel renouveau”, *R.A.E.* 2012, 759-772.

CLOOTS, E., DE BAERE, G. en SOTTIAUX, S. (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 414 p.

COMMITTEE OF THE REGIONS, *Delivering on the Europe 2020 strategy. Handbook for local and regional authorities*, second edition, 2014, <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Pages/delivering-europe-2020-strategy.aspx>, 80 p.

COMMITTEE OF THE REGIONS, *Financing Europe 2020: a consolidated view*, februari 2014, <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/2014-Financing-Europe2020/2014-FinancingEurope-2020.pdf>, 65 p.

COMMITTEE OF THE REGIONS, *On the role of the local and regional authorities in the Europe 2020 National Reform Programmes: analysis of the 2013 National Reform Programmes*, februari 2014, 12 p.

COSAC SECRETARIAAT, *Eighth biannual report: developments in the European Union . Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 38ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Estoril, 14-15 oktober 2007, 43 p.

COSAC SECRETARIAAT, *Fourteenth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 44ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Brussel, 26-26 oktober 2010, 37 p.

COSAC SECRETARIAAT, *Nineteenth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 49ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Dublin, 23-25 juni 2013, 34 p.

COSAC SECRETARIAAT, *Twentieth biannual report: developments in European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny*, gepresenteerd tijdens de 50ste Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie, Vilnius, 27-29 oktober 2013, 29 p.

CRAIG, P., “The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism”, *European Law Review* 2012, 231-248.

CRAIG, P. en DE BURCA, G. (eds.), *The evolution of EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 917 p.

CURTIN, D., *Postnational democracy. The European Union in search of a political philosophy*, Den Haag, Kluwer, 1997, 62 p.

DAVIES, N., *Europe. A history*, Oxford, Oxford University Press, 1996, 1365 p.

DELVA, J., “De impact van het Europese verdragsrecht op de rechtspraak van het Arbitragehof. Een poging tot kritische doorlichting”, *TBP* 1995, 637-646.

DE SAEDELEER, N., “The new architecture of the European economic governance: a Leviathan or a flat-footed colossus?”, *MJ* 2012, 354-382.

DE WILDE, P., “Why the early warning mechanism doesn’t alleviate the democratic deficit”, OPAL online paper, 2012, <http://www.opal-europe.org>, 23 p.

DE WITTE, B., [“Opening statement on the Fiscal Compact”] in A. KOCHAROV (ed.), *Another legal monster? An EUI debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Paper, 2012, 31 p.

EUROPEAN PARLIAMENT (DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES) (ed.), *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, Europees Parlement, Brussel, 2013, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>, 188 p.

EUROPESE COMMISSIE (DG COMM), *Eurobarometer. Publieke opinie in de Europese Unie, rapport nr. 56*, april 2002, 41, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

EUROPESE COMMISSIE (DG COMM), *Standaard Eurobarometer 79. Publieke opinie in de Europese Unie*, Brussel, lente 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm, 33 p.

EUROPESE COMMISSIE (DG COMM), *Standaard Eurobarometer 80. Publieke opinie in de Europese Unie*, Brussel, herfst 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm, 11 p.

- EUROPESE RAAD, *Conclusies van het voorzitterschap*, 20 mei 2008, 7652/1 REV 1, 22 p.
- FOLLESDAL, A. en HIX, S., “Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik”, *JCMS* 2006, 533-562.
- GENNART, M., “Les parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution?”, *CDE* 2010, 17-46.
- GÉRARD, P., “Liebe auf Distanz. Het BVerfG en het Verdrag van Lissabon”, *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen & publiekrecht* 2010, 3-26.
- GEUDENS, G. en JUDO, F. (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Gent, Larcier, 2006, 308 p.
- GOETZ; K.H. en MEYER-SAHLING, J.H., “The Europeanisation of national political systems: parliaments and executives”, *Living Rev. Euro. Gov.* 2008, 1-30.
- GOLDONI, M., *The role of national parliaments in European Union lawmaking: a republican approach*, proefschrift voorgedragen tot het behalen van de graad van Doctor in de Rechten, Universiteit Antwerpen, 2013, 381 p.
- GRAZIANO, P. en VINK, M.P. (eds.), *Europeanisation. New Research agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, 419 p.
- GROS, D. en ROTH, F., *The Europe 2020 strategy. Can it maintain the EU's competitiveness in the world?*, Centre for European Policy Studies, Brussel, 2012, 111 p.
- HABERMAS, J., *Over de constitutie van Europa. Een Essay*, Zoetermeer, Klement/Pelckmans, 2011, 127 p.
- HALLERBERG, M., MARZINOTTO, B. en WOLFF, G.B., *How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament*, Bruegel working paper nr. 2011/09, 2011, 39 p.
- HEIPERTZ, M. en VERDUN, A., *Ruling Europe. The politics of the Stability and Growth Pact*, New York, Cambridge University Press, 2010, 314 p.
- HERMANS, J., HARRYVAN, A.G. en VAN DER HARST, J., *Uitgerekend Europa. Geschiedenis van de Europese integratie*, Amsterdam, Het Spinhuis, 2004, 238 p.
- HEUSE, P. en ZIMMER, H., “The Europe 2020 strategy”, *Economic Review* 2011, 21-45.
- HOBOLT, S.B., SPOON, J.J. en TILLEY, J., “A vote against Europe? Explaining defection at the 1999 and 2004 European Parliament elections”, *British Journal of Political Science* 2009, 93-115.
- HÖING, O. en NEUHOLD, C., *Nationale parlementen in de financiële crisis*, Montesquieu policy paper, 2013, http://www.montesquieu-instituut.nl/9353262/d/policypaper/policy_paper_02.pdf, 11 p.

- HOOGHE, L. en MARKS, G., “A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus”, *British Journal of Political Science* 2006, 1-23.
- HOOGHE, L. en MARKS, G., *Multi-level governance and European integration*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, 251 p.
- IPSEN, H.P., “Als Bundesstaat in der Gemeinschaft” in VON CAEMMERER, E., SCHLOCHAUER, H.J. en STEINDORFF, E. (eds.), *Probleme des europäischen Rechts: festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1966, 580 p.
- KESENNE, S. en REYNS, C. (eds.), *Kwantitatief bekeken. Liber amicorum Robert Van Straelen*, Antwerpen, Garant, 2004, 309 p.
- KEYAERTS, D., “De wetgevingsprocedure en de rechtshandelingen na het Verdrag van Lissabon”, *TVW* 2010, 187-194.
- KIIVER, P., “Europe in parliament. Towards targeted politization”, Webpublicatie Scientific Council for Government Policy, Den Haag, 2007, niet gepagineerd, <http://www.oopen.org>.
- KIIVER, P. (ed.), *National and regional parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen, Europa Law Publishing, 2006, 132 p.
- KIIVER, P., “The Treaty of Lisbon, the national parliaments and the principle of subsidiarity”, *MJ* 2008, 77-84.
- LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *European Union Law*, Londen, Sweet and Maxwell, 2011, 1083 p.
- LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 753 p.
- LORD, C. en MAGNETTE, P., “E pluribus unum? Creative disagreement about legitimacy in the EU”, *JCMS* 2004, 183-202.
- LOUGHLIN, J., “Europe of the regions and the federalization of Europe”, *Publius: The Journal of Federalism* 1996, 141-162.
- MANCINI, G.F., “Europe. The case of statehood”, *European Law Journal* 1998, 29-42.
- MANIN, P., *Droit constitutionnel de l’Union européenne*, Parijs, Pedone, 2004, 555 p.
- MARTIN, L.L., *Democratic Commitments. Legislatures and democratic cooperation*, Princeton, Princeton University Press, 2000, 256 p.
- MATILLA, M. en RAUNIO, T., “Cautious voters, supportive parties. Opinion congruence between voters and parties on the EU dimension”, *European Union Politics* 2006, 427-449.
- MAURER, A. en WESSELS, W. (eds.), *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2001, 521 p.

MILLER, V. en WARE, R., “Keeping national parliaments informed: the problem of European legislation”, *The Journal of Legislative Studies* 1996, 184-197.

MOERENHOUT, R. en SMETS, J., *De samenwerking tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 276 p.

MOLONEY, N., “EU financial market regulation after the global financial crisis: “more Europe or more risks?””, *CML Rev.* 2010, 1317-1383.

NATALI, D., *The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the crisis in between*, European Social Observatory, 2010, http://www.ose.be/files/publication/2010/Natali_2010_Lisbon%20StrategyEU2020&Crisis.pdf, 26 p.

O'BRENNAN, J. en RAUNIO, T. (eds.), *National parliaments within the enlarged European Union: from victims of integration to competitive actors?*, New York, Routledge, 2007, 312 p.

PANARA, C. en DE BECKER, A. (eds.), *The role of the regions in EU governance*, Berlijn, Springer, 2011, 346 p.

PAPADOPOULOS, Y., “Accountability and multi-level governance. More accountability, less democracy?”, *West European Politics* 2010, 1030-1049.

PELKMANS, J., HANF, D. en CHANG, M. (eds.), *The EU internal market in comparative perspective*, Brussel, Peter Lang, 2008, 314 p.

PERTEK, J., *Droit des institutions de l'Union européenne*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2011, 478 p.

PISANI-FERRI, J. en SAPIR, A., “Last exit to Lisbon”, Bruegel working paper, maart 2006, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/29-last-exit-to-lisbon>, 22 p.

POSNER, P. en PARK, C.K., “Role of the legislature in the budget process: recent trends and innovations”, *OECD Journal on Budgeting* 2007, 1-26.

RAUNIO, T., “Always one step behind? National legislatures and the European Union”, *Government and Opposition* 1999, 180-202.

RAUNIO, T., “National parliaments and European integration. What we know and what we should know”, ARENA Working Paper, Centre for European Studies, Oslo, 2009; 25 p.

RAUNIO, T. en WIBERG, M., “How to measure the Europeanisation of a national legislature?”, *Scandinavian Political Studies*, 2010, 74-92.

REESTMAN, J.H., “Het ESM- en het Stabiliteitsverdrag voor de constitutionele rechters in Estland, Frankrijk en Duitsland”, *SEW* 2013, 103-113.

REESTMAN, R.H. en BESSELINK, F.M., “On the Lissabon-Urteil: democracy and a democratic paradox”, *ECL Rev.* 2009, 341-344.

- RIALS, S., *Destin du fédéralisme*, Parijs, LGDJ, 1986, 78 p.
- ROBSON, J.M. (ed.), *The collected works of John Stuart Mill. Volume XIX. Essays on politics and society, part II*, Toronto, Toronto University Press, 1977, <http://oll.libertyfund.org>, 780 p.
- ROZENBERG, O., “The emotional Europeanisation of national parliaments. Roles played by the EU committee chairs at the Commons and at the French National Assembly”, OPAL online paper, 2012, <http://www.opaleurope.org>, 30 p.
- RUFFERT, M., “The European debt crisis and European Union Law”, *CML Rev.* 2011, 1777-1806.
- SAALFELD, T., “Deliberate delegation or abdication? Government backbenchers, ministers and European Union legislation”, *Journal of Legislative Studies* 2005, 343-371.
- SCHARPF, F., *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 243 p.
- SCHMITT, P., RUYS, T. en MARX, A., *The subsidiarity early warning system of the Lisbon Treaty. The role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2013, 241 p.
- SCHMITTER, C., “If the nation-state were to wither away in Europe, what might replace it?” in GUSTAVSSON, S. en LEWIN, L. (eds.), *The future of the nation state*, New York, Routledge, 1996, 304 p.
- STREECK, W., “The crisis in context. Democratic capitalism and its contradictions” in SCHÄFER, A. en STREECK, W. (eds.), *Politics in the age of austerity*, Cambridge, Polity Press, 240 p.
- TANS, O.J., “Parlementaire controle op Europese besluitvorming”, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2013, 256-265.
- TANS, O., ZOETHOUT, C. en PETERS, J. (eds.), *National Parliaments and European democracy: a bottom-up approach to European constitutionalism*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007, 253 p.
- VAN DAMME, M., *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 467.
- VANDAMME, T.A.J.A. en REESTMAN, J.H. (eds.), *Ambiguity in the rule of law. The interface between national and international legal systems*, Groningen, Europa Law Publishing, 175 p.
- VANDEN BOSCH, X., *De Belgische parlementen en EU-aangelegenheden: de redenen waarom ze weinig betrokken zijn*, European policy brief, maart 2014, 14 p.
- VANDENBOSSCHE, E. en VAN DROOGHENBROECK, S. (eds.), *Europese voorschriften en staats hervorming*, Brugge, Die Keure, 2013, 436 p.

VAN GERVEN, W., *The European Union. A polity of States and Peoples*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003, 397 p.

VAN HECKE, A., Het Europese begrotingskader en de interne verdeling van de begrotingsinspanningen binnen een federale staat, VIVES beleidspaper, 11 maart 2013, http://www.econ.kuleuven.be/VIVES/publicaties/beleidspapers/BP/bp2013/vivesbeleidspaper_maart.pdf, 19 p.

VAN LOOY, L., “Het Vlaams Parlement als ‘nationaal parlement’ in de Europese Unie (Ceci n’est pas une fiction)”, *Tijdschrift voor Wetgeving* 2007, 28-49.

VAN OOIK, R.H. en WESSEL, R.A., *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer, Kluwer, 2009, 210 p.

VELAERS, J., “Vijftien jaar Vlaams buitenlands beleid: 1993-2008. Terugblik en toekomstperspectief”, colloquium Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid, 20 oktober 2008, 34 p.

VERHOEVEN, J., *Droit international public*, Brussel, 2000, 856 p.

VERMEULEN, G., “De groeiende impact van het Europees recht op het Belgisch materieel strafrecht” in X. (ed.), *XXVIIIste Postuniversitaire cyclus Willy Delva. Invloed van het Europees recht op het Belgische recht 2001-2002*, Mechelen, Kluwer, 2003, 846 p.

VERO, J., “From the Lisbon Strategy to Europe 2020: the statistical landscape of the education and training objectives through the lens of the capability approach”, *Social Work and Society* 2012, 1-16.

VLAAMSE REGERING, *Europa 2020. Vlaams Hervormingsprogramma 2014*, http://www.vlaandereninactie.be/sites/default/files/vlaams_hervormingsprogramma.pdf, 140 p.

VLIEBERGH, H., *De Belgische Grondwet*, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1973, 369 p.

VOS, H., “Het Vlaams Parlement en Europa: over democratie en de Europese rol van regionale parlementen” in DE BATSELIER, N., *Levende democratie. De kracht van een parlement in de 21ste eeuw*, Tielt, Lannoo, 2004, 264 p.

WELLER, J.H.H., “The case against the case for statehood”, *European Law Journal* 1998, 43-62.

WINZEN, T., “National parliamentary control of European Union affairs: a cross-national and longitudinal comparison”, *West European Politics* 2012, 657-672.

WOUTERS, J., “De toekomst van Europa. Een bijdrage aan het debat”, s.l.n.d., 11 p., <http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/opinies/JWopToekEur.pdf>

WOUTERS, J., VERHEY, L. en KIIVER, P. (eds.), *European constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 306 p.

X., *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, rapport van de High Level Group, november 2004, http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html, 52 p.