



Published in the framework of the Egmont project



De Belgische parlementen en EU-aangelegenheden: de redenen waarom ze weinig betrokken zijn

Xavier Vanden Bosch

Door hun geringe betrokkenheid bij EU-aangelegenheden, dragen de Belgische parlementen op zowel het federale, regionale en communautaire niveau bijna niet bij tot het legitimatieproces van de EU. De rol van de parlementen zou versterkt kunnen worden door de regeringscommunicatie naar de parlementen te verbeteren, alsook door de parlementaire activiteiten aan te passen aan de confederale kenmerken van België. Dat laatste vormt een unieke uitdaging in Europa.

In het decennialang durende debat inzake het “democratisch deficit” van de EU wordt vaak beweerd dat niet alleen het Europees Parlement, maar ook nationale parlementen een grotere rol zouden moeten spelen in het besluitvormingsproces van de EU. Voor de voorstanders van de these van de “deparlementarisering” zou de uitholling van de macht van de nationale parlementen, waarvan

wordt aangenomen dat zij het meest rechtstreeks de burgers vertegenwoordigen, hebben geleid tot een legitimeitskloof die het Europees Parlement ondanks zijn geleidelijke versterking niet kon vullen.

De Europese Verdragen hebben in toenemende mate de rol van de nationale parlementen en dus het beginsel van de dubbele legitimiteit erkend (Piedrafita, 2013). De percepties over de noodzaak om de nationale parlementen meer te betrekken en de meningen over de controlemechanismen op het EU-beleid variëren sterk. Dit houdt mogelijks verband met de uiteenlopende democratische tradities en parlementaire praktijken binnen de EU.

Maar een aantal ontwikkelingen in het kader van de economische crisis in het eurogebied versterkten het gevoel dat het beginsel van de dubbele legitimiteit moet worden aangemoedigd (Stratulat & al., 2014). In de eerste plaats heeft de Europese Raad als het belangrijkste uitvoerende orgaan in de context van de crisis een belangrijke rol gespeeld en werden eurogebied topontmoetingen gecreëerd (tussen 2010 en 2013

is de Europese Raad 24 keer bijeengeroepen en er vonden vijf eurogebied topontmoetingen plaats). Maar omdat de Europese Raad op zich geen verantwoording moet afleggen, kan zij haar legitimiteit uitsluitend ontleen aan de nationale parlementen. In de tweede plaats werden intergouvernementele Verdragen vastgesteld die (nationale) parlementaire ratificaties vereisen (Verdrag inzake stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB), het Verdrag betreffende het Europese stabilisatiemechanisme en het – momenteel in onderhandeling zijnde – verdrag tot oprichting van een eengemaakt bankenresolutiefonds). Tot slot kent de wetgeving tot versterking van het economisch bestuur van de EU (six-pack, two-pack), ook al werd deze wetgeving door het Europees Parlement vastgesteld, geen belangrijke rol toe aan het Europees Parlement. Tegelijkertijd is de versterking van het economisch bestuur direct van invloed op de soevereiniteit van de nationale parlementen. De Europese instellingen streven doorgaans naar meer “toe-eigening” door de nationale parlementen van de aanbevelingen voor economische hervormingen van de EU-instellingen.

Ervan uitgaande dat deze bewering standhoudt dat de nationale parlementen meer moeten worden betrokken bij de EU-aangelegenheden, concentreert deze Policy Brief zich op de gevolgen ervan voor het Belgische parlementaire stelsel. In de eerste plaats worden de meest directe mechanismen van betrokkenheid van de Belgische parlementen en de mate van toepassing ervan besproken. We zullen zien dat de momenteel door de Belgische parlementen op de belangrijkste uitvoerende instanties van de EU – de Europese Commissie, de Europese Raad en de Raad van Ministers – uitgeoefende controle zeer beperkt is. Hetzelfde geldt voor hun praktische betrokkenheid bij de goedkeuring van Verdragen (deel II). Daarna zullen we de aandacht vestigen op de belangrijkste factoren die ervoor verantwoordelijk zijn dat de Belgische

parlementen niet optreden en wat deze factoren eventueel zou kunnen verzachten. Maar allereerst zullen we de relevante bijzonderheden van het Belgische federale stelsel benadrukken – om de betekenis en de rol van de “nationale parlementen” binnen het Belgische politiek stelsel te verstaan is een goed begrip daarvan absoluut noodzakelijk (deel I).

I. BETREFFENDE DE INTERNE COÖRDINATIE EN HET PARLEMENTARISME IN DE BELGISCHE FEDERALE STAAT

In de EU-Verdragen – alsook in de omvangrijke literatuur over het “democratisch deficit” – lijkt de vermelding van “nationale parlementen” impliciet te verwijzen naar een klassiek eenkamer- of tweekamerconcept als parlementair stelsel (Dopagne & Delpérée, 2010). Dit concept is echter niet van toepassing in het parlementaire stelsel van de Belgische federale staat. Om de dubbelzinnigheid van het begrip “nationale parlementen” dat wordt gebruikt in het Verdrag van Lissabon te verhelpen, achtte België het noodzakelijk om via de bijgevoegde Verklaring 51 te verduidelijken dat “*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.*”

De mate van betrokkenheid van deze vele – tot 9 verschillende – “nationale parlementen” van België in EU-aangelegenheden is dan weer intrinsiek verbonden met de manier waarop de uitvoerende macht van de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen hun standpunten inzake EU-aangelegenheden coördineren met het oog erop één enkel “Belgisch” standpunt te omschrijven – het enige door de EU erkende standpunt. Dit coördinatie-mechanisme werd na de vierde Belgische

staats hervorming, die het federale karakter in de grondwet heeft verankerd, via een Samenwerkingsovereenkomst uit 1994 geregeld.¹ De overeenkomst specificeert eveneens hoe de Vertegenwoordiging van België in de EU Raad van Ministers naar gelang van hun respectievelijke bevoegdheden wordt verdeeld tussen het federale niveau en het niveau van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Volgens de bewoordingen van deze Samenwerkingsovereenkomst wordt binnen de Bestuursdirectie Europese Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die het Voorzitterschap en het secretariaat van de vergaderingen waarneemt, de coördinatie verzekerd met het oog op het bepalen van het Belgisch standpunt bij de Raad van Ministers, en meer algemeen dat *de beginselen en de coherentie van het Europese beleid van België worden gerespecteerd*.² Worden altijd uitgenodigd tot de vergaderingen, leden van de kabinetten (i) van de ministers van de regerende federale coalitie (die dus de Eerste Minister en de Vice-Eerste Ministers vertegenwoordigen), (ii) van de Minister van Europese Zaken, (iii) van de Voorzitters van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen, alsook (iv) van de leden van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen bevoegd op het vlak van de internationale betrekkingen. De bevoegde federale, communautaire en regionale departementen, evenals vertegenwoordigers van de functioneel bevoegde federale, communautaire en regionale Ministers worden uitgenodigd naargelang de dagorde van de vergaderingen. Leden van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging (federale ambtenaren of attachés op regionaal / gemeenschapsniveau) zijn eveneens aanwezig op de vergaderingen. Gemiddeld wonen ongeveer twintig personen van potentieel een honderdtal betrokken personen een vergadering bij.

Hoewel het mechanisme concurrentie in het Belgische federale stelsel lijkt te bevorderen

omdat meerdere actoren vetorechten hebben bij de onderhandelingen, is duidelijk gebleken dat dit coördinatiemechanisme in plaats daarvan de samenwerking heeft bevorderd (Beyers and Bursens, 2006). Op het niveau van de Bestuursdirectie Europese Zaken wordt bijna altijd een consensus gevonden, en er wordt zeer zelden verwezen naar formele hogere interministeriële instanties (het Interministerieel Comité voor Buitenlandse Zaken of in laatste instantie het Overlegcomité).

In het kader van deze Policy Brief kunnen twee belangrijke opmerkingen vooraf worden gemaakt. Ten eerste laat het intergouvernementele en horizontale karakter van deze samenwerking tussen de uitvoerende instanties niet veel ruimte voor de parlementen om het Belgische standpunt dat zal worden verdedigd in de EU-instellingen te beïnvloeden – we zullen hierop terugkomen. En ten tweede weerspiegelt dit coördinatiemechanisme de grondwettelijk gelijke voet waarop het federale niveau en de gefedereerde niveaus worden geplaatst. Deze eigenschap maakt de vergelijking met de parlementaire praktijken van andere federale staten (Duitsland, Oostenrijk) of van landen met een sterk gedecentraliseerd stelsel (Spanje), inherent beperkt, omdat deze landen worden gekenmerkt door een hiërarchie tussen het federale / centrale niveau en de sub-entiteiten (Boronska-Hryniewiecka, 2013). Met andere woorden is geen enkel ander Europees land zo ver gegaan in de richting van confederalisme als België (Schock, 2004) en dit heeft gevolgen voor de reikwijdte van de parlementaire activiteiten in Europese aangelegenheden.

II. HOE BELGISCHE PARLEMENTEN OMGAAN MET EU-AANGELEGENHEDEN

We zullen nu een overzicht geven van de manier waarop de Belgische parlementen betrokken worden bij de ratificatie van Europese Verdragen (A), evenals hoe en in welke mate de Belgische

parlementen gebruik maken van het “mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing” en de “politieke dialoog” om de Europese Commissie te controleren (B), de Belgische positie binnen de Europese Raad controleren (C) en binnen de Raad van de EU controleren (D).

A. Goedkeuring van Verdragen

De Belgische Gemeenschappen en Gewesten (gefedereerde entiteiten) hebben belangrijke constitutionele rechten bij de sluiting en de goedkeuring van internationale verdragen.³ De meeste Europese verdragen betreffen de federale en gefedereerde entiteiten en eens onderhandeld en ondertekend moeten dus alle Belgische parlementen instemmen met deze verdragen voordat het ratificatieproces kan worden voltooid.⁴ De procedure vergt wel enige tijd, zoals is gebleken uit de goedkeuring van het VSCB door de negen Parlementen in 2013.

Het veto van één enkel Parlement zou in beginsel de ratificatie van het Verdrag kunnen verhinderen. De parlementen van de deelstaten kregen op die manier maximale autonomie. Vanuit Europees oogpunt zou deze situatie echter absurd zijn indien bijvoorbeeld het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, dat 80.000 burgers vertegenwoordigt, een Verdrag dat de unanieme goedkeuring van alle Lidstaten vereist zou kunnen afwijzen.

Hoewel de parlementen het Verdrag in hun geheel moeten goedkeuren of verwerpen zonder wijzigingen te kunnen aanbrengen, worden zij zodra de onderhandelingen over een herziening van een EU-Verdrag beginnen in kennis gesteld en worden zij geïnformeerd over het ontwerp-Verdrag vóór de ondertekening ervan.⁵ Alle Belgische parlementen kunnen dus in beginsel invloed uitoefenen op het Belgische standpunt, ook al lijkt deze invloed bijna onmerkbaar (Dumont, 2013). Het debat omtrent het recente VSCB suggereert dat de Parlementen niet echt

betrokken werden en meestal voor een “voldongen feit” werden geplaatst, wat ook elders in Europa het geval was.

B. Toezicht op het subsidiariteitsbeginsel en de politieke dialoog met de Europese Commissie

De controle door een nationaal parlement van de door de Europese Commissie genomen initiatieven kan in wezen plaatsvinden op twee manieren: de controle van het subsidiariteitsbeginsel en de zogenaamde “politieke dialoog”. Het eerste instrument moet worden begrepen als de controle van het subsidiariteitsbeginsel zoals omschreven in het protocol nr. 2 van het Verdrag van Lissabon via het zogenaamde “mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing”, een instrument waarmee elk parlement van een lidstaat een gemotiveerd advies mag geven indien het van oordeel is dat een ontwerp van wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. De “nationale parlementen” van elke lidstaat krijgen twee stemmen. Als het aantal adviezen dat van oordeel is dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geschonden de overeengekomen drempel overschrijdt, moet het voorstel worden herzien. De Commissie kan echter ook besluiten om het te handhaven.⁶

De tweede manier om de Commissie te controleren, de politieke dialoog, is een uitbreiding van deze procedure. Ze is het resultaat van het sinds 2006 door de Commissie genomen initiatief om een nationaal parlement de kans te bieden om zich te uiten buiten het kader van de strikte controle van het subsidiariteitsbeginsel. Dit eenzijdige, informele en niet-bindende initiatief van de Commissie heeft tot doel de nationale parlementen de mogelijkheid te bieden om hun bredere opinie en hun zorgen in een vroeg stadium van de besluitvormingsprocedure aan de Commissie te verwoorden.

Voor de uitvoering van Protocol nr. 2 van het Verdrag van Lissabon en in overeenstemming met Verklaring 51 van België, hebben de Belgische parlementen een “Parlementaire samenwerkingsovereenkomst” gesloten waarin wordt bepaald hoe zij hun twee nationale stemmen van plan zijn te verdelen op basis van hun respectieve bevoegdheden.⁷ Deze “geïmproviseerde” overeenkomst heeft echter volstrekt geen juridische waarde en is niet in werking getreden (Delpere en Dopagne, 2010). In de praktijk handelen de parlementen echter overeenkomstig deze informele politieke overeenkomst. De zeer beperkte gebruikmaking ervan verklaart waarschijnlijk waarom dit gebrek aan formalisme tot op heden geen probleem was.

Inderdaad, beschouwd als een geheel is het Belgische parlementaire stelsel inzake het gebruik van het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing één van de minst actieve in Europa sinds het Verdrag van Lissabon. Sinds 2010 bedroeg het aantal bijdragen van de Belgische parlementen 1,4% van alle bijdragen door de nationale parlementen in Europa.⁸

Het meest actieve parlement in België is de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers. Uit de duizenden documenten die door de Europese Commissie elk jaar worden verstuurd, worden er ongeveer honderd geselecteerd om te worden onderworpen aan een synthesenota, die een eerste analyse inzake de naleving van het subsidiariteitsbeginsel omvat. Drie ambtenaren van De Europese cel van de kamer doet dit werk. De nota wordt vervolgens aan de bevoegde permanente parlementaire commissie overgemaakt. Die commissie kan daarover zelf advies geven of eventueel de nota naar de plenaire vergadering verzenden. Sinds 2010 heeft de Kamer 25 adviezen over wetgevingsvoorstellen van de Commissie uitgegeven, waarvan er vier kunnen worden beschouwd als met redenen omklede adviezen over het subsidiariteitsbeginsel.⁹ Twee van deze met

redenen omklede adviezen waren negatief, waaronder één over het wetsvoorstel Monti II met betrekking tot het recht om te staken, dat 19 negatieve adviezen uit 12 kamers in heel Europa kreeg en daarop door de Commissie werd ingetrokken wegens gebrek aan politieke ondersteuning.¹⁰

Andere vergaderingen hebben nauwelijks van het mechanisme gebruik gemaakt. De Senaat heeft sinds 2010 drie adviezen gegeven, met inbegrip van een negatief advies inzake de strikte vraag naar de subsidiariteit.¹¹ De parlementen van de gewesten maakten nog minder gebruik van deze procedurele instrumenten. Het Vlaamse Parlement heeft in 2013 een advies gegeven dat als een onderdeel van de politieke dialoog kan worden beschouwd.¹² Het Waalse Parlement heeft slechts één keer van het systeem gebruik gemaakt, grotendeels om het eens te testen.¹³

C. Controle van het Belgische standpunt bij de Europese Raad

Het Belgische standpunt in de Europese Raad kan in principe worden besproken binnen het “federale adviescomité Europese aangelegenheden” (het Comité), bestaande uit tien leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, tien leden van de Senaat en tien Belgische leden van het Europees Parlement. De openbare hoorzitting van de Eerste Minister voor en na de Europese Raad is de meest zichtbare en substantiële activiteit van het Comité.

Deze hoorzittingen zijn niet systematisch, maar het gebruik wordt meestal nageleefd, waardoor België een lidstaat is waar de frequentie van dergelijke hoorzittingen relatief hoog is (Heffler et al., 2013). Geschat kan worden dat ongeveer een twaalfstal leden van de twee federale kamers deelnemen aan dergelijke bijeenkomsten. Belgische leden van het Europese Parlement dagen zelden op, hetzij omdat hun agenda het

niet toelaat, dan wel omdat ze niet vinden dat de bijeenkomst nuttig genoeg is gezien de andere informatiemiddelen waarover ze beschikken. Ook moet worden opgemerkt dat sommige Vertegenwoordigers die geen formeel lid van het Comité EU-aangelegenheden zijn regelmatig naar deze hoorzittingen komen en tussenkomen.

Dit informele karakter van de bijeenkomsten weerspiegelt de intrinsieke aard van het Comité dat eerder *informatief* van aard is en niet *beraadslagend*. De hoorzitting lijkt dus meestal op een informatieve sessie waarin de Eerste Minister eerst een verklaring doet, gevolgd door een reeks opmerkingen en vragen van de vergadering. De Eerste Minister probeert deze vragen dan te beantwoorden in de paar laatste minuten van de bijeenkomst. In de praktijk doet het Comité geen verklaring over het Belgische standpunt dat de Eerste Minister van plan is te verdedigen tijdens de Europese Raad. Dit is niet het gevolg van de onmogelijkheid om dit te doen, omdat het Comité *“adviezen, voorstellen van resolutie, aanbevelingen of andere slotteksten die, [...] rechtstreeks aan de plenaire vergadering worden voorgelegd [...]”*, zou kunnen aannemen.¹⁴ Resoluties werden eigenlijk vooral gebruikt in de context van de herzieningen van de Verdragen in het verleden en bijna nooit in verband met een bijeenkomst van de Europese Raad.¹⁵

D. Controle van het Belgische standpunt in de Raad van de EU

Belgische parlementen hebben ook de mogelijkheid om het Belgische standpunt dat uiteindelijk in de Raad van Ministers zal worden geuit te controleren en beïnvloeden. Zij kunnen dit doen door voorstellen van wetgevingshandelingen en niet-wetgevingsdocumenten die niet door de EU-instellingen zijn gepubliceerd te onderzoeken. Invloed kan met behulp van klassieke instrumenten van parlementaire controle worden

uitgeoefend: vragen en interpellaties aan de regering, de organisatie van debatten, voorstellen voor de vaststelling van resoluties, etc.

De interne regels van de Kamer van volksvertegenwoordigers bepalen dat *“elke vaste commissie eenmaal per maand op haar agenda een gedachtewisseling inschrijft over de haar aanbelangende Europese aangelegenheden die op de agenda staan van de Raad van Ministers of waarover deze Raad een beslissing heeft genomen”*.¹⁶ Elke Commissie benoemt eveneens onder zijn leden een “europromotor” die ermee wordt belast de Europese aspecten die relevant zijn voor de Commissie op te volgen en hun opname op de agenda van de Commissie te stimuleren. Het Vlaamse Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap hebben een vergelijkbaar concept van “europromotor” aangenomen.¹⁷

Hoewel het in de praktijk moeilijk is om de mate van controle van de Parlementen in EU-aangelegenheden te evalueren, is het duidelijk dat hun betrokkenheid algeheel zeer beperkt is. Hoorzittingen van ministers voor en na de vergaderingen van de Raad van Ministers zijn verre van systematisch. Hoewel zij dat in beginsel moet doen, slaagt de regering er niet in om systematisch een geannoteerde agenda voor elke Raad en een verslag achteraf te verstrekken. Volgens een analyse gemaakt door de Dienst van de Kamer van volksvertegenwoordigers, hebben minder dan 5% van de Parlementaire vragen betrekking op EU-aangelegenheden (D'Hollander, 2013). Het systeem van europromotors is blijkbaar niet adequaat en in dit opzicht onbevredigend.¹⁸ Delreux en Randour (2013) melden dat in 2012 slechts 5 vragen over EU-aangelegenheden in de plenaire vergadering werden gesteld, maar dat geen enkele van deze vragen specifiek een wetgevingsvoorstel heeft behandeld. Zij stellen voorts dat de weinige vragen die in de vaste parlementaire commissies worden gesteld betrekking hebben op de belangrijkste krachtlijnen van het EU-beleid, en

niet op specifieke in de Raad van Ministers te bespreken wetgevingsbesluiten.

III. DE BELANGRIJKSTE FACTOREN DIE DE BEPERKTE BETROKKENHEID VAN DE BELGISCHE PARLEMENTEN IN EU-ZAKEN VERKLAREN OVERWINNEN

Wat zijn de belangrijkste redenen voor de tot nu toe besproken beperkte betrokkenheid en invloed van de Belgische Parlementen in Europese zaken? Er kunnen algemeen drie redenen worden onderscheiden.

A. Het Belgische politieke stelsel en het pro-europeanisme

In België steunt de coalitieregering meestal op een volgzame parlementaire meerderheid, wat mogelijk is door een sterke partijdiscipline en homogeniteit binnen de parlementaire fracties. De term met negatieve connotatie “particratie” waarbij de partijen sterke controle uitoefenen, wordt vaak geassocieerd met dit regime. *De facto* wordt het Belgische politieke stelsel dus veeleer gekenmerkt door de controle van de uitvoerende macht op de wetgevende macht dan het omgekeerde (Delreux en Randour, 2013). De werkzaamheden van parlementen inzake Europese Aangelegenheden zijn dienaangaande geen uitzondering.

Bovendien zijn de Belgische politieke partijen (in ieder geval de “traditionele” partijen - en dus de meerderheid van de fracties) zeer pro-Europees. Deze consensus bevordert niet het debat over EU-aangelegenheden. Politieke partijen nemen geen standpunten in over EU-aangelegenheden, omdat de Belgische publieke opinie in het algemeen zeer positief staat tegenover de Europese integratie. Partijen worden niet gestimuleerd om zich in de publieke ruimte te profileren inzake EU-aangelegenheden, met inbegrip van en te beginnen met de parlementen (Delreux en Randour, 2013).

Maar ook al kan het Belgische politieke stelsel en het algemeen gedeelde pro-Europeanisme de beperkte betrokkenheid van de Belgische parlementen in EU-zaken *verklaren*, dit mag het evenwel niet *rechtvaardigen*. Al domineert pro-Europeanisme het politieke landschap, kunnen er toch veel uiteenlopende standpunten over de toekomst van Europa bestaan. Het is bijvoorbeeld opmerkelijk dat sommige extreem ambitieuze blauwdrukken die door de EU-instellingen naar voren zijn gebracht over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie in de Belgische parlementen nauwelijks ter sprake kwamen. Dit gebrek aan een publiek debat belet zeker dat de politieke stellingnames verder worden verduidelijkt.

B. Meegaand parlementarisme naast de coördinatie van de regeringen in de Belgische federale staat

Zoals vermeld in het eerste deel, is de rol van de Parlementen in het Belgische institutionele stelsel in hoge mate beperkt omdat de regeringen op het federale, regionale en communautaire niveau het besluitvormingsproces over EU-aangelegenheden domineren. Parlementen worden uitgesloten van het interne coördinatieproces dat uitsluitend door regeringen en de administratie wordt gevoerd. Grotere betrokkenheid van de parlementen is dus denkbaar vóór (*ex-ante*) of na (*ex-post*) deze interne coördinatie.

Ex-ante - Voor de interne coördinatie

Ex-ante hebben de parlementen de mogelijkheid om hun mening over EU-voorstellen aan hun respectieve federale / regionale / communautaire regering kenbaar te maken, net zoals ze de mogelijkheid hebben om dat te doen met de Commissie in het kader van de politieke dialoog. Deze benadering veronderstelt dat de parlementen het standpunt van een bepaalde regering kunnen beïnvloeden voor aanvang van

het Belgische interne coördinatieproces, zodra de EU-documenten beschikbaar worden gesteld.

Een dergelijke betrokkenheid *ex-ante* is heel veeleisend voor de parlementen. Indien de regering geen standpunt meedeelt waarop parlementariërs kunnen *reageren*, moeten ze in plaats daarvan *pro-actief* zijn. Dit vereist van een parlamentslid veel persoonlijke kwaliteiten, een aantal technische bekwaamheden in het onderzochte domein, het vermogen om politieke saillantie in EU-voorstellen op te sporen, en een goed begrip van de respectieve bevoegdheden op het niveau van de federale of gefedereerde entiteiten. Dit vereist voldoende steun van de diensten van het parlement. Het laatstgenoemde zou op zijn minst meer aandacht voor de organisatie van parlementen vergen, om adequate ondersteuning en promotie van de betrokkenheid bij EU-aangelegenheden te verzekeren.

Bovendien werpt dit voorstel voor meer betrokkenheid *ex-ante* een extra vraag van belang op: bestaat niet het risico dat de grotere betrokkenheid van parlementen de capaciteit van de entiteiten van de Belgische Staat om compromissen te sluiten als uiteenlopende belangen op het spel staan ondermijnt? Naast het te bewaren evenwicht tussen legitimiteit en efficiëntie, heeft deze vraag ook betrekking tot de spanning tussen de naleving van de externe autonomie van de deelstaten en de noodzaak om de samenhang van de Belgische externe positie te waarborgen.

Ex-post - Na de interne coördinatie

De mogelijkheid van *ex-post* controle van het Belgische standpunt komt in botsing met de versnipperde parlementen in de grotendeels veelgelaagde, niet-hiërarchische structuur van België.¹⁹ Ten eerste is geen enkele individuele regering verantwoordelijk voor het Belgische standpunt. Dit standpunt is altijd het resultaat van een coördinatieproces tussen alle regeringen die

de Belgische Staat uitmaken. Ten tweede en als gevolg daarvan is geen enkele parlementaire vergadering gerechtigd om dit standpunt te controleren. Er bestaat in België gewoon geen vergadering die alle niveaus van de federaties vertegenwoordigt en waar het gecoördineerde Belgische standpunt als geheel gezamenlijk kan worden besproken, gecontroleerd en beïnvloed. In principe kan de federale kamer alleen het standpunt van de federale overheid; de Vlaamse overheid het Vlaamse standpunt; het Waals Parlement het Waalse standpunt, enz. controleren. De regeringen en de ambtenarij van alle niveaus komen regelmatig bijeen – in werkgroepen, op de DG-E en andere interministeriële fora – om één enkel Belgisch standpunt te bepalen, maar de parlamentsleden van het federale, regionale en communautaire niveau komen niet bijeen om gezamenlijk dat enkele Belgische standpunt te controleren.

In dit verband zal de hervorming van de Senaat in het kader van de zesde hervorming van de Belgische Staat de parlementaire controle op EU-aangelegenheden niet vereenvoudigen, integendeel. De Senaat als een plaats “*waar de deelstaten elkaar ontmoeten*” omdat de Senatoren rechtstreeks afkomstig zijn van de parlementen van de Gemeenschappen en de Gewesten, was in wezen bedoeld als een forum voor toekomstige institutionele hervormingen in België.²⁰ De Senaat zal worden gestript van de meeste van zijn bevoegdheden inzake externe aangelegenheden en zal geen recht meer hebben om internationale verdragen goed te keuren. Als niet-permanent orgaan zal de Senaat in ieder geval niet in staat zijn om de regering te controleren. De handhaving van de deelname van senatoren aan het federale Comité EU-aangelegenheden is ook onzeker. Kortom, het federale niveau evolueert meer naar een eenkamerstelsel dan in de richting van een federaal stelsel met twee kamers dat van bijzonder belang zou zijn voor de externe betrekkingen van de Belgische federatie, in het bijzonder EU-aangelegenheden.

Deze beperkingen kunnen niet worden genegeerd, maar toch kan een benaderende oplossing in de praktijk worden bepleit om het probleem te omzeilen. Zo kan een sterkere parlementaire controle worden bevorderd binnen de federale Kamer op *voornamelijk* federale bevoegdheden voor EU-aangelegenheden (ondermeer in de volgende materies: algemene zaken, Ecofin, justitie en binnenlandse zaken, energie, telecom, werkgelegenheid, sociaal beleid, consumentenzaken). In deze gevallen zouden de leden van de federale Kamer in principe het recht moeten hebben om dit te doen voor zover het *Belgische* standpunt meestal het standpunt op *federaal* niveau is. Daarom zou het raadzaam zijn om hoorzittingen van de minister van Financiën te organiseren over de in de Raad van bestuur van het Europees Stabiliteitsmechanisme²¹ te nemen besluiten, alsook binnen de Eurogroep, die tijdens de crisis bij voorrang actief was. In dezelfde logica is het Vlaams Parlement het meest duidelijk gerechtigd om inspraak te hebben op de houding van de Vlaamse regering met betrekking tot de visserij.

Maar in de vele “gemengde” domeinen waar zowel de federale als de regionale/communautaire niveaus betrokken zijn, kan de parlementaire dialoog met hun respectieve regering over het gecoördineerde Belgische standpunt noodzakelijkerwijs in wezen slechts informatief zijn. Bijvoorbeeld zou de Waalse minister van Economie de Waalse volksvertegenwoordigers kunnen informeren over het Belgische standpunt inzake het voorstel dat in de Raad Concurrentievermogen moet worden besproken. Maar op geen enkele manier hebben volksvertegenwoordigers van de Gewesten het recht om een reeds gedefinieerd Belgisch standpunt dat twee andere gewesten en het federale niveau betreft te controleren, beïnvloeden of zelfs wijzigen.

C. Betere communicatie van de regering met de parlementen

De kwaliteit en de relevantie van de aan de parlementsleden ter beschikking gestelde informatie zijn van essentieel belang opdat controle zou kunnen plaatsvinden. Maar het parlement is doorgaans onvoldoende op de hoogte gebracht van het standpunt dat een regering voornemens is in te nemen in Europese dossiers.

Indien sterkere parlementaire controle wordt overwogen, is betere communicatie door de regering noodzakelijk. Het kan nuttig zijn om enige informatie over het resultaat van de interne coördinatievergaderingen te krijgen. Het zou raadzaam zijn dat meer systematisch hoorzittingen zowel vóór als na plaatsvinden van de Raad van Ministers worden gehouden.

België zou zich kunnen laten inspireren door de gevestigde praktijk in Nederland, waar de regering, met de steun van de administratie, systematisch in een vroeg stadium een verslag stuurt dat niet alleen een samenvatting is van elk voorstel van de Commissie, maar ook aangeeft wat het Nederlandse standpunt zal zijn (*Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) fiche*).²² De informatie specificeert ook de administratieve en budgettaire gevolgen, en geeft een eerste analyse met betrekking tot de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Bovendien verstuurt de Nederlandse minister vóór het bijwonen van de Raad een brief met vermelding van zijn voornemen (een geannoteerde agenda) en na de Raad ontvangt het Parlement eveneens een verslag. Natuurlijk bevat de informatie niet noodzakelijkerwijs uiterst saillante Nederlandse posities, maar het proces zorgt wel ervoor dat de leden van de parlementen zich bewust worden van de in onderhandeling zijnde EU-voorstellen.

CONCLUSIE

In deze Policy Brief hebben we onderstreept dat de Belgische parlementen – begrepen als alle negen parlementaire vergaderingen die het Belgische parlementaire stelsel vormen – zeer weinig betrokken zijn bij EU-aangelegenheden. Men kan dus moeilijk oordelen dat zij bijdragen tot het legitimatieproces van het optreden van de EU. Hoewel alle parlementen moeten instemmen met Europese Verdragen omdat ze raken aan zowel de federale, de regionale en communautaire bevoegdheden (behalve de Senaat die alle bevoegdheden om met Verdragen in te stemmen zal verliezen na de zesde Belgische staats hervorming), kan hun vetorecht in de praktijk het gebrek aan vroegtijdige betrokkenheid en aan debat niet compenseren. De Belgische parlementen waren trouwens niet zeer actief qua gebruikmaking van de instrumenten die op EU-niveau voor hen in het leven zijn geroepen in de vorm van het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing voor de controle van het subsidiariteitsbeginsel, en bij uitbreiding van de “politieke dialoog” met de Commissie. De follow-up door parlementariërs van de voorstellen van EU-instellingen is zeer beperkt, zelfs als ze politiek belang en relevantie voor België hebben. Dienovereenkomstig is invloed van het Belgische parlementaire stelsel op het Belgische standpunt dat in de Raad van Ministers en de Europese Raad wordt verdedigd vrijwel onbestaande.

Een belangrijke overweging die in deze Policy Brief wordt onderstreept is dat het federalisme in België aanzienlijk de mogelijke betrokkenheid van de verkozen parlementen heeft beperkt. Ten eerste moeten de federale en gefedereerde niveaus (en dus de politieke partijen die op deze niveaus aan de amcht zijn) hun standpunten coördineren om een uniek Belgisch standpunt te definiëren dat op Europees niveau zal worden verdedigd. Belgische parlementaire vergaderingen zijn *de jure* uitgesloten van dit

coördinatiemechanisme dat uitsluitend plaatsvindt binnen de uitvoerende macht en de administratie. Bovendien zijn de Belgische parlementen *de facto* beroofd van een groot deel van hun controlemogelijkheden en invloed vooraleer en nadat deze coördinatie plaatsvindt. Dit volgt uit de simpele overweging dat geen enkele regering van de Belgische federatie in principe volledig verantwoordelijk kan worden gesteld voor het Belgische standpunt als geheel, aangezien het Belgische standpunt altijd het gezamenlijke standpunt van alle entiteiten van de federatie is. Bovendien is geen enkele parlementaire vergadering gerechtigd om dit standpunt te controleren. Met name de door hervorming van de Senaat verliest het federale niveau nogmaals een mogelijk forum dat collectief toezicht op het Belgische standpunt in EU-aangelegenheden kan verzekeren.

Ondanks de problemen die ontstaan op grond van de sterk confederale kenmerken van het interne besluitvormingsproces inzake EU-aangelegenheden, zouden de Belgische parlementen toch hun sterker kunnen optreden. Zij zouden dit vooral kunnen doen in een vroeg stadium, vooraleer de interne coördinatie (*ex ante*) plaatsvindt, gedurende de eerste weken na de publicatie van de voorstellen door de EU-instellingen. Daarbij zouden zij de kans grijpen om hun standpunt niet alleen aan de Commissie, maar ook aan de respectieve regeringen kenbaar te maken. In een later stadium, zodra het interne coördinatieproces een Belgisch standpunt (*ex post*) heeft gedefinieerd, zou sterkere controle door de Kamer van Volksvertegenwoordigers met name mogelijk kunnen zijn op het gebied van voornamelijk federale bevoegdheden zowel vóórleer als nadat een Raad van Ministers plaatsvindt. Daarvoor zou in elk geval veel betere communicatie over standpunten door de regering tegenover de Kamer nodig zijn dan wat momenteel het geval was. Grotere betrokkenheid zou ook vereisen dat de parlementaire groepen van de regeringsmeerderheid een meer actieve rol

innemen in de debatten over EU-aangelegenheden, in plaats van alles aan de uitvoerende macht over te laten. Zij zouden dit echter moeten doen zonder dat de effectiviteit van het interne coördinatiesysteem in gevaar wordt gebracht waar samenwerking essentieel is. Alleen wanneer de parlementen beseffen dat EU-aangelegenheden niet restrictief kunnen worden omschreven als aangelegenheden van *buitenlands* beleid maar eerder van *intern beleid met een Europese dimensie*, kunnen de parlementen ertoe worden overtuigd om hun rol in dit opzicht te herdefiniëren.

Xavier Vanden Bosch is Research Fellow in de Europese Zakenprogramma van het

Egmont Instituut. De auteur bedankt in het bijzonder Hugo D'Hollander, Hugues Dumont, Xavier Demoulin en Wampie Libon-van der Wal voor de gedachtewisselingen die bij het schrijven van deze Brief hielpen.

Deze Policy Brief maakt deel uit van de publicatieserie "The Citizen and the European Elections". Het project heeft tot doel om de burger dichter bij het debat over de Europese verkiezingen te brengen, door zich te focussen op de EU thema's die de burger in het bijzonder raken.

EINDNOTEN

¹ “Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van België in de ministerraad van de Europese Unie” (B.S. 17.11.1994). In de praktijk volgde de overeenkomst ook op de invoering van art. 146 van het Verdrag van Maastricht (huidig art. 16 VWEU) dat bepaalt dat “De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden.” Deze vermelding weerspiegelde de vraag van de deelstaten van België (en Duitsland) die ernaar streefden een gedecentraliseerd stelsel van vertegenwoordiging van een Lidstaat in de Raad van Ministers te introduceren.

² In Punt 5 in de toelichting van de Samenwerkingsovereenkomst (aangehaald in 1).

³ Op grond van artikel 167, lid 3, van de Belgische Grondwet mogen de Gewesten en de Gemeenschappen Verdragen sluiten inzake aangelegenheden waarvoor hun Parlement bevoegd is.

⁴ Na de zesde hervorming van de Belgische Staat, en de inwerkingtreding ervan na de verkiezingen van mei 2014, zal de Senaat de zogenaamde gemengde Verdragen niet meer moeten goedkeuren. Daarom zullen acht in plaats van negen parlementaire vergaderingen die moeten goedkeuren. Het oorspronkelijke plan dat de ‘nieuwe’ Senaat, die nu direct de deelstaten vertegenwoordigt, met gemengde Verdragen zou instemmen in plaats van de parlementen van de Gemeenschappen en de Gewesten, werd uiteindelijk niet gehandhaafd. Dit weerspiegelt grotendeels de moeilijkheid voor de deelstaten om de verworven vetorechten terug aan het federale niveau te geven. Zie Dumont (2013, p.39) voor een overzicht van de wijze waarop de zogenaamde “gemengde verdragen” (intern) worden onderhandeld, hoe de Belgische delegatie voor de onderhandelingen is gedefinieerd en de voorwaarden voor de ondertekening ervan.

⁵ Art. 168 van de Belgische Grondwet voor de federale Kamers, en Art. 16 § 2 (2), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor de parlementen van de Gemeenschappen en de Gewesten.

⁶ De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de procedure van het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing. Genomen uit Piedrafita (2013).

	‘Gele kaart’ procedure	‘Oranje kaart’ procedure
Drempel	Een aantal negatieve adviezen dat vertegenwoordigt: <ul style="list-style-type: none"> • ten minste 1/3 van het totaal aantal stemmen (2 stemmen per Lidstaat) of • ¼ voor de besluiten betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid 	Een aantal negatieve adviezen dat vertegenwoordigt: minstens een eenvoudige meerderheid van stemmen die aan de nationale parlementen zijn toegekend.
Gevolg	De initiatief nemende EU-instelling (meestal de Commissie) moet het voorstel evalueren. Zij kan het handhaven, wijzigen of intrekken.	De Europese Commissie moet het voorstel herzien, en kan het handhaven, wijzigen of intrekken. Indien de Europese Commissie besluit het voorstel te handhaven, moet zij haar beslissing rechtvaardigen, en de Raad en het Europees Parlement kunnen het verwerpen voor het einde van de eerste lezing als ze vinden dat het in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel.

⁷ De door de voorzitters van 8 verschillende parlementen in 2005 ondertekende overeenkomst (in afwachting van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa) bepaalt dat een stem is afgegeven wanneer een bevoegd parlement een met redenen omkleed advies indient. Wanneer meerdere bevoegde parlementen een met redenen omkleed advies indienen, wordt het totaal van de stemmen verdeeld op basis van hun bevoegdheidsgebied. Wanneer het voorstel voor een wetgevingshandeling een exclusieve federale bevoegdheid betreft, behouden de twee federale kamers hun bevoegdheid om twee stemmen af te geven. Indien het voorstel de bevoegdheden van Gewesten en Gemeenschappen betreft, worden “twee stemmen uitgebracht wanneer ten

minste twee bevoegde parlementen uit een verschillend taalregime een met redenen omkleed advies afgeven”. Voor een materie waarvoor een parlement bij uitsluiting bevoegd is, kan dit parlement de twee stemmen uitbrengen (in de praktijk het Vlaamse Parlement inzake visserij). Ten slotte, wanneer het wetgevende project een “gemengd” karakter heeft omdat het gaat over zowel de federale als de regionale/ communautaire niveaus, “zijn twee stemmen uitgebracht wanneer minstens een federale kamer en een regionaal /communautair parlement een met redenen omkleed advies indienen”. De overeenkomst bepaalt ook dat de Raad van State de zaak beslecht in geval van een meningsverschil met betrekking tot de respectieve bevoegdheden van een parlement om een met redenen omkleed advies te geven. De “overeenkomst” is te vinden in de bijlagen bij het reglement van orde van het Kamer van Volksvertegenwoordigers op:

http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_NL_bijlage_10_2010.indd.pdf

⁸ Eigen berekening op basis van de gegevens voor 2010-2013 verstrekt door het Directoraat voor de betrekkingen met de Nationale Parlementen, het Europees Parlement, op haar website: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1876> (laatst geraadpleegd op 14/02/2014). Dit is natuurlijk een puur kwantitatieve beoordeling. Bijvoorbeeld zorgt de (hyper)activiteit (tenminste kwantitatief) van de Italiaanse Senaat en het Portugese Parlement ervoor dat zij uitschieters zijn in het bestand.

⁹ Gebaseerd op de IPEX-databank (www.IPEX.eu) en de speciale pagina op de website van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op: <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?language=nl§ion=/pri/europe&story=sub.xml&rightmenu=right> (laatst geraadpleegd op 21/02/2014).

¹⁰ “Verordening betreffende de uitoefening van het recht om collectieve actie te voeren in de context van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting” (COM 2012 (130)). Zie voor details inzake de procedure de pagina: http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14765&Itemid=793 en Fabrini and Granat (2013).

¹¹ Gebaseerd op het IPEX-gegevensbank en de gegevensbank van de Senaat.

¹² Het advies ging over een voorstel tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van de havens, COM (2013) 296. Zie document nr. 2147 (2012-2013) 2 op de website van het Vlaams Parlement op www.vlaamsparlement.be.

¹³ De adviezen betroffen de richtlijnen COM2010 (94) en COM 2010 (95). Er werden geen bezwaren gemaakt, voor meer informatie zie http://parlement.wallonie.be/content/default.php?p=eur_avis

¹⁴ Art.68, lid 4, van het reglement van orde van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

¹⁵ De laatste door de Kamer aangenomen resolutie betrof de Europese Raad van Laken van 2001, zie Kamerstukken 50 1527/002). Voor het complete overzicht van de output van de Kamer over EU-aangelegenheden, zie:

http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/pri/europe/RAPPORTS_19_10_2012.pdf

¹⁶ Art. 37 van het reglement van orde van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

¹⁷ Zie art. 31 van het Règlement intérieur du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles en voor het Vlaamse Parlement de volgende webpagina: (laatst geraadpleegd op 14/02/2014) <http://www.vlaamsparlement.be/vp/informatie/diensteuropa/beleidsdomein/algemeen/europromotoren.html>

¹⁸ Zie de opmerkingen van Turtelboom, Chevalier, Vautmans en Dierickx in hun voorstel voor een wijziging van het Reglement van de Orde van de Kamer van Volksvertegenwoordigers over de follow-up van EU-aangelegenheden. DOC Kamer 51 2337/001, 14 maart 2006.

¹⁹ Deze consideratie kan zeker verder worden uitgelegd door meervoudige en aarzelende Belgische doctrine over federalisme, die over het algemeen 'soevereiniteit' als een relatief begrip beschouwt in België. Zie Piret (2007) voor een overzicht.

²⁰ Zie Matthijs (2013) en Muyle (2013) voor details inzake de hervorming van de Senaat.

²¹ Een voorstel voor een oplossing voor de controle van de genomen beslissing in het Europees Stabiliteitsmechanisme werd zonder succes naar voren gebracht in de Kamer. Zie Kamerstuk nr. 53 2103/001, “Voorstel van Resolutie over het mandaat van België binnen het Europees Stabiliteitsmechanisme”, 14 maart 2012.

²² Voor meer informatie over dit systeem, zie de daaraan gewijde pagina's op de website van de Tweede Kamer, op http://tweedekamer.nl/hoewerkt/het/tweede_kamer_en_europa/nederlands_standpunt/index.jsp.

GESELECTEERDE BIBLIOGRAFIE

Beyers & Bursens, (2006), ‘The European rescue of the Federal State: How Europeanization shapes the Belgian state, Paper prepared for the ECPR Standing Group on the EU Third Pan-European Conference on EU Politics 21-23 september, Istanbul, Turkije.

Boronska-Hryniewiecka, (2013), ‘Subnational parliaments in EU policy control: explaining the variations across Europe’, EUI Working papers, RSCAS 2013/38, juni.

Delpérée & Dopagne, (2010), ‘Le dialogue parlementaire Belgique-Europe’, Brussel, Bruylant, 2010.

Delreux, T. & Randour, F., (2013), ‘L’européanisation des institutions belges: l’adaptation du parlement fédéral belge au processus décisionnel européen’, in *Revue des affaires européennes*, volume 2013, nummer 01.

D’Hollander, H., (2013), ‘De Parlementaire controle op de Europese besluitvorming’, internal document of the Chamber of representatives, 14 april.

Dumont, H., (2013), ‘Le partage des compétences relatives à l’élaboration des normes européennes entre l’Etat belge et ses composantes fédérées’, in *Revue des affaires européennes*, volume 2013, nummer 01.

Fabrini F., Granat, K., (2013), ‘Yellow card, but no foul’ the role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the commission proposal for an EU regulation on the right to strike’, *Common Market Law review* 50: 115-144.

Heffler, C., Kreiling, V., Rozenberg, O. Wessels, W., (2013), ‘National Parliaments: their emerging control over the European Council’, Policy paper 89, 27 maart, *Notre Europe*.

Jančić, D., (2012), ‘The Barroso Initiative: Window dressing or Democracy Boost?’, *Utrecht Law review*, volume 8, Issue 1, Januari.

Matthijs, H., (2013), ‘De hervorming van de Senaat’, C.D.P.K., 2013, afl.1, 52-67

Muyllé, K., (2013), ‘De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen’, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken, T.B.P., 2013, afl.6-7-8, p. 473-491.

Piedrafita, (2013), ‘EU Democratic Legitimacy and National Parliaments’, CEPS Essay, N°7, 25 November.

Piret, J. (2007), ‘La Belgique fédérale est-elle un Etat souverain ?’, *Revue belge de droit constitutionnel*, 2007/1, pp.3-18.

Stratulat, C., Emmanouilidis, J., Fischer, T., Piedrafita, S., (2014), ‘Legitimising EU Policymaking: What role for National Parliaments?’, Discussion Papers for Session 1 of the BT'D 2014 jointly organised by the Bertelsmann Stiftung, The European Policy Center and the Center for European Studies.

Schwok, R., (2004), ‘Paradoxes de la politique européenne en Belgique’, *Studia Diplomatica*, Vol. LVII, N°3.



The opinions expressed in this Policy Brief are those of the author(s) alone, and they do not necessarily reflect the views of the Egmont Institute. Founded in 1947, EGMONT – Royal Institute for International Relations is an independent and non-profit Brussels-based think tank dedicated to interdisciplinary research.
www.egmontinstitute.be

© Egmont Institute 2014. All rights reserved.