

BIBLIOTHEEK GRONDWETTELIJK RECHT



Europese voorschriften en Staatshervorming

Contraintes européennes et réforme de l'État

E. VANDENBOSSCHE - S. VAN DROOGHENBROECK (eds.)

J. Beyers – N. Bonbled – M. Bourgeois – P. Bursens – E. Cloots –
S. De Wolf – H. Dumont – F. Hoffmeister – E. Traversa –
M. Van Damme – E. Vandenbossche – M. Van der Hulst – S. Van
Drooghenbroeck – F. Van Overmeiren – J. Vanpraet – D. Yernault

BPB



8945945-10

A 124614



EUROPESE VERPLICHTINGEN EN (FEDERALE) WETGEVING IN EEN PERIODE VAN LOPENDE ZAKEN

Stefanie De Wolf

Attaché bij de Juridische Dienst van de Kamer van volksvertegenwoordigers
en

Marc Van der Hulst¹

Directeur van de Juridische Dienst van de Kamer van
volksvertegenwoordigers

Wetenschappelijk medewerker aan de Facultés universitaires Saint-Louis
(FUSL) en de Vrije Universiteit Brussel (VUB)

I. Inleiding

1. Over de bevoegdheid van de wetgever in een periode van lopende zaken is de afgelopen twee decennia (en in het bijzonder de voorbije jaren) al zoveel gepubliceerd² dat we echt wel getwijfeld hebben alvorens de opdracht voor deze bijdrage te aanvaarden. Als we dat toch gedaan hebben, dan is het alleen omdat onze onderzoeksvraag zeer duidelijk afgebakend is.

¹ De auteurs schrijven in eigen naam en hun standpunten binden de instelling waarvoor zij werken niet.

² Men leze hierover o.m. C. BAEKELAND, "De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling?", *TVW* 2011/3, 198-234; G. CEREXHE, "La compétence des chambres nouvellement élues entre leur installation et la formation du gouvernement", *APT* 1994, 15-23; F. GRAULICH en M. VAN DER HULST, "De wetgevende activiteit van de Nederlandse en Belgische Kamers in een periode van demissionaire bewindvoering" in X., *Schrijvers over sprekers, Liber Amicorum T.H.E. Kerkhofs*, Den Haag, Tweede Kamer, 1993, 95-108; P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008/1, 94-111; M. VAN DER HULST, "De wetgevende bevoegdheid van de Kamers in een periode van lopende zaken", *TVW* 2007/4, 412-413; M. VAN DER HULST, "Regering van lopende zaken ondertekent 'Wijzigingsverdrag' van Lissabon", *TVW* 2008/1, 30-31; M. VAN DER HULST en A. VANDER STICHELE, "Het Parlement en de lopende zaken", *TBP* 1993, 3-15; W. VANDENBRUWAENE, "Voortdurende lopende zaken", *TVW* 2011/3, 235-243; W. VANDENBRUWAENE en Y. PEETERS, "Lopende zaken en IPA: alibi om het parlement te boycotten?", *Juristenkrant* 2011, 11; J. VELAERS, "De crisis van de staat en de Achillespees van het staatsrecht", *RW* 2011-12/1, 23-27; J. VELAERS en Y. PEETERS, "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008/1, 3-19; S. WEERTS, "La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'État", *APT* 2001, 111-118.

Vooreerst willen we onderzoeken of de geleidelijk gegroeide consensus omtrent de mogelijkheid voor de federale wetgever om ook in een periode van lopende zaken te blijven legifereren, onverminderd geldt wanneer dat wetgevend optreden ertoe strekt uitvoering te geven aan onze Europese verplichtingen. Anders gezegd: heeft het feit dat een wet er inhoudelijk toe strekt een richtlijn om te zetten of een verdrag goed te keuren, een impact op de bevoegdheid van de federale wetgever in een periode van lopende zaken? Is men bijvoorbeeld geneigd een wetgevend ingrijpen "*pour les besoins de la cause*" als een "lopende zaak" te beschouwen, louter en alleen omdat onze Europese verplichtingen ons tot dat ingrijpen verplichten?

Vervolgens willen we onderzoeken of het feit dat de federale wetgever zich bevindt in een periode van lopende zaken, een impact heeft op de doeltreffendheid en de gezwindheid waarmee de federale staat uitvoering geeft aan zijn Europese verplichtingen. Anders geformuleerd: maakt het feit dat we ons in een periode van lopende zaken bevinden, ons al dan niet tot een slechtere leerling in de Europese klas? Zijn er bijvoorbeeld materies waarin de omzetting van een richtlijn niet kan plaatsgrijpen of waarin die omzetting veel trager verloopt? En worden we bij die omzetting geconfronteerd met specifieke problemen omdat we ons in een periode van lopende zaken bevinden?

2. Omdat niemand graag een kat in een zak koopt, onderstrepen we ook nog eens heel duidelijk wat je in dit artikel niet zult vinden. Ten eerste hebben we alleen onderzocht hoe het gedrag van de *federale* wetgever wordt beïnvloed. Niet omdat we nog nooit zouden hebben gehoord van gemengde verdragen of richtlijnen, maar wel omdat het leerstuk van de lopende zaken tot op heden een zuiver "federaal" leerstuk is geweest. Het valt in theorie weliswaar niet uit te sluiten dat ook een gewest- of gemeenschapsparlement wordt geconfronteerd met een regering in lopende zaken, maar die kans is aanzienlijk kleiner en de periode zou allicht veel korter zijn³.

Ten tweede beperken we onze onderzoeksvraag tot het optreden van de (federale) wetgever *in de formele zin*. We gaan dus niet nader in op de wijze waarop de (ontslagnemende) regering – zonder medewerking van het

³ Op het niveau van de gemeenschappen en gewesten kan een parlement niet voortijdig ontbonden worden. De mogelijkheid bestaat evenwel dat het parlement op het einde van de zittingsperiode ontbonden wordt zonder dat de regering tegelijk ontslag neemt (P. POPELIER, *o.c.*, 98) of dat een regering zelf ontslag neemt terwijl het parlement blijft zitten (S. WEERTS, *o.c.*, 113-114).

parlement – tegemoetkomt aan haar Europese verplichtingen, bijvoorbeeld door het nemen van koninklijke besluiten. Het optreden van de regering interesseert ons in deze dus alleen als tak van de wetgevende macht, niet als uitvoerende macht.

En tot slot zijn we – wat de parlementaire dimensie betreft – alleen geïnteresseerd in het parlement *als wetgever*. Bijgevolg gaan we niet in op de wijze waarop het federale Parlement in recente periodes van lopende zaken het Europese doen en laten van de ontslagnemende regering heeft gecontroleerd door middel van parlementaire vragen of resoluties, noch op de wijze waarop het federale parlement betrokken werd bij het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie (1 juli tot 31 december 2010). Tegelijkertijd zijn we er ons natuurlijk wel van bewust dat het wetgevende optreden van het parlement niet langer beperkt blijft tot het omzetten van richtlijnen of het goedkeuren van verdragen; we zullen bijgevolg wél de impact onderzoeken van de lopende zaken op de bespreking van "groenboeken" of "witboeken" of van het zgn. "stabiliteitsprogramma" of op de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets.

3. Alvorens op dit alles nader in te gaan, kunnen we niet anders dan kort in herinnering brengen wat de huidige kijk is op de bevoegdheid van de wetgever in een periode van lopende zaken.

Lange tijd was het de gewoonte dat het parlement zich op wetgevend vlak zeer terughoudend opstelde gedurende de periode waarin de regering ontslagnemend was⁴. Men ging ervan uit dat wanneer een van de drie takken van de wetgevende macht – de Koning en zijn ministers – niet volwaardig kan functioneren, ook de twee overige takken tot inactiviteit gedoemd zijn. "*Alleen het continuïteitsbeginsel doorbrak deze logica: wetsontwerpen die onontbeerlijk waren voor de continuïteit van de staat werden door de ontslagnemende regering wel ingediend en door de Kamers gestemd. Wetsvoorstellen werden niet of nauwelijks ingediend, besproken en gestemd*"⁵.

⁴ Zie daarover M. VAN DER HULST en A. VANDER STICHELE, *o.c.*, 3-15. Voor deze terughoudendheid zijn er nochtans geen juridische argumenten. "Noch de Grondwet, noch de wet, noch de reglementen van Kamer en Senaat bevatten enige regel die het parlement belet zijn bevoegdheden uit te oefenen in de periode dat de regering ontslagnemend is" (J. VELAERS en Y. PEETERS, *o.c.*, 13). Zij was veeleer te verklaren door politieke argumenten, zoals de angst om de onderhandelingen over het regeerakkoord te bemoeilijken.

⁵ J. VELAERS en Y. PEETERS, *o.c.*, 13.

Naarmate de regeringscrisisen langer bleven aanslepen⁶ en de nadelen van de inactiviteit van het parlement duidelijker werden, werd in Kamer en Senaat de drang sterker om tijdens een periode van lopende zaken niet bij de pakken te blijven zitten. Sinds de regeringscrisis van 1988, toen de Conferentie van voorzitters van de Kamer voor het eerst uitdrukkelijk stelde dat wetsvoorstellen tijdens een periode van lopende zaken kunnen worden besproken en goedgekeurd in commissie (maar niet in plenaire vergadering), is er sprake van een stroomversnelling⁷.

Zo formuleerde de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet in 1992 – na vier grondwetspecialisten te hebben gehoord⁸ – een aantal conclusies over de activiteit van het parlement in een periode van lopende zaken, die uitdrukkelijk door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers werden goedgekeurd. Een van die conclusies luidt “(...) dat de Kamers tijdens een periode van lopende zaken hun volle wetgevende bevoegdheid behouden. Dat betekent dat wetsvoorstellen die op regelmatige wijze zijn ingediend, door de plenaire vergadering in overweging genomen en naar een commissie verzonden, zowel in de bevoegde commissie als in de plenaire vergadering kunnen worden besproken en ter stemming gebracht”. Een principieel standpunt dat werd bevestigd door de parlementaire praktijk tijdens de periode van lopende zaken die volgde op de verkiezingen van 10 juni 2007.

4. Uit de parlementaire praktijk tijdens de periode van lopende zaken na de verkiezingen van 10 juni 2007, blijkt volgens Velaers en Peeters evenwel dat de regering en de Kamer er nog altijd van uitgingen dat een ontslagnemende regering alleen “dringende” wetsontwerpen kon indienen. Zo diende de regering-Verhofstadt II aanvankelijk alleen ontwerpen in die traditioneel als dringend worden beschouwd (zoals het ontwerp van financiewet voor 2008). Naarmate de crisis bleef aanslepen, werden echter andere ontwerpen dringend. “Om ter zake betwistingen te voorkomen, werd er een procedure gevolgd waarbij de Eerste Minister aan de conferentie van voorzitters het voornemen bekendmaakte om een bepaald ontwerp als een ‘lopende zaak’ bij de Kamer in te dienen. De conferentie van voorzitters

⁶ M. UYTENDAELE heeft terecht gesteld: “On a tendance à avoir une conception restrictive des affaires courantes quand la crise est courte. Quand elle se prolonge, il y a une élasticité plus grande” (“La notion d'affaires courantes est élastique”, *Le Soir* 4 februari 2011).

⁷ M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement. Organisatie en werking*, l.c., nr. 1049.

⁸ De professoren DELPÉREE, UYTENDAELE, VAN IMPE en VAN ORSHOVEN (“Hoorzitting over de activiteit van het parlement in een periode van lopende zaken”, verslag-LANDUYT, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 996/1, 37).

ters wijdde daaraan dan telkens een bespreking en sprak zich ook, met een stemming, uit over de vraag of het betrokken ontwerp als een ‘lopende zaak’ kon worden beschouwd. Indien zij dat bij meerderheid besliste, deed de Kamervoorzitter dit positief advies aan de Eerste Minister mee met de melding ‘dat het ontwerp bijgevolg kan worden ingediend’”⁹.

In werkelijkheid ging het filteren in 2007 nog verder dan Velaers en Peeters beschrijven. In het geval van het belangrijkste ontwerp, met name dat “houdende diverse bepalingen”¹⁰, diende de regering eerst een voorlopige lijst van de belangrijkste voorgestelde maatregelen in bij de Kamer. Die lijst werd door de Conferentie van voorzitters verzonden naar een informele werkgroep, die onderzocht of de bewuste maatregelen als “lopende zaken” konden worden beschouwd. Het regeringsontwerp dat – met instemming van de Conferentie van voorzitters – bij de Kamer werd ingediend, kwam tegemoet aan de opmerkingen van de werkgroep: sommige bepalingen waren eruit geschrapt en andere werden opgenomen in wetsvoorstellen¹¹.

Anders gezegd: het lijkt er sterk op dat de Conferentie van voorzitters van de Kamer – op informele wijze en zonder het met zoveel woorden te zeggen – in 2007 de door de regering ingediende ontwerpen toetste aan de drie, uit de rechtspraak van de Raad van State gepuurd categorieën van beslissingen die door een ontslagnemende regering kunnen worden genomen: 1° de “zaken van dagelijks bestuur”; 2° de “gewichtige zaken” die niet als “regeringszaken” kunnen worden beschouwd (waarvoor alle beleidsaspecten reeds voor het ontslag van de regering moeten zijn beslecht)¹² en – vooral – 3° de “dringende zaken” (die redelijkerwijze niet kunnen worden uitgesteld zonder de essentiële belangen van het land of van de burgers te schaden).

⁹ J. VELAERS en Y. PEETERS, o.c., 15.

¹⁰ *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-517/1.

¹¹ Conferentie van voorzitters van 21 resp. 27 november 2007. Het enige spoor van die praktijk in de parlementaire stukken is het volgende: “Mijnheer de voorzitter, toen dit ontwerp hier werd binnengegoid heeft de Kamer gereageerd door (...) alles te bestuderen en na te gaan of het wel onder lopende zaken viel. Er was een voorbereidende vergadering om in deze wet de boeken van de geiten te scheiden” (bespreking van ontwerp 52-517/17 in plenaire vergadering van 19 december 2007; CRIV 52 PLEN 011, p. 26).

¹² VELAERS en PEETERS noemen deze categorie ook “de reeds lopende zaken *sensu stricto*” (J. VELAERS en Y. PEETERS, o.c., 5).

5. De meest recente en gezaghebbende rechtsleer wijst erop dat die parlementaire praktijk uit een juridisch oogpunt eigenlijk geen hout snijdt, omdat er geen enkele reden is om het leerstuk van de “lopende zaken” toe te passen op het optreden van de Koning (men leze “de ontslagnemende regering”) als tak van de wetgevende macht¹³. Zij bouwt aldus voort op de funderingen die tijdens hierboven vermelde hoorzittingen door collega’s-academici waren gelegd. Zo stelde met name M. Uyttendaele al in 1992 dat “de theorie van de lopende zaken niet van toepassing (is) in aangelegenheden waarbij bevoegdheden door de Koning en de Kamers gezamenlijk worden uitgeoefend”¹⁴, terwijl P. Van Orshoven onderstreepte dat de theorie van de lopende zaken ertoe strekt de prerogatieven van het parlement te beschermen en niet van dat doel mag worden afgewend. “Het parlement heeft nu eenmaal het laatste woord. Dat heeft tot gevolg dat de verkozen Kamers, geval per geval, voor de aangelegenheden die zij van belang achten, kunnen beslissen of de wetgevende macht verder wordt uitgeoefend”¹⁵.

6. Dat intellectueel coherente standpunt – dat door de recente rechtsleer werd ontwikkeld in het zog van de periode van lopende zaken van 2007 – spoort echter niet met de parlementaire praktijk na de verkiezingen van 13 juni 2010. In de periode van lopende zaken zonder voorgaande die liep van 13 juni 2010 tot 6 december 2011, bevestigde en verdiepte de Kamer immers de praktijk die ze al in 2007 had ontwikkeld. Telkens als de regering oordeelde een wetsontwerp te moeten indienen, legde zij het voorontwerp eerst voor aan de Conferentie van voorzitters van de Kamer, die er een korte bespreking aan wijdde en besloot of het ontwerp al dan niet mocht worden ingediend door de ontslagnemende regering.

Dat kan twee dingen betekenen. Ofwel betekent het dat de Conferentie van voorzitters stilzwijgend de rechtsleer onderschrijft, naar luid waarvan het leerstuk van de lopende zaken niet kan worden toegepast op het optreden van de Koning (de regering) als tak van de wetgevende macht, en meer bepaald op de bevoegdheid van de Koning om wetsontwerpen in te dienen (*supra*, randnr. 5). Maar in dat geval rijst de vraag waarom de regering

¹³ J. VELAERS en Y. PEETERS, *o.c.*, 15-16; P. POPELIER, *o.c.*, 105. Zij maken wel uitdrukkelijk een uitzondering voor de alarmbelprocedure en de procedure van de belangenconflicten.

¹⁴ M. UYTENDAELE in verslag-LANDUYT, *l.c.*, 19.

¹⁵ P. VAN ORSHOVEN in verslag-LANDUYT, *l.c.*, 5.

toestemming moet vragen aan de Conferentie van voorzitters, alvorens het bewuste ontwerp in te dienen. Ofwel betekent het dat de Conferentie van voorzitters ook in 2010-2011 nog niet volledig overtuigd is dat een regering van lopende zaken eender welk ontwerp kan indienen en dat zij bijgevolg een soort “filter” wil behouden. Maar dan rijst de vraag welke criteria zij hanteert om de indiening van een ontwerp al dan niet toe te staan. Toetst zij aan de drie traditionele, door de Raad van State gehanteerde categorieën (*supra*, randnr. 4) en laat ze bijvoorbeeld de indiening toe van ontwerpen die men weliswaar niet als “dringende” maar wel als “gewichtige zaken” kan bestempelen? Of wordt haar beslissing louter ingegeven door de politieke agenda van het ogenblik?

De beknoptheid van de notulen van de Conferentie van voorzitters evenals het niet-openbare karakter ervan, beletten ons om in detail te gaan, maar aan één vaststelling kunnen we niet voorbij: de overgrote meerderheid van de ontwerpen die in de periode van lopende zaken 2010-2011 werden ingediend, werden als “dringend” bestempeld.

7. In de periode van lopende zaken 2010-2011 werden in het federale Parlement volgens onze telling in totaal 38 ontwerpen aangenomen die rechtstreeks uitvoering gaven aan diverse EU-verplichtingen. Het merendeel van deze ontwerpen (31) betreft de volledige dan wel gedeeltelijke omzetting in Belgisch recht van Europese richtlijnen. De overige ontwerpen betreffen de uitvoering van verordeningen, de parlementaire instemming met hervormingsverdragen, associatieovereenkomsten en EU-kaderovereenkomsten, alsook de omzetting van enkele (vóór het Verdrag van Lissabon gesloten) kaderbesluiten en de EU-verplichtingen in het kader van de begroting en het stabiliteitsprogramma. Daarnaast dienen ook de subsidiariteits- en evenredigheidsadviezen te worden vermeld, die niet zozeer als “EU-verplichting” kunnen worden gekwalificeerd¹⁶, maar die sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een belangrijk nieuw instrument aanreiken aan de nationale parlementen, en ons om die reden ook vermeldenswaardig leken.

¹⁶ En bijgevolg ook geen deel uitmaken van de bovenvermelde telling.

II. De omzetting van Europese richtlijnen

II.1. De positie van België op de scoreborden van de Europese Commissie

8. Op 29 november 2011 wijdde het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden¹⁷ een vergadering aan “*De omzetting van Europese richtlijnen in de Belgische wetgeving*”¹⁸. Tijdens die vergadering gaf Olivier Chastel, op dat moment ontslagnemend minister van Ontwikkelingssamenwerking, belast met Europese Zaken, een stand van zaken voor België. Uit het verslag¹⁹ van de vergadering blijkt dat België in 2011 slecht presteerde wat betreft de omzetting van EU-richtlijnen. Die slechte score was te wijten aan (i) laattijdige omzettingen; (ii) onjuiste omzettingen en (iii) het niet-meedelen van omzettingen.

9. In de periode 2009-2010 had België nochtans goede resultaten geboekt inzake de omzetting van Europese richtlijnen. Dat blijkt uit het zesmaandelijks scorebord van de Europese Commissie. Op dat scorebord wordt per EU-lidstaat bijgehouden hoeveel internemarktrichtlijnen nog moeten worden omgezet, voor hoeveel richtlijnen een omzettingsvertraging van meer dan twee jaar werd opgelopen en hoeveel inbreuken werden vastgesteld. Het scorebord werkt met vergelijkende prestatietabellen en is daardoor een krachtig instrument voor de Europese Commissie.

Op het scorebord van november 2010 scoorde België nog beter dan het Europese gemiddelde met een omzettingsdeficit van 0,9 %. Zo bleef het onder de zogenaamde “1 %-norm” (principe volgens hetwelk de achterstand inzake de omzetting van EU-richtlijnen in de nationale wetgeving nooit meer mag bedragen dan 1 % van het totale aantal om te zetten richtlijnen). Die positieve evolutie in 2009-2010 was het gevolg van een in 2008 gevoerd reflectieproces en de daaruit voortvloeiende maatregelen.

¹⁷ Het orgaan dat binnen het Belgische federale Parlement is belast met het toezicht op de betrokkenheid van de nationale parlementen bij de activiteiten van de EU. Het is samengesteld uit het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van de Kamer (dat op zijn beurt bestaat uit 10 volksvertegenwoordigers en 10 leden van het Europees Parlement) en 10 senatoren.

¹⁸ Het is gebruikelijk dat het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden eenmaal per jaar een gedachtewisseling organiseert met de staatssecretaris voor Europese Zaken, over de stand van de omzetting van Europese richtlijnen in Belgisch recht.

¹⁹ *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1966/001.

10. In 2011 kwam er evenwel een einde aan deze positieve evolutie. Uit het scorebord van mei 2011 blijkt dat België op dat ogenblik al kampte met een omzettingsdeficit van 1,6 %. Nochtans werden ook in 2011 nieuwe maatregelen genomen ter verbetering van het Belgische omzettingsstelsel. Zo is België sinds 1 januari 2011 lid van het zogenaamde “EU Pilot”-stelsel, een informeel mechanisme dat in 2008 werd opgezet met het oog op de uitwisseling van vragen en klachten tussen de lidstaten en de Europese Commissie, betreffende de correcte omzetting van Europese richtlijnen²⁰.

11. Sinds 11 november 2011 wordt een nieuw scorebord bijgehouden, volgens hetwelk België uiterlijk tegen 10 mei 2012 niet minder dan 46 internemarktrichtlijnen moest omzetten (inclusief de “deficitaire” richtlijnen van het vorige scorebord). Om te voldoen aan de 1 %-deficitnorm voor deze periode, moest België minstens 33 van de 46 richtlijnen omzetten. Van de 46 richtlijnen ressorteren er 22 onder de exclusieve federale bevoegdheid, 2 onder de federale bevoegdheid (met overleg- of betrokkenheidsprocedure), 13 onder de gemengde bevoegdheid en 9 onder de exclusieve bevoegdheid van de deelgebieden.

Twee richtlijnen zijn bijzonder problematisch: richtlijn 2007/65/EG betreffende televisieomroep-activiteiten en richtlijn 2008/101/EG betreffende broeikasemissierechten. Op het ogenblik van het afsluiten van deze bijdrage²¹ heeft België voor beide richtlijnen meer dan twee jaar omzettingsvertraging opgelopen. Voor richtlijn 2007/65/EG werd reeds een inbreukprocedure gestart door de Europese Commissie.

12. Om te bepalen of en in hoeverre het Belgische omzettingsdeficit van 2011 te wijten is aan de het feit dat de Belgische (federale) wetgever zich in 2011-2012 in een langdurige periode van lopende zaken bevond, zullen we in wat volgt ten eerste nagaan *hoe* de federale wetgever EU-richtlijnen omzet in een periode van lopende zaken. Daartoe zal de omzetting van Europese richtlijnen worden getoetst aan het algemene kader van het concept “lopende zaken”, zoals dit werd uiteengezet in de inleiding van deze bijdrage (*infra*, II.2) Vervolgens zal een aantal voorbeelden/precedenten uit de recente parlementaire praktijk aan bod komen (*infra*, II.3). Tot slot zal kort worden ingegaan op de naleving van enkele andere EU-verplichtingen (andere dan de omzetting van richtlijnen) die door de ontslagnemende re-

²⁰ Cf. http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_nl.htm.

²¹ 12 juli 2012.

gering aan het federale Parlement ter stemming werden voorgelegd (*infra*, III).

II.2. De omzetting van EU-richtlijnen in periode van lopende zaken: een dringende zaak of een *sui generis*-zaak?

II.2.1. De traditionele categorieën van “lopende zaken”

13. Hierboven (randnr. 4) werd de sinds 2007 gebruikelijke procedure voor de behandeling van wetsontwerpen in periode van lopende zaken besproken, alsook de drie categorieën van beslissingen die door de ontslagnemende regering in lopende zaken kunnen worden genomen. De vraag is natuurlijk in welke categorie wetsontwerpen houdende omzetting van Europese richtlijnen thuishoren: zijn het “zaken van dagelijks bestuur”, “gewichtige zaken” of “dringende zaken”? Of behoren ze tot een “*sui generis*”-categorie?

14. We kunnen er *prima facie* van uitgaan dat de eerste categorie (“zaken van dagelijks bestuur”) niet in aanmerking komt, aangezien de omzetting van Europese richtlijnen moeilijk kan worden beschouwd als “*die soort regelmatig toevloeiende zaken waarvan de afhandeling, ook al kan daar de uitoefening van enige discretionaire bevoegdheid bij te pas komen, geen beslissing over de oriëntatie van het beleid onderstelt, omdat het gaat om de gewone uitvoering of toepassing van in de wet, verordening of richtlijnen neergelegde voorschriften, zulks in overeenstemming met de gevestigde uitlegging van die voorschriften*”²².

15. Theoretisch is het mogelijk dat wetsontwerpen tot omzetting van richtlijnen vallen binnen de tweede categorie van lopende zaken, de “gewichtige zaken” of de “reeds lopende zaken”²³, in zoverre ze “*de normale voortzetting of beëindiging inhouden van procedures die regelmatig werden ingezet vóór het regeringsontslag*”²⁴. Deze ontwerpen moeten volgens de rechtspraak dan wel cumulatief voldoen aan de volgende voorwaarden:

- (i) ten eerste moet de procedure gestart zijn vóór de kritieke periode van lopende zaken;

²² RvS 9 juli 1975, nr. 17.128, Berckx; RvS 29 januari 1980, nr. 20.081, Haesaert.

²³ J. VELAERS en Y. PEETERS, o.c., 15.

²⁴ A. ALLEN, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, Diegem, Kluwer, 2000, 95 et seq.

- (ii) ten tweede mag de behandeling ervan niet overhaast zijn afgewikkeld; en
- (ii) ten slotte mag de eindbeslissing geen belangrijke en nieuwe beleidskeuzes inhouden.

16. De meest waarschijnlijke hypothese is evenwel dat de omzetting van een Europese richtlijn als een “dringende zaak” wordt beschouwd en bijgevolg zal vallen binnen de derde categorie van lopende zaken. In de “*Omzendbrief lopende zaken*” de dato 26 april 2010 stelt ontslagnemend Eerste Minister Yves Leterme dat “*de dringende zaken die snel moeten worden behandeld omdat anders de fundamentele belangen van de Natie, waarvoor de regering verantwoordelijk is, aan gevaren blootstaan of geschaad kunnen worden, dienen te worden behartigd*”. De premier benadrukt in de circulaire dat de vraag of een maatregel al dan niet als “lopende zaak” kan worden beschouwd, onderworpen is aan de rechterlijke controle van de Raad van State. Dat is wellicht juist voor besluiten, maar niet voor wetsontwerpen. De bovengenoemde categorieën van “lopende zaken” zijn immers door de rechtsleer uit de rechtspraak van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, gepuurd, maar de afdeling wetgeving van de Raad van State spreekt zich doorgaans niet uit over de bevoegdheid van de regering om ontwerpen al dan niet in een periode van lopende zaken in het parlement in te dienen. Hooguit oordeelt de Raad van State occasioneel dat “*de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te beoordelen heeft of het indienen van een wetsontwerp bij het parlement noodzakelijk is*”²⁵.

II.2.2. De indeling-Chastel

17. In een persbericht van 19 mei 2010 van toenmalig staatssecretaris voor Europese zaken Olivier Chastel wordt een alternatieve indeling in categorieën van “lopende zaken” naar voren geschoven²⁶. In dat bericht wordt namelijk melding gemaakt van twee categorieën van richtlijnen waarvoor het omzettingswerk moet worden voortgezet, ook al is de regering belast met de afhandeling van de lopende zaken. Het gaat met name

²⁵ Advies Raad van State nr. 49.808/2 van 6 juli 2011 bij het voorontwerp van wet nr. 53-1714/001 tot omzetting van richtlijn 2009/44/EG.

²⁶ <http://chastel.belgium.be/nl/olivier-chastel-%C2%AB-zelfs-lopende-zaken-blijven-wet-richtlijnen-omzetten-de-score-van-mei-2010-de-beste> (laatste consultatie 15 mei 2012).

om (i) de meer technische richtlijnen en (ii) de gevallen van hoogdringendheid.

Op zich zijn beide criteria allicht bruikbaar als richtsnoer om te beoordelen of een omzettingsoontwerp kan worden ingediend. In de toelichtingen bij de sinds 19 mei 2010 ingediende omzettingsoontwerpen wordt echter niet verwezen naar deze “nieuwe” indeling, zodat het moeilijk te beoordelen is of ze ook in de praktijk is gehanteerd, dan wel of het om een “one shot”-verklaring in een persmededeling ging.

II.3. De omzetting van Europese richtlijnen in de periodes van lopende zaken 2007 resp. 2010-2011: parlementaire praktijk

II.3.1. Adviesprocedure in de Conferentie van voorzitters

18. Een eerste, belangrijke vaststelling is dat wetsontwerpen tot omzetting van EU-richtlijnen in de periodes van lopende zaken van 2007 resp. 2010-2011 *niet per definitie* als “dringende zaken” werden beschouwd. Net zoals de andere wetsontwerpen werden ze immers aan de adviesprocedure in de Conferentie van voorzitters onderworpen (zie *supra*, randnr. 4). Ook deze ontwerpen werden dus – zij het impliciet – door de conferentie getoetst aan de klassieke, door de Raad van State ontwikkelde criteria.

19. Wat betreft de periode van lopende zaken van 2007 zij onder meer verwezen naar de behandeling van wetsontwerp nr. 52-0167/001 betreffende de sociale verkiezingen van het jaar 2008 en wetsontwerp nr. 52-282/001 tot instelling van een nieuw kader voor de erkenning van EG-beroepskwalificaties²⁷. Ontslagnemend Eerste Minister Guy Verhofstadt richtte met betrekking tot voornoemde ontwerpen een nota tot de Kamervoorzitter, waarin hij te kennen gaf dat de regering voornemens was deze ontwerpen in te dienen tijdens de periode van lopende zaken. De premier verzocht de Kamervoorzitter hierover de Conferentie van voorzitters te raadplegen. De Conferentie nam op 26 september 2007 akte van de nota en oordeelde dat deze ontwerpen als “lopende zaken” konden worden beschouwd en mochten worden ingediend. Die beslissing werd niet in de plenaire vergadering aangekondigd noch besproken en vormt het eerste precedent van de adviesprocedure in de Conferentie van voorzitters.

²⁷ Wetsontwerp tot omzetting van richtlijn 2005/36/EG.

20. Voor de periode van lopende zaken in 2010-2011 zij onder meer de behandeling van het wetsontwerp nr. 53-202/001 tot omzetting van de derde postrichtlijn²⁸ vermeld. Toenmalig Eerste Minister Yves Leterme maakte aan de Kamervoorzitter een lijst over met wetsontwerpen die de regering voornemens was in te dienen. Die lijst bevatte drie categorieën van wetsontwerpen: (i) wetsontwerpen ten uitvoering van Europese wetgeving; (ii) wetsontwerpen in dringende uitvoering van gerechtelijke uitspraken, en (iii) een aantal ontwerpen ter uitvoering van internationale verdragen (in te dienen in de Senaat). Het wetsontwerp tot omzetting van de derde postrichtlijn werd ondergebracht in de eerste categorie van ontwerpen. De lijst met ontwerpen werd, overeenkomstig de hierboven besproken procedure, ter advies voorgelegd aan de Conferentie van voorzitters, die er drie vergaderingen aan wijdde. De premier argumenteerde dat o.m. ontwerp nr. 53-202/001 – dat reeds was ingediend op 22 september 2010 – diende te worden behandeld, in het licht van de omzettingstermijnen die de Belgische staat in acht moet nemen om inbreukprocedures voor het Hof van Justitie van de Europese Unie te voorkomen²⁹. De Conferentie van voorzitters had geen bezwaar tegen de kwalificatie “lopende zaken” van deze wetsontwerpen en gaf een positief advies.

II.3.2. Hoogdringendheid

21. Uit de kwantitatieve analyse van de parlementaire praktijk in de periode 2010-2011 vloeit een tweede vaststelling voort: het merendeel van de ontwerpen houdende omzetting van richtlijnen werd ingediend op grond van het derde criterium, *i.e.* de hoogdringendheid. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt voorts dat het feit dat de regering zich meestal beriep op het criterium van “dringende zaken”, omdat de deadline voor omzetting nakend of zelfs overschreden was, zodat België dreigde te worden veroordeeld door het Hof van Justitie.

Voor de periode van lopende zaken 2010-2011 kan in dit verband onder meer worden verwezen naar de parlementaire voorbereiding van de wet

²⁸ Richtlijn nr. 2008/06/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de gemeenschap, *Pb.L.* 52, 27 februari 2008, 3.

²⁹ Conferentie van voorzitters van 28 september, 5 oktober en 12 oktober 2010. De notulen van de Conferentie van voorzitters zijn niet openbaar.

tot omzetting van richtlijn 2009/49/EG³⁰. In de memorie van toelichting van het ontwerp stelt de regering dat “*de richtlijn uiterlijk op 1 januari 2011 door de lidstaten [dient] te zijn omgezet in nationale regelgeving. De maatregelen tot omzetting moeten dus dringend genomen worden*”³¹.

In de memorie van toelichting bij wetsontwerp nr. 53-1208/001 houdende onder meer de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2001/14/EG³² stelt de regering: “*Dit ontwerp betreft een situatie waarvoor een dringend wetgevend optreden is vereist*”³³. Dat had niet alleen te maken met het feit dat de deadline voor omzetting van voormelde richtlijn sinds 2003 was verstreken, maar eveneens met het feit dat de Europese Commissie België reeds in 2009 op grond van het toenmalige artikel 226 van het EG-Verdrag³⁴ in gebreke had gesteld m.b.t. “*inkomsten uit in het buitenland gelegen onroerende goederen*”^{35, 36}.

Ook voor de omzetting van de reeds vermelde “*derde postrichtlijn*”³⁷ wordt in de parlementaire voorbereiding verwezen naar het derde criterium. In de memorie van toelichting stelt de regering: “*De lidstaten, inclusief België, moeten de derde postrichtlijn, integraal, d.i. met inbegrip van de bijlagen, omzetten vóór 31 december 2010*”³⁸. En ze vervolgt: “*Bij de redactie van het wetsontwerp werden de onderstaande principes nauwlettend gerespecteerd: 1. Een tijdige omzetting. De Post en zijn potentiële concurrenten dienen dringend het wettelijke kader te kennen dat vanaf 1 januari 2011 van toepassing zal zijn om zo de aanpassingen en investeringen te kun-*

³⁰ Richtlijn 2009/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot wijziging van de richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad met betrekking tot bepaalde informatieverplichtingen van middelgrote ondernemingen en de verplichting een geconsolideerde jaarrekening op te stellen, *Pb.L.* 164, 26 juni 2009, 42.

³¹ MvT, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1890/001, 4.

³² Richtlijn nr. 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering, *Pb.L.* 75, 15 maart 2001, 29.

³³ *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1208/001, 36.

³⁴ Het huidige art. 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

³⁵ Ingebrekestelling nr. 2008/4809 van 3 november 2009.

³⁶ Art. 12, §§ 1 en 2 WIB 1992. De commissie was van oordeel dat België zijn verdragsverplichtingen niet was nagekomen door voor bepaalde inkomsten uit onroerende goederen slechts vrijstelling te verlenen indien deze in België zijn gelegen.

³⁷ Richtlijn nr. 2008/06/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de gemeenschap, *Pb.L.* 52, 27 februari 2008, 3.

³⁸ *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-202/001, 9.

nen doen die nodig zijn om klaar te zijn voor de opening van de markt”. Tijdens de vergadering van de Commissie voor de Justitie werd de vraag opgeworpen of dit ontwerp integraal als een “*dringende zaak*” kon worden beschouwd. Een lid erkende dat “*de bespreking van dit wetsontwerp een dringende zaak is, gezien de Europese richtlijn de postmarkt eind 2010 openstelt*”³⁹. Ook de voorzitter van de commissie benadrukte “*dat de Europese richtlijn inzake de liberalisering van de postsector tot een dringende behandeling van dit wetsontwerp dwingt*”⁴⁰. Andere leden stelden zich evenwel de vraag “*waarom de bepalingen over de aangetekende zending en de elektronische handtekening in het wetsontwerp zijn opgenomen. Is dit wel een hoogdringende zaak*”⁴¹? Nog een ander lid betreurde “*dat de bespreking van dit wetsontwerp bij hoogdringendheid moet gebeuren. Er zou eind 2009 al een akkoord in de ministerraad bereikt zijn. Waarom komt deze tekst nu pas naar het parlement*”⁴²?

22. In sommige gevallen was België reeds in gebreke gesteld door de Europese Commissie of dreigde een veroordeling door het Hof van Justitie en werd om deze reden het criterium “*dringende zaken*” ingeroepen. Dat was bijvoorbeeld het geval voor richtlijn 2003/88/EG van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd⁴³. Het wetsontwerp tot omzetting van die richtlijn werd door de regering ingediend en door het parlement aangenomen in een periode van lopende zaken (respectievelijk op 21 oktober en 18 november 2010). De regering argumenteerde dat dit ontwerp als een dringende lopende zaak diende te worden beschouwd, aangezien “*de noodzaak om tot een oplossing te komen nog werd versterkt door de ingebrekestelling op 20 november 2009 door de Europese Commissie wegens het niet-omzetten van de bepalingen betreffende de arbeidsduur voor de geneesheren, dierenartsen, tandartsen en geneesheren in opleiding (...). De bepalingen van deze richtlijn moeten dus dringend worden omgezet*”. Het ontwerp werd op 27 oktober 2010 voorgelegd aan de Conferentie van voorzitters, die geen bezwaar had tegen de indiening.

23. In enkele andere gevallen was België zelfs reeds veroordeeld door het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens laattijdige omzetting

³⁹ *Ibid.*, 8.

⁴⁰ *Ibid.*, 14.

⁴¹ *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-0202/006, 10.

⁴² *Ibid.*, 13.

⁴³ *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-0431/001.

van een EU-richtlijn. Die laattijdige omzetting was in één geval mede te wijten aan het feit dat de regering zich in een periode van lopende zaken bevond. Het betreft met name richtlijn 2007/2/EG tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de gemeenschap (*Infrastructure for Spatial Information in Europe* – INSPIRE). Wetsontwerp nr. 53-1719/001 tot omzetting van richtlijn 2007/2/EG voor wat betreft het federale luik van INSPIRE werd pas ingediend op 1 september 2011, hoewel de termijn voor omzetting reeds was verstreken op 14 mei 2009⁴⁴. Op 28 januari 2010 startte de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen België overeenkomstig artikel 258 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Bij arrest van 17 februari 2011 stelde het Hof van Justitie vast dat België zijn verplichtingen niet was nagekomen door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan richtlijn 2007/2/EG⁴⁵. België werd bijgevolg verwezen in de kosten. Op 8 maart 2011 verzocht de Europese Commissie in kennis te worden gesteld van de maatregelen die waren getroffen ter uitvoering van de uitspraak van het Hof. Op dat ogenblik was de richtlijn reeds omgezet door de Vlaamse, Waalse en Brusselse overheid⁴⁶. Op het federale niveau liep het aannemingsproces van de wet tot omzetting van richtlijn 2007/02/EG evenwel vertraging op door het ontslag van de federale regering. Oorspronkelijk wilde die regering de omzetting van de richtlijn inpassen in een breder wettelijk initiatief betreffende de geografische informatie. Gezien het vooruitzicht van een veroordeling van België door het Hof wegens laattijdige omzetting, besliste zij echter de richtlijn in twee stappen om te

⁴⁴ Art. 24, eerste lid richtlijn 2007/2/EG; *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1719/002, 4.

⁴⁵ HvJ 17 februari 2011, C-321/10, Commissie t. Koninkrijk België (“*En ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil, du 14 mars 2007, établissant une infrastructure d’information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive*”).

⁴⁶ De volledige omzetting van de richtlijn vereiste wegens de bevoegdheidsverdeling immers niet alleen een federale wet, maar ook een decreet van het Vlaamse Gewest (Decr.VI. 20 februari 2009 betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen, *BS* 28 april 2009), twee decreten van het Waalse Gewest (Decr.W. 22 december 2010 betreffende de Waalse infrastructuur voor ruimtelijke informatie, *BS* 3 februari 2011, *addenda BS* 31 mei 2011; Decr.W. betreffende de Waalse infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de gemeenschap, wat betreft de aangelegenheden waarvan de uitoefening door de Franse Gemeenschap is overgedragen, *BS* 4 februari 2011) en een ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (Ord.Br. 28 oktober 2010 betreffende de ruimtelijke informatie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, *BS* 18 november 2010), evenals een coördinatie tussen de Belgische overheden door middel van een samenwerkingsakkoord.

zetten. In een eerste fase werd een “mini-wet” aangenomen⁴⁷, waarin enkel werd geregeld wat absoluut noodzakelijk was om de “*Inspire-richtlijn*” om te zetten. Op een later tijdstip zou een wetsontwerp worden ingediend waarin alle andere aspecten betreffende de geografische informatie worden geregeld. In zijn inleidende uiteenzetting tijdens de vergadering van de commissie voor de Landsverdediging stelde de minister dan ook dat “*het wetsontwerp voorziet in de dringende omzetting, binnen het kader van de federale bevoegdheden, van de richtlijn 2007/2/EG*”. Ook tijdens de bespreking van het ontwerp in de plenaire vergadering stelde de rapporteur: “*Het betreft een dringende omzetting omdat de termijn voor de omzetting van de Europese richtlijn in nationaal recht op 14 mei 2009 is verstreken*”.

24. Aangezien de politieke crisis van 2010-11 uitzonderlijk lang aansloopte, werd een aantal ontwerpen aanvankelijk niet, maar later wel als “dringend” gekwalificeerd. Dat was bijvoorbeeld het geval voor het wetsontwerp⁴⁸ tot omzetting van de zogenaamde “terugkeerrichtlijn”, waarmee onder meer een lijst wordt ingevoerd van “veilige landen” wier onderdanen nauwelijks of geen kans maken om in België asiel te krijgen⁴⁹. Deze richtlijn diende in Belgisch recht te zijn omgezet uiterlijk op 24 december 2010. Tijdens de vergadering van de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken op 16 november 2011 stelde een lid: “*Bedoeling was om de richtlijn vorig jaar al om te zetten, maar dat kon niet omdat de regering de lopende zaken behandelde. Dat laatste is nog steeds het geval, maar de achterstand is kennelijk zo groot dat er niet langer kan worden gewacht*”⁵⁰.

II.3.3. Spoedbehandeling (art. 80 van de Grondwet)

25. De “spoedbehandeling” die op grond van artikel 80 van de Grondwet⁵¹ kan worden gevraagd voor optioneel bicamerale ontwerpen, moet

⁴⁷ Wet van 15 december 2011 tot omzetting van de richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de gemeenschap (INSPIRE), *BS* 9 januari 2012. Dit is het aangenomen ontwerp nr. 53-1719.

⁴⁸ *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1825/001.

⁴⁹ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, *Pb.L.* 348, 24 december 2008, 98.

⁵⁰ *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1825/006, 11.

⁵¹ “Indien de federale Regering bij de indiening van een in artikel 78 bedoeld wetsontwerp de spoedbehandeling vraagt, bepaalt de in artikel 82 bedoelde parlementaire overlegcommissie de termijnen waarbinnen de Senaat zich moet uitspreken.

worden onderscheiden van het criterium “hoogdringendheid” (*supra*, II.3.2), dat wordt gehanteerd om te beoordelen of een bepaalde aangelegenheid al dan niet als een “lopende zaak” kan worden beschouwd.

Eerstgenoemde “spoedbehandeling” strekt er immers in de eerste plaats toe de termijn van behandeling in het parlement zoveel mogelijk in te korten. Zodra de regering de spoedbehandeling vraagt, is ze binnen de Kamer van rechtswege verworven, wat betekent dat een reeks termijnen wegvallen en dat het ontwerp voorrang krijgt op alle niet-urgente ontwerpen en voorstellen⁵². Voor de Senaat zijn de gevolgen nog radicaler: als reactie op het verzoek tot spoedbehandeling zal de gewaarborgde termijn voor evocatie (normaliter 15 dagen) nagenoeg altijd door de parlementaire overlegcommissie worden ingekort (meestal tot 5 dagen). Belangrijker is echter dat de onderzoekstermijn waarover de Senaat beschikt (normaliter 60 dagen) meestal wordt ingekort tot 20 à 30 dagen.

26. Op het eerste gezicht lijkt het vanzelfsprekend dat een regering die argumenteert dat een ontwerp hoogdringend is om het als een “lopende zaak” te kunnen indienen, tegelijkertijd de spoedbehandeling vraagt op grond van artikel 80 van de Grondwet. In de periode van lopende zaken 2010-11 was dat inderdaad het geval en werd deze spoedprocedure gevolgd voor bijna alle wetsontwerpen tot omzetting van Europese richtlijnen⁵³.

Toch is het opmerkelijk vast te stellen dat in enkele gevallen *geen spoedbehandeling* op grond van artikel 80 van de Grondwet werd gevraagd en dat de “gewone” procedure werd gevolgd. Dat was onder meer het geval voor wetsontwerp 53-1420/001, ingediend in de Kamer op 3 mei 2011. Dat ontwerp strekte ertoe in de wet betreffende productnormen⁵⁴ strafrechtelijke sancties in te lassen in geval van niet-naleving van de bepalingen van diverse EU-verordeningen. De spoedbehandeling werd niet gevraagd door de regering, hoewel de termijn voor het in kennis stellen van de Europese Commissie van deze sancties voor verschillende verordeningen was ver-

Wordt in de commissie geen overeenstemming bereikt, dan wordt de termijn waarbinnen de Senaat zijn evocatierecht kan uitoefenen, verminderd tot zeven dagen en de termijn van behandeling bedoeld in artikel 78, derde lid, tot dertig dagen”.

⁵² Art. 52 Rgt.K.

⁵³ Voor al deze ontwerpen stelde de parlementaire overlegcommissie de evocatietermijn vast op 5 dagen en de onderzoekstermijn op 20 dagen.

⁵⁴ Wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers, BS 11 februari 1999.

streken⁵⁵. Ook voor wetsontwerp nr. 53-1458/001 houdende de – alweer laattijdige – omzetting van richtlijn 2008/122/EG van 14 januari 2009 met betrekking tot *timesharing*, werd geen urgentie gevraagd⁵⁶.

De vraag rijst waarom voor deze ontwerpen door de regering geen spoedbehandeling werd gevraagd, terwijl ze nochtans in een periode van lopende zaken werden ingediend en behandeld. Uit de parlementaire voorbereiding kan immers – buiten de hoogdringendheid – geen andere inhoudelijke redenen worden afgeleid waarom deze ontwerpen als “lopende zaken” werden behandeld. Wellicht ging het veeleer om een vergetelheid bij de indiening, die achteraf niet meer kon worden rechtgezet⁵⁷.

II.3.4. Laattijdige omzetting v. lopende zaken

27. Uit onze analyse van de in een periode van lopende zaken aangenomen wetsontwerpen tot omzetting van Europese richtlijnen, blijkt dat het meestal gaat om laattijdige omzettingen. In de meeste gevallen was de omzettingsvertraging echter reeds voorheen opgelopen en was ze te wijten aan andere omstandigheden dan het feit dat de regering zich in periode van lopende zaken bevond.

28. Zowel voor de periode van lopende zaken van 2007 als voor die van 2010-2011 kan evenwel minstens een toepassingsgeval worden vermeld waar de periode van lopende zaken wél een invloed heeft gehad op de behandeling.

Een interessant toepassingsgeval voor de periode van lopende zaken van 2007, is de omzetting van richtlijn 2002/14/EG tot vaststelling van een

⁵⁵ Voor de verordening (EG) nr. 1272/2008 moest de commissie uiterlijk op 20 juli 2010 op de hoogte worden gesteld. Voor de verordening (EG) nr. 1102/2008 was de deadline vastgesteld op 4 december 2009 en voor verordening (EG) nr. 1005/2009 op 30 juni 2011. Bovendien voorzag het wetsontwerp eveneens in de omzetting van richtlijn 2009/125/EG, die reeds moest zijn omgezet op 20 november 2010 (richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegeïntegreerde producten, *Pb.L.* 285, 31 oktober 2009, 10).

⁵⁶ Richtlijn 2008/122/EG van 14 januari 2009 betreffende de bescherming van de consumenten met betrekking tot bepaalde aspecten van overeenkomsten betreffende gebruik in deeltijd, vakantieproducten van lange duur, doorverkoop en uitwisseling, *Pb.L.* 33, 3 februari 2009, 10-30.

⁵⁷ Art. 80 van de Grondwet bepaalt immers uitdrukkelijk dat de spoedbehandeling moet worden gevraagd “bij de indiening”.

algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap⁵⁸. De uiterste datum voor omzetting van deze richtlijn was 23 maart 2005. Tot 2007 nam de regering evenwel geen maatregelen tot implementatie van deze richtlijn in het Belgisch recht. België werd wegens die nalatigheid op 29 maart 2007 door het Hof van Justitie van de EU tot een boete van 2,9 miljoen euro veroordeeld⁵⁹.

Op 2 oktober 2007 – in een periode van lopende zaken⁶⁰ – diende de ontslagnemende regering wetsontwerp nr. 52-0167/001 in bij de Kamer. Met dat ontwerp beoogde de regering oorspronkelijk zowel de organisatie van de sociale verkiezingen van het jaar 2008, als de omzetting van de Europese richtlijn 2002/14/EG, twee dossiers die nauw met elkaar verweven waren. In zijn nota gericht tot de Kamervoorzitter (zie *supra*, randnr. 19) vroeg de ontslagnemende Eerste Minister het ontwerp te mogen indienen in periode van lopende zaken. De Conferentie van voorzitters oordeelde dat het ontwerp als een “lopende zaak” kon worden beschouwd en bijgevolg mocht worden ingediend. In de bevoegde Kamercommissie Sociale Zaken vond, naar aanleiding van de bespreking van het ontwerp, een debat plaats over de kwalificatie van dit ontwerp als “lopende zaak” en over de door de regering gehanteerde werkwijze bij de omzetting van richtlijn 2002/14/EG⁶¹.

Op 23 oktober 2007 werd een nieuw ontwerp (nr. 52-0257/001) ingediend betreffende de sociale verkiezingen van het jaar 2008. Dat ontwerp voorzag oorspronkelijk eveneens in de omzetting van richtlijn 2002/14/EG. De aangenomen tekst bevatte echter geen omzetting van voornoemde richtlijn. De Raad van State had nochtans in zijn advies gewezen op de hoogdringendheid ervan. De richtlijn werd uiteindelijk – na de periode van lopende zaken 2007 – omgezet door middel van wetsontwerp nr. 52-890/001 van de interimregering Verhofstadt-III, die om spoedbehandeling verzocht overeenkomstig artikel 80 van de Grondwet⁶².

⁵⁸ Richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap, *Pb.L.* 80, 23 maart 2002, 29.

⁵⁹ HvJ 29 maart 2007, C-320/06, Commissie t. Koninkrijk België, *Pb.C.* 96/18, 28 april 2007.

⁶⁰ Wetsontwerp nr. 52-0257/001 is bovendien (samen met ontwerp nr. 52-0282/001) het eerste precedent van de sinds 26 september 2007 gehanteerde “filterprocedure” waarbij de Conferentie van voorzitters een advies verstrekt over door een regering van lopende zaken ingediende of in te dienen wetsontwerpen (CvV nr. 4, 26 september 2007, 5).

⁶¹ *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-0167/003.

⁶² Wetsontwerp tot aanvulling van de omzetting van richtlijn 2002/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de

29. In tegenstelling tot wat een louter kwantitatieve analyse (*cf.* randnr. 10) doet vermoeden, blijkt uit een inhoudelijke analyse van het “omzettingswerk” in de periode van lopende zaken 2010-2011 dat het feit dat de regering met de afhandeling van de lopende zaken belast is, de omzettingsachterstand zeker niet altijd negatief beïnvloedt. Zo werden zowel in 2007 als in 2010-11 meerdere wetsontwerpen tot uitvoering van EU-verplichtingen, die nochtans belangrijke beleidsbeslissingen inhielden, volledig afgehandeld binnen de periode van lopende zaken of kregen die ontwerpen een nieuwe impuls. Een illustratie daarvan is de implementatie van het “Derde Energiepakket” dat op 13 juli 2009 werd aangenomen door het Europees Parlement en de Raad⁶³. Dit vereiste de omzetting van twee richtlijnen: richtlijn 2009/72/EG⁶⁴ en richtlijn 2009/73/EG⁶⁵. Het ontwerp tot omzetting van deze richtlijnen werd ingediend, in het parlement behandeld en aangenomen in periode van lopende zaken. Ook de wijzigingen aan het kaderakkoord betreffende de *European Financial Stability Facility* (EFSF) werden volledig in een periode van lopende zaken – en bovendien tijdens het parlementaire reces – aangenomen en geïmplementeerd in de Belgische wetgeving (zie *infra*, III). De wijziging van de voorwaarden van de EFSF was overigens niet de enige Europese verplichting die het federale Parlement er in september 2011 toe noopte vervroegd bijeen te komen. De ontslagnemende regering had tijdens het reces immers wetsontwerp nr. 53-1714/001 tot omzetting van richtlijn 2009/44/EG ingediend⁶⁶. Ook deze omzettingswet werd in een periode van lopende zaken en tijdens het parlementair reces door het parlement goedgekeurd.

informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap, *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-0890/001.

⁶³ *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1725/001.

⁶⁴ Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de interne elektriciteitsmarkt en tot afschaffing van richtlijn 2003/54/EG, *Pb.L.* 211, 14 augustus 2009, 55.

⁶⁵ Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt van aardgas en tot afschaffing van richtlijn 2003/55/EG, *Pb.L.* 211, 14 augustus 2009, 94.

⁶⁶ Richtlijn 2009/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 tot wijziging van richtlijn 98/26/EG betreffende het definitieve karakter van de afwikkeling van betalingen en effectentransacties in betalings- en afwikkelingssystemen en richtlijn 2002/47/EG betreffende financiële zekerheidsovereenkomsten wat gekoppelde systemen en kredietvorderingen betreft, *Pb.L.* 146, 10 juni 2009, 37.

III. Andere Europese verplichtingen

30. Naast ontwerpen houdende de omzetting in Belgisch recht van Europese richtlijnen, werden in de meest recente periodes van lopende zaken door het federale Parlement ook ontwerpen behandeld die uitvoering gaven aan andere Europese verplichtingen. Het betreft dan hoofdzakelijk de uitvoering van verordeningen, associatieovereenkomsten en EU-kaderovereenkomsten, evenals de omzetting van enkele (vóór het Verdrag van Lissabon gesloten) kaderbesluiten en de EU-verplichtingen in het kader van het zogenaamde “stabiliteitsprogramma”. En vergeten we ook niet het verlenen van subsidiariteitsadviezen, een bevoegdheid van de nationale parlementen sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

III.1. Verordeningen, associatie- en kaderovereenkomsten en stabiliteitsprogramma

31. Ook in deze stellen we vast dat door de ontslagnemende regering in het algemeen het criterium van de hoogdringendheid werd ingeroepen.

32. Voor de periode van lopende zaken in 2007 denke men aan wetsontwerp nr. 52-517, dat uitvoering gaf aan diverse Europese verplichtingen. Ten eerste voorzag het in zijn artikelen 7 en 8 in de bekrachtiging bij wet van het koninklijk besluit⁶⁷ dat zorgt voor de implementatie in Belgisch recht van de Europese verordening nr. 1435/2003 betreffende het statuut van de Europese Coöperatieve Vennootschap (SCE)⁶⁸. Artikel 9 betrof een technische verbetering die aan de regels met betrekking tot de dematerialisatie van de effecten aan toonder moet worden doorgevoerd. Tijdens de algemene bespreking in de Commissie Handelsrecht *de dato* 11 december 2007⁶⁹ wees de vertegenwoordiger van de minister van Justitie er op dat de uiterste datum voor bekrachtiging van bovenvermeld KB 31 december 2007 was. Hij stelde dat “*de dringendheid van deze wijziging wordt gemotiveerd door het feit dat ze absoluut dient te gebeuren vóór de datum voorzien voor de omzetting van de effecten aan toonder, namelijk 1 januari*

⁶⁷ Koninklijk besluit 28 november 2006 houdende tenuitvoerlegging van verordening (EG) nr. 1435/2003 van de Raad van 22 juli 2003 betreffende het statuut voor een Europese Coöperatieve Vennootschap, *BS* 4 december 2006.

⁶⁸ Verordening (EG) nr. 1435/2003 van de Raad van 22 juli 2003 betreffende het statuut voor een Europese Coöperatieve Vennootschap, *Pb.L.* 207, 18 augustus 2003, 1-24.

⁶⁹ *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-0517/010, 3-4.

2008”. Wat betreft de bekrachtiging van het KB tot implementatie van verordening 1435/2003, argumenteerde de regering dat “*dit koninklijk besluit bij wet dient bekrachtigd te worden voor 31 december 2007. Gelet op het feit dat deze datum met rasse schreden nadert, is het noodzakelijk, ten einde noch in een rechtsvacuüm terecht te komen, noch een veroordeling door het Europees Hof van Justitie op te lopen, dat dit KB door de wetgever wordt bekrachtigd*”. Voorts hadden de artikelen 10 en 11 van wetsontwerp nr. 52-0517/001 tot doel een wettelijk begrotingsmechanisme in te stellen dat ervoor moest zorgen dat België Europese subsidies zou kunnen ontvangen in het kader van vier Europese fondsen inzake immigratie. Tijdens de bespreking van het wetsontwerp in de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, wees de minister er op dat “*de voorliggende bepalingen dan ook uitsluitend de dringende oprichting [betreffen] van budgettaire fondsen die noodzakelijk zijn om op deze Europese middelen een beroep te kunnen doen*”. Hoewel in sommige commissies enige discussie bestond over de vraag of sommige bepalingen van het ontwerp tot de lopende zaken behoorden⁷⁰, besliste de door de Conferentie van voorzitters ingestelde informele werkgroep (*cf. supra*, randnr. 4) dat dit ontwerp als “lopende zaak” kon worden ingediend in de Kamer. De werkgroep bevestigde aldus het door de regering aangevoerde hoogdringende karakter van de in het ontwerp vervatte maatregelen.

33. Voor de periode van lopende zaken 2010-11 zij verwezen naar de hierboven reeds vermelde *European Financial Stability Facility* (EFSF). Op 11 maart 2011 besliste de Europese Raad om de voorwaarden van het kaderakkoord betreffende de naamloze vennootschap EFSF te wijzigen teneinde haar financiële steuncapaciteit aan lidstaten in moeilijkheden te verhogen tot 440 miljard euro. Daartoe was een wijziging noodzakelijk van de wet van 2 november 2010 “betreffende de deelneming van de Belgische Staat in de naamloze vennootschap *European Financial Stability Facility* en het verlenen van de staatswaarborg aan de door deze vennootschap uitgegeven financiële instrumenten”⁷¹. De Kamer werd begin september vervroegd bijeengeroepen voor de behandeling van het wetsontwerp nr. 53-1715/001 tot wijziging van de wet van 2 november 2010, dat door de regering in lopende zaken op 29 augustus 2011 bij de Kamer werd ingediend. Het wetsontwerp met betrekking tot de EFSF moest worden behandeld volgens de optioneel bicamerale procedure (art. 78 van de Grondwet), waarbij de Senaat over een evocatierecht beschikt. Dit evocatierecht

⁷⁰ *Cf.* Commissie Volksgezondheid: *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-0517/012, 14.

⁷¹ *BS* 23 november 2010.

moet worden uitgeoefend binnen 15 dagen na de overzending van het ontwerp (*supra*, randnr. 25). Daardoor begint een onderzoekstermijn van 60 dagen te lopen waarbinnen de Senaat kan beslissen het ontwerp al dan niet te amenderen. Overeenkomstig artikel 10, § 1, 3° van de zogenaamde “POC-wet”⁷² lopen de hierboven vermelde termijnen echter niet tijdens het parlementair reces. Het laten verstrijken van de termijnen – die *in casu* pas zouden beginnen lopen na opening van de zittingsperiode – dreigde een vertraging in de parlementaire behandeling van dit dringende ontwerp te veroorzaken en dreigde ertoe te leiden dat de tekst pas op 25 oktober 2011 zou worden bekrachtigd. Om dat te voorkomen, evoceerde de Senaat het ontwerp en besliste hij onmiddellijk de tekst niet te amenderen⁷³, zodat het ontwerp nog binnen het parlementair reces – en in een periode van lopende zaken – kon worden aangenomen, bekrachtigd en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*⁷⁴.

34. Naast de implementatie van Europese verordeningen en de *European Financial Stability Facility*, werd ook het zogenaamde *stabiliteitsprogramma* als een “dringende zaak” beschouwd in de periode van lopende zaken 2010-2011. In het kader van het Europees Semester verplicht de Europese Unie de lidstaten immers elk jaar tegen eind april bij de Europese Commissie en de Europese Raad dit stabiliteitsprogramma in te dienen, dat het budgettaire beleid en de begrotingsstrategie op middellange termijn bevat.

De parlementaire praktijk in de recentste periode van lopende zaken toont aan dat deze verplichting niet enkel rust op een regering met volheid van bevoegdheid, maar ook op de ontslagnemende regering⁷⁵. Uit de notulen van de Conferentie van voorzitters *de dato* 23 maart 2011 blijkt nochtans dat een aantal leden hun bezorgdheid had geuit over de bevoegdheid van de regering in lopende zaken om het sociaaleconomisch beleid in het kader van de verplichtingen van het Europees Semester voor meerdere jaren vast te leggen. Zo werd de vraag opgeworpen of niet moest worden onder-

zocht hoe het parlement de regering een mandaat zou kunnen geven. Ook tijdens de plenaire vergadering van 31 maart 2011 ondervroegen enkele leden de eerste minister in verband met “de problematiek van de lopende zaken”⁷⁶. Een lid vroeg: “*als men zegt dat de regering over onvoldoende democratisch vermogen en legitimiteit beschikt, wat gaat u dan doen om het parlement daarbij te betrekken, zodat wij binnen de gestelde termijnen een volwaardig antwoord aan Europa kunnen bieden*”? De premier antwoordde dat, in tegenstelling tot de regering, het parlement wel volheid van bevoegdheid heeft tijdens de periode van lopende zaken. Het stabiliteitsprogramma werd, na goedkeuring door het parlement, in april 2011 door de regering in lopende zaken bij de Europese Commissie en de Europese Raad ingediend.

III.2. Subsidiariteits- en evenredigheidstoets

35. Sinds 1 september 2006 zendt de Europese Commissie aan de nationale parlementen van de EU-lidstaten haar discussiedocumenten (groenboeken, witboeken en mededelingen) en de tot het Europees Parlement en de Raad gerichte ontwerpen van wetgevingshandelingen over⁷⁷. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 werd de betrokkenheid van de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming nog uitgebreid door middel van de zogenaamde “subsidiariteits- en evenredigheidstoets” waarin het aan het verdrag gehechte Protocol nr. 2 voorziet⁷⁸. Ieder ontwerp van EU-wetgevingshandeling moet voortaan een memorandum bevatten waarin wordt aangetoond dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht werden genomen⁷⁹. De nationale parlementen beschikken vervolgens over een termijn van acht weken om in een gemotiveerd advies uiteen te zetten waarom het ontwerp van wetgevingshandeling volgens hen niet strookt met die beginselen⁸⁰. Het Protocol voorziet in twee drempels. Indien *een derde* van de nationale parlementen een dergelijk gemotiveerd advies heeft ingezonden, moet de Europese Commissie het ontwerp opnieuw in overweging nemen en desgevallend

⁷² Wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie bedoeld in artikel 82 van de Grondwet en tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, *BS* 29 april 1995.

⁷³ *Parl. St.* Senaat 2011-12, nrs. 5-1219/1 en 5-1219/2.

⁷⁴ Het ontwerp werd aangenomen op 14 september 2011 en werd in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd op 30 september 2011.

⁷⁵ België was overigens niet de enige Europese lidstaat waar een regering van lopende zaken het stabiliteitsprogramma indiende bij de Europese Unie. Ook Portugal en Spanje bevonden zich immers in een periode van lopende zaken *ante* verkiezingen.

⁷⁶ *Hand.* Kamer 2010-11, CRIV 53 PLEN 026, 6 *et seq.*

⁷⁷ Zgn. “BARROSO-initiatief”.

⁷⁸ Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van de subsidiariteit en de evenredigheid, *Pb.C.* 306, 17 december 2007, 150-152.

⁷⁹ Art. 5 van Protocol nr. 2.

⁸⁰ Art. 6 van Protocol nr. 2.

wijzigen (“gele kaart”)⁸¹. Indien *een meerderheid* van de nationale parlementen een gemotiveerd advies heeft aangenomen, kan de Europese Commissie het ontwerp alleen handhaven mits ze verantwoordt waarom het wel strookt met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel (“oranje kaart”). In dat laatste geval kan de Raad (met 55 % van de stemmen) of het parlement (bij gewone meerderheid) beslissen de wetgevingsprocedure stop te zetten⁸².

36. Aangezien in België niet alleen het federale Parlement, maar ook de regionale parlementen betrokken zijn bij de omzetting van EU-regelgeving, werd met betrekking tot de toepassing van de subsidiariteitsprocedure een interparlementair samenwerkingsakkoord gesloten tussen de zeven Belgische assemblees⁸³. Dat akkoord werd ondertekend in 2005, naar aanleiding van het ontwerp van EU-Grondwet dat echter nooit in werking trad. Met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd in 2008 een nieuw samenwerkingsakkoord opgesteld; dat is om diverse redenen nog niet in werking getreden, al wordt het in de praktijk (voorlopig) wel nageleefd.

37. De Kamer heeft de procedure voor het uitbrengen van een subsidiariteitsadvies in artikel 37bis van haar reglement nader uitgewerkt als volgt. De diensten van de Kamer onderzoeken de ontwerpen en stellen nota's op waarin wordt nagegaan of de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid zijn in acht genomen. Die nota's worden overgezonden aan de leden van de bevoegde vaste commissie en de leden van het adviescomité voor Europese Aangelegenheden. Als ten minste een derde van de leden van de commissie hierom verzoekt, wordt de bevoegde europromotor ermee belast een ontwerpadvies op te stellen dat onder meer betrekking heeft op de inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De commissie keurt het advies goed. Tenzij een derde van de leden van de commissie vraagt dat het advies op de agenda van de plenaire vergadering wordt geplaatst, wordt het meteen overgezonden aan de bevoegde Europese instelling.

⁸¹ Op 23 mei 2012 werd voor het eerst sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon deze drempel van een derde bereikt: 12 lidstaten legden een gemotiveerd advies over met betrekking tot het voorstel van een verordening van de Raad 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).

⁸² Art. 7 van Protocol nr. 2.

⁸³ M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk, UGA, 2010, nr. 776.

38. Uit de analyse van de parlementaire praktijk blijkt dat het federale Parlement ook in een periode van lopende zaken subsidiariteits- en evenredigheidsadviezen blijft uitbrengen. Dat is niet meer dan logisch, aangezien het verlenen van subsidiariteitsadviezen behoort tot de zogenaamde “autonome bevoegdheden” van het parlement, die geen interactie vergen met de regering⁸⁴.

39. De parlementaire praktijk in de periode van lopende zaken van 2007 is – wat betreft de subsidiariteits- en evenredigheidsadviezen – niet relevant, aangezien het parlement zich op dat ogenblik nog in een “testfase” bevond en er geen adviezen werden uitgebracht⁸⁵.

40. In de periode van lopende zaken van 2010-2011 werden door de Kamer drie adviezen uitgebracht. Ten eerste werd op 26 mei 2011 een subsidiariteitsadvies aangenomen door de commissie voor de Financiën en de Begroting met betrekking tot het voorstel van richtlijn betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting. De commissie oordeelde dat “*voldoende is aangetoond dat het optreden van de Europese Unie voordelen heeft ten opzichte van het optreden door de individuele lidstaten afzonderlijk*”⁸⁶.

Het tweede subsidiariteitsadvies werd door dezelfde commissie aangenomen op 7 december 2011⁸⁷. Het had betrekking op een voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties⁸⁸. Het merendeel van de commissieleden oordeelde dat dit voorstel de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid respecteerde. Een minderheid achtte het voorstel in strijd met het subsidiariteitsbeginsel “*in de mate dat een deel van de geharmoniseerde belasting op financiële transacties als eigen middelen aan de Europese Unie wordt toegewezen*”⁸⁹.

⁸⁴ Zie hierover M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement. Organisatie en werking*, l.c., nr. 777 *et seq.*

⁸⁵ Kort voor en kort na de periode van lopende zaken in 2007 werden wel enkele “tests” uitgevoerd, die betrekking hadden op het Derde Spoorwegpakket (DOC 51-1860/001), de derde postrichtlijn (DOC 51-2808/001) en een voorstel van kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding (DOC 52-0654/001).

⁸⁶ *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1507/001, 29.

⁸⁷ Precies op de dag van de regeringsverklaring van de regering-Di Rupo I.

⁸⁸ COM (2011) 594.

⁸⁹ *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1940/001, 15.

Een derde advies werd op 9 december 2011 door de commissie voor het Bedrijfsleven overgezonden aan de Europese Commissie. Dit advies betrof een voorstel van verordening m.b.t. een gemeenschappelijk Europees kooprecht, dat door de Europese Commissie op 11 oktober was overgezonden aan de nationale parlementen⁹⁰. Het advies over de verordening betreffende het Europees kooprecht moest ten laatste op 12 december 2011 worden overgezonden. Aangezien in deze periode ook het debat over de regeringsverklaring van de regering-Di Rupo plaatsvond, besliste de voorzitter evenwel om uitzonderlijk met een schriftelijke procedure te werken. De leden van de commissie werden verzocht om vóór 8 december aan het commissiesecretariaat schriftelijk mee te delen of zij al dan niet akkoord konden gaan met een ontwerpadvies dat werd opgesteld op basis van de bevindingen van de bevestigde instanties (o.m. Test Aankoop, OIVO, VBO). In het kader van deze schriftelijke procedure konden geen amendementen worden ingediend. De commissieleden werden verzocht louter hun goed- of afkeuring uit te drukken tegenover het ontwerpadvies. Dat werd na de schriftelijke consultatie aangenomen met tien stemmen tegen een. In het subsidiariteitsadvies maakte de commissie een uitdrukkelijk voorbehoud bij het voorstel van verordening. Ze twijfelde onder meer aan de rechtsgrondslag: artikel 114 VWEU beoogt immers de *“onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepaling van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen”*, hoewel de ontwerpverordening met de invoering van een Europees kooprecht helemaal niet beoogt de nationale rechtssystemen nader tot elkaar te brengen⁹¹. De Senaatscommissie voor de Justitie bracht met betrekking tot dit voorstel een negatief advies uit en maakte voor het eerst overeenkomstig artikel 6 van Protocol nr. 2 bij het verdrag een gemotiveerd advies over aan de Europese Commissie⁹². Op het ogenblik dat dit advies van de Senaat werd uitgebracht, had België echter opnieuw een regering met volheid van bevoegdheid (Di Rupo I).

IV. Besluit

41. De uitzonderlijk lange duur van de recentste periodes van lopende zaken (2007 en 2010-2011) heeft de regering en het parlement ertoe ge-

⁹⁰ COM (2011) 635.

⁹¹ Parl.St. Kamer 2011-12, nr. 53-1978/001, 9.

⁹² Parl.St. Senaat 2011-12, nrs. 5-1382/1 en 5-1382/2.

noopt de grenzen van het begrip “lopende zaken” af te tasten en, in sommige gevallen, enigszins te verruimen.

42. Die verruiming is echter niet het resultaat van een inhoudelijke wijziging van de criteria die tot dan toe werden gehanteerd om te beoordelen wat als een “lopende zaak” kan worden beschouwd, noch van een toevoeging van nieuwe criteria. Ze heeft veeleer de vorm aangenomen van een procedurele soepelheid, waarbij de Conferentie van voorzitters van de Kamer geval per geval oordeelt of de regering een welbepaald ontwerp al dan niet mag indienen als “lopende zaak”.

43. Uit het onderzoek dat hierboven is beschreven, blijkt dat de hoogdringendheid het enige criterium is dat de Conferentie van voorzitters in de praktijk als filter hanteert. De mazen van die filter durven daarbij echter al eens van formaat verschillen. Zo hoeft het niet te verrassen dat het aantal ontwerpen dat als “dringend” wordt beschouwd, recht evenredig toeneemt met de duur van de periode van lopende zaken. Dat geldt in het bijzonder voor de wetsontwerpen die uitvoering geven aan verplichtingen die op België rusten als EU-lidstaat, aangezien het laattijdig nakomen van deze verplichtingen tot een veroordeling door het Hof van Justitie en eventueel tot sancties kan leiden. Evenmin hoeft het te verrassen dat er in de betrokken omzettingsontwerpen occasioneel bepalingen “meereizen” die slechts met veel moeite als hoogdringend kunnen worden beschouwd (cf. randnr. 21). Wat we alleszins niet hebben gevonden, is een spoor van een “inhoudelijk criterium” dat specifiek zou gelden voor dringende “omzettingsontwerpen” en dat het “ad hoc”-karakter van de beslissingen van de Conferentie van voorzitters overstijgt.

44. Het hoeft geen betoog dat het feit dat de periode van lopende zaken van 2010-2011 zo lang heeft aangesleept, geen positieve invloed heeft gehad op de omzetting van Europese richtlijnen (cf. randnr. 8). Op het scorebord van november 2010 scoorde België nog beter dan het Europese gemiddelde met een omzettingsdeficit van 0,9 %, maar in mei 2011 kampte België al met een omzettingsdeficit van 1,6 %. Nochtans geeft een inhoudelijke analyse van het “omzettingswerk” in de periodes van lopende zaken 2007 resp. 2010-2011 een meer genuanceerd beeld. In beide periodes werden immers meerdere wetsontwerpen tot uitvoering van EU-verplichtingen, die nochtans belangrijke beleidsbeslissingen inhielden, volledig afgehandeld of kregen die ontwerpen een nieuwe impuls (denk maar aan de omzetting van het “Derde Energiepakket” of aan de wijzi-

gingen aan het kaderakkoord betreffende de *European Financial Stability Facility* (EFSF)). Uit de analyse van de parlementaire voorbereiding blijkt alvast niet dat het omzettingswerk specifiek gehinderd werd door het feit dat de regering belast was met de afhandeling van de lopende zaken. Bovendien mag men niet uit het oog verliezen dat de goede omzettingsscore die België in 2010 haalde, eerder uitzonderlijk was en het resultaat van een bijzondere inspanning. Kortom: de langdurige periodes van lopende zaken van 2007 en 2010-2011 mogen dan al geen zegen geweest zijn inzake de naleving van onze Europese verplichtingen, een vloek zijn ze al evenmin geweest.