



Vlaams
Parlement

ingediend op **1397** (2017-2018) – Nr. 2
10 januari 2018 (2017-2018)

Verslag

namens de Commissie voor Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking,
Toerisme en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door Güler Turan, Karl Vanlouwe en Herman De Croo

over het voorstel van besluit van het Vlaams Parlement

van Jan Peumans

houdende instemming
met het samenwerkingsakkoord
tussen de Federale Staat, de Gewesten,
de Gemeenschappen,
de Franse Gemeenschapscommissie en
de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
betreffende de uitoefening van bevoegdheden
die door het Verdrag betreffende de Europese Unie,
het Verdrag betreffende
de Werking van de Europese Unie,
en de daaraan gehechte protocollen,
zijn toegekend aan de nationale parlementen,
ondertekend op 29 maart 2017 in Brussel

Samenstelling van de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed:

Voorzitter: Rik Daems.

Vaste leden:

Ingeborg De Meulemeester, Marc Hendrickx, Jan Van Esbroeck, Karl Vanlouwe, Karim Van Overmeire, Manuela Van Werde;

Sabine de Bethune, Vera Jans, Ward Kennes, Johan Verstreken;

Rik Daems, Herman De Croo;

Tine Soens, Güler Turan;

Wouter Vanbesien.

Plaatsvervangers:

Cathy Coudyser, Danielle Godderis-T'Jonck, Andries Gryffroy, Sofie Joosen, Elke Sleurs, Sabine Vermeulen;

Karin Brouwers, Griet Coppé, Joris Poschet, Valerie Taeldeman;

Jean-Jacques De Gucht, Marnic De Meulemeester;

Renaat Landuyt, Steve Vandenberghe;

Bart Caron.

Toegevoegde leden:

Stefaan Sintobin;

Christian Van Eyken.

Documenten in het dossier:

1397 (2017-2018) – Nr. 1: Voorstel van besluit van het Vlaams Parlement

De Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed behandelde op 19 december 2017 het voorstel van besluit van het Vlaams Parlement houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de uitoefening van bevoegdheden die door het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, en de daaraan gehechte protocollen, zijn toegekend aan de nationale parlementen, ondertekend op 29 maart 2017 in Brussel.

1. Inleidende uiteenzetting door Jan Peumans, indiener

Jan Peumans verwijst voor de voorgeschiedenis naar de toelichting bij dit voorstel van besluit van het Vlaams Parlement. Het gaat hier om een primeur, dit voorstel van besluit is het eerste in zijn soort. Hiermee wordt de goedkeuring van het Vlaams Parlement gevraagd van een samenwerkingsakkoord omtrent de uitoefening van bevoegdheden die dit parlement als regionaal parlement zijn toebedeeld door het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU). Het Vlaams Parlement, dat overigens een voortrekkersrol heeft gespeeld bij de totstandkoming van dit samenwerkingsakkoord, is bovendien de eerste assemblee die dit samenwerkingsakkoord zal goedkeuren.

Via verklaring nr. 51 bij het Verdrag van Lissabon werd afgedwongen dat de regionale parlementen in België als volwaardige partners aan de Europese tafel zitten voor hun eigen bevoegdheden. Daarbij wordt het beginsel 'in foro interno, in foro externo' gehuldigd. Reeds sinds 2008 kan het Vlaams Parlement een subsidiariteitstoets uitoefenen, voordien waren enkel de nationale parlementen bevoegd om toezicht uit te oefenen op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel. Die analyse staat hier wel nog altijd in de kinderschoenen, tot nu toe is er nog maar één voorstel van gemotiveerd subsidiariteitsadvies geweest, over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd kustbeheer (*Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2038/2).

In de toelichting bij het voorliggende voorstel van besluit wordt uitgebreid ingegaan op de totstandkoming van het samenwerkingsakkoord en op zaken zoals de gele en oranje kaart. Het eigenlijke besluit omvat maar twee artikels, bij het samenwerkingsakkoord zelf zijn er twaalf artikels. Het akkoord werd op 29 maart 2017 ondertekend.

De spreker gaat vervolgens nader in op de diverse artikels. In artikel 1 worden een aantal definities vermeld, zoals van het Subsidiariteitsprotocol, een ontwerp van wetgevingshandeling en een gemotiveerd subsidiariteitsadvies. Artikel 2 bepaalt dat de parlementen de voormelde verklaring nr. 51 erkennen en naleven. Artikel 3 garandeert een ongefilterde en gelijktijdige informatiedoorstroming van de Europese instellingen naar de parlementen. Vervolgens is er een hoofdstuk over de parlementaire subsidiariteitscontrole, met een eerste afdeling over de subsidiariteitscontrole a priori. Artikel 4 gaat over de standpuntbepaling van de parlementen en de onderlinge informatieverstrekking, artikel 5 over de stemmentoewijzing. Artikel 6 regelt de mededeling van de subsidiariteitsadviezen en -stemmen aan de Europese instellingen.

De tweede afdeling van dit hoofdstuk gaat over de subsidiariteitscontrole a posteriori. Artikel 7 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat zowel de federale wetgevende kamers als de deelstaatparlementen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een beroep wegens de schending van het subsidiariteitsbeginsel kunnen instellen, conform de regeling die de bijzondere wetgever heeft

vastgelegd. Vervolgens is er hoofdstuk 4, over de vereenvoudigde verdragsherziening. De bevoegdheidscontrole gebeurt, zoals bepaald in artikel 8, door de Raad van State. De andere artikelen in dit hoofdstuk gaan over het interparlementair overleg en over het aantekenen van een bezwaar. Ten slotte is er het vijfde en laatste hoofdstuk, met de slotbepalingen. Artikel 11 bepaalt dat het samenwerkingsakkoord van 29 maart 2017 het samenwerkingsakkoord van 7 juli 2008 vervangt, dat nooit in werking is getreden. Artikel 12 stelt vast dat het samenwerkingsakkoord pas in werking treedt nadat alle partijen het goedgekeurd hebben. Elke assemblee zal daartoe het samenwerkingsakkoord in zijn plenaire vergadering ter goedkeuring moeten voorleggen. Zoals al vermeld, is het Vlaams Parlement de eerste assemblee die dit samenwerkingsakkoord zal goedkeuren.

2. Bespreking

Herman De Croo wijst erop dat er voor dit akkoord al geruime tijd is onderhandeld over een ander samenwerkingsakkoord, dat op 7 juli 2008 werd gesloten. In Europa was er in het begin van de jaren 2000 een debat over de vraag of er naast het Europees Parlement al dan niet een soort van senaat moest komen, ter vertegenwoordiging van de staten of deelstaten. Op een gegeven moment werd de Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden – *Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne (COSAC)* – gezien als een mogelijk embryo daarvoor. In 2004 kreeg de COSAC een klein secretariaat, met vier vaste leden. De discussie over een tweede kamer, met leden aangewezen door de staten, versus het rechtstreeks verkozen Europees Parlement, heeft ook in zekere mate een weerslag gehad op het Verdrag van Lissabon. Dat was het eerste verdrag dat aan de nationale parlementen een belangrijke bevoegdheid gaf. In het licht van het gegeven dat de helft van de achtentwintig lidstaten twee wetgevende kamers hadden, heeft elke staat twee stemmen gekregen, één voor elk parlement. Ook de 'monokamerale' landen, zoals Denemarken, Luxemburg en Zweden, kregen echter twee stemmen. Op een gegeven moment, rond 2006 of 2007, is men in België dan beginnen na te denken over de vraag hoe die twee stemmen een bestemming konden krijgen die correspondeerde met het bestaan van deelparlementen. De oplossing daarvoor was de gedeelde, dan wel uitsluitende bevoegdheid van de deelparlementen, met de correctie dat de twee stemmen nooit naar eenzelfde taalgemeenschap mogen gaan.

Uiteindelijk werd een akkoord bereikt waarin vastgelegd was wie het recht uitoefende. In sommige landen is dat de bevoegde commissie, in andere dan weer de plenaire vergadering, op advies van de bevoegde commissie. Hier werd voor de tweede oplossing gekozen. Het is uiteindelijk echter niet gelukt om dat samenwerkingsakkoord te laten goedkeuren door de diverse parlementen, zodat het bij een soort van gentlemen's agreement is gebleven. Het is zeer verdienenlijik dat nu, tien jaar later, een overeenkomst is ondertekend door de voorzitters van de diverse assemblees om de structuur vast te leggen. De onderliggende principes werden evenwel al veel eerder vastgelegd.

Karl Vanlouwe dankt de voorzitter van het Vlaams Parlement voor zijn toelichting. Het is positief dat het Vlaams Parlement als eerste dit akkoord zal goedkeuren. Overeenkomstig verklaring nr. 51 is het Vlaams Parlement overigens een volwaardige component van het nationale parlementaire stelsel. Die verklaring werd onder druk van onder meer toenmalig Vlaams minister van Buitenlands Beleid Geert Bourgeois, namens België ingediend bij de ondertekening van het Verdrag van Lissabon. Daarbij werd onze institutionele logica doorgetrokken naar het Europese niveau. Het feit dat er geen hiërarchie is tussen het federale niveau en dat van de deelstaten, zorgt ervoor dat ook Vlaanderen instrumenten heeft om te wegen op het Europese beleid. In het Comité van de Regio's is Vlaanderen weliswaar vertegenwoordigd, maar tegelijk kunnen daar

vragen over worden gesteld, aangezien Vlaanderen een component is van het nationale parlementaire stelsel en exclusieve bevoegdheden heeft.

Als een nationaal of een deelstaatparlement van oordeel is dat een voorstel van de Europese Commissie strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel, kan een subsidiariteitsadvies worden ingediend. Als een derde van de nationale parlementen in de EU een advies indient, dan moet de Commissie het voorstel opnieuw in overweging nemen en gemotiveerd beslissen of het voorstel wordt gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken. Dat is de zogenaamde gele kaart. Als een meerderheid van de parlementen op grond van het subsidiariteitsbeginsel bezwaren heeft tegen een ontwerp van wetgevingshandeling, dan geldt de oranjekaartprocedure. In dat geval moet de Commissie het voorstel opnieuw in overweging nemen en het vervolgens, met een heel uitdrukkelijke motivering, handhaven, wijzigen of intrekken.

Los van de positieve evolutie van meer Vlaamse impact op het Europese beleid en van de totstandkoming van het voorliggend parlementair samenwerkingsakkoord – dat een unicum is – moet er echter ook kritisch worden gekeken naar de verschillende systemen. Het zogenoemde early warning system van vroegtijdige waarschuwing lijkt wel gemaakt om niet echt efficiënt te kunnen werken. Het lid was enkele weken geleden in Wenen aanwezig op een door het Comité van de Regio's georganiseerde subsidiariteitsconferentie. Daar werden niet alleen vanuit deelstaatparlementen maar ook door lidstaatparlementen kritische bedenkingen geformuleerd bij deze bepaling van het Verdrag van Lissabon. Het gaat dan meer bepaald over de complexiteit van de procedures, maar ook over de korte duur van de termijnen. Bovendien werd al vastgesteld dat de Commissie soms een beslissing intrekt als ze tegenwind voelt en nadien een ander gelijkaardig initiatief neemt. In verschillende lidstaten, onder meer in Nederland en in Denemarken, zijn rapporten opgesteld en in het parlement besproken over een mogelijke aanpassing van de procedures, via vereenvoudiging en verlenging van de termijn van acht weken. Er is ook sprake van een verandering van het systeem met gele en oranje kaarten en ook van de introductie van een groene kaart, die regionale en nationale parlementen initiatiefrecht geeft in alle domeinen waarvoor de EU bevoegd is. Er is ook een denkpiste voor een rodekaartsysteem, waarbij de Commissie verplicht zou zijn een voorstel in te trekken als parlementen van mening zijn dat er geen initiatief moet worden genomen door de EU. Dergelijk systeem had misschien wel kunnen voorkomen dat het Verenigd Koninkrijk uit de EU stapt.

De EU schat subsidiariteitsadviezen van lidstaten hoger in dan die van deelstaatparlementen. Adviezen van deelstaatparlementen tellen in theorie dan ook niet mee in het systeem van gele en oranje kaarten. Wanneer Vlaanderen echter een advies indient, wordt dat, als gevolg van de al vermelde verklaring nr. 51, wel beschouwd als gelijkwaardig aan een advies van een nationaal of federaal parlement. Hiervoor werd reeds in 2008 een parlementair samenwerkingsakkoord gesloten, dat echter nooit in werking is kunnen treden, aangezien het niet ondertekend is geraakt. Het akkoord van 2008 werd in de praktijk wel gerespecteerd, maar nu komt er eindelijk een officialisering en dat is zeer positief. De impact van het Europese beleid op ons dagelijks leven en op onze samenleving is groter dan velen denken. Met dit interparlementair samenwerkingsakkoord laat Vlaanderen zien dat het zich bewust is van die grote impact en dat het geen genoegen neemt met passief toekijken. De spreker is ervan overtuigd dat dit akkoord als goede praktijk zal kunnen dienen voor andere deelstaten en regio's die een plaats aan de Europese tafel nastreven. Hij wil de parlamentsvoorzitter dan ook bedanken voor het engagement ten aanzien van dit samenwerkingsakkoord.

Güler Turan vindt het heel belangrijk dat via dit samenwerkingsakkoord een regeling is getroffen om de subsidiariteitstoets te kunnen doen voor de eigen initiatieven en initiatieven daarvoor te nemen. De Raad van State, die in 2008 nog twijfels had over de juridische geldigheid van een samenwerkingsakkoord dat rechtstreeks door de parlementaire vergaderingen is gesloten, heeft blijkbaar intussen zijn mening bijgesteld. Afgezien van de adviesprocedure, is er ook de mogelijkheid van een procedure bij het Europees Hof van Justitie. Artikel 7 van het voorliggend akkoord stelt het principe vast dat elke assemblee bevoegd is om autonoom en zonder voorafgaand overleg met de andere assemblees een subsidiariteitsberoep bij het Hof van Justitie in te leiden. Die procedure moet wel vastgelegd worden bij een bijzondere wet. Wanneer komt die bijzondere wet er? Zijn er daarvoor al initiatieven in voorbereiding? En wat zijn de verwachtingen over de goedkeuring door de andere assemblees?

Ward Kennes dankt de parlementsvoorzitter voor deze belangrijke stap in het kader van de Vlaamse rol in Europa. Hij hoopt dat het Vlaams Parlement in de toekomst voldoende aandacht zal hebben voor de subsidiariteit. Dat is een kwestie die wellicht in vele commissies aan de orde zou kunnen komen, maar waarvoor niet altijd gevoeligheid bestaat. De spreker dankt voorts Herman De Croo voor het toelichten van de genese van dit samenwerkingsakkoord. Heel de complexiteit van het Belgische systeem wordt tastbaar in dit dossier. Dit zou inderdaad een kapstok kunnen zijn om aan andere instanties uit te leggen hoe de verhoudingen in dit land liggen tussen de diverse niveaus.

Ook *Jan Peumans* vindt het een goede zaak dat Herman De Croo de voorgeschiedenis van dit samenwerkingsakkoord heeft geschetst. Met het voorliggend akkoord werd inderdaad voortgegaan op wat eerder al is gebeurd, maar nu zal er, in elk geval al door het Vlaams Parlement, effectief tot goedkeuring worden overgegaan. Wanneer de andere parlementen dit samenwerkingsakkoord zullen goedkeuren, is niet voorspelbaar. Hij neemt zich echter voor om op de komende Conferenties van de Voorzitters van de parlementaire assemblees telkens te informeren naar de stand van zaken. Door Karl Vanlouwe werd er terecht op gewezen dat de subsidiariteitsprocedure vrij complex is. Dat schrikt wellicht ook veel parlementen af om initiatieven te nemen op dat vlak. Wellicht kan deze commissie zich eens bezinnen over de wijze waarop dit vanuit dit parlement kan worden ingevuld. Het is inderdaad belangrijk dat de deelstaatsparlementen in de subsidiariteitstoets worden betrokken dankzij het indienen van verklaring nr. 51.

Luk Van Looy, medewerker van de Juridische Dienst van het Vlaams Parlement, wijst er nog op dat de voorzitter van de Kamer, op verzoek van de Conferentie van de Voorzitters van de parlementaire assemblees, in 2016 een voorstel van bijzondere wet heeft ingediend dat ertoe strekt aan de federale kamers en de deelstaatsparlementen de bevoegdheid toe te kennen om een subsidiariteitsberoep bij het Hof van Justitie in te (laten) leiden: het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, wat het beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel betreft (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1923/001). Dat document werd echter nog niet behandeld.

Güler Turan stipt aan dat in de toelichting wordt vermeld dat die wettelijke regeling twee principes moet verzoenen: de autonome bevoegdheid van elke assemblee om een subsidiariteitsberoep in te laten leiden enerzijds, en het feit dat in het kader van die procedure de deelstaatsparlementen geen rechtstreekse toegang hebben tot het Hof van Justitie, waardoor het subsidiariteitsberoep ingeleid moet worden door een orgaan van de federale overheid anderzijds. Dat lijkt toch een zeer moeilijke opgave. Zij is dan ook benieuwd naar de wijze

waarop de meerderheid dat nog voor het einde van de legislatuur zal oplossen via een bijzondere wet.

Jan Peumans zegt dat hij op de volgende vergadering van de Conferentie van de Voorzitters van de parlementaire assemblees ook zal informeren naar de stand van zaken van het vermelde voorstel van bijzondere wet.

3. Stemmingen

3.1. Artikelsgewijze stemming

De artikelen 1 en 2 van het voorstel van besluit van het Vlaams Parlement worden eenparig aangenomen met 10 stemmen.

3.2. Stemming over het geheel

Het voorstel van besluit van het Vlaams Parlement houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de uitoefening van bevoegdheden die door het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, en de daaraan gehechte protocollen, zijn toegekend aan de nationale parlementen, ondertekend op 29 maart 2017 in Brussel wordt eveneens eenparig aangenomen met 10 stemmen.

Rik DAEMS,
voorzitter

Güler TURAN
Karl VANLOUWE
Herman DE CROO,
verslaggevers