

2015•2016
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef
Federalisme en internationale betrekkingen in België en de EU

Promotor :
Prof. dr. Geert DE BAERE

Tim Houben
Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2015•2016
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Federalisme en internationale betrekkingen in België en
de EU

Promotor :
Prof. dr. Geert DE BAERE

Tim Houben

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

Samenvatting

In deze masterscriptie is onderzocht hoe de internationale betrekkingen in België en de Europese Unie uitgewerkt zijn met als factor die dit bemoeilijkt het feit dat het beide federale entiteiten zijn, al bestaat er op dat vlak enige discussie in verband met de Unie.

België is een federale entiteit van het centrifugale type en de Europese Unie een federale entiteit van het centripetale type waardoor het zo is dat ze een federale entiteit 'zijn' op een andere manier invullen en percipiëren. België steunt op een structuur waarbij alle delen gelijk zijn aan mekaar, zowel het federale niveau als de deelstaten, terwijl in de Unie nog altijd enige hiërarchie bestaat die aan het overhellen is naar de andere kant dan bij de oprichting. In beide entiteiten zijn er exclusieve en niet-exclusieve bevoegdheden waarop de overdracht van bevoegdheden, zowel intern als extern, een rol speelt. De overdracht van bevoegdheden speelt een rol in de internationale betrekkingen en zal besproken worden met de nodige rechtspraak van het Europees Hof van Justitie over dit onderwerp.

Een kort stuk van dit werk wordt besteed aan soevereiniteit en de rol daarvan in zowel federalisme als internationale betrekkingen.

Het laatste deel van deze scriptie bespreekt de internationale betrekkingen die onderhevig zijn aan veel veranderingen in de afgelopen twintig jaar in de Unie en België en de rol van de deelstaten van België op het vlak van het afsluiten van verdragen, de deelstaten hebben een vrij grote rol en de nodige inspraak hierin. Om af te ronden, voor de conclusie, wordt een stuk over de gelijkenissen en verschillen tussen België en de Unie op het vlak van federalisme en internationale betrekkingen uitgewerkt.

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting | |
| Lijst van afkortingen | 3 |
| | |
| I. Inleiding..... | 5 |
| A. Methodologie..... | 8 |
| | |
| II. Federalisme..... | 11 |
| A. Centrifugaal en centripetaal federalisme..... | 11 |
| B. Federalisme in België..... | 12 |
| a. Toegewezen en residuaire bevoegdheden..... | 14 |
| b. Exclusieve en concurrerende bevoegdheden..... | 14 |
| C. Federalisme in de Europese Unie..... | 15 |
| a. Overdracht van bevoegdheden..... | 19 |
| b. Exclusieve en niet-exclusieve bevoegdheden..... | 23 |
| D. Soevereiniteit..... | 27 |
| | |
| III. Internationale betrekkingen..... | 29 |
| A. Internationale betrekkingen vanuit Belgisch perspectief..... | 29 |
| B. Verdragsrechtelijke bevoegdheid van de Belgische deelstaten..... | 31 |
| C. Internationale betrekkingen in het kader van de E.U. | 35 |
| D. Verdragsrechtelijke bevoegdheid van de lidstaten van de E.U..... | 40 |
| | |
| IV. Rechtsvergelijkend..... | 43 |
| | |
| V. Conclusie..... | 49 |
| | |
| Bibliografie | 51 |

Lijst van afkortingen

| | |
|-----------|---|
| BWHI | Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen |
| E.U./Unie | Europese Unie |
| EGKS | Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal |
| Gw. | Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994 |
| VEU | Verdrag betreffende de Europese Unie |
| V.N. | Verenigde Naties |
| V.S.A. | Verenigde Staten van Amerika |
| VWEU | Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie |

I. Inleiding

"België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten" stelt artikel 1 van de Gecoördineerde Grondwet van België en dit sinds 1994, na de vierde Staatshervorming. Het Grondwettelijk Hof leest artikel 1 Gw. samen met artikel 2 en 3 Gw. om tot de conclusie te komen dat deze drie artikelen de grondslag zijn voor de gemeenschappen en gewesten in België om tot een bevoegdheidstoewijzing te komen waaruit zij hun autonomie verkrijgen¹, het gaat hier niet om een volledige afscheuring van de deelstaten maar wel om een vorm van eigen bestuur en bevoegdheden binnen de staat België. Dit is een mooi voorbeeld van federalisme en het uitgangspunt van deze masterscriptie.

Naast de manier waarop federalisme geregeld is in België staat in de Grondwet ook een titel in verband met de buitenlandse betrekkingen. Titel IV van de Gecoördineerde Grondwet telt vier artikelen waarbij vooral artikel 167, par. 1 Gw. een belangrijke rol speelt aangezien dit artikel het principe van *in foro interno et in foro externo* weergeeft.² Dit principe zal verder uitgelegd worden in zowel het tweede hoofdstuk over federalisme in het deel over federalisme in België maar ook in het derde hoofdstuk over de manier waarop België de internationale betrekkingen regelt. Het principe van *in foro interno et in foro externo* heeft namelijk een invloed op beide aangezien dit principe de bevoegdheidsverdeling regelt. Dat gebeurt door de internationale bevoegdheidsverdeling af te spiegelen aan de materiële bevoegdheidsverdeling op het nationaal niveau. De nationale bevoegdheidsverdeling is onderhevig aan de voortdurende veranderingen in België door de druk van het federalisme en dat heeft op zijn beurt een invloed op het internationale niveau en hoe in België de internationale betrekkingen geregeld zijn.

Dit werk zal onderzoeken hoe federalisme in beide entiteiten, België en de E.U., uitgewerkt is en wat de invloed hiervan is op de internationale betrekkingen van beide, niet in het minst met mekaar. Enkele auteurs menen dat internationale betrekkingen en federalisme los van mekaar moeten staan en niets met mekaar te maken hebben, sommigen spreken zelfs over een *love-hate relationship*.³ Het is volgens hun niet mogelijk om met verschillende staten apart internationale betrekkingen te voeren, die op één lijn liggen en effectief zijn. Internationale betrekkingen zijn volgens hun nationale betrekkingen.⁴

Hierbij moet in gedachten worden gehouden dat België een federale entiteit is en dat het mogelijk is dat er meerdere niveaus een deel van deze bevoegdheid zouden kunnen uitoefenen. Het kan echter ook zijn dat enkel het federale niveau hierover gaat en de deelstaten niet aan bod komen en dus geen zeggenschap hebben op dit vlak. Dit is de essentie van een federale entiteit of een federale staat zoals België er één is. Binnen de federale entiteit zijn verschillende niveaus bevoegd voor bepaalde bevoegdheden. Het kan zijn dat deze bevoegdheden mekaar overlappen of dat

¹ GwH 17 december 1997, nr. 78/97, overw. B.4.

² Art. 167, § 1 Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, BS 17 februari 1994.

³ I. BERNIER, *International Legal Aspects of Federalism*, Londen, Longman, 1973, 269.

⁴ L. HENKIN, *Foreign Affairs and the United States Constitution*, New York, Clarendon Press, 1996, 582 p; B.P. DENNING en J.H. MCCALL, "The Constitutionality of State and Local "Sanctions" Against Foreign Countries: Affairs of State, States' Affairs, or a Sorry State of Affairs?", *Hastings Constitutional Law Quarterly* 1999, 307-373; B. STEPHENS, "The Law of Our Land: Customary International Law as Federal Law", *Fordham Law Review* 1997, 393-461.

meerdere niveaus bevoegd zijn voor één bepaalde materie maar het kan ook zijn dat elke bevoegdheid goed afgelijnd is en dat er één niveau deze bevoegdheid heeft zonder inmenging of controle van een ander niveau. De term België zal op dit moment gebruikt worden als een algemene term die later in dit werk preciezer gedefinieerd zal worden. Op dat moment zal het niveau dat bevoegd is voor de internationale betrekkingen in ons land benoemd worden. Op dit moment gaan we er vanuit dat alle niveaus in aanmerking komen dus zowel de federale overheid maar zeker ook de gemeenschappen en de gewesten.

De manier waarop een federale staat, zoals België, haar internationale betrekkingen regelt verschilt enigszins van de manier waarop een unitaire staat haar internationale betrekkingen regelt waardoor er veel over deze materie te vertellen valt.⁵ Er zijn veel publicaties verschenen sinds de jaren '80 over federalisme en sinds de jaren '90 ook over de verhouding tussen federalisme en internationale betrekkingen.⁶ Eerst en vooral in de Verenigde Staten van Amerika maar naar mate andere landen in de wereld hun unitair karakter verlieten en een federale staat vormden, of meerdere landen samen een federale entiteit vormden, ook in de rest van de wereld.

Bekende voorbeelden van federalen entiteiten zijn de Verenigde Staten van Amerika, België, Duitsland, Spanje en Zwitserland maar ook landen als Brazilië, India, Italië, Zuid-Afrika, Canada en Australië zijn federale entiteiten. Het is bij al deze voorbeelden zeker niet zo dat federalisme in al deze landen gecodificeerd is zoals in België of dat ze zichzelf zien als een federale entiteit maar deze voorbeelden vertonen wel meerdere kenmerken van federale entiteiten.⁷ Aangezien al deze landen ons te ver zouden brengen binnen het bestek van een masterscriptie zal de focus binnen dit werk liggen bij België maar daarnaast ook de Europese Unie. Daarnaast is ook het feit dat België een bijzondere plaats inneemt binnen de federale entiteiten en dit zeker ook zo is in verband met de Europese Unie een belangrijk uitgangspunt om deze twee entiteiten te bespreken en met mekaar te vergelijken.⁸

De Unie is geen federale staat want ze is geen staat⁹ maar de E.U. is wel een federale entiteit, een federaal systeem ontstaan door het samengaan van verschillende autonome en soevereine staten die op het ogenblik van het ontstaan van de E.U. vooral een economisch belang hadden, door de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal waarvan het oprichtingsverdrag werd gesloten in 1951 en van kracht werd in 1952.¹⁰ De E.U. is ontstaan door het afsluiten van een verdrag door de verschillende lidstaten dat geratificeerd moest worden door de wetgevende instanties van elke lidstaat die het volk van die lidstaat vertegenwoordigen. Het gaat dus om wetgevende verdragen en geen grondwetgevende verdragen. Het was vooral belangrijk dat de

⁵ M.S. GREVE, "Federalism Values and Foreign Relations", *Chicago Journal of International Law* 2001, 359.

⁶ A. ALLEN en P. PEETERS, "Federal Belgium within the International Legal Order: Theory and Practice", in K. WELLENS (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1998, 125 p; F. STANDAERT, *Buitenlandse betrekkingen in de Federale Staat België: analyse en kritiek*, Brussel, Felix Standaert, 1995, 405 p; M. UYTENDAELE, *Fédéralisme et relations internationales: étude comparée de la pratique en Allemagne et en Belgique*, Brussel, Bruylant, 1998, 130 p.

⁷ E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX, "Introduction: Federalism's Janus Face" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 1-2.

⁸ A. DE BECKER, "Belgium: The State and the Sub-State Entities Are Equal, But Is the State Sometimes Still More Equal Than the Others?" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 272.

⁹ K. NICOLAIDIS, "We, the Peoples of Europe", *Foreign Affairs* 2004, 102.

¹⁰ Verdrag tot oprichting van een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal van 18 april 1951.

lidstaten op dat moment evolueerden van een internationale context waarin ze naast mekaar bestonden naar een internationale samenwerking waarbij er beslissingen genomen werden die bindend zijn voor de lidstaten.¹¹ Een verdere evolutie kwam aan het licht in twee zaken voor het Europees Hof van Justitie waarbij de manier waarop naar de naleving van hetgeen er beslist wordt binnen de Unie als federale entiteit gekeken wordt, evolueert. De Europese regelgeving is geëmancipeerd tot een regelgeving waarbij lidstaten de inbreuk van een Europees verdrag door een andere lidstaat niet kunnen inroepen om zelf ook niet meer te voldoen aan de normen van die Europese wetgeving. De Europese Verdragen krijgen meer en meer een status van grondwet zonder echter als dusdanig vermeld te worden. Het Europees Hof van Justitie stelt dit ook in enkele uitspraken in zaken tussen de Commissie en lidstaten.¹² Het feit dat Europese wetgeving ook voorrang heeft op nationale wetgeving is een goed voorbeeld van het feit dat Europese wetgeving steeds sterker staat en meer is dan verdragen afgesloten op basis van vrijwilligheid door de lidstaten. Deze scriptie zal de nadruk leggen op hoe federalisme in beide entiteiten uitgewerkt is en wat de invloed hiervan is op de internationale betrekkingen van beide.

Tegen de stelling dat de E.U. gezien kan worden als een federale entiteit gaan echter ook stemmen op. Schrijvers zoals Siedentop, Moravcsik, Milward en Menon vinden dat de politieke eenheid binnen de Unie te laag is om te spreken van een democratie of federale entiteit, de Unie wordt gebruikt door de lidstaten maar is zelf niet op weg om een staat te vormen.¹³

Er valt iets te zeggen voor de manier waarop zij kijken naar de E.U. aangezien de Unie opgericht is om de lidstaten korter bij mekaar te brengen en te dienen als een overlegplatform om de gemeenschappelijke belangen te behartigen van die lidstaten. Het is echter zo dat de Unie meer en meer evolueert naar een geheel dat zich profileert als een wereldmacht, niet meer als een verzameling van staten die samen economische belangen hebben. De Unie treedt naar buiten om haar belangen te behartigen in verschillende internationale organisaties en niet enkel meer die van haar lidstaten. Het puur economische is al lange tijd verlaten en de Unie houdt zich nu ook bezig met veiligheid (EUROPOL), cultuur, volksgezondheid, ruimtevaart (ESA) en ook een buitenlands beleid. Dus om de Unie als volledig afhankelijk van haar lidstaten af te schilderen en daarmee te stellen dat het geen federale entiteit is, is iets te kort door de bocht gaan. Er is nog werk voor de Unie en de recente *Brexit* zorgt voor veel vragen naar hoe de Unie verder zal evolueren maar het lijkt niet zo te zijn dat de lidstaten volledig te touwtjes in handen zullen krijgen en dat de Unie als een lege doos achter blijft.

Zoals ook enkele andere auteurs doen, zal in dit werk uitgegaan worden van de stelling dat de E.U. inderdaad een federale entiteit is, dat de Unie voldoende eigenschappen vertoont om te stellen dat de E.U. deel is van federalisme in de brede zin van het woord namelijk een entiteit bestaande uit deelstaten waarmee een grondwettelijke band bestaat.¹⁴ De Verdragen zijn meer dan gewone

¹¹ R. SCHÜTZE, "On Federal Ground: the European Union as an (Inter)national Phenomenon", *Common Market Law Review* 2009, 1070-1071.

¹² HvJ 13 november 1964, nr. 90-91/63, EU:C:1964:80 'EEG v België en Luxemburg' en HvJ 26 februari 1976, nr. 52/75, EU:C:1976:29, 'Commissie v Italië'.

¹³ P. ELEFTHERIADIS, "Federalism and Jurisdiction" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 60.

¹⁴ R. SCHÜTZE, *From Dual To Cooperative Federalism: The Changing Structure Of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 69.

internationale overeenkomsten, ze zijn federale overeenkomsten die grondwettelijke status hebben of er in ieder geval zeer kort bij aanleunen aangezien ze een federale entiteit creëren die een zekere autonomie vertoont ten opzichte van andere gefedereerde entiteiten.¹⁵

A. Methodologie

De onderzoeksvraag die in deze scriptie aan bod komt en waarop een antwoord zal gezocht worden is: "Hoe gaan de federale entiteiten, België en de E.U., te werk op het vlak van hun internationale betrekkingen?". Om deze vraag te beantwoorden, is het noodzakelijk om eerst en vooral te bekijken hoe federalisme uitgewerkt is binnen beide entiteiten om dan hierop verder te bouwen in de richting van hun internationale betrekkingen. Het is de bedoeling om beide situaties apart te bekijken maar ook rechtsvergelijkend te werk te gaan en dus beide entiteiten met mekaar te vergelijken.

De scriptie is opgedeeld in twee grote delen namelijk federalisme en internationale betrekkingen. Er zal over beide eerst een algemene uitleg gegeven worden om dan specifiek in te gaan op de situatie in België en de E.U. in deze twee domeinen. Daarnaast zal er ook een vergelijking plaatsvinden van beide met verschillen en gelijkenissen. Hiervoor zal gebruik gemaakt worden van zowel de Gecoördineerde Grondwet¹⁶ en de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen¹⁷ voor België en voor de E.U. van het Verdrag betreffende de Europese Unie¹⁸ en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie¹⁹ maar daarnaast ook het Weens Verdragenverdrag²⁰ en de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie.

Het onderwerp van deze scriptie is relevant omdat het verder bouwt op reeds bestaande literatuur maar deze dan specifiek toepast op de situatie van federalisme en internationale betrekkingen in twee federale entiteiten namelijk België en de Europese Unie. Aangezien niet alleen beide entiteiten apart besproken worden maar ook rechtsvergelijkend te werk wordt gegaan, zal deze scriptie een beeld vormen van de stand van zaken in de literatuur over federalisme en internationale betrekkingen en naast andere rechtsvergelijkende werken komen te staan die deze thematiek behandelen. Het onderwerp heeft theoretische relevantie omdat in deze scriptie de literatuur die voorhanden is, over federalisme en de rol ervan bij internationale betrekkingen, voor een groot gedeelte bundelt en hierop verder bouwt om een beeld te geven hoe federalisme in beide entiteiten uitgewerkt is en wat de invloed hiervan is op de internationale betrekkingen van beide.

Deze scriptie is een dossierstudie gebaseerd op juridische literatuur uit België en andere lidstaten van de Europese Unie. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van Engelstalige literatuur uit de Verenigde Staten van Amerika zonder echter vergelijkend te werken met de V.S.A.. De bronnen die gebruikt worden zijn vooral rechtsleer en wetgeving in verband met federalisme en internationale

¹⁵ O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, Parijs, Presses universitaires de France, 2007, 146.

¹⁶ Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994

¹⁷ Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, *BS* 15 augustus 1980.

¹⁸ Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, *Pb.C.* 181, 6 juli 2010.

¹⁹ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van 25 maart 1957, *Pb.C.* 181, 6 juli 2010.

²⁰ Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, *BS* 25 december 1993.

betrekkingen maar deze zijn ook aangevuld met de nodige rechtspraak van verschillende hoven en rechtbanken in België maar ook binnen supranationale en intergouvernementele entiteiten zoals de E.U. en de V.N..

Het eerste luik van dit werk zal handelen over federalisme zowel in België als in de E.U., beide vormen van federalisme zullen toegelicht worden aangezien er enkele verschillen zijn tussen de manier waarop federalisme wordt ingevuld binnen beide entiteiten.

België was een unitaire staat maar is door de verschillende staatsvormingen een federale staat geworden terwijl de E.U. ontstaan is door het samengaan van verschillende autonome en soevereine staten. Deze staten gaven een deel van die autonomie en soevereiniteit op toen de Unie werd opgericht, de Unie werd later groter en groter door de toetreding van andere staten waardoor de Europese Unie op dit moment bestaat uit achtentwintig lidstaten (door de *Brexit* wordt dit herleid tot zeventwintig). Door deze uitbreiding grenst de Unie nu aan Rusland, Azië en Afrika en dit gegeven heeft ook een invloed op de internationale betrekkingen van de E.U. zoals bijvoorbeeld de vluchtelingenproblematiek, terrorisme en de schending van het Europees luchtruim door Rusland.

Daarnaast zal ook een summier, algemene uitleg gegeven worden over de soevereiniteit van staten en deelstaten binnen een federale entiteit. Het deel over soevereiniteit zal toelichten in hoeverre de staten deze hebben moeten opgeven om deel te worden van de E.U. en dit dan vooral toegespitst op België in het kader van artikelen 33 en 34 Gw.. Dit deel zal echter geen volledige studie over soevereiniteit zijn aangezien daarover meer dan één masterscriptie kan geschreven worden, het is echter wel belangrijk om in het kader van deze scriptie een alinea te wijden aan soevereiniteit en hoe dit in het werk gaat in een federale entiteit.

In dit deel zal ook de nodige aandacht gaan naar de verschillende bevoegdheden die er bestaan in België om een duidelijk beeld te krijgen over zowel interne bevoegdheden als bevoegdheden die naar de E.U. zijn overgeheveld. Dit zal echter geen opsomming zijn van alle bevoegdheden maar wel een opdeling om te komen tot de verdragsbevoegdheid die verder uitgewerkt wordt in het tweede luik over de internationale betrekkingen en dit dan voor zowel de E.U. als voor België. Ook het verschil tussen centrifugaal en centripetaal federalisme zal uitgelegd worden aangezien België en de E.U. een voorbeeld zijn van deze beide vormen van federale entiteiten.

Het tweede luik van dit werk zal gaan over de internationale betrekkingen van zowel België als de Unie. Hierbij zal de focus liggen op de internationale betrekkingen van beide zowel met mekaar maar ook met andere landen binnen de Unie en daarbuiten. Specifiek zal hier dan belicht worden wat de mogelijkheden zijn om verdragen af te sluiten door België, haar deelstaten, de E.U. en welke invloed het feit dat zij een federale entiteit zijn of tot een federale entiteit behoren heeft op die mogelijkheden, als er al een invloed zou zijn wel te verstaan.

Het is echter niet alleen de bedoeling om deze twee entiteiten naast mekaar te bespreken maar ook rechtsvergelijkend te werk te gaan en af te toetsen waar de gelijkenissen en verschillen liggen tussen federalisme in België en de E.U. maar ook eventuele verschillen en gelijkenissen in de benadering van hun internationale betrekkingen.

Het is zeker niet gemakkelijk om federalisme en internationale betrekkingen met mekaar te combineren omdat dit vaak zorgt voor een conflict tussen de interne en externe verplichtingen van de deelstaat of lidstaat. Hiervoor hebben we een duidelijker beeld nodig van hoe de constitutionele context is op dit moment, een notie van de basiswaarden die op het spel staan binnen beide concepten en wanneer die waarden in het gedrang komen bij de uitoefening van internationale betrekkingen door een federale entiteit en een manier om die conflicten op te lossen.²¹ Dit is het best mogelijk door het grote plaatje te bekijken en deze twee concepten als één geheel te bekijken; twee concepten die in de huidige tijdsgeschiedenis niet los van mekaar kunnen gezien worden. Sinds de jaren negentig zijn er meer en meer federale entiteiten ontstaan door de toenemende globalisering, de klassieke staat komt onder druk te staan omdat de wereld meer internationaal wordt. Daarnaast wordt ook het lokale of regionale niveau sterker en sterker door de toewijzing van bevoegdheden aan deze niveaus.²²

Er zal ook een luik methodologie opgenomen zijn in dit werk maar aangezien het om een pure dossierstudie gaat, zal hier vooral in uitgelegd worden waar de meeste bronnen gehaald zijn en hoe het zoeken en raadplegen van deze bronnen in z'n werk is gegaan. Dit deel is belangrijk om eventueel verder onderzoek in verband met dit thema te kunnen doen en om te verifiëren op basis waarvan dit werk tot stand is gekomen. De zoektocht in de literatuur leverde in het begin vooral veel werken op in verband met federalisme en internationale betrekkingen in de Verenigde Staten van Amerika maar na aanpassing van zoektermen en raadpleging van andere databanken werd de toestroom aan bronnen over België en de Europese Unie aanzienlijk groter.

²¹ E.T. SWAIN, "The Undersea World of Foreign Relations Federalism", *Chicago Journal of International Law* 2001, 339.

²² C. DEVOS, T. BOUCKE, S. STAELRAEVE en T. VERSTRAETE, "De schizofrene jaren negentig. Over (schijn)bewegingen in de Belgische politiek" in C. DEVOS en H. GAUS, *Schijn of scharnier. Politieke trendbreuken in de jaren '90*, Gent, Academia Press, 2004, 105.

II. Federalisme

Federalisme is een normatief concept dat weergeeft dat de politieke organisatie moet streven naar politieke integratie en politieke vrijheid door een gedeeld beleid in bepaalde aangelegenheden en een eigen beleid in andere aangelegenheden, zoals Prof. Peeters naar voren brengt in zijn cursus *Federale Systemen*.²³ Dit kan door een federaal politiek systeem te implementeren in een unitaire staat of aparte staten samen te voegen tot één federale entiteit.

In dit hoofdstuk zal een algemene uitleg gegeven worden over manieren waarop een federale entiteit tot stand kan komen namelijk centripetaal/aggregatief of centrifugaal/segreatief omdat de E.U. en België een goed voorbeeld zijn van deze twee manieren waarop een federale entiteit tot stand kan komen. Daarnaast zal federalisme in België en de Europese Unie besproken worden om daarna kort in te gaan op de soevereiniteit van federale entiteiten.

A. Centrifugaal en centripetaal federalisme

Federalisme werd lang gezien als een vorm van internationaal recht aangezien er een verdrag werd opgesteld om een federale entiteit op te richten, dat was de basis van die federale entiteit die zorgt voor de soevereiniteit van elke individuele lidstaat. Dit beeld werd aangepast door het oprichten van de Verenigde Staten van Amerika in de achttiende eeuw. Federalisme werd een mix van internationaal en nationaal recht. Toen het federale gedachtegoed dan de oceaan overstak om in Europa zijn ingang te vinden, werd het internationaal aspect zo goed als volledig afgevoerd ten voordele van de soevereiniteit van de lidstaten. Federalisme werd een nationale aangelegenheid.²⁴

De twee ontstaansmodellen van een federale entiteit hebben veel te maken met de bevoegdheidsverdeling binnen die entiteiten.

België is een goed voorbeeld van een centrifugaal tot stand gekomen federale staat. Het was een unitaire staat waarin door verschillende staatsvormingen bevoegdheden werden overgedragen aan de deelentiteiten. Hiervoor werden nieuwe deelentiteiten opgericht, de gemeenschappen en gewesten. Deze kregen eigen bevoegdheden uitgewerkt in de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen voor het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de Franstalige Gemeenschap.²⁵ Daarnaast is er ook een wet die hetzelfde doet voor de Duitstalige Gemeenschap²⁶, ook voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is er een aparte Bijzondere Wet.²⁷

De Europese Unie is dan weer een goed voorbeeld van een centripetaal model waarbij verschillende soevereine staten samen gaan en een nieuw geheel vormen met in principe een gezamenlijke grondwet om het geheel te vormen. Dit is een groot twistpunt in het kader van de Unie en later in dit werk zal aan bod komen of de Unie inderdaad dergelijke gemeenschappelijke grondwet heeft of niet.

²³ P. PEETERS, *Federale systemen*, Leuven, Acco, 2014, 12.

²⁴ R. SCHÜTZE, "On Federal Ground: the European Union as an (Inter)national Phenomenon", *Common Market Law Review* 2009, 1069.

²⁵ Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, *BS* 15 augustus 1980.

²⁶ Wet tot hervorming de instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap van 31 december 1983, *BS* 18 januari 1984.

²⁷ Bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen van 12 januari 1989, *BS* 16 maart 1989.

Federalisme in België blijft steeds verder evolueren en zal tot meerdere staatshervormingen leiden na elke verkiezing op federaal niveau. De centrifugale krachten in de Belgische federale constructie zullen actief blijven. Er zal altijd gezocht worden naar flexibele oplossingen voor de interne evolutie waarbij het land van een oorspronkelijk unitaire staat geëvolueerd is naar een federale entiteit met verregaande bevoegdheden voor de deelstaten. Velen geloven dat deze interne evolutie ervoor kan zorgen dat ook het imago van de E.U., als te bureaucratisch en te veraf van de bevolking, kan veranderen. De centrifugale kracht die meer en meer bevoegdheden aan de deelstaten geeft brengt de macht korter bij de (E.U.-)burgers.²⁸

Een manier waarop de sterke centrifugale kracht in België tot uiting komt is het feit dat de federale overheid niet het recht heeft om vanuit een gezamenlijke positie te vertrekken bij het nemen van een beslissing. Door het gelijkheidsprincipe tussen de federale overheid en de overheden van de deelstaten is het niet mogelijk dat de nationale belangen van het land boven die van de deelstaten wordt geplaatst. Dit verzwakt de autoriteit van de federale overheid waardoor hervormen op supranationaal niveau moeilijker is dan bij een unitaire staat.²⁹

B. Federalisme in België

De term federalisme wordt gebruikt om aan te duiden dat een entiteit ervoor kiest om haar deelstaten of andere deelentiteiten politieke autonomie te geven zoals dit in België gebeurd is met de gemeenschappen en de gewesten. Het is de bedoeling dat minderheden de kans krijgen om zichzelf te besturen binnen hun eigen territorium. Het is niet de bedoeling dat de deelentiteiten hiermee proberen om de nationale diversiteit te overstijgen maar wel om hun te erkennen en te accommoderen in die nationale verscheidenheid.³⁰

België kan gezien worden als een paradox als federale entiteit. Aan de ene kant neemt de regionalisering steeds toe en krijgen de gemeenschappen en gewesten meer en meer bevoegdheden en autonomie en langs de andere kant doet het land zijn uiterste best om zich te integreren in de Unie.³¹ Er kan hier echter aangehaald worden dat dit niet noodzakelijk een paradox hoeft te zijn. Het is mogelijk dat het land meer en meer bevoegdheden overdraagt aan de deelstaten en deze samen met het federale niveau streven naar een volledige integratie in de Unie om zo nog meer erkenning te krijgen als deelstaat binnen een groter geheel namelijk de Europese Unie. Een goed voorbeeld hiervan is het feit dat de deelstaten bevoegdheden overgedragen krijgen van het federale niveau maar deze verdeling niet alleen intern geldt maar ook extern uitgedragen wordt door de deelstaten. De revisionistische strekking binnen globalisme en federalisme waartoe onder andere Goldsmith en Bradley behoren, stellen dat alles dat nationaal is ook internationaal is.

²⁸ A. DE BECKER, "Belgium: The State and the Sub-State Entities Are Equal, But Is the State Sometimes Still More Equal Than the Others?" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 273.

²⁹ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 344.

³⁰ E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX, "Introduction: Federalism's Janus Face" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 1.

³¹ A. DE BECKER, "Belgium: The State and the Sub-State Entities Are Equal, But Is the State Sometimes Still More Equal Than the Others?" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 251.

Federalisme zorgt er dan bijgevolg voor dat de deelstaten kunnen doen en laten wat ze willen behalve wanneer het federale niveau ingrijpt en zegt dat dit niet kan.³² Federalisme wordt beschouwd als een gemengde structuur die zich bevindt tussen een internationale en nationale structuur. Dit was echter vooral het geval in de V.S.A. terwijl in Europa federalisme vooral werd gezien als iets dat nationaal een impact had maar niet verder ging dan dat.³³

Federalisme in België wordt gekenmerkt door het naast mekaar bestaan van twee verschillende deelentiteiten namelijk de gewesten en gemeenschappen. Beide hebben hun eigen bevoegdheden die ze soms delen met een ander niveau maar sommige ook exclusief uitoefenen. De bevoegdheden van de deelentiteiten staan beschreven in de BWHI en meer bepaald in titel II van deze Bijzondere wet.³⁴

In België beschikken de gemeenschappen, en meer bepaald het parlement van elke Gemeenschap, volgens de Grondwet over de bevoegdheid om de samenwerking tussen de gemeenschappen te regelen alsook de internationale samenwerking met inbegrip van het sluiten van verdragen voor culturele en persoonsgebonden aangelegenheden.³⁵ Die samenwerking tussen de deelstaten in België speelt ook een rol bij internationale betrekkingen. Artikel 81, paragraaf 6 BWHI stelt dat een overheid (ook van de gemeenschappen en gewesten) de Staat in zijn geheel kan binden binnen de Raad zolang de vertegenwoordiging conform is aan een samenwerkingsakkoord afgesloten volgens artikel 92bis, paragraaf 4 BWHI. Die procedure houdt in dat de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten een samenwerkingsakkoord moeten ondertekenen over de vertegenwoordiging van België in internationale en supranationale instellingen en de procedure die gevolgd moet worden om tot een gezamenlijk standpunt te komen over aangelegenheden die in die instellingen besproken worden.³⁶ Dit samenwerkingsakkoord, tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten, in verband met de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Raad van Ministers van de Europese Unie werd ondertekend op 8 maart 1994.³⁷

Het feit dat de deelstaten meewerken aan de internationale samenwerking zorgt ervoor dat ook intern de samenwerking tussen de federale overheid en deelstaten verbetert. Er is nog altijd enige *goodwill* vereist van beide niveaus om het systeem goed te laten werken waarbij federale loyaliteit een belangrijk uitgangspunt blijft zoals opgenomen in artikel 143, §1 Gw. Dit om veto's van een van de overheden te vermijden, dit is sinds het Verdrag van Lissabon nog verder uitgewerkt om tot een goede samenwerking te komen.

³² P.J. SPIRO, "Contextual Determinism and Foreign Relations Federalism" *Chicago Journal of International Law* 2001, 363, 366.

³³ R. SCHÜTZE, "On Federal Ground: the European Union as an (Inter)national Phenomenon", *Common Market Law Review* 2009, 1069.

³⁴ Art. 4-16ter BWHI

³⁵ Art. 127, § 1, 3°, art. 128, § 1 en art. 130, § 1, 4° Gw.; J. VELAERS, "In foro interno et in foro externo: de internationale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten" in G. GEUDENS en F. JUDO (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Gent, Larcier, 2006, 7.

³⁶ Art. 81, § 6 juncto art. 92bis, § 4 BWHI.

³⁷ Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, *BS* 17 november 1994.

a. Toegewezen en residuaire bevoegdheden

Elke deelstaat in België beschikt over toegewezen bevoegdheden die exclusief uitgeoefend worden door de deelstaten. Het constitutioneel kader is georganiseerd rond dat basisprincipe van strikt exclusieve bevoegdheden. Art. 35 Gw. speelt op dit vlak een grote rol aangezien het artikel nog altijd de omgekeerde situatie weergeeft dan diegene die op dit moment in werking is. De gemeenschappen en gewesten hebben toegewezen bevoegdheden en de residuaire bevoegdheden behoren toe aan het federale niveau. Art. 35 Gw. geeft de omgekeerde situatie weer maar deze moet nog in werking worden gesteld door een Bijzondere Wet, op dat moment moet er ook een lijst opgesteld zijn met daarin de toegewezen federale bevoegdheden die grondwettelijk verankerd moeten zijn om art. 35 Gw. te kunnen toepassen zoals het nu reeds opgenomen is in de grondwet.³⁸ Daarnaast speelt ook het territorialiteitsprincipe een rol bij de verdeling van de exclusieve bevoegdheden; de deelstaten kunnen hun bevoegdheden slechts uitvoeren binnen hun eigen territorium.³⁹

b. Exclusieve en concurrerende bevoegdheden

Artikel 1 Gw. bepaalt dat de deelstaten in België de gemeenschappen en gewesten zijn, met elk hun eigen bevoegdheden. Om hier geen problemen te verkrijgen tussen de deelstaten onderling of de deelstaten en de federale overheid werden de exclusieve bevoegdheden in het leven geroepen. Dit betekent dat elke juridische situatie omschreven moet worden om binnen de bevoegdheid van het federale niveau, de gemeenschap of het gewest te passen. Bij de verdeling van de bevoegdheden speelt het Grondwettelijk Hof de rol van toezichthouder. Het Hof bekijkt of de regels in verband met de bevoegdheidsverdeling gerespecteerd zijn. Er zijn enkele principes die het Hof in dit verband heeft ontwikkeld om te zien of de regelgeving binnen de grenzen van de bevoegdheid van de overheid, die de regelgeving implementeert, blijft. Het gaat om het principe van de federale loyauteit, het proportionaliteitsprincipe, impliciete bevoegdheden, toegewezen bevoegdheden en de Economische en Monetaire Unie.

Het principe *in foro interno et in foro externo* zoals het bepaald is in artikel 167, paragraaf 1 Gw. behelst een zekere paradox. Er wordt bepaald dat de buitenlandse betrekkingen onder leiding van de Koning (als federale uitvoerende macht i.e. de federale regering) staan maar dat de gemeenschappen en gewesten deze bevoegdheid ook uitoefenen in verband met internationale samenwerking en het afsluiten van verdragen voor hun bevoegdheden.⁴⁰ Het beginsel verbiedt de federale overheid verdragen af te sluiten die binnen de exclusieve bevoegdheid van de deelstaten

³⁸ W. PAS, "The Role of the Belgian Regions and Communities in International and European Law", in L. DANIELE (ed.), *Regioni e Autonomie Territoriali nel Diritto Internazionale ed Europeo*, Napels, Editoriale Scientifica 2006, 329.

³⁹ S. FEYEN, *Economic and Monetary Union: Caught between Brussels and Luxembourg?*, in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX, *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 394.

⁴⁰ A. DE BECKER, "Belgium: The State and the Sub-State Entities Are Equal, But Is the State Sometimes Still More Equal Than the Others?" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 258.

vallen. Er bestaat geen hiërarchische verhouding tussen de federale overheid en de deelstaten in België.⁴¹

Concurrerende bevoegdheden, waarbij prioriteit gegeven wordt aan de federale overheid, bestaan in principe niet in het Belgisch constitutioneel bestel. Er bestaat wel de mogelijkheid dat er parallelle bevoegdheden zijn naast de impliciete bevoegdheden die hierboven besproken werden.⁴² Als er toch sprake is van een concurrerende bevoegdheid zullen er twee stemmen uitgedrukt worden, één door de federale kamer en de andere door het parlement van de deelstaat. Wanneer deze het oneens zijn over welke entiteit bevoegd is, zal dit voorgelegd worden aan de Raad van State voor een advies. Wanneer het probleem niet kan opgelost worden voor de Raad van State zal het voorgelegd worden aan de voorzitters van alle parlementen die samen vergaderen over de kwestie.⁴³ Een voorbeeld van een bevoegdheid die in België neigt naar een concurrerende bevoegdheid is landbouw waarin zowel de federale overheid als de deelstaten bevoegd zijn; dit komt ook tot uiting op het niveau van de EU waardoor vergaderingen van de Raad over landbouw voor België bijgewoond worden door de federale minister samen met de Vlaamse en Waalse minister bevoegd voor landbouw.⁴⁴

C. Federalisme in de Europese Unie

Terwijl in België federalisme vooral staat voor meer autonomie, zelfbestuur, minder eenheid, meer diversiteit en eigen bevoegdheden voor de deelstaten, heeft het begrip in de Europese Unie een andere betekenis. Binnen de Unie staat federalisme voor eenheid, gelijkheid en uniformiteit van de lidstaten in het groter geheel dat de Unie is. Hierdoor is federalisme iets wat binnen de Unie door bepaalde lidstaten en politici niet als een positieve term beschouwd wordt. Ze proberen deze te mijden wanneer ze praten over de structuur van hun land maar ook de Unie in haar geheel. Federalisme wordt gezien als een systeem van samenwerking tussen instellingen uit de publieke sector. In de Unie is federalisme echter vooral een term voor de gelaagdheid van de Unie. Elke publieke entiteit is autonoom en vrij binnen haar bevoegdheden, rekening houdend met enkele wettelijke principes die gerespecteerd moeten worden. Ze werken wel samen om hun doelstellingen te bereiken en toe te passen.⁴⁵

Tot op heden bestaat er nog altijd enige onduidelijkheid over welk soort federale entiteit de Unie is. Het is geen federale staat aangezien het geen staat is. Het is echter misschien wel mogelijk om een verschil te maken tussen het begrip 'Staat' en 'Natie' zoals in Canada, Zwitserland of België is

⁴¹ J. VELAERS, "In foro interno et in foro externo: de internationale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten" in G. GEUDENS en F. JUDO (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Gent, Larcier, 2006, 56.

⁴² A. DE BECKER, "Belgium: The State and the Sub-State Entities are Equal, But Is the State Sometimes Still More Equal Than the Others?" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 256.

⁴³ P. VAN NUFFEL, "The Protection of Member States' Regions Through the Subsidiarity Principle" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 75.

⁴⁴ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The 'Regional Blindness' of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 312.

⁴⁵ J. BENGOTXEA, "Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe", in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 243.

gedaan waar verschillende naties samenleven in één staat.⁴⁶ De E.U. kan aanzien worden als een confederatie omdat de Unie gesticht werd door een internationale overeenkomst, de lidstaten hun soevereiniteit behielden en ze uit de Unie kunnen stappen, zoals recent gebeurd is met de *Brexit*. Maar aangezien het Europees recht directe werking heeft waardoor de E.U. rechtstreeks kan optreden ten opzichte van de burger is het ook niet mogelijk dat de Unie een confederatie is. Hierdoor voldoet de Unie namelijk niet aan één van de grondvoorwaarden van een confederatie dat er geen rechtstreekse inmenging is ten aanzien van de burgers van een staat.⁴⁷ Een andere mogelijkheid is dat het een *sui generis* federale entiteit is waarbij men à la carte eigenschappen van alle federale modellen heeft toegepast om de Unie vorm te geven en te voldoen aan de verzuchtingen van alle lidstaten. De Unie zelf gebruikt echter geen enkele van deze termen en vermijdt zoveel mogelijk de verwijzing naar het federalisme bij het beschrijven van haar structuur.

Er zijn echter enkele opmerkingen rond de benaming van *sui generis* juridisch fenomeen. Een eerste punt is dat het concept zelf moeilijk uit te leggen is omdat het een tautologie is waarbij een juiste definitie van wat supranationaal is niet mogelijk lijkt. Het *sui generis* karakter bekijkt de Unie ook enkel en alleen maar vanuit wat het niet is. Het is geen federale staat en ook geen internationale organisatie. De stempel *sui generis* zorgt er ook voor dat enige evolutie binnen de Unie niet kan gedetecteerd worden. Zelfs als er een verandering zou komen in de soevereiniteit van de lidstaten of de Unie of wie van beide de *Kompetenz-Kompetenz* heeft, zal de Unie nog altijd gezien worden als de *sui generis* entiteit die ze nu is. Een volgend punt is dat elke unie van staten die er ooit geweest is, lag tussen internationaal en nationaal recht terwijl een van de belangrijkste punten dat aangeeft dat de Unie *sui generis* is namelijk het feit dat haar wetgeving bindend is voor alle burgers van alle lidstaten niet gezien kan worden als een basis om dit te claimen.⁴⁸ De manier waarop federalisme in de Unie gepercipieerd is, lijkt veel op een Janushoofd. Het is één entiteit met twee verschillende gezichten. Er zijn unitaire staten die geëvolueerd zijn tot (quasi-)federale entiteiten en daarnaast is er de E.U. zelf die meer en meer een federaal karakter krijgt. In beide gevallen staat het concept federalisme centraal maar wordt het op een andere manier ingevuld. Binnen de lidstaten staat het voor de autonomie die deelstaten willen verwerven en waar de staat dan aan toegeeft door bepaalde bevoegdheden over te dragen aan de deelstaten zonder dat het tot een afsplitsing komt. Federalisme op het niveau van de Unie daarentegen staat voor de manier waarop de lidstaten zich integreren in de Unie en samen één geheel proberen te vormen met elk hun eigenheid.⁴⁹ De specifieke vorm van federalisme die de Unie hanteert, zorgt ervoor dat nationale diversiteit erkend en geholpen wordt maar dat deze daarnaast ook overstegen wordt op de momenten dat dit nodig is.⁵⁰

Er bestaat een contrast tussen de Verdragen en gewone internationale overeenkomsten omdat de Verdragen een overheid inrichten met echte bevoegdheden en macht door het deels beperken van de soevereiniteit en de overdracht van bevoegdheden van de lidstaten. Dit zorgt ervoor dat de Unie

⁴⁶ T. VERELLEN, "What to Do with Sovereignty?", *Jura Falconis* 2010-2011, 430.

⁴⁷ HvJ 5 februari 1963, nr. 26/62, EU:C:1963:1, 'Van Gend en Loos'.

⁴⁸ R. SCHÜTZE, "On Federal Ground: the European Union as an (Inter)national Phenomenon", *Common Market Law Review* 2009, 1069-1070, 1089-1091.

⁴⁹ E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, i.

⁵⁰ E. SHARPSTON, *Preface*, in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, viii.

niet gezien wordt als een entiteit van internationaal recht maar een entiteit die grenst aan federalisme en hoogstwaarschijnlijk zelfs binnen die grenzen valt. Uitgaande vanuit de Amerikaans federale traditie kan de Unie zeker gezien worden als een federale entiteit. Het is echter niet zo dat de Unie beschikt over een grondwet gemachtigd door het volk. In de aanhef van de Verdragen wordt er wel naar verwezen om de volkeren korter bij mekaar te brengen en een gemeenschappelijk burgerschap in te voeren maar de Verdragen zijn nog altijd een werk van de lidstaten dus kan gezegd worden dat de *Kompetenz-Kompetenz* ontbreekt in de Unie.⁵¹ Het is wel zo dat de individuele lidstaten hun *Kompetenz-Kompetenz* hebben verloren en dat de Verdragen enkel nog door alle lidstaten samen aangepast kunnen worden en dit via de geijkte procedure uitgewerkt in de Verdragen.⁵² Het puur internationale kader is verlaten en een semi-nationaal kader heeft zijn uitwerking op de Unie, de Verdragen zijn het grondwettelijk handvest van de Unie.⁵³ Dus kan via deze weg ook gesteld worden dat de Unie wel een grondwet heeft en dan ook *Kompetenz-Kompetenz* heeft.⁵⁴ Maar dit laatste kan ook nog altijd ontkracht worden omdat de Unie geen staat is en dus de lidstaten nog altijd de bevoegdheden van de Unie bepalen en dat de procedure uit artikel 48 VEU daar niets aan verandert, ook omdat het feit dat de Unie zelf haar bevoegdheden zou kunnen bepalen in strijd is met de Belgische Grondwet.⁵⁵ De vraag is echter of deze beweringen nog steek houden in de manier waarop de Unie nu evolueert. Een eerste stap hierin werd gezet door het federale los te zien van een staat en naar termen zoals federale entiteit of federale attributen toe te werken. De Unie had federale eigenschappen maar was geen federatie maar door dit te gebruiken als adjectief en niet zelfstandig naamwoord werd het toch aangenomen binnen Europa omdat het niet op de essentie maar op bijkomstigheden sloeg. Daarnaast werd dan ook de ondeelbaarheid van soevereiniteit verlaten aangezien de Unie haar bevoegdheden kreeg door een overdracht door de lidstaten maar ook door een beperking van een deel van de soevereiniteit van die lidstaten. De Unie is een internationaal en nationaal fenomeen dat op de federale scheidingslijn tussen de twee staat waardoor de Unie een federatie van staten is.⁵⁶

De Europese Unie is ontstaan uit een internationaalrechtelijk verdrag ondertekend door de lidstaten maar is door de hervormingen uit de Verdragen van Lissabon en Maastricht uitgegroeid tot een federale entiteit die supranationaal werkt. De Unie krijgt haar bevoegdheden overgedragen vanuit de lidstaten en dit heeft van in het begin aanleiding gegeven voor debat.⁵⁷ Tot op heden behoren deelstaten van die lidstaten niet apart tot de Unie en verwerven zij enkel inspraak via hun nationale staat die lidstaat is bij de Unie. De voorbije drie decennia zijn er echter al een aantal aanpassingen geweest op dit vlak. De E.U. nam stappen om ervoor te zorgen dat de deelstaten meer en meer erkenning kregen, eerst en vooral door hun te betrekken in voorbereidende

⁵¹ R. SCHÜTZE, "On Federal Ground: the European Union as an (Inter)national Phenomenon", *Common Market Law Review* 2009, 1076-1077, 1097.

⁵² Art. 48 VEU; A. VON BOGDANDY en J. BAST, "The European Union's Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform", *Common Market Law Review* 2002, 237.

⁵³ Advies 1/91 van het hof van Justitie van 14 december 1991 uitgebracht krachtens artikel 228 EEG-Verdrag, EU:C:1991:490, §21.

⁵⁴ D. GRIMM, "Does Europe Need a Constitution?", *European Law Journal* 1995, 290.

⁵⁵ Art. 34 Gw.; J. VELAERS, *Federalisme/confederalisme, en de weg er naar toe*, Brussel, KVAB Press, 2013, 17.

⁵⁶ HvJ 15 juli 1964, nr. 6/64, EU:C:1964:66, 'Costa v ENEL'; R. SCHÜTZE, "On Federal Ground: the European Union as an (Inter)national Phenomenon", *Common Market Law Review* 2009, 1104-1105.

⁵⁷ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 297.

werkzaamheden om tot bepaalde E.U.-wetgeving te komen.⁵⁸ Sinds het Verdrag van Maastricht kunnen ministers van de deelstaten zetelen in de Raad, samen met het Parlement de makers van het EU-recht, in naam van de lidstaat waartoe hun deelstaat behoort. De minister van de deelstaat zetelt dan als vertegenwoordiger van de lidstaat en is gemachtigd om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt te binden en om het stemrecht van de lidstaat uit te oefenen.⁵⁹ Ook het Comité van de Regio's werd opgericht om advies te geven aan de politieke instellingen, daarnaast werd ook het subsidiariteitsprincipe uitgebreid naar alle gedeelde bevoegdheden van de Unie. Het Verdrag van Lissabon heeft hier nog aan toegevoegd dat het Comité van de Regio's een grotere rol heeft gekregen en nogmaals het subsidiariteitsprincipe aangepast om meer aandacht te hebben voor de deelstaten. Hiermee werd de *regional blindness* die de Europese Unie lange tijd verweten kreeg al enigszins weggewerkt.⁶⁰ Dit waren echter kleine aanpassingen ten opzichte van het Verdrag van Maastricht want de grote hervorming doorgevoerd door het Verdrag van Lissabon om de *regional blindness* weg te werken, was vooral het versterken van de controle van de nationale parlementen op de besluitvorming binnen de Unie. Er werden twee manieren uitgewerkt om dit te bewerkstelligen. De eerste manier is het feit dat de leden van de Raad verantwoordelijkheid moeten afleggen aan hun nationale parlementen en de informatieplicht ten opzichte van de nationale parlementen aangaande de agenda van de vergaderingen van de Raad. Hierdoor werd de controle op de activiteiten van de Raad door de nationale parlementen opgevoerd en kregen de vertegenwoordigers van de deelstaten een kans om zich op dit vlak te doen gelden tot op het niveau van de Unie.⁶¹ Ten tweede is er de mogelijkheid van de nationale parlementen om druk te zetten op de besluitvorming binnen de Unie. De nationale parlementen kunnen onderzoeken of de handeling die de Unie stelt in lijn ligt met het subsidiariteitsprincipe.⁶² Na het Verdrag van Lissabon is de rol van de nationale parlementen versterkt maar gelijklopend hiermee krijgen ook politici van de deelstaten een grotere kans om de belangen van hun deelstaat te promoten. Dit zorgt ervoor dat er ook een indirecte manier is om de belangen van de deelstaten te erkennen en beschermen binnen de Unie. Binnen een nationaal parlement kan aandacht gevraagd worden voor thema's die de deelstaten aanbelangen en als er een voldoende groot draagvlak is, kan dergelijk thema een nationaal gedragen thema worden. Deze indirecte manier steunt niet op enige vorm van wetgeving en is dus zeker ook niet afdwingbaar op welke wijze dan ook. Hierdoor blijft de directe manier een beter instrument voor de deelstaten om zich te doen gelden binnen de Unie.⁶³ Artikel 5 VEU is een voorbeeld van hoe deelstaten meer en meer aandacht krijgen binnen de Unie, de rol van de deelstaten en lokale overheden wordt groter. Zeker wanneer een bevoegdheid niet binnen de exclusieve bevoegdheden van de Unie valt, zal de Unie enkel maar optreden wanneer de lidstaten of hun deelstaten niet kunnen voldoen aan de doelstellingen van de voorgestelde actie maar door de omvang of het effect van de voorgestelde actie beter door de Unie

⁵⁸ C. FRANCK, H. LECLERCQ en C. VANDEVIEVERE, "Belgium: Europeanisation and Belgian Federalism" in W. WESSELS, A. MAURER en J. MITTAG (eds.), *Fifteen Into One? The European Union and its Member States*, Manchester, Manchester University Press, 2003, 72.

⁵⁹ Art. 16, lid 2 VEU

⁶⁰ C. PANARA, "In the Name of Cooperation: The External Relations of the German Länder and Their Participation in the EU Decision-Making", *European Constitutional Law Review* 2010, 83.

⁶¹ Art. 10, §2 VEU; Protocol 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie van 13 december 2007, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

⁶² Art. 7 Protocol 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van 13 december 2007, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

⁶³ P. VAN NUFFEL, "Does EU Decision-Making Take Into Account Regional Interests?" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 196.

kan behandeld worden. Dit is de codificatie van het subsidiariteitsprincipe, de Unie moet dus niet enkel rekening houden met de lidstaten maar ook met hun deelstaten. Veel van de bevoegdheden die overgedragen zijn naar de E.U. zijn echter bevoegdheden die nationaal geheel of gedeeltelijk binnen de bevoegdheidsfeer van de deelstaten vallen. Hiermee wordt het evenwicht binnen de nationale staat veranderd, tussen de deelstaat en de staat, dat in de nationale grondwet is opgenomen van elke lidstaat. Wanneer er geen oog zou zijn vanuit de E.U. voor de deelstaten binnen haar lidstaten en de deelstaten niet zouden kunnen meewerken aan het nemen van beslissingen binnen de Unie zou dit problemen geven op het vlak van de directe werking. Om de bevoegdheden van de Unie uit te oefenen, stellen de instellingen bijvoorbeeld verordeningen op die rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat⁶⁴ en dus ook in de deelstaten wanneer de bewoordingen duidelijk zijn en zonder problemen directe werking kunnen hebben.⁶⁵

Er zijn zeker ook nog hindernissen bij de erkenning van de deelstaten binnen de Unie. Wanneer er financiële middelen door de Unie verdeeld worden, gebeurt dit nog altijd naar de lidstaten en deze verdelen de middelen dan onder hun deelstaten en uiteraard het federale niveau zelf. De regio's en deelstaten kunnen niet direct aan middelen ook al zijn deze specifiek voor hun bedoeld.⁶⁶

Op dit moment gaat de E.U. opnieuw door een crisis naar aanleiding van het referendum in het Verenigd Koninkrijk waarbij de meerderheid voor de *Brexit* heeft gekozen. Daarnaast is er ook nog altijd de legitimiteitscrisis waarmee de Unie na de hervormingen van de afgelopen twintig jaar blijft kampen. Een mogelijke oplossing hier is de hervormingen laten samen gaan met de versterking van het democratisch gehalte van de beslissingen die genomen worden binnen de Unie. Het is dus nodig om nog een verdere stap te nemen in het federaliseren van de Unie. Dit kan echter enkel en alleen wanneer de Unie voldoende waarborgen stelt dat ze de identiteit, het federale of ander devolutief karakter, en de grondwettelijke autonomie van haar lidstaten zal blijven respecteren waardoor de beslissingen nog altijd zo kort mogelijk bij de burgers genomen worden. Federalisme kan dus zeker gezien worden als een oplossing voor de zorgen die de Unie op dit moment heeft.⁶⁷

a. Overdracht van bevoegdheden

De verdragen van Lissabon en Maastricht zijn een verdere stap in het Europees integratieproces. Nieuwe institutionele mechanismen werden in werking gesteld en meer bevoegdheden werden overgedragen aan de Unie door deze verdragen. Deze overdracht van bevoegdheden van de lidstaten naar de Unie is nodig om de integratie te blijven doorvoeren maar zorgt ook voor de nodige discussie zoals voor het Duits *Bundesverfassungsgericht* in een zaak waar de compatibiliteit van het Verdrag van Lissabon met de nationale wetgeving werd besproken. Er bestaat een zekere spanning tussen deze twee waarbij geoordeeld werd dat de overdracht van bevoegdheden vanuit Duitsland naar de E.U. niet zo ver mag gaan dat de lidstaat de opportuniteit en ruimte verliest om

⁶⁴ Art. 288, § 2 VWEU

⁶⁵ HvJ 11 maart 1965, nr. 31/64, EU:C:1965:18, 'Gemeenschappelijke Verzekeringskas "De Sociale Voorzorg" v W.H. Bertholet', 113.

⁶⁶ C. PANARA, "In the Name of Cooperation: The External Relations of the German Länder and Their Participation in the EU Decision-Making", *European Constitutional Law Review* 2010, 60.

⁶⁷ E. SHARPSTON, "Preface", in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, vii.

politieke initiatieven te nemen en dit zowel op economisch, cultureel en sociaal vlak.⁶⁸ Zeker ook wanneer de lidstaat een federale of regionale staat is, wordt de overdracht van bevoegdheden nog complexer omdat bepaalde bevoegdheden of delen van bevoegdheden die overgedragen worden naar de EU binnen de macht van de deelstaten liggen.⁶⁹

Dit komt tot uiting in artikel 4 VEU dat als het cement tussen de bouwstenen van de federale E.U. werkt en een codificatie is van rechtspraak uit de arresten *ERTA* en *Kramer* en adviezen 2/91 en 1/94 van het Europees Hof van Justitie. Advocaat-Generaal Sharpston noemt dit het "principe van de oprechte samenwerking". De Unie en haar lidstaten moeten samenwerken, mekaar helpen, in het volste vertrouwen om de taken die voortvloeien uit de verdragen te bewerkstelligen. De Unie wordt verplicht om de gelijkheid van de lidstaten en hun grondwettelijke structuur te eerbiedigen, ook op het vlak van zelfbestuur door de deelstaten.⁷⁰ Het is niet zo dat E.U.-recht tegen het overdragen van bevoegdheden naar de deelstaten van haar lidstaten is, dit blijft iets wat elke lidstaat zelf beslist om te doen. De enige bekommernis van de Unie is dat elke lidstaat het E.U.-recht juist toepast op haar volledig grondgebied hoe de verdeling van bevoegdheden op nationaal vlak ook geregeld is.⁷¹ Dit wil echter niet noodzakelijk zeggen dat de Unie de regionale identiteit van de deelstaten zal onderkennen, voor de Unie blijft enkel de nationale identiteit van haar lidstaten van belang. Als deel van deze nationale identiteit wordt dan het zelfbestuur van de deelstaten gezien zonder dat de deelstaten enige politieke autonomie hier aan overhouden. Het is niet zo dat de Unie enige rechten toekent aan de deelstaten om ten opzichte van hun centrale overheid te ageren. De Unie geeft enkel en alleen aan de lidstaten de mogelijkheid om een federaal systeem te implementeren zonder dat een deelstaat politieke autonomie kan claimen via deze weg.⁷² Het principe van institutionele autonomie van een lidstaat is een geruisloos proces waarbij internationaal recht zich op een interessante manier heeft ontwikkeld. Het *ius cogens* is nu zo dat de verplichtingen van de lidstaten onder internationaal recht groter zijn dan ooit tevoren waardoor het belang en de reikwijdte van recht op interne autonomie afneemt. Meer relevant in dit kader is echter dat het E.U.-recht zich ontwikkelt zo dat de interne organisatie van de lidstaten invloed uitoefent op dat E.U.-recht. De regionale diversiteit neemt toe en de lidstaat mag zich intern nog altijd organiseren zoals ze zelf wil maar de Unie moet die interne organisatie in rekening nemen, via haar instellingen. Het is niet langer irrelevant hoe de staat intern georganiseerd is. Als de Unie een gefederaliseerde lidstaat zou behandelen als een unitaire staat zou dit in strijd zijn met artikel 4 VEU. Als de Unie de deelstaten van haar lidstaten zou erkennen en deze een speciale grondwettelijke status zou geven en enige vorm van zelfbestuur door de deelstaten zou erkennen,

⁶⁸ BVerfG, Oordeel van de Tweede Senaat van 30 Juni 2009, 2 BvE 2/08, paras. 1-421.

⁶⁹ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 298.

⁷⁰ Art. 4 VEU; E. SHARPSTON, "Preface", in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, viii.

⁷¹ K. LENAERTS, "EU Federalism in 3-D", in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 16.

⁷² Art. 4, §2 VEU; P. VAN NUFFEL, "Does EU Decision-Making Take Into Account Regional Interests?" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 193.

zou dat ervoor zorgen dat het rechtssysteem van de Unie ook de systemen van de lidstaten zou inhouden en daarbij dan ook de systemen van hun deelstaten.⁷³

Het is belangrijk dat er een rechtsgrond is wanneer de Unie wil optreden en een bepaalde bevoegdheid wil uitoefenen. Wanneer deze rechtsgrond ontbreekt, valt de bevoegdheid onder de residuaire macht van de lidstaten en kan de Unie de bevoegdheid niet uitoefenen. Dit wordt duidelijk gesteld in artikel 4, lid 1 VEU dat zegt dat de bevoegdheden die overeenkomstig artikel 5 VEU niet aan de Unie zijn overgedragen in de Verdragen, toebehoren aan de lidstaten. Artikel 5 VEU geeft een verdere toelichting van hoe de bevoegdheden van de Unie en de lidstaten afgebakend moeten worden. Er moet rekening gehouden worden met verschillende principes zoals het beginsel van bevoegdheidstoedeling, subsidiariteit en evenredigheid. Het beginsel van bevoegdheidstoedeling stelt letterlijk dat enkel bevoegdheden in de Verdragen toebedeeld aan de Unie door haar uitgeoefend mogen worden (toegewezen bevoegdheden) en dat de andere bevoegdheden door de lidstaten worden uitgeoefend (residuaire bevoegdheden). De Unie moet altijd rekening houden met de bevoegdheidsverdeling tussen haar en de lidstaten wanneer zij een actie wil ondernemen of wil antwoorden op een internationaal probleem. Dit beginsel waakt niet alleen over de bevoegdheden van de lidstaten want wanneer de lidstaten een bevoegdheid hebben overgedragen is dit onomkeerbaar tenzij het VEU en VWEU gewijzigd worden. De subsidiariteit houdt in dat wanneer de doelstelling van een optreden niet gehaald kan worden door de lidstaten, de Unie in de plaats van de lidstaten mag optreden in een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. In dit geval moet Protocol 2 bij het VEU toegepast worden door de instellingen van de Unie. Op het vlak van evenredigheid mag het optreden van de Unie qua vorm en inhoud niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om de doelstellingen uit de Verdragen te verwezenlijken.⁷⁴ Door het feit dat de bevoegdheden van de Unie toegewezen bevoegdheden zijn is niet alleen het idee ontstaan dat de Unie enkel en alleen kan optreden binnen haar bevoegdheden maar ook dat de Unie alle bevoegdheden moet overgedragen krijgen die ze nodig heeft om de taken opgelegd door de Verdragen te kunnen uitoefenen.⁷⁵

Naast de algemene, gemeenschappelijke bepalingen uit artikelen 4 en 5 VEU werden in het VWEU de belangrijkste artikelen opgenomen in verband met de bevoegdheden van de Unie en de verdeling hiervan met de lidstaten. In de verschillende categorieën worden in het VWEU in Deel 1, Titel I de beleidsdomeinen opgenomen die exclusief of gedeeld of onder de noemer coördinatie, steun en aanvulling vallen.⁷⁶ De verdeling heeft rechtsgevolgen voor de verschillende beleidsdomeinen van de Unie. Artikel 2 VWEU geeft een eerste ruime verdeling van de bevoegdheden en de gevolgen van de verdeling en wordt verder besproken in deel b. over de exclusieve en niet-exclusieve bevoegdheden.

Een verdrag waarin bevoegdheden overgedragen worden van de gemeenschappen of gewesten in België naar de E.U. kan enkel maar in werking treden als het wordt goedgekeurd door alle

⁷³ J. BENGOTXEA, "Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe", in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 241-243.

⁷⁴ Art. 4 juncto art. 5 VEU; G. DE BAERE en K. GUTMAN, "Federalism and International Relations in the EU and the US" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 139.

⁷⁵ P. CRAIG en G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 74.

⁷⁶ Art. 2-6 VWEU

betrokken parlementen van de deelentiteiten voor zover hun bevoegdheden op het spel staan in dit verdrag. De opdeling in gemeenschappen en gewesten zorgt hier voor een ingewikkelde situatie omdat er hierdoor vijf parlementen van de deelentiteiten zijn die in het spel kunnen zijn bij dergelijk verdrag, naast dan eventueel nog het federaal parlement. Elk van de parlementen van de deelentiteiten heeft hierdoor een vetorecht wanneer een verdrag geratificeerd moet worden door België. België vormt hiermee een unieke situatie binnen de Europese Unie; in landen zoals Italië en het Verenigd Koninkrijk hebben de deelstaten geen inspraak op dit vlak. Wanneer de E.U. optreedt buiten haar bevoegdheid zal de nationale overheid hiertegen moeten optreden, ook als dit een inbreuk is ten opzichte van een bevoegdheid die binnen dat land toebehoort aan een deelstaat.⁷⁷

Toetreden tot een verdrag gebeurt door wetgeving gestemd in het parlement en dit zowel op federaal als op deelstatelijk niveau. De constitutionele verdragen van de Unie hebben een gemengd karakter, ze behelzen de overdracht van bevoegdheden van het federale niveau naar E.U.-niveau en de overdracht van bevoegdheden van de deelstaten naar E.U.-niveau.⁷⁸

Wanneer de overdracht van bevoegdheden van de deelstaten naar de Unie gebeurd is, zal de Unie de bevoegdheden uitoefenen via haar eigen instellingen. Deze instellingen bestaan uit personen die onafhankelijk zijn van de lidstaten zoals in de Commissie en het Parlement maar ook uit vertegenwoordigers van de lidstaten zoals de Raad. Deze tweedeling is er omdat de E.U. gezien wordt als zowel een internationaal als supranationaal orgaan. Deze situatie van *regional blindness* of *Landesblindheit* heeft er lange tijd voor gezorgd dat de regeringen van de lidstaten, vertegenwoordigd in de Raad door hun ministers, de hoofdrolspelers waren in de besluitvorming binnen de Unie (toen nog Europese Gemeenschap).⁷⁹

De deelstaten zijn een deel van de lidstaat waardoor zij ook gebonden zijn door de Verdragen. De Unie kan maatregelen opleggen aan de deelstaten en binnen hun bevoegdheid moeten de deelstaten richtlijnen uitvoeren. Elke lidstaat mag zelf beslissen hoe ze haar bevoegdheden intern verdeelt en de richtlijnen uitgevoerd worden op deelstatelijk niveau, zolang dit correct gebeurt.⁸⁰

Naast de overdracht van bevoegdheden vanuit de lidstaten naar de Unie, is er voor deze laatste ook nog altijd de mogelijkheid om gebruiken te maken van de flexibiliteitsclausule. De Unie kan hierdoor optreden wanneer dit nodig is binnen het kader van het beleid uitgewerkt in de Verdragen om één van de doelstellingen uit de Verdragen te bereiken maar de bevoegdheid die de Unie hiervoor nodig heeft niet in de Verdragen opgenomen zijn. De Raad moet dan unaniem beslissen om de nodige maatregelen te nemen, dit op voordracht van de Commissie en na goedkeuring van het Europees Parlement.⁸¹

⁷⁷ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. D BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 299-301.

⁷⁸ A. DE BECKER, "Belgium: The State and the Sub-State Entities Are Equal, But Is the State Sometimes Still More Equal Than the Others?" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 259.

⁷⁹ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 298.

⁸⁰ HvJ 10 november 1992, nr. C-156/91, EU:C:1992:423, 'Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH', nr. 23.

⁸¹ Art. 352 VWEU

De overdracht van bevoegdheden aan de Unie kan daarnaast echter ook gezien worden als het overdragen van een deel van de soevereiniteit van de lidstaten.⁸² Er is ook nog een keerzijde aan de medaille bij de overdracht van bevoegdheden aan de Unie. Het is vaak zo dat bevoegdheden van de deelstaten overgedragen worden naar het supranationaal niveau, *in casu* de Unie, die in de nationale grondwet en andere wetgeving toebehoren aan de deelstaten maar uiteindelijk uitgeoefend worden door de instellingen van de Unie in Brussel. Hierdoor is het mogelijk dat het dan opnieuw de centrale (federale) regeringen van de lidstaten zijn die samen met de instellingen van de Unie instaan voor de uitvoering terwijl de nationale wetgeving dit net wil vermijden.⁸³

Veel bevoegdheden die nationaal geheel of gedeeltelijk onder de bevoegdheid van de deelstaten vallen, worden overgedragen naar de Unie en dat kan ervoor zorgen dat het evenwicht zoals omschreven in de grondwet van de lidstaten, tussen de deelstaten en de staat, verandert. Op dit moment zijn nog altijd de staten lid van de Unie en niet de deelstaten ook al gaat de integratie in de Unie verder.⁸⁴

Binnen de Unie treedt het Hof van Justitie op, als grondwettelijk hof, wanneer een bevoegdheid overschreden wordt door de Unie of een lidstaat. Het Hof treedt dus enkel op wanneer er een verticale overschrijding is en de lidstaat of de Unie dit aanklaagt voor het Hof en aangeeft dat het gaat om een gebrek aan bevoegdheid van de entiteit die gehandeld heeft.⁸⁵ Dit kan zeker ook als een bewijs gezien worden dat de Unie wel degelijk een federale entiteit is, naast de reeds aangehaalde eigenschappen in de inleiding, aangezien dergelijke bevoegdheidsconflicten enkel kunnen bestaan wanneer er bevoegdheden overgedragen zijn naar een ander niveau.

b. Exclusieve en niet-exclusieve bevoegdheden

In het VWEU worden de beginselen en doelstellingen uit het VEU verder uitgewerkt. Titel I van deel 1 van het VWEU geeft de verschillende categorieën van bevoegdheden van de Unie weer. Vooral artikel 2 en 3 van het VWEU zijn van belang in het kader van internationale betrekkingen en federalisme binnen de Unie. In artikel 2 VWEU staan de exclusieve⁸⁶ en gedeelde⁸⁷ bevoegdheden beschreven met daarnaast ook de bevoegdheden in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid met daarin ook het defensiebeleid⁸⁸. Artikel 2, paragraaf 1 VWEU stelt dat wanneer de Verdragen een exclusieve bevoegdheid toewijzen aan de Unie, enkel de Unie bindende maatregelen mag aannemen en wetgevend mag optreden. De lidstaten mogen enkel en alleen optreden wanneer de Unie hen gemachtigd heeft dit te doen. Artikel 3 VWEU geeft weer in

⁸² R. SCHÜTZE, "On Federal Ground: the European Union as an (Inter)national Phenomenon", *Common Market Law Review* 2009, 1072.

⁸³ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 298.

⁸⁴ K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL en R. BRAY (eds.), *Constitutional Law of the European Union*, Londen, Sweet en Maxwell, 2005, 520-531.

⁸⁵ M. CLAES en M. DE VISSER, "The Court of Justice as a Federal Constitutional Court: A Comparative Perspective" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 99.

⁸⁶ Art. 2, §1 VWEU

⁸⁷ Art. 2, §2 VWEU

⁸⁸ Art. 2, §4 VWEU

welke domeinen de Unie exclusief bevoegd is, de eerste paragraaf geeft vijf domeinen weer vooral gelinkt aan economische belangen van de Unie. Paragraaf 2 van artikel 3 VWEU is de codificatie van wat in *ERTA* en *Open Skies* beslist werd door het Hof en stelt dat de Unie exclusief bevoegd is voor het afsluiten van internationale overeenkomsten als dit opgenomen is in een wetgevingshandeling van de Unie, wanneer het noodzakelijk is voor de Unie om haar interne bevoegdheid uit te oefenen of indien de afsluiting gevolgen kan hebben voor de gemeenschappelijke regels of de strekking hiervan kan wijzigen. Paragraaf 2 van artikel 3 VWEU is belangrijk in het kader van de internationale betrekkingen van de Unie. De Unie verkrijgt de exclusieve externe bevoegdheid om internationale verdragen af te sluiten terwijl de lidstaten afzonderlijk dergelijke overeenkomsten niet mogen afsluiten of een juridisch bindende wetshandeling aannemen of uitwerken. Ook om interne bevoegdheden uit te voeren mag de Unie internationale overeenkomsten aangaan waarvoor ze dan exclusief bevoegd zijn ook al is de interne bevoegdheid wel een gedeelde bevoegdheid of een gebied waar de Unie enkel kan coördineren, ondersteunen of aanvullen. Als de Unie haar interne bevoegdheid heeft uitgeoefend, zal ze op dat vlak dus een exclusieve externe bevoegdheid hebben.⁸⁹

Om het belang van artikel 3, paragraaf 2 VWEU volledig te begrijpen is het belangrijk om terug te kijken naar de periode voor het Verdrag van Lissabon en dan vooral de rechtspraak van het Hof. Het Hof had reeds sinds enige tijd aangenomen dat de Gemeenschap (Unie) bevoegd was om internationale overeenkomsten af te sluiten om haar interne bevoegdheid te kunnen uitvoeren zelfs als ze niet over een expliciete externe bevoegdheid beschikte. In *Kramer* stelde het Hof dat de verdragsbepalingen die expliciet bevoegdheid toekenden op intern vlak er impliciet voor zorgden dat verdragen opgesteld konden worden over die materie terwijl in *ERTA* het Hof zei dat de interne regels wel degelijk moesten aangenomen worden.⁹⁰ De vraag of deze bevoegdheid al dan niet exclusief was stond los van het feit of de bevoegdheid bestond of niet, een impliciete externe bevoegdheid kon exclusief of gedeeld zijn maar welke criteria hiervoor gehanteerd moesten worden was onduidelijk. Het Hof benadrukt in Advies 1/03 dat de Unie beschikt over toegewezen bevoegdheden en dat een exclusieve bevoegdheid die niet expliciet is toegewezen aan de Unie door de Verdragen een grond moet hebben in een conclusie die voortkomt uit de analyse van de relatie tussen de overeenkomst voorhanden en het recht van de Gemeenschap (Unie) en dat die overeenkomst het recht kan aantasten. Hierbij is het nodig om niet alleen het huidige recht in rekening te brengen maar ook de evolutie die het recht doormaakt voor zover dit voorzienbaar is.⁹¹ In de *ERTA*-rechtspraak van het Europees Hof van Justitie die later nog verfijnd werd in de *Open Skies* zaken, waarin de Commissie tegen een aantal lidstaten een procedure instelde wegens een schending van de Verdragen door bilaterale akkoorden te sluiten met de V.S. voor het openstellen van het luchtruim van de lidstaten terwijl dit een exclusieve externe bevoegdheid van de Unie was, werd er wel ingegaan op de exclusiviteit van deze bevoegdheden in lijn met wat ook reeds in

⁸⁹ P. CRAIG en G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 82.

⁹⁰ HvJ 31 maart 1971, nr. 22/70, EU:C:1971:32, 'ERTA'; HvJ 14 juli 1976, nr. 3, 4 en 6/76, EU:C:1976:114, 'Kramer'; Advies 2/91 van het Hof van Justitie van 19 maart 1993 uitgebracht krachtens artikel 228, lid 1 EEG-Verdrag, EU:C:1993:106; Advies 2/94 van het Hof van Justitie van 28 maart 1996 uitgebracht krachtens artikel 228, lid 6 EG-Verdrag, EU:C:1996:140.

⁹¹ Advies 1/03 van het Hof van Justitie van 7 februari 2006 betreffende een verzoek om advies uit hoofde van artikel 300, lid 6 EG-Verdrag, EU:C:2006:81; P. CRAIG en G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 80.

ERTA⁹² beslist was. De manier waarop externe exclusieve bevoegdheden verkregen werden is het resultaat van het feit dat de lidstaten geen internationale overeenkomsten mogen aangaan buiten het kader van de instellingen van de Unie als de verplichtingen vallen binnen de gemeenschappelijke regels of een materie die grotendeels door die regels bepaald wordt, zelfs als die gemeenschappelijke regels en de verplichtingen aangegaan door de lidstaat niet tegenstrijdig zijn aan mekaar. Als de Unie in een bepaalde materie volledige harmonisatie bereikt, krijgen ze een externe exclusieve bevoegdheid in die materie zelfs als er geen wettelijke grondslag is die de instellingen laat onderhandelen met derde staten. Dit is zo omdat de gemeenschappelijke regels kunnen beïnvloed worden als de lidstaten nog altijd de bevoegdheid zouden hebben om te onderhandelen met derde landen zoals naar voor komt in de ERTA-rechtspraak.⁹³ De exclusiviteit van de externe bevoegdheden van de Unie heeft volgens de rechtspraak van het Hof twee grote gevolgen. Het eerste gevolg is wanneer de externe bevoegdheid in een bepaalde materie exclusief is de lidstaten niet meer het recht hebben om zowel individueel als collectief verplichtingen aan te gaan met derde landen.⁹⁴ Het tweede gevolg is wanneer de externe bevoegdheid van de Unie exclusief is, de lidstaten niet langer actie mogen ondernemen zowel individueel of in groep omdat ze door deze actie de Unie bezwaren met verplichtingen die de Unie moet nakomen omdat deze onder de bevoegdheid van de Unie vallen en niet langer onder de nationale soevereiniteit van de lidstaten.⁹⁵ De lidstaat mag de exclusieve bevoegdheid van de Unie niet beperken maar moet loyaal samenwerken met de Unie om de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie mogelijk te maken.⁹⁶ Door de interpretatie van het Hof waarin het een brede uitleg gaf aan de impliciete bevoegdheden ontstond het principe van parallelisme tussen de interne en externe bevoegdheden van de Unie.⁹⁷

Binnen de Unie wordt de term concurrerende bevoegdheden gebruikt voor veel verschillende manieren waarop staten en deelstaten zich tot mekaar verhouden in verband met de bevoegdheidsverdeling. In het algemeen gaat het om een situatie waarbij er een overlap is bij het uitoefenen van een bevoegdheid door de nationale overheid en het uitoefenen van een gelijkaardige bevoegdheid door een deelstaat. De invulling van het begrip gaat dus uit van hoe de situatie in de lidstaat geregeld is en niet vanuit een algemene definitie binnen de Unie.⁹⁸

In artikel 2, paragraaf 2 VWEU en artikel 4 VWEU staan de gedeelde bevoegdheden die de Unie deelt met de lidstaten. De lidstaten oefenen deze bevoegdheden uit zolang de Unie dit niet heeft

⁹² Dit arrest handelt ook over een aangelegenheid die met transport te maken heeft, zoals de Open Skies-zaken, namelijk het internationaal vervoer over de weg van goederen met vrachtwagens waarover enkele Europese landen een overeenkomst hadden afgesloten. De Commissie verzocht het Hof om het ERTA nietig te verklaren in een zaak tegen de Raad.

⁹³ HvJ 5 november 2002, nr. C-467/98, EU:C:2002:625, 'Commissie v Denemarken', §82-84; HvJ 5 november 2002, nr. C-476/98, EU:C:2002:631, 'Commissie v Duitsland', §108-110; G. DE BAERE en K. GUTMAN, "Federalism and International Relations in the EU and the US" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 150.

⁹⁴ HvJ 31 maart 1971, nr. 22/70, EU:C:1971:32, 'ERTA', §17.

⁹⁵ Uitspraak 1/78 van het Hof van Justitie van 14 november 1978 krachtens artikel 103, derde alinea EGA-verdrag, §32.

⁹⁶ G. DE BAERE en K. GUTMAN, "Federalism and International Relations in the EU and the US" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 151.

⁹⁷ P. CRAIG en G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 302.

⁹⁸ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 306.

gedaan of ermee stopt. Het subsidiariteitsprincipe speelt een belangrijke rol bij de gedeelde bevoegdheden en biedt voldoende houvast voor alle actoren die gebruik maken van deze bevoegdheden zolang ze toegepast worden in een federaal model van samenwerking en niet in een competitieve sfeer.⁹⁹ Als dit toch zou gebeuren in een competitieve sfeer bestaat de mogelijkheid dat het aandeel van de lidstaten in de gedeelde bevoegdheden daalt omdat zij niet meer mogen optreden wanneer de Unie dit reeds heeft gedaan. Dit zal echter enkel het geval zijn wanneer de Unie ook effectief haar bevoegdheid uitoefent waardoor het nodig is om de juiste grenzen van de bevoegdheden van de Unie te bepalen binnen de gedeelde bevoegdheden. De lidstaten kunnen wel nog hun bevoegdheden uitoefenen die buiten de materie liggen waarin de Unie haar bevoegdheid heeft gebruikt. De Unie kan nationale wetgeving harmoniseren, ze kan een verordening opstellen of ze kan aan minimumharmonisatie doen. Dus als de Unie slechts een minimumharmonisatie doorvoert, kunnen de lidstaten nog altijd verdere stappen ondernemen op dat vlak. Dit punt werd nog eens duidelijk gemaakt door de aanname van een protocol bij de Verdragen dat stelt dat wanneer de Unie optreedt in een bepaalde materie de regeling enkel geldt voor die materie en de lidstaten op andere gebieden wel nog mogen optreden.¹⁰⁰ Wanneer de Unie stopt met het uitoefenen van haar bevoegdheid mogen de lidstaten opnieuw hun bevoegdheid uitoefenen in die materie.¹⁰¹

Naast de gedeelde bevoegdheden bestaat er nog een tweede vorm van niet-exclusieve bevoegdheden namelijk de parallelle bevoegdheden. Zelfs als er een wetgevingshandeling van de Unie zou zijn dan zou een bevoegdheid opgenomen in artikel 4 nog altijd niet exclusief zijn aangezien dit artikel bepaalt dat de uitoefening van de bevoegdheid van de lidstaten niet belet mag worden door de uitoefening van een bevoegdheid van de Unie in deze materie. Vooral de bevoegdheden uit artikel 4, paragrafen 3 en 4 VWEU kunnen gezien worden als parallelle bevoegdheden waarin zowel de Unie als de lidstaten hun eigen bevoegdheid kunnen uitoefenen zonder dat ze mekaar kunnen verhinderen die bevoegdheid uit te oefenen. Wanneer de Unie een verplichting aangaat die een parallelle bevoegdheid inhoudt, zal deze geen invloed hebben op de rechten en verplichtingen van de lidstaten.¹⁰² Een voorbeeld van parallelle bevoegdheden is ontwikkelingssamenwerking waarbij de Unie en lidstaten, elk in het kader van hun eigen bevoegdheden, samenwerken met derde landen en internationale organisaties. De Unie kan haar bevoegdheid uitoefenen en overeenkomsten afsluiten met de derde landen en internationale organisaties maar zonder echter afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de lidstaten op dit gebied.¹⁰³

⁹⁹ J. BENOÏT, "Autonomous Constitutional Regions in a Federal Europe", in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 243.

¹⁰⁰ Enig artikel Protocol 25 betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden van 13 december 2007, *Pb.C.* 115, 9 mei 2008.

¹⁰¹ P. CRAIG en G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 84-85.

¹⁰² Art. 4 VWEU; voorbeelden van de gebieden waarin gedeelde bevoegdheden bestaan zijn de interne markt, het sociaal beleid, landbouw en visserij, milieu, onderzoek en technologische ontwikkeling, de ruimte, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp; A. ROSAS, "The European Union and Mixed Agreements" in A. DASHWOOD en C. HILLION (eds.), *The General Law of EC External Relations*, Londen, Sweet & Maxwell, 2000, 203.

¹⁰³ Art. 209, §2 juncto 211 VWEU; G. DE BAERE en K. GUTMAN, "Federalism and International Relations in the EU and the US" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 146.

D. Soevereiniteit

Buitenlands beleid wordt bepaald door de wet en is dus een deel van het constitutioneel bestel van een staat. Wanneer het om een federale staat gaat, wordt het echter iets ingewikkelder in verband met welk niveau bevoegd is voor het buitenlands beleid. In dit kader wordt vaak gegrepen naar het concept soevereiniteit aangezien diegene die soeverein is van die niveaus dan ook wel zal instaan voor het buitenlands beleid aangezien dit nauw samenhangt met soevereiniteit en misschien wel gezien kan worden als een basiseigenschap om soevereiniteit te claimen.¹⁰⁴

Federale entiteiten zijn gebaseerd op een internationaal verdrag dat er voor zorgt dat elke lidstaat haar soevereiniteit behoudt.¹⁰⁵ Nationale soevereiniteit speelde een belangrijke rol in het ontstaan van de Belgische Grondwet en veel andere grondwetgevende teksten in Europa opgesteld in de 19^e eeuw.¹⁰⁶ Het concept nationale soevereiniteit is gelinkt aan het concept natie(staat) en komt in de Belgische Grondwet tot uiting in artikel 33: "Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald".¹⁰⁷

Dit is echter niet evident aangezien blijkt uit de rechtspraak in het arrest *Le Ski* van het Hof van Cassatie dat de nationale en deelstatelijke overheden een deel van hun soevereiniteit hebben moeten afstaan aan het supranationaal niveau. Het Hof oordeelde dat wanneer er een conflict is tussen een nationale norm en een internationale norm met directe werking in het nationale rechtsbestel, deze internationale norm voorrang heeft op de nationale norm. Dit vloeit voort uit het internationaal recht zelf. De verdragen die het recht van de E.U. hebben geschapen, hebben een nieuwe rechtsorde gecreëerd waarin de lidstaten de uitoefening van hun soevereine bevoegdheden hebben overgedragen in de materie die opgenomen is in die verdragen. Het Hof erkent dus de overdracht van soevereiniteit en daarmee dus de voorrang van zowel primair als secundair EU-recht.¹⁰⁸

De groei en ontplooiing van zowel de institutionele en procedurele systemen van de Europese Unie hebben gezorgd voor een grote uitdaging voor de lidstaten. Sinds de oprichting van de EGKS werd het feit dat de beslissingen binnen de gemeenschap unaniem genomen moesten worden gezien als een manier om de soevereiniteit te respecteren, tegelijkertijd zorgde dit ervoor dat de gemeenschap haar supranationaal karakter kreeg.¹⁰⁹ Het feit dat soevereiniteit in absolute termen wordt uitgedrukt zorgt ervoor dat elke nuance in dat verband moeilijk is. Gemengde of samengestelde structuren kunnen niet werken en er bestaan dus ook maar twee ideale categorieën namelijk de unie van staten als een confederatie van staten of de federale staat.¹¹⁰ Het onvermogen om gedeelde of verdeelde soevereiniteit aan te nemen zorgde ervoor dat de Europese

¹⁰⁴ T. VERELLEN, "What to Do with Sovereignty?", *Jura Falconis* 2010-2011, 417; O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, Parijs, Presses universitaires de France, 2007, 280.

¹⁰⁵ R. SCHÜTZE, "On Federal Ground: the European Union as an (Inter)national Phenomenon", *Common Market Law Review* 2009, 1069.

¹⁰⁶ K. RIMANQUE, *De Grondwet: toelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 106.

¹⁰⁷ M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2001, 102.

¹⁰⁸ Cass. 27 mei 1971, 'Smeerkaas arrest', *Pas.* 1971, I, 886.

¹⁰⁹ R. SCHÜTZE, "On Federal Ground: the European Union as an (Inter)national Phenomenon", *Common Market Law Review* 2009, 1072.

¹¹⁰ R. SCHÜTZE, "On Federal Ground: the European Union as an (Inter)national Phenomenon", *Common Market Law Review* 2009, 1089.

traditie blind bleef voor federale entiteiten of een gelaagd regime tussen volkeren, staten en grondwetten. Het lijkt erop dat men op Europees niveau lange tijd niet wilde inzien dat het mogelijk was dat meerdere volkeren binnen een federale entiteit kunnen samenleven zoals dit in alle federale entiteiten is. De nationaliteit van iemand in een federale entiteit is altijd tweeledig, zowel van het overkoepelende federale deel als van de deelstaat waartoe men behoort. Deze tweedeling is nodig om te kunnen spreken van een federale entiteit.¹¹¹

Het lijkt er echter op dat het *sui generis* karakter van de Unie de twee ideale categorieën, confederatie of federale staat, doorbreekt en op haar eigen manier de soevereiniteit van de lidstaten waarborgt terwijl ze er toch een miniem deel van overneemt. De Europese integratie is een voortdurende zoektocht naar het evenwicht tussen het behoud van soevereiniteit en het uit handen geven van bevoegdheden aan de Unie door de lidstaten. De grote verscheidenheid aan bevoegdheden die de Unie nu heeft na verschillende hervormingen werkt dit proces zeker in de hand en maakt die evenwichtsoefening niet simpeler voor de lidstaten.¹¹² Door een Unie te creëren met eigen instellingen, rechtspersoonlijkheid, eigen wetgeving en eigen vertegenwoordiging op internationaal vlak die daarnaast beschikt over eigen bevoegdheden haar toegewezen door de lidstaten zorgt ervoor dat de soevereiniteit van de lidstaten ingeperkt wordt omdat de lidstaten en hun inwoners gebonden zijn door de Europese wetgeving.¹¹³ Veel lidstaten proberen dit op te vangen en zo is er in België sinds 1985 een Adviescomité voor Europese aangelegenheden binnen het federaal parlement.¹¹⁴

Er is dus niet enkel een overdracht van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie maar daarmee gepaard ook een overdracht van soevereiniteit van de lidstaten naar de Unie. Wanneer soevereiniteit op een niveau verdwijnt of vermindert zal die op een ander niveau verschijnen of vermeederen. Dit andere niveau zou idealiter de E.U. moeten zijn maar door het feit dat de Unie de rol van soevereiniteit, om zichzelf een democratische legitimiteit te verschaffen, niet wil inzien zijn het in vele gevallen de deelstaten geweest die de soevereiniteit overnamen.¹¹⁵ Op dit vlak is er enige verandering gekomen sinds het Verdrag van Lissabon maar er is nog een lange weg te gaan om de rol die soevereiniteit heeft binnen de E.U. als federale entiteit volledig te begrijpen en te benutten, "om een volk te worden met een eigen politieke identiteit"¹¹⁶ en dus meer dan een federatie van staten.

¹¹¹ O. BEAUD, "The Question of Nationality Within a Federation: a Neglected Issue in Nationality Law" in R. HANSEN en P. WEIL (eds.), *Dual Nationality, Social Rights, and Federal Citizenship in the U.S. and Europe*, New York, Berghahn Books, 2002, 317-320.

¹¹² J. MITTAG en W. WESSELS, "The One and the Fifteen? The Member States Between Procedural Adaptation and Structural Revolution" in W. WESSELS, A. MAURER en J. MITTAG (eds.), *Fifteen Into One? The European Union and its Member States*, Manchester, Manchester University Press, 2003, 413.

¹¹³ R. SCHÜTZE, "On Federal Ground: the European Union as an (Inter)national Phenomenon", *Common Market Law Review* 2009, 1075.

¹¹⁴ C. FRANCK, H. LECLERCQ en C. VANDEVIEVERE, "Belgium: Europeanisation and Belgian federalism" in W. WESSELS, A. MAURER en J. MITTAG (eds.), *Fifteen Into One? The European Union and its Member States*, Manchester, Manchester University Press, 2003, 80.

¹¹⁵ P. KAHN, "The Question of Sovereignty", *Stanford Journal of International Law* 2004, 278; T. VERELLEN, "What to do with Sovereignty", *Jura Falconis* 2010-2011, 427.

¹¹⁶ T. VERELLEN, "What to do with Sovereignty", *Jura Falconis* 2010-2011, 428.

III. Internationale betrekkingen

Internationale betrekkingen zijn een verzamelnaam voor de betrokkenheid en handelingen met andere naties en entiteiten door een bepaalde entiteit in een internationale setting binnen het wettelijk kader dat bestaat in deze entiteit.¹¹⁷ Afhankelijk van het kader waarin de internationale betrekkingen zich afspelen krijgen ze verschillende benamingen (buitenlands beleid, externe betrekkingen, extern optreden, buitenlandse zaken) maar binnen dit werk zal de overkoepelende term gebruikt worden om verwarring te vermijden en de vergelijking tussen de Unie en België niet ingewikkeld en versnipperd te maken. Internationale betrekkingen worden in de wereld waarin we leven meer en meer belangrijk. Een land kan bijna niet meer op zichzelf bestaan zonder import van goederen, *know how* en arbeiders uit andere landen. Die economische belangen spelen een rol om samen te werken zoals bij het ontstaan van de Europese Unie. Globalisme speelt hierin een belangrijke rol, nationalistes minimaliseren de rol hiervan. Ze stellen dat de evolutie in verband met internationale betrekkingen een natuurlijke uitdaging is voor de gevestigde waarden. De revisionistische strekking daarentegen stelt dat deelstaten die zich afzonderen of afscheuren van het federale niveau zich hiermee ook afzetten tegen internationale beperkingen.¹¹⁸ Er zijn verschillende belangen die spelen wanneer het gaat over internationale betrekkingen; er zijn militaire belangen zoals bij de oprichting van de NAVO die een rol spelen maar tegenwoordig zijn ook sociaal-maatschappelijke belangen meer en meer op de voorgrond getreden om samen te werken op verschillende niveaus. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de deelstaten vaak korter bij hun burgers staan dan nationale of supranationale overheden. Deze evolutie is nog versterkt de afgelopen jaren en daardoor is het belangrijk om de lokale banden aan te halen en te benutten.¹¹⁹

A. Internationale betrekkingen vanuit Belgisch perspectief

België is ontstaan als een unitaire staat zonder decentralisatie. Gemeenten en provincies konden beslissingen nemen op hun niveau maar enkel onder toezicht van de nationale overheid die hun beslissingen kon omkeren. De koning, de regering en het parlement hadden alle politieke macht in het land. Internationale betrekkingen waren een aangelegenheid die volledig aan de nationale overheid toekwam en die vaak naar zich toe getrokken werden door de monarchie. De Belgische koningen zagen internationale betrekkingen als hun persoonlijke aangelegenheid waarbij het parlement weinig tot geen controle kon uitoefenen. Dit beeld verandert na de Tweede Wereldoorlog en nog meer na de hervormingen die er toe leiden dat België een federale staat werd.¹²⁰

In België zijn internationale betrekkingen een bevoegdheid van de federale overheid maar ook de deelstaten spelen hierin een rol. Zeker vanaf de staatshervorming in 1993 werden de internationale betrekkingen ook een bevoegdheid van de deelstaten door gebruik te maken van het principe van *in foro interno et in foro externo*. Vanaf dat moment kan het beleidsniveau dat instaat

¹¹⁷ G. DE BAERE en K. GUTMAN, "Federalism and International Relations in the EU and the US" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 135-136.

¹¹⁸ P.J. SPIRO, "Contextual Determinism and Foreign Relations Federalism" *Chicago Journal of International Law* 2001, 363, 364-365.

¹¹⁹ M.S. GREVE, "Federalism Values and Foreign Relations", *Chicago Journal of International Law* 2001, 355.

¹²⁰ E. WITTE, J. CRAEYBECKX en A. MEYNEN, *Politieke geschiedenis van België: Van 1830 tot heden*, Brussel, VUBPress, 2009, 21.

voor die bevoegdheid op nationaal niveau ook internationaal optreden in verband met die bevoegdheid. De internationale betrekkingen van de deelstaten zorgden voor een probleem voor de federale staat waarover veel gedebatteerd is. Als de internationale betrekkingen onder de bevoegdheid van het federale niveau waren gebleven, zouden de bevoegdheden van de deelstaten uitgehouden worden door het afsluiten van internationale overeenkomsten, zoals bijvoorbeeld verdragen, en het voeren van een bepaald supranationaal beleid door de federale overheid. Het feit dat deelstaten externe bevoegdheden kregen zou ervoor kunnen gezorgd hebben dat de deelstaten zich nog meer gingen afzetten tegen het federale niveau en zo de cohesie en eenheid binnen België zouden ondermijnen. Het was ook niet helemaal duidelijk of de supranationale instellingen met de deelstaten zouden onderhandelen over bepaalde aangelegenheden in plaats van met het federale niveau die onderhandelingen te voeren. Dit blijkt goed mee te vallen waardoor de verzuchtingen en zorgen uitgedrukt rond de overdracht van de bevoegdheden naar de deelstaten samen met de externe aspecten ervan vlot verlopen op dit moment. Het is echter niet gemakkelijk om een evenwicht te vinden tussen het uitbouwen van onafhankelijke deelentiteiten en de realiteit van sociale afhankelijkheid tussen deze deelentiteiten is niet gemakkelijk te vinden, al zeker niet op het vlak van internationale betrekkingen. De deelentiteiten willen zoveel mogelijk externe bevoegdheden om hun autonomie te onderstrepen maar moeten in praktijk heel vaak samenwerken en rekening houden met de federale overheid maar ook met mekaar.¹²¹

Deelstaten die kunnen terugvallen op een sterke identiteit waren de eersten die hun internationale betrekkingen ontwikkeld hebben. Hiermee trachten ze hun identiteit verder uit te bouwen buiten de eigen staat. Een voorbeeld hiervan is de toenadering van Vlaanderen naar Nederland op het vlak van taal, zustersteden en cultuur om zo externe erkenning te verkrijgen.¹²²

Het is mogelijk dat de Belgische staat en dus de federale overheid zich moet verantwoorden voor de inbreuk op het EU-recht door een deelstaat of voor een bevoegdheid die volledig toebehoort aan een deelstaat ook al heeft de federale overheid er geen controle over. Het vervullen van verplichtingen ten aanzien van de E.U. en dus het implementeren en uitvoeren van wetgeving of beslissingen vanuit het Europees niveau is de taak van de lidstaten. In principe zijn er in het Belgisch institutioneel bestel enkel exclusieve bevoegdheden en dit gecombineerd met het principe *in foro interno et in foro externo* leidt ertoe dat de gemeenschappen en gewesten het EU-recht zelf moeten uitvoeren en implementeren, via hun eigen instellingen binnen het kader van hun exclusieve bevoegdheden. Wanneer de federale overheid aansprakelijk gehouden wordt kan ze gebruik maken van een substitutiemechanisme om haar aansprakelijkheid aan te pakken. Wanneer België veroordeeld wordt door het Europees Hof van Justitie kan de federale overheid zich in de plaats stellen van de deelstaat en actie ondernemen om te voldoen aan de eisen van het EU-recht en de uitspraak van het Hof. Hierbij staan principes als loyale coöperatie, federale loyaliteit, wederzijds respect, respect voor de autonomie van de deelstaten en proportionaliteit hoog aangeschreven. Er is nog geen gebruik gemaakt van deze procedure aangezien de politieke

¹²¹ M.T. JANS en P. STOUTHUYSEN, "Federal Regions and External Relations: The Belgian Case", *The International Spectator: Italian journal of International Affairs* 2007, 213-214.

¹²² M.T. JANS en P. STOUTHUYSEN, "Federal Regions and External Relations: The Belgian Case", *The International Spectator: Italian journal of International Affairs* 2007, 211.

gevolgen aanzienlijk zijn en daarnaast ook de zware voorwaarden om deze op te starten het ingewikkeld maken.¹²³

B. Verdragsrechtelijke bevoegdheid van de Belgische deelstaten

Art. 3 van het Weens Verdragenverdrag erkent niet enkel staten als verdragsluitende subjecten maar ook overige volkenrechtssubjecten, zoals internationale organisaties en deelstaten, als bevoegd om internationale overeenkomsten aan te gaan. Het verdrag stelt letterlijk dat: "Het feit dat dit Verdrag noch op internationale overeenkomsten gesloten tussen staten en andere subjecten van volkenrecht, noch op niet in geschifte tot stand gebrachte internationale overeenkomsten van toepassing is, doet geen afbreuk aan: a) de rechtskracht van zodanige overeenkomsten, b) de toepassing op deze overeenkomsten van alle in dit Verdrag vastgestelde regels waarin zij onafhankelijk van dit Verdrag krachtens het volkenrecht zouden zijn onderworpen, c) de toepassing van dit Verdrag op de betrekkingen tussen staten, geregeld door internationale overeenkomsten waarbij andere subjecten van volkenrecht eveneens partij zijn".¹²⁴

Deze erkenning is echter niet voldoende voor de deelstaten om verdragsrechtelijke bevoegdheid te verkrijgen. Er zijn enkele vereisten namelijk dat de verdragsluitende bevoegdheid grondwettelijk erkend is en daarnaast de erkenning van de deelstaat als verdragsluitend door andere subjecten van internationaal recht. Dit laatste is het geval aangezien de Belgische deelstaten erkend worden en verdragen afsluiten met buitenlandse staten en internationale organisaties, dit is een belangrijke erkenning voor de deelstaten. De grondwettelijke erkenning van de verdragsrechtelijke bevoegdheid kwam er na de vele staats Hervormingen in België, namelijk in artikel 167, paragraaf 1 Gw. via het principe *in foro interno et in foro externo*. De deelstaten zijn niet alleen meer intern bevoegd, maar ook extern voor de buitenlandse dimensie van hun bevoegdheden.¹²⁵

Daarnaast speelt ook artikel 168 Gw. een rol in de verdragsrechtelijke bevoegdheden van de deelstaten maar dan om het federale niveau toch enige bescherming te geven tegen willekeur van de deelstaten in het afsluiten van verdragen. Het artikel beschermt het federale niveau ertegen geconfronteerd te worden met een ondertekend verdrag voor dat de federale regering geconsulteerd werd of het Federaal Parlement geïnformeerd werd over onderhandelingen die moeten leiden tot het afsluiten van een verdrag. Het Parlement moet geïnformeerd worden van bij het begin van de onderhandelingen tot herziening van de verdragen tot oprichting van de E.U. en dit vóór de ondertekening. Hierbij speelt ook artikel 16, paragraaf 1 juncto 2 BWHI een rol aangezien het stelt dat de betrokken parlementen van de deelstaten moeten instemmen met verdragen waarin een materie aan bod komt waarvoor zij bevoegd zijn. Ze moeten vanaf het begin van de onderhandelingen geïnformeerd worden over een aanpassing of herziening van de

¹²³ J. VELAERS, "In foro interno et in foro externo: de internationale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten" in G. GEUDENS en F. JUDO (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Gent, Larcier, 2006, 67.

¹²⁴ Art. 3 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, BS 25 december 1993.

¹²⁵ J. WOUTERS en L. DE SMET, "The Legal Position of Federal States and Their Federated Entities in International Relations-the Case of Belgium", in T. VANDAMME en J. REESTMAN (eds.), *Ambiguity in the Rule of Law. The Interface Between National and International Legal Systems*, Groningen, Europa Law Publishing, 2001, p. 121-162.

verdragen tot oprichting van de E.U. en dit vóór de ondertekening.¹²⁶ Het is dus niet alleen het federale niveau dat bescherming geniet maar ook de deelstaten krijgen deze bescherming wanneer het federale niveau stappen onderneemt om bepaalde verdragen en akten te herzien. Er staat echter geen sanctie in artikel 16 BWHI of artikel 168 Gw. waardoor een inbreuk niet gesanctioneerd kan worden en het mogelijk is dat een deelstaat of het federale niveau toch een bepaald verdrag of akte ratificeert in weerwil van het andere niveau. Een voorbeeld hiervan was de ratificatie van het Verdrag van Lissabon¹²⁷ door het Vlaams Parlement waardoor de informatieplicht uit artikel 16, paragraaf 2 BWHI overtreden werd maar er geen sanctie volgde.¹²⁸

In materies die op Europees vlak beslist worden, worden de beslissingen genomen door een consensus te bereiken tussen de deelstaten onderling of de deelstaten en de federale overheid. Wanneer bijvoorbeeld een beslissing genomen moet worden in de Raad en het gaat om een materie die de bevoegdheid is van meerdere deelstaten dan moeten deze deelstaten daar een consensus over bereiken om hun positie te bepalen binnen de Raad. Wanneer het om gemengde materies gaat waarbij zowel bevoegdheden van de deelstaten als het federale niveau een rol spelen dan moeten alle overheden een consensus bereiken over de positie die ze innemen tijdens de vergadering van de Raad. Wanneer er geen consensus bereikt wordt, zal België zich onthouden tijdens de stemming. Dit kan ervoor zorgen dat het moeilijker is om een gekwalificeerde meerderheid te bereiken aangezien de onthouding negatief zal doorwegen maar daarnaast zal de interne onenigheid ook afstralen op de effectiviteit van het extern beleid van België en het gewicht van het land binnen de Raad.¹²⁹ Het is echter niet mogelijk voor deelstaten om gebruik te maken van de procedure opgenomen in art. 263 VWEU om de nietigverklaring te verkrijgen van een wetgevingshandeling van de Unie voor het Hof van Justitie van de Europese Unie. Enkel wanneer een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie een beroep instelt wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvereisten, schending van verdragen of de uitvoeringsmaatregelen ervan of misbruik van bevoegdheid zal het Hof dit behandelen maar niet als het beroep ingesteld is door een deelstaat.¹³⁰

Bij het Verdrag van Lissabon heeft België een verklaring gevoegd namelijk Verklaring 51. In deze verklaring stelt België dat in overeenstemming met het grondwettelijk recht van het land niet alleen het federale parlement maar ook de parlementen van de deelstaten gezien moeten worden als delen van het nationaal parlementair systeem. De invoering van Protocol nr. 2 bij het VEU maakt de situatie voor de deelstaten op dit vlak complexer aangezien in dit protocol enkel sprake is van de lidstaten en de instellingen van de Unie. Door de verklaring verwacht België dat de Europese Commissie, het Parlement en de Raad hun ontwerpen van wetgevingshandelingen moeten versturen naar de parlementen van de deelstaten aangezien deze deel zijn van de

¹²⁶ A. DE BECKER, "Belgium: The State and the Sub-State Entities Are Equal, But Is the State Sometimes Still More Equal Than the Others?" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 259.

¹²⁷ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 13 december 2007, *Pb.C.* 306, 17 december 2007.

¹²⁸ Ontwerp van decreet houdende instemming met het verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de slotakte, ondertekend in Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* VI.Parl. 2007-2008, nr. 1653/3, 2-5.

¹²⁹ M.T. JANS en P. STOUTHUYSEN, "Federal Regions and External Relations: The Belgian Case", *The International Spectator: Italian journal of International Affairs* 2007, 216.

¹³⁰ Art. 263, § 2 VWEU

nationale parlementen zoals deze aangehaald worden in Protocol nr. 2.¹³¹ Dit valt echter moeilijk te rijmen met de meeste artikelen uit Protocol 2 aangezien daar geen enkele keer sprake is van parlementen van de deelstaten, iets wat niet moet aangezien de verklaring van België stelt dat de parlementen deel zijn van de nationale parlementen. Vooral artikel 6 van Protocol 2 zorgt hier voor problemen aangezien daar wel gesteld wordt dat de nationale parlementen binnen een termijn van acht weken na de datum van toezending van een ontwerp van wetgevingshandeling een gemotiveerd advies kunnen toezenden waarom het ontwerp niet voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Het is dus mogelijk, aangezien Verklaring 51, dat een parlement van een deelstaat in België dergelijke gemotiveerd advies kan verzenden naar een instelling van de Unie. Dit valt moeilijk te rijmen met de manier waarop de Unie gepercipieerd is namelijk dat ze bestaat uit lidstaten en dat de deelstaten niet rechtstreeks lid zijn maar enkel via de lidstaat waartoe ze behoren.¹³² In deze materie speelt het samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 ook een rol aangezien dit akkoord stelt dat de deelstaten België wel mogen vertegenwoordigen voor het Europees Hof van Justitie maar dit is nooit in werking getreden omdat de Grondwet voor Europa nooit in werking is getreden en het samenwerkingsakkoord dat betrekking had op de subsidiariteit en evenredigheid ook niet.¹³³

De Belgische deelstaten hebben veel externe bevoegdheden verworven. Ze kunnen verdragen afsluiten en de Belgische Staat vertegenwoordigen in de Raad van Ministers. Daarnaast hebben ze vertegenwoordigers en attachés in Belgische ambassades die onder de bevoegdheid van hun deelstaat werken. Op dit moment zijn er om en bij de 280 regionale afvaardigingen in Brussel om te lobbyen bij de Europese instellingen en beleidsmakers.¹³⁴

Het feit dat de deelstaten meer en meer invloed krijgen op Europees en internationaal niveau zorgt er voor dat er in België ook meer rekening met hun wordt gehouden bij het nemen van beslissingen. De deelstaten hebben nu directe lijnen met de Europese instellingen en beschikken daardoor over meer *know how*. Hierdoor staan ze sterker ten opzichte van hun nationale overheden bij onderhandelingen over bevoegdheidsoverdrachten aangezien de nationale overheden niet meer beschikken over een monopolie in verband met de communicatie en samenwerking met die supranationale en internationale instellingen. De regio's zijn meer zichtbaar, ze promoten zichzelf beter en kunnen daardoor niet meer genegeerd worden door de nationale overheden.

De deelstaten beschikken over delegaties in derde landen waarin ze speciale interesses hebben. De deelstaten oefenen deze bevoegdheden uit zonder of met weinig controle van het federale niveau, er bestaat geen hiërarchie in dit verband en dat is iets dat voor veel verbijstering zorgt bij internationale waarnemers die kennis maken met de federale structuur in België.¹³⁵ Een Vlaams

¹³¹ Protocol 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van 13 december 2007, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010; A. DE BECKER, "Belgium: The State and the Sub-State Entities Are Equal, but Is the State Sometimes Still More Equal Than the Others?" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 269.

¹³² Art. 6 Protocol 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van 13 december 2007, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010

¹³³ Samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 tussen de Federale Wetgevende kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, *Parl. St.* VI. Parl 2005-2006, nr. 628/1; zie ook voetnoot 72.

¹³⁴ M.T. JANS en P. STOUTHUYSEN, "Federal Regions and External Relations: The Belgian Case", *The International Spectator: Italian journal of International Affairs* 2007, 209.

¹³⁵ D.B. HOLLIS, "An Intersubjective Treaty Power", *Notre Dame Law Review* 2014-2015, 1421.

minister mag echter niet volledig onafhankelijk een verdrag afsluiten. De bevoegdheid om verdragen te sluiten ligt bij de gehele Vlaamse Regering en is niet gedelegeerd naar de individuele leden van de regering.¹³⁶

Na het Sint-Michielsakkoord in 1993 beschikken de deelstaten over de bevoegdheid om verdragen af te sluiten in het kader van een bevoegdheid die ze nationaal uitoefenen en daarnaast kunnen ze ook lid worden van een supranationale instelling maar dit enkel ook met betrekking tot hun bevoegdheden.¹³⁷ Wanneer de deelstaat dus nationaal over die bepaalde materie gaat, mag ze er ook internationaal in optreden en verdragen over afsluiten, daarnaast mogen de deelstaten ook eigen politieke vertegenwoordigers naar het buitenland sturen. Dit geldt ook wanneer een deelstaat of lokale overheid vraagt om een beslissing, gemaakt door een Europese instelling, te laten annuleren. Dit kan enkel wanneer de beslissing direct tot hun gericht is of wanneer dit niet het geval is, ze direct en individueel getroffen worden door de beslissing.¹³⁸ Hier moet een verschil gemaakt worden tussen exclusieve en gemengde verdragen. Er werd gevreesd dat een verdragsrechtelijke bevoegdheid geven aan de deelstaten in België ervoor zou zorgen dat er geen eenheid meer zou zijn in het buitenlands beleid maar dat is niet het geval en de gemeenschappen en gewesten hebben al honderden exclusieve en gemengde verdragen afgesloten zonder grote conflicten over bevoegdheden.

Exclusieve verdragen behandelen een bevoegdheid die uitsluitend bij de deelstaten ligt. Ze sluiten deze verdragen volledig autonoom af en hebben geen voorafgaande toestemming nodig van de federale overheid. De deelstaat moet de federale overheid wel inlichten over het verdrag. De federale overheid kan het afsluiten en de ratificatie van het verdrag opschorten op basis van vier gronden namelijk: als de staat waarmee de deelstaat een verdrag afsluit niet erkend wordt door België, België geen diplomatische banden heeft met die staat, de banden tussen België en die staat verbroken zijn, het verdrag ingaat tegen de supranationale en internationale verplichtingen die België heeft.¹³⁹ Het is dus niet voldoende dat de federale overheid tegen de inhoud van het verdrag is.¹⁴⁰

Gemengde verdragen daarentegen behandelen een materie die raakt aan zowel een federale als aan een deelstatelijke materie. Deze verdragen kunnen enkel afgesloten worden als alle betrokken overheden de tekst van het verdrag goedkeuren. Dit kan ervoor zorgen dat verdragen door acht parlementen goedgekeurd moeten worden wanneer zowel de gewesten, gemeenschappen en het federale niveau hierover moeten beslissen. Dit weerhoudt de deelstaten er echter niet van om verdragen af te sluiten.¹⁴¹ Vlaanderen heeft op dit moment ongeveer zeshonderd verdragen en andere overeenkomsten afgesloten.¹⁴²

¹³⁶ Art. 7, 5° Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, Brussel, 13 juli 2009.

¹³⁷ J. VELAERS, "In foro interno et in foro externo: de internationale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten" in G. GEUDENS en F. JUDO (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Gent, Larcier, 2006, 7.

¹³⁸ HvJ 21 maart 1997, nr. 95/97, EU:C:1997:184, 'Région Wallonne v Commissie' en HvJ 1 oktober 1997, nr. 180/97, EU:C:1997:451, 'Regione Toscana v Commissie'.

¹³⁹ Art. 81 BWHI

¹⁴⁰ M.T. JANS en P. STOUTHUYSEN, "Federal Regions and External Relations: The Belgian Case", *The International Spectator: Italian journal of International Affairs* 2007, 214.

¹⁴¹ M.T. JANS en P. STOUTHUYSEN, "Federal Regions and External Relations: The Belgian Case", *The International Spectator: Italian journal of International Affairs* 2007, 215.

¹⁴² www.vlaanderen.be/int/internationale-verdragsbevoegdheid-vlaanderen (geconsulteerd op 25 april 2016).

Een grotere rol voor de deelstaten bij internationale betrekkingen zorgt ervoor dat de burgers hun lokaal niveau, hun deelstaat meer gaan appreciëren en dit vertaalt zich naar hun normen, interesses en bekommernissen.¹⁴³

C. Internationale betrekkingen in het kader van de E.U.

Artikel 3, paragraaf 5 VEU geeft de waarden weer die belangrijk zijn in de internationale betrekkingen van de Unie. De Unie handhaaft haar waarden en belangen en beschermt haar burgers. De Unie draagt bij tot de vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling van de aarde, solidariteit en wederzijds respect tussen de volkeren, vrije en eerlijke handel, armoedebestrijding en bescherming van mensenrechten en kinderrechten en eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht. In het VWEU is ook een dergelijk algemeen artikel opgenomen dat stelt dat het internationaal optreden van de Unie berust op en wordt uitgevoerd overeenkomstig de beginselen en doelstellingen van de algemene bepalingen uit hoofdstuk 1 van titel V van het VEU.¹⁴⁴

Artikel 21 VEU geeft de algemene bepalingen van de internationale betrekkingen van de Unie weer. De manier waarop de Unie moet optreden, moet staan voor de waarden en beginselen die ten grondslag liggen aan het ontstaan van de Unie, deze beginselen moeten wereldwijd verspreid worden door het extern optreden van de Unie. Bij het extern optreden moet de Unie toezien op de samenhang tussen de verschillende delen van dat optreden en haar beleid op andere vlakken, zowel de hoge vertegenwoordiger, als de Raad en Commissie staan hiervoor in.¹⁴⁵ De internationale betrekkingen die de Unie nu voert zijn veel consistentere en meer coherent en dat zorgt ervoor dat de Unie een sterke positie kan innemen en korter bij de wereldmachten komt qua invloed. Door het gebrek aan militaire slagkracht spelen de internationale betrekkingen van de Unie zich vooral af op economisch, diplomatiek, structureel en politiek niveau en zijn ze minder dwingend van karakter dan bij andere wereldmachten.¹⁴⁶

De E.U. wordt gezien als een *sui generis* supranationale organisatie die weinig van de traditionele middelen heeft om internationale betrekkingen te voeren. De Unie heeft geen eigen leger of kustwacht en laat haar interne diversiteit soms nog iets te veel naar buiten treden bij internationale betrekkingen. Er is op het vlak internationale betrekkingen wel het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid maar ook hier moet de Unie nog altijd onderdoen voor de lidstaten die over meer effectieve slagkracht beschikken. Het Verdrag van Lissabon opgemaakt in 2007 voerde enkele veranderingen door die het beeld dat bestond van de Unie als een supranationale organisatie met weinig slagkracht heeft bijgesteld. Dit had vooral te maken met de complexe structuur van de Unie en de opdeling in drie zuilen. De zuilenstructuur werd verlaten maar de specifieke regeling die geldt voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zorgt er voor dat er voor dat beleid nog altijd een aparte 'zuil' bestaat. Hoofdstuk 2 van Titel V in het VEU is nog altijd vrij vaag over de gedetailleerde en specifieke overdracht van

¹⁴³ M.S. GREVE, "Federalism Values and Foreign Relations", Chicago Journal of International Law 2001, 355.

¹⁴⁴ Art. 205 VWEU

¹⁴⁵ Art. 21 VEU; het gaat hier om democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en ondeelbaarheid van mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van menselijke waardigheid, de beginselen van solidariteit en gelijkheid en de naleving van de beginselen uit het V.N. Handvest en het internationaal recht.

¹⁴⁶ J.S. NYE, *Soft Power, the Means To Success In World Politics*, New York, Public Affairs, 2004, 80.

bevoegdheden naar de Unie op het vlak van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, zeker in vergelijking met de manier waarop het overige deel van de internationale betrekkingen verder uitgewerkt is in het VWEU. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid staat los van de andere bepalingen van de Unie en wordt bepaald door andere regels en procedures. Er is een algemene bepaling in artikel 24, paragraaf 1 VEU dat stelt dat alle gebieden van het buitenlands beleid en vraagstukken in verband met veiligheid met inbegrip van de bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid om tot een gemeenschappelijk beleid te leiden, aan bod komen. De Europese Raad en de Raad zijn de instellingen die de grootste rol uitoefenen binnen dit beleid, de Commissie speelt een secundaire rol en het Parlement heeft een rol als raadgever, er kunnen geen wetgevende handelingen worden vastgesteld, de hoge vertegenwoordiger moet het beleid uitvoeren en het Hof heeft geen jurisdictie over deze bepalingen behalve over artikel 40 VEU en artikel 275 VWEU om de wettigheid van bepaalde regels na te gaan. Artikel 24 VEU wordt aangevuld met artikel 42 VEU dat weergeeft dat het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid een integraal deel is van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid waarbij de Unie operationele capaciteit krijgt en op militaire en civiele middelen kan steunen. Iets wat bij deze twee artikelen opvalt is dat in artikel 24 VEU slechts gesproken wordt van het feit dat de maatregelen "kunnen" leiden tot een gemeenschappelijke defensie terwijl artikel 42 VEU dwingender is en stelt dat dit "zal" leiden tot een gemeenschappelijk defensiebeleid van de Unie. Het is echter niet duidelijk of het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid een gedeelde bevoegdheid is of een exclusieve bevoegdheid. Het beleid is opgenomen in artikel 2, paragraaf 4 VWEU waarin wordt gesteld dat de Unie bevoegd is en er is geen bepaling opgenomen in artikel 4 VWEU zoals wel is gedaan voor ontwikkelingssamenwerking of de ruimte dus kan men stellen dat het een exclusieve bevoegdheid is van de Unie waarin de lidstaten niet kunnen optreden. Artikel 40 VEU bepaalt dat de uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid geen gevolgen heeft voor de toepassing van de procedures en omvang van bevoegdheden van de instellingen voorzien voor de uitoefening van wat opgenomen is in artikelen 3 tot en met 6 VWEU. Hiermee stelt men het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid op gelijke voet met alle andere beleidsdomeinen van de Unie.¹⁴⁷

Het is zo dat de bevoegdheid van de internationale betrekkingen vooral bij de lidstaten lag waardoor er na het Verdrag van Lissabon een kentering is gekomen en de Unie hier meer en meer in te zeggen kreeg en de bevoegdheid naar zich toe trekt. Hierdoor lijkt het op dit moment het best om te spreken van een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten met een groeiende rol voor de Unie.¹⁴⁸ De besluiten die genomen worden in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid kunnen het best gezien worden als beslissingen van internationaal recht die in nauw verband staan met het E.U.-recht omdat ze ook bindend zijn voor de lidstaten en de instellingen van de Unie en aangenomen worden door de Raad als primair besluitorgaan.¹⁴⁹

¹⁴⁷ P. CRAIG en G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 327.

¹⁴⁸ G. DE BAERE en K. GUTMAN, "Federalism and International Relations in the EU and the US" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 141, 165-166.

¹⁴⁹ R. GOSALBO BONO, "Some Reflection on the CFSP Legal Order", *Common Market Law review* 2006, 378.

Een grote verandering sinds het Verdrag van Lissabon is de invoering van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid.¹⁵⁰ Deze positie is niet opgenomen in artikel 13 VEU dus is geen instelling van de E.U. maar wel een belangrijke positie. In het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa werd de functie van EU minister voor buitenlandse zaken ingevoerd maar aangezien de Grondwet er nooit gekomen is en enkele lidstaten de benaming minister te ver vonden gaan en teveel gelijken op de Unie als een staat werd in het Verdrag van Lissabon gekozen voor een hoge vertegenwoordiger.¹⁵¹ De hoge vertegenwoordiger wordt aangeduid door de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid en instemming van de voorzitter van de Commissie en krijgt ook de positie van één van de vicevoorzitters van de Commissie. De bevoegdheid van de hoge vertegenwoordiger ligt erin om het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid uit te voeren en toe te zien op het extern optreden van de Unie, ze vertegenwoordigt de E.U. in aangelegenheden die betrekking hebben op dat beleid en voert dialoog met derde landen en internationale organisaties om het standpunt van de Unie naar voor te brengen. Binnen de Commissie staat de hoge vertegenwoordiger in voor de taken van de Commissie op het vlak van internationale betrekkingen en de coördinatie van andere aspecten van het externe optreden van de Unie. De hoge vertegenwoordiger bundelt drie functies want naast het vicevoorzitterschap in de Commissie en het uitwerken van het buitenlands en veiligheidsbeleid binnen de Raad, zit de hoge vertegenwoordiger ook de Raad Buitenlandse Zaken voor. De hoge vertegenwoordiger en de Raad Buitenlandse Zaken moeten er samen op toezien dat er samenhang is op het vlak van de internationale betrekkingen van de Unie.¹⁵²

De internationale betrekkingen op het niveau van de Unie waren vooral in handen van de Commissie als supranationale organisatie. De Commissie beschikt over diplomatische missies in ongeveer 130 landen die niet tot de Unie behoren, ze vertegenwoordigen de Unie in verschillende internationale organisaties en onderhandelen bij het afsluiten van verdragen.¹⁵³ Nu krijgen echter de Europese Raad en de Raad ook een groot aandeel hierin door het feit dat zij de regels uit het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid moeten uitwerken en de Europese Raad op dat vlak bindende beslissingen kan aannemen naast de niet-bindende strategieën terwijl het Hof dan weer toezicht houdt op de naleving van artikel 40 VEU en de wettigheid van besluiten kan nagaan zoals bepaald in artikel 275, paragraaf 2 VWEU. Daarnaast is de adviesfunctie van het Hof een heel belangrijk instrument in het kader van internationale betrekkingen. Zowel een lidstaat, als het Europees Parlement, als de Raad of Commissie kan om een advies vragen aan het Hof over het feit of een overeenkomst die men wil afsluiten in overeenstemming is met de Verdragen. Als het antwoord van het Hof negatief is, kan het akkoord niet in werking treden tenzij het akkoord aangepast wordt of de Verdragen herzien worden. Het advies van het Hof kan dus zeker gezien worden als bindend voor de instellingen. De rol van het Europees Parlement in de internationale betrekkingen is beperkt, ze spelen een rol bij het afsluiten van internationale overeenkomsten waarin ze advies kunnen geven, ze worden in elke fase van de procedure geïnformeerd en de leden

¹⁵⁰ In 2009 werd Catherine Ashton benoemd als hoge vertegenwoordiger en op dit moment is Federica Mogherini hoge vertegenwoordiger.

¹⁵¹ Art. 18 VEU; P. CRAIG en G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 50.

¹⁵² Art. 16, §6 juncto 18, §1-§4 VEU; art. 27, §2 VEU

¹⁵³ M.T. JANS en P. STOUTHUYSEN, "Federal Regions and External Relations: The Belgian Case", *The International Spectator: Italian journal of International Affairs* 2007, 209.

kunnen observeren tijdens de onderhandelingen waardoor het standpunt van het Parlement meegenomen kan worden.¹⁵⁴ De hoge vertegenwoordiger kan gezien worden als de personificatie van de evolutie waarbij de Commissie en de Europese Raad de uitvoerende macht binnen de Unie delen. Er wordt ook aangehaald dat de driedelige rol van de hoge vertegenwoordiger ervoor kan zorgen dat er tegenstrijdige belangen ontstaan bij deze persoon, dit zelfs door gebruik te maken van artikel 18, paragraaf 4 VEU omdat de loyaleit ten opzichte van de Commissie beperkt is en gelimiteerd door de verantwoordelijkheden van de hoge vertegenwoordiger in de Raad Buitenlandse Zaken en de Europese Raad.¹⁵⁵ Het is echter niet zeker dat de rol van de Commissie hierdoor vermindert want de hoge vertegenwoordiger is vicevoorzitter in de Commissie en deze werkt een strategie uit voor het gemeenschappelijk buitenlands beleid, beslist door de Europese Raad en uitgewerkt door de Raad Buitenlandse Zaken. De invloed van de hoge vertegenwoordiger werkt natuurlijk in twee richtingen waardoor de strategische focus van de Europese Raad een impact zal hebben op de manier waarop de hoge vertegenwoordiger haar verantwoordelijkheid draagt binnen de Commissie.¹⁵⁶

De rol van de Unie verandert en wordt uitgebreider. De Unie is flexibeler en heeft een breder werkveld maar dit kan ook leiden tot een gebroken en verwarrende structuur. Als wereldmacht wordt de Unie gezien als een laboratorium en model voor andere regio's in de wereld, een marktspeler die zijn eigen economische belangen vertegenwoordigt, een entiteit die haar regels en normen uitdraagt naar de landen waar het akkoorden mee afsluit, een stabiele kracht binnen de Unie en daarbuiten en een buur die goede contacten heeft met haar buurlanden omdat deze vaak ook lid willen worden.¹⁵⁷ De manier waarop de E.U. zich in het kader van internationale betrekkingen verhoudt tot de lidstaten is ook gewijzigd. Artikel 47 VEU bevestigt dat de Unie rechtspersoonlijkheid bezit en geeft de Unie hiermee de macht om te handelen waardoor enige twijfel hierover weggenomen is. Sinds de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof was al duidelijk dat ook andere entiteiten dan staten aanspraak konden maken op internationale rechtspersoonlijkheid.¹⁵⁸ Dit is echter niet voldoende aangezien er ook nog altijd de overdracht van een specifieke bevoegdheid moet zijn om internationale overeenkomsten af te sluiten. Artikel 216 VWEU stelt dan weer dat de Unie overeenkomsten met derde landen en internationale organisaties kan afsluiten wanneer dit opgenomen is in de Verdragen of wanneer dit nodig is om één van de doelstellingen die in de Verdragen uiteengezet zijn te verwezenlijken of wanneer daarin voorzien is door een juridisch bindende handeling van de Unie of wanneer het gevolgen kan hebben voor de gemeenschappelijke regels of hun uitwerking kan veranderen. Dit is de codificatie van rechtspraak van het Hof van Justitie in verband met impliciete bevoegdheden.¹⁵⁹ In het arrest werd de impliciete externe bevoegdheid van de Unie voor de eerste maal erkend tegen het advies van

¹⁵⁴ Art. 22 juncto 24 VEU; art. 218 VWEU

¹⁵⁵ Y. DEVUYST, "The European Union's Institutional Balance After the Treaty of Lisbon: 'Community Method' and 'Democratic Deficit' Reassessed" *Georgetown Journal of International Law* 2008, 294-295; A. DASHWOOD en A. JOHNSTON, "The Institutions of the Enlarged EU Under the Regime of the Constitutional Treaty", *Common Market Law Review* 2004, 1504.

¹⁵⁶ P. CRAIG en G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 51.

¹⁵⁷ M. CREMONA, "The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity", *Common Market Law Review* 2004, 553-564.

¹⁵⁸ IGH, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 1949, 179.

¹⁵⁹ HvJ 31 maart 1971, nr. 22/70, EU:C:1971:32, 'ERTA'.

Advocaat-Generaal Dutheillet de Lamothe in. Deze vond namelijk dat door de Gemeenschap (Unie) het recht te geven om het ERTA te onderhandelen en af te sluiten, de instellingen bevoegdheden uitoefenen die haar niet specifiek zijn toegewezen en dus een impliciete bevoegdheid uitmaken zoals ook naar voren werd gebracht in de zaak *McCulloch v Maryland* voor het Amerikaans Hooggerechtshof.¹⁶⁰ Maar het Hof van Justitie erkende de impliciete bevoegdheden wel en dit op basis van twee principes. Het eerste principe is gebaseerd op het primauteitsprincipe; de lidstaten mogen internationaal geen actie ondernemen op een manier die afbreuk kan doen aan bestaand E.U.-recht omdat de situatie niet recht gezet kan worden door enkel maar de nationale regel te verwijderen. Er moet dus een manier bestaan waardoor het feit dat de lidstaat niet kan optreden en er dus een bevoegdheid moet liggen bij de Unie om dit op te vangen. Dit principe is gecodificeerd in artikel 216, paragraaf 1 VWEU zoals hierboven reeds aangegeven. Het tweede principe waarop de impliciete bevoegdheden steunt is het principe van de complementariteit dat werd uitgewerkt in Advies 1/76 van het Hof.¹⁶¹ Van het moment dat E.U.-recht interne bevoegdheden heeft overgedragen aan de instellingen om een bepaald doel te bereiken, mag de Unie internationale overeenkomsten aangaan nodig om dat doel te bereiken zelfs als er geen wettelijke grondslag is die dit bepaalt.¹⁶² De interne bevoegdheid wordt gedragen door de externe bevoegdheid wanneer deze echt impliciet zijn, namelijk wanneer de interne bevoegdheid van de Unie niet kan uitgevoerd worden op een effectieve manier zonder de mogelijkheid dat de Unie in een internationale overeenkomst treedt met een derde land in diezelfde materie. Dit is ook opgenomen in artikel 216, paragraaf 1 VWEU.¹⁶³

De E.U. beschikt ook over een dienst voor extern optreden (een diplomatenkorps) waarin zowel diplomaten als ambtenaren van de Commissie, de Raad en de lidstaten samen werken. De dienst moet de hoge vertegenwoordiger helpen bij het uitoefenen van haar mandaat en werkt samen met de diplomatieke diensten van de lidstaten, de werking van de dienst wordt vastgesteld door een besluit van de Raad op voorstel van de hoge vertegenwoordiger na raadpleging van het Europees Parlement en instemming van de Commissie.¹⁶⁴

De delegaties van de Unie in derde landen en op internationale conventies en de diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten moeten nauw samenwerken en informatie uitwisselen. Dit om ervoor te zorgen dat de vastgestelde besluiten die de standpunten en het optreden van de Unie bepalen in acht worden genomen en uitgevoerd. In z'n geheel genomen wordt de coördinatie tussen de diplomatieke missies van de lidstaten en de delegaties van de Unie als geslaagd gezien. Er zijn maatregelen genomen om de samenwerking goed te laten verlopen, de delegaties en

¹⁶⁰ Conclusie Advocaat-Generaal Dutheillet de Lamothe van 10 maart 1971, nr. 22/70, EU:C:1971:23 "ERTA", 293.

¹⁶¹ Advies 1/76 van het Hof van Justitie van 26 april 1977 uitgebracht krachtens artikel 228, tweede alinea EEG-Verdrag, EU:C:1977:63.

¹⁶² Advies 1/76 van het Hof van Justitie van 26 april 1977 uitgebracht krachtens artikel 228, tweede alinea EEG-Verdrag, EU:C:1977:63, §3; Advies 2/94 van het Hof van Justitie van 28 maart 1996 uitgebracht krachtens artikel 228, lid 6 EG-Verdrag, EU:C:1996:140, §26.

¹⁶³ G. DE BAERE en K. GUTMAN, "Federalism and International Relations in the EU and the US" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 149.

¹⁶⁴ Art. 27, §3 VEU

missies proberen dezelfde doelen te stellen en op mekaar af te stemmen en ze houden geregeld overlegmomenten.¹⁶⁵

D. Verdragsrechtelijke bevoegdheid van de lidstaten van de E.U.

Reeds in de 17^e en 18^e eeuw werden door auteurs zoals Jeremy Bentham, Jean-Jacques Burlamanqui en Hugo Grotius definitives opgesteld van verdragen.¹⁶⁶ Het is een overeenkomst tussen leiders, overheden of hun vertrouwelingen met als onderwerp het verbeteren van het gezamenlijke, openbare welzijn van de staat. Het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht geeft een omschrijving van een verdrag als: "een internationale overeenkomst in geschrifte tussen Staten gesloten en beheerst door het volkenrecht, hetzij neergelegd in een enkele akte, hetzij in twee of meer samenhangende akten, en ongeacht haar bijzondere benaming".¹⁶⁷

De overdracht van bevoegdheden van de lidstaten naar de Europese Unie (zie hoofdstuk II. C. a.) gebeurt via verdragen die uitgewerkt en geratificeerd worden door de centrale organen van de lidstaten. Het is dus niet altijd gemakkelijk om de verdragsrechtelijke bevoegdheid van de lidstaten en het federale karakter van vele van deze lidstaten met mekaar te verzoenen zonder de deelstaten voor het hoofd te stoten. Het is niet gemakkelijk om alle niveaus te laten deelnemen aan het vormen en nemen van een beslissing in verband met de overdracht van die bevoegdheden. De lidstaat blijft hier hoegenaamd de belangrijkste factor om verdragen af te sluiten met de Unie.¹⁶⁸ Artikel 46 van het Weens Verdragenverdrag geeft weer dat een verdrag ongeldig is en dit ingeroepen kan worden door een land wanneer er een onmiskenbare strijdigheid is en een fundamentele regel van het nationaal recht van dat land geschonden wordt met betrekking tot de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen.¹⁶⁹

Het is belangrijk om de rechten die de deelstaten verkregen hebben op het vlak van internationale betrekkingen en verdragsluitende bevoegdheid te vrijwaren maar het recht om te participeren mag zeker geen restrictie worden voor de nationale overheid. Deze laatste moet nog altijd zonder enig probleem of oponthoud op een effectieve wijze kunnen onderhandelen binnen de Raad. Het recht van de deelstaten moet gevrijwaard worden en verzoend met institutionele mechanismen op nationaal niveau en op het niveau van de Unie. Een evenwicht vinden tussen goed bestuur door de E.U. en de ontwikkeling van juridische instrumenten die de rechten van de deelstaten garanderen

¹⁶⁵ Art. 35 VEU juncto art. 220-221 VWEU; J. WOUTERS, G. DE BAERE, B. VAN VOOREN, K. RAUBE, J. ODERMATT, T. RAMOPOULOS, T. VAN DEN SANDEN en Y. TANGHE, *The Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities*, 2013, 70.

¹⁶⁶ J. BENTHAM, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Oxford, Clarendon Press, 1789, 260 p.; J.-J. BURLAMANQUI, *The Principles of Natural and Politic Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1748; 606 p., H. GROTIUS, *De jure belli ac pacis libri tres*, Parijs, 1625, 485 p.

¹⁶⁷ Art. 2, § 1 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, *BS* 25 december 1993.

¹⁶⁸ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 298.

¹⁶⁹ C. PANARA, "In the Name of Cooperation: The External Relations of the German Länder and Their Participation in the EU Decision-Making", *European Constitutional Law Review* 2010, 71.

of hun rol erkennen is een zeer moeilijke taak.¹⁷⁰ De voorwaarden om tot een goede samenwerking te komen tussen de verschillende niveaus hangen af van de lidstaten. De principes en mechanismen zoals consultatie, coördinatie, samenwerking en evaluatie die aanbevolen worden door de Unie moeten eerst geïmplementeerd worden in de lidstaten.¹⁷¹

De uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie en de Europese integratie hebben ervoor gezorgd dat de bevoegdheden die de deelstaten verworven hebben onder druk komen te staan. Het mag niet de bedoeling zijn dat lidstaten via het afsluiten van verdragen en andere internationale overeenkomsten de bevoegdheden van hun deelstaten uithollen om er zelf voordeel uit te halen of ten voordele van meer bevoegdheden voor de Unie. Deze weg wordt door sommige lidstaten gebruikt om bevoegdheden te onttrekken aan hun deelstaten.¹⁷²

De lidstaten moeten hun acties in internationale organisaties en op internationale conferenties coördineren. Zij moeten de standpunten van de Unie verdedigen onder de organisatie van de hoge vertegenwoordiger. De diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten moeten overleggen met de delegaties van de Unie om de standpunten en optredens van de Unie in acht te nemen en uit te voeren. Ze wisselen informatie uit, doen gezamenlijke evaluaties en dragen bij aan de uitvoering van de standpunten en acties van de Unie.¹⁷³

De gemengde verdragen die veelal gebruikt werden voor het Verdrag van Lissabon zullen ook nu nog veel gebruikt moeten worden omdat zowel de Unie als de lidstaten de bevoegdheid hebben om verdragen af te sluiten. In de gemengde verdragen zullen de lidstaten en de Unie als verdragsluitende partijen moeten samenwerken omdat het bijna nooit het geval zal zijn dat een beleidsdomein waarover het verdrag handelt exclusief aan de Unie of de lidstaten zal toebehoren of de bevoegdheid volledig exclusief is voor één van beide. De gemengde verdragen vormen een deel van het E.U.-recht en zijn bindend voor zowel de instellingen van de Unie als de lidstaten.¹⁷⁴

In België zijn alle niveaus betrokken bij de internationale betrekkingen. Wanneer het om een interne exclusieve bevoegdheid gaat is het extern optreden ook exclusief voor dat niveau maar vaak zal het gaan om gemengde bevoegdheden waarbij zowel het federale niveau als de deelstaten samen optreden. De internationale betrekkingen zullen dus niet uitgewerkt worden door België als een unitair concept maar wel door de federale entiteit met haar verschillende niveaus die apart of samen optreden.

¹⁷⁰ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 299.

¹⁷¹ Comité van de Regio's, Witboek over multilevel governance, 17 en 18 juni 2009, 7.
<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/NL.pdf>

¹⁷² M.S. GREVE, "Federalism Values and Foreign Relations", *Chicago Journal of International Law* 2001, 360.

¹⁷³ Art. 34 juncto 35 VEU

¹⁷⁴ P. CRAIG en G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 334.

IV. Rechtsvergelijkend

De vorm van federalisme die in België en in de Europese Unie gehanteerd wordt, verschilt op vele vlakken van mekaar. Binnen de Unie wordt federalisme vaak aanzien als een synoniem voor centralisatie dat dan op zich ervoor zou zorgen dat de lidstaten zouden ophouden te bestaan, dat elke staat haar eigenheid zou verliezen en zou opgaan in het grote geheel van de Unie. De Europese integratie heeft echter duidelijk gemaakt dat de lidstaten een grote rol blijven spelen binnen de Unie. Federalisme moet dus gezien worden als een manier waarop zoeken naar eenheid en bescherming van de diversiteit met mekaar verzoend worden om tot een som van de delen te komen die sterker staat dan de delen apart.¹⁷⁵ In België is de gelijkheid tussen het federale niveau en de deelstaten goed ingeburgerd en hebben ook de deelstaten onderling eenzelfde niveau qua beslissingsmacht ook al verschillen ze in oppervlakte of aantal inwoners, enkel het feit dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met ordonnanties werkt en de andere gewesten met decreten kan nog gezien worden als een discrepantie op dat vlak. In de Unie is de verscheidenheid tussen de verschillende lidstaten wel nog altijd aanwezig waarbij grote landen zoals Duitsland en Frankrijk meer doorwegen ten opzichte van kleinere landen, terwijl de Unie streeft naar pariteit. Wanneer een staat lid wordt van de Unie komt zij op gelijke voet te staan met de andere lidstaten maar dit blijft relatief aangezien er landen zijn die al vele jaren lid zijn en andere nog maar enkele jaren en er ook verschillen zijn in de grootte van het land en dus ook het aantal inwoners dat ze vertegenwoordigen.¹⁷⁶

Federale loyauteit is een begrip dat zowel binnen de Unie als in België van toepassing is bij de vervulling van de taken en verdeling van de bevoegdheden. In de Unie geldt dit principe tussen de lidstaten en de Unie en is uitgewerkt in artikel 4, paragraaf 3 VEU samen met het principe dat de Unie en de lidstaten goed moeten samen werken. Het Hof stelde in *ERTA* dat het onmogelijk is voor de lidstaten om buiten het juridisch kader van de Unie om verplichtingen aan te gaan die een invloed hebben op de regels binnen de Unie die op hun beurt een invloed hebben op de doelstellingen uit de Verdragen of deze aanpassen.¹⁷⁷ In België is het principe van de federale loyauteit verankerd in de Grondwet in artikel 143, paragraaf 1 om belangenconflicten tussen de federale overheid en de deelstaten te vermijden. Terwijl binnen de Unie de federale loyauteit gezien kan worden als een bevoegdheidsverdelende regel lijkt het in België althans volgens de oorspronkelijke gedachte van de grondwetgever niet zo aangezien de federale loyauteit onder afdeling III staat over de belangenconflicten en niet afdeling I over de bevoegdheidsconflicten in hoofdstuk V van titel III van de Grondwet. Deze benadering werd echter meermaals bekritiseerd aangezien de federale loyauteit een algemeen rechtsbeginsel is dat als bevoegdheidsgrens werkt en dat dit ook zo beschouwd moet worden door de Raad van State en het Grondwettelijk Hof omdat de federale loyauteit samenhangt met wat een federale entiteit is.¹⁷⁸

¹⁷⁵ K. LENAERTS, "Constitutionalism and the Many Faces of Federalism", *The American Journal of Comparative Law* 1990, 205.

¹⁷⁶ O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, Parijs, Presses universitaires de France, 2007, 23.

¹⁷⁷ HvJ 31 maart 1971, nr. 22/70, EU:C:1971:32, 'ERTA', §22.

¹⁷⁸ A. ALEN en P. PEETERS, "Bundestreue in het Belgisch grondwettelijk recht", *RW* 1989-1990, 1122-1156; A. ALEN, *De federale loyauteit: ondanks alles toch een bevoegdheidsverdelend concept?*, Brussel, Larcier, 1997, 33; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 460.

In België is de grondslag voor het overdragen van bevoegdheden naar supranationale of internationale instellingen art. 34 Gw.. Dit artikel bepaalt dat het uitoefenen van bepaalde machten, het woord bevoegdheden wordt in dit artikel niet gebruikt, kan overgedragen worden aan volkenrechtelijke instellingen door een verdrag of wet.¹⁷⁹ Het is hier opvallend dat het woord bevoegdheden niet gebruikt wordt maar wel machten, dit heeft te maken met het feit dat het artikel opgenomen werd in de Grondwet op 20 juli 1970 als toenmalig artikel 25bis. Op dat moment stond de federalisering van België in zijn kinderschoenen met het oprichten van de cultuurgemeenschappen na de eerste staats hervorming en was een bevoegdheidsverdeling nog niet aan de orde. Daarnaast kan ook opgemerkt worden dat dit artikel vooral van toepassing is op federale bevoegdheden en dat voor de gemeenschappen en gewesten een specifieke procedure ontbreekt om hun bevoegdheden over te dragen aan een supranationale of internationale instelling. Hier kan echter opnieuw gebruik gemaakt worden van het principe *in foro interno et in foro externo* om exclusieve bevoegdheden van de deelstaten over te dragen aan bijvoorbeeld de E.U..¹⁸⁰

Federalisme kan op het niveau van de E.U. verder uitgewerkt worden via artikel 4 VEU. Dit artikel bepaalt namelijk dat de bevoegdheden die niet overgedragen worden aan de Unie door de lidstaten moeten uitgevoerd worden.¹⁸¹ Dit artikel is vergelijkbaar met art. 35 van de Belgische Grondwet dat de bevoegdheidsverdeling regelt tussen de deelstaten en het federale niveau en welk niveau de residuaire bevoegdheden uitoefent en welk niveau de toegewezen bevoegdheden heeft.¹⁸²

Op het vlak van bevoegdheidsverdeling lijken de Unie en België ook veel op mekaar aangezien in beide de toedeling van bevoegdheden van groot belang is. Een overheid kan slechts optreden wanneer zij de bevoegdheid heeft toebedeeld gekregen en dit kan zowel in de Unie als in België op impliciete en expliciete wijze gebeuren. In beide entiteiten is er een grondslag nodig in de wetgeving om een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen en wanneer deze er niet is zal elke actie die ondernomen wordt onderhevig zijn aan een procedure om de bevoegdheidsoverschrijding vast te stellen. De beginselen die spelen bij de bevoegdheidsverdeling beschermen meestal het lagere niveau tegen hogere niveau zodat deze laatste niet alle bevoegdheden zou uitoefenen ook al hebben ze deze niet toebedeeld gekregen.¹⁸³

Interne samenwerking betekent dat de nationale overheid en de uitvoerende macht van de deelstaten met mekaar overleggen voor de vergaderingen van de Raad om een gemeenschappelijke positie in te nemen. België heeft hierin een unieke positie op rechtsvergelijkend vlak aangezien zowel de nationale overheid als de deelstaten eenzelfde gewicht hebben om tot die gemeenschappelijke positie te komen.¹⁸⁴

¹⁷⁹ Art. 34 Gw.

¹⁸⁰ Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 20 november 1972 tot vaststelling van de officiële schrijfwijze van de Nederlandse Taal, *Parl.St.* VI.Parl. 1994-1995, nr. 728/1, 18.

¹⁸¹ Art. 4, lid 1 VEU

¹⁸² Art. 35 Gw.

¹⁸³ G. DE BAERE en K. GUTMAN, "Federalism and International Relations in the EU and the US" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 138-139.

¹⁸⁴ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 308.

Qua externe vertegenwoordiging in de Raad staat België ook in een redelijk unieke positie en kan hoogstens het Duitse systeem ermee vergeleken worden. De deelstaten hebben namelijk volledige verantwoordelijkheid en kunnen België vertegenwoordigen in de Raad in zaken waarin ze ook op nationaal vlak bevoegdheid zijn. België kan gezien worden als het land met wetgeving die op vlak van deze vertegenwoordiging het meeste ruimte geeft aan de deelstaten. Dit heeft te maken met het feit dat de vorm van federalisme in België in principe geen concurrerende bevoegdheden erkent.¹⁸⁵

Veel van de bevoegdheden van de Unie zijn bevoegdheden die op nationaal niveau uitgeoefend worden door de deelstaten. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen welke bevoegdheden in de lidstaten doorgegeven zijn aan de deelstaten waardoor de overlap tussen bevoegdheden van de Unie en de deelstaten verschilt van lidstaat tot lidstaat. De deelstaten in de Unie zijn geen homogene groep met dezelfde bevoegdheden. In België zijn de bevoegdheden van de deelstaten die overlappen met Uniebevoegdheden: onderwijs, cultuur, reglementering voor gebouwen, radio en tv, energie, economische ontwikkeling, consumentenbescherming, transport, gezondheidszorg, landbouw en visserij.¹⁸⁶

Op het vlak van internationale betrekkingen is de situatie op dit moment zo dat de lidstaten van de Unie, waaronder België, nog altijd zelf de bevoegdheid heeft in te staan voor alle facetten van haar internationale betrekkingen. Daarnaast heeft de Unie ook haar bevoegdheden op dit vlak en dus draait het op E.U.-niveau, wanneer er sprake is van federalisme en internationale betrekkingen, vaak enkel rond het feit of de lidstaat haar bevoegdheid mag uitoefenen op internationaal vlak naast of in plaats van de Unie. Wanneer er dan bevoegdheidsgeschillen ontstaan in het kader van internationale betrekkingen verschillen de Unie en België weinig tot niets van mekaar. In beide is er sprake van zowel verticale als horizontale geschillen. In België speelt de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en deelstaten maar ook tussen de deelstaten onderling en daarnaast dan ook nog de overdracht van bevoegdheden naar de Unie om het plaatje compleet te maken. In de Unie is dan ook vooral de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten en haar deelstaten van belang maar daarnaast of de Unie intern bevoegd is om actie te ondernemen.¹⁸⁷

Een andere gelijkenis in de manier waarop de internationale betrekkingen en bevoegdheidsverdeling in deze materie geregeld zijn binnen de Unie en België is het gebruik van verschillende termen die op het eerste zicht hetzelfde moeten betekenen maar bij nader inzien zorgen voor nuances die de wetgeving complexer maakt. In de Belgische Grondwet is er verschil tussen "door" en "krachtens" de wet of Grondwet een bepaalde bevoegdheid te verkrijgen, termen die ook gebruikt worden in Titel IV van de Grondwet waarin de buitenlandse betrekkingen uitgewerkt zijn. Wanneer een overheid door de wet of Grondwet bevoegd is, zal het enkel de

¹⁸⁵ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 311.

¹⁸⁶ C. PANARA en A. DE BECKER, "The Role of the Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States" in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 306.

¹⁸⁷ G. DE BAERE en K. GUTMAN, "Federalism and International Relations in the EU and the US" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 136-138.

wetgevende macht zijn die bevoegd is en dan kan er slechts in beperkte mate gedelegeerd worden wanneer de delegatie al dan niet betrekking heeft op de essentiële elementen van de bevoegdheid. Als de delegatie betrekking heeft op de essentiële elementen gelden er strengere voorwaarden; het moet gaan om een uitdrukkelijke machtiging die gemotiveerd wordt in uitzonderlijke omstandigheden waarna de wetgever zelf binnen een beperkte periode uitspraak moet doen. Wanneer een bevoegdheid krachtens een wet of de Grondwet verkregen wordt, komt de wetgever tussen maar is er een ruimere marge om de bevoegdheid te delegeren.

Op Europees vlak zijn de verschillen in bewoording die gebruikt worden merkbaar in onder andere artikel 3, paragraaf 2 VWEU dat stelt dat de Unie exclusief bevoegd is een internationale overeenkomst te sluiten wanneer een wetgevingshandeling van de Unie daarin voorziet terwijl artikel 216, paragraaf 1 VWEU dan weer stelt dat de Unie een overeenkomst met derde landen of internationale organisaties kan sluiten wanneer een juridisch bindende handeling daarin voorziet. Dit verschil in gebruik van woorden kan ervoor zorgen dat de manier waarop de exclusiviteit van het extern optreden afhangt van welke procedure er intern gevolgd is om die bevoegdheid toe te wijzen aan de Unie of de lidstaten. Als de Unie de bevoegdheid verkrijgt via juridisch bindende handeling om een internationale overeenkomst te sluiten volgt die bevoegdheid uit artikel 216 VWEU maar wanneer diezelfde mogelijkheid zich voordoet via een wetgevende handeling zal het gaan om een exclusieve bevoegdheid van de Unie om die overeenkomst af te sluiten.¹⁸⁸ Deze twee artikelen zijn een codificatie van de rechtspraak in het ERTA-arrest en hangen nauw samen met mekaar. Artikel 3 VWEU stelt de regel vast waarmee de bevoegdheid exclusief is of niet en artikel 216 VWEU stelt vast of de bevoegdheid aan de Unie toebehoort of niet. Het samenlezen van beide artikelen kan tot gevolg hebben dat impliciete gedeelde bevoegdheden kunnen verdwijnen.

Voor het in werking treden van het Verdrag van Lissabon waren veel van de externe bevoegdheden gedeelde bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie via gemengde verdragen. Op het vlak van externe actie kon men stellen dat de E.U. niet over een exclusieve bevoegdheid beschikte tenzij duidelijk aangegeven werd dat dit wel zo was. In gemengde verdragen bleef het beginsel van samenwerking belangrijk en moest het in acht genomen worden in alle fases van de externe actie: tijdens de onderhandeling, het aannemen en uitvoeren van de gemengde verdragen. De verantwoordelijkheid voor de werking van de gemengde verdragen volgde ook de verdeling van de bevoegdheden op dit vlak. Het Hof liet ook blijken dat de lidstaten overeenkomsten konden aangaan met derde landen en dit zowel collectief als individueel of samen met de Unie.¹⁸⁹ Dit had vooral te maken met de manier waarop de externe bevoegdheden toen geregeld waren in het EG-Verdrag en het feit dat de Gemeenschap toen weinig interne maatregelen aangenomen had om haar exclusieve externe bevoegdheid te gebruiken. Daarnaast was er ook het probleem dat de Gemeenschap te weinig bevoegdheden kreeg uit het EG-Verdrag om een overeenkomst in haar geheel te ratificeren waardoor de bevoegdheden gedeeld werden tussen de lidstaten en de Gemeenschap om de overeenkomst met het derde land af te sluiten of dat het EG-Verdrag slechts een minimum aan bevoegdheden toekende aan de Gemeenschap waardoor de lidstaten toen de regels uit internationale overeenkomsten konden toepassen boven de bevoegdheid van de

¹⁸⁸ G. DE BAERE en K. GUTMAN, "Federalism and International Relations in the EU and the US" in E. CLOOTS, G. DE BAERE en S. SOTTIAUX (eds.), *Federalism in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 145.

¹⁸⁹ Conclusie Advocaat-Generaal Jacobs van 10 november 1993, nr. C-316/91, "Lomé IV", paragraaf 40 juncto 59.

Gemeenschap. Het aannemen van interne wetgeving werd gezien als een noodzakelijke vereiste voor de exclusieve impliciete bevoegdheden. Wanneer de Unie in een bepaald bevoegdheidsgebied reeds maatregelen genomen heeft, zal er ook exclusieve externe bevoegdheid zijn voor de Unie wanneer ze regels aanneemt en zeker wanneer het gaat om bevoegdheidsgebieden waar de Unie reeds een harmonisatie van de wetgeving heeft doorgevoerd, dit op basis van artikel 4, paragraaf 3 VEU. Het is echter niet voldoende dat aangehaald wordt dat het risico dat bilaterale overeenkomsten de interne markt kunnen verstoren om ervoor te zorgen dat er dan sprake kan zijn van een exclusieve bevoegdheid van de Unie om dit te verhinderen. Het Hof oordeelde in Advies 1/94 dat het afsluiten van dat verdrag wel kon via een gedeelde bevoegdheid tussen de E.U. en de lidstaten waardoor dit advies gezien kon worden als een trendbreuk met de manier waarop het Hof oordeelde in *ERTA*, *Kramer* en adviezen 1/76 en 2/91 en ook aanleiding gaf tot de manier waarop dit thema opgenomen werd in het VEU en VWEU.¹⁹⁰ Er trad een verandering op na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon waardoor de Unie meer bevoegdheden heeft in internationale betrekkingen en niet enkel moet werken met gedeelde bevoegdheden.

Op het vlak van impliciete bevoegdheden zijn er ook gelijkenissen tussen de Unie en België. In de Unie was er de ERTA-rechtspraak die later gecodificeerd werd na het Verdrag van Lissabon en in België was er de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof van 27 januari 2011 waarin het Hof zich uitsprekt over de vraag of de Vlaamse decreetgever bevoegd is om de Raad voor Vergunningsbetwistingen op te richten. Het Hof oordeelt dat dit mag en aanvaardt daarmee voor de eerste maal dat de decreetgever op grond van de impliciete bevoegdheden, uit artikel 10 BHWI, bepaalde bestuurshandelingen kan onttrekken aan de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State. De Gemeenschappen en Gewesten kunnen de bevoegdheid van de Raad van State beïnvloeden door een bestuurlijk rechtscollege op te richten.¹⁹¹

Federalisme maakt internationale betrekkingen onderhouden complexer dan in een unitaire staat omdat het een gelaagd begrip wordt waarbij verschillende niveaus invloed uitoefenen op het extern optreden van de federale entiteit. Dit moet echter niet gezien worden als een nadeel aangezien dit ook wil dat zeggen dat er rekening gehouden wordt met zoveel mogelijk inwoners en groepen binnen de federale entiteit. De internationale betrekkingen worden breder gedragen omdat elk niveau inspraak heeft en het extern optreden kan vorm geven. Coördinatie en samenwerking spelen hierbij een belangrijke rol zowel binnen de E.U. als België om de internationale betrekkingen zo vlot mogelijk te laten verlopen, zonder verdeeldheid en interne verdeeldheid.

¹⁹⁰ Advies 1/94 van het Hof van Justitie van 15 november 1994 uitgebracht krachtens artikel 228, lid 6 EG-Verdrag, EU:C:1994:384; Advies 2/91 van het Hof van Justitie van 19 maart 1993 uitgebracht krachtens artikel 228, lid 1 EEG-Verdrag, EU:C:1993:106; M. CREMONA, "Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process", in A. DASHWOOD en M. MARESCAU (eds.), *Law and practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 61.

¹⁹¹ Art. 10 BHWI; GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011.

V. Conclusie

Het is duidelijk dat federalisme binnen de Unie nog altijd een negatieve weerklank heeft waarbij diegene die meer autonomie willen voor de lidstaten vinden dat federalisme binnen de Unie te ver gaat en teveel regels oplegt terwijl diegene die meer integratie willen, vinden dat de Unie nog meer gefedereerd moet worden.

Federalisme op het niveau van de Unie is meer dan de som van de verschillende vormen van federalisme van de lidstaten waaronder België. Het is zoeken naar eenheid binnen de Unie waarbij elke lidstaat haar eigen soevereiniteit behoudt, haar eigen identiteit heeft binnen het grote geheel. De bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en haar lidstaten speelt hierin een grote rol maar ook hoe de deelstaten van die lidstaten zich binnen de Unie en erbuiten verhouden is een factor waar rekening mee gehouden moet worden. De manier waarop de Unie omgaat met haar bevoegdheden en het E.U.-recht vorm geeft, heeft onweerlegbaar een invloed op de lidstaten en haar deelstaten. Het Hof heeft hierin een rol gespeeld door baanbrekende arresten te vellen die vaak omgevormd werden tot wetgeving om de Unie meer slagkracht te geven in haar internationale betrekkingen en niet enkel afhankelijk te zijn van haar lidstaten op dat vlak.

De combinatie van artikelen 33 en 34 Gw. geeft een duidelijk antwoord op hoe de overdracht van bevoegdheden van de deelstaten naar de Europese Unie moet gebeuren. Het Verdrag moet ondertekend worden door de betrokken deelstaten.

Het is zeker niet zo dat federalisme binnen de Europese Unie en de bevoegdheidsoverdracht tussen de verschillende entiteiten gezorgd heeft om te kunnen spreken van een "Europa van de Regio's".

Een deelstaat verkrijgt internationale rechtspersoonlijkheid door het feit dat het verdragen afsluit en internationale betrekkingen voert. Dit betekent dat de federale entiteit erkend wordt door andere subjecten van internationaal recht aangezien ze er verdragen mee afsluiten om bijvoorbeeld de handel tussen de verdragsluitende partijen beter te laten verlopen.

Regional blindness blijft een probleem binnen de Unie, ook al zijn er veel initiatieven geweest om deze weg te werken en de deelstaten meer en meer te betrekken bij de besluitvorming in de Unie. Dit is voor een deel begrijpelijk door de supranationale context en de diversiteit op deelstatelijk niveau. Er kunnen verdere maatregelen getroffen worden om de deelstaten meer macht te geven binnen de Unie maar het zal niet direct mogelijk zijn om de structuur en vorm van de Unie te wijzigen.

De toepassing van het principe *in foro interno et in foro externo* op internationale betrekkingen in België is een zoektocht naar een balans tussen de principes die het Europees publiek recht beheersen en daarnaast de interne werking in België. Op dit moment zijn de federale overheden nog altijd de grootste gemene deler binnen de Unie en worden deelstaten gezien als minder belangrijk, minder gelijk aan die federale overheden. Een recent voorbeeld hiervan zijn de toenaderingen van Schotland tot de E.U. na het referendum over de *Brexit* die door de Unie afgewimpeld worden. De deelstaten zijn geen homogeen geheel binnen de Unie, de bevoegdheden en grondwettelijke status van de deelstaten verschillen van lidstaat tot lidstaat en vaak zelfs binnen één lidstaat. De deelstaten kunnen dus zeker niet gezien worden als de derde macht binnen de E.U. naast de instellingen van de E.U. en de lidstaten. De diversiteit in de deelstaten kan nooit

volledig opgenomen worden in de plannen en beslissingen van de E.U.. Het Comité van de Regio's is hier een goed voorbeeld van aangezien het nog altijd maar een adviesfunctie heeft, de manier waarop het Comité werkt wordt bemoeilijkt door de vertegenwoordiging van een hele reeks verschillende deelstaten die weinig gelijkenis met mekaar vertonen.

Ondanks, maar ook mede door, de vele hervormingen sinds het begin van de jaren negentig heeft de Unie haar supranationaal karakter behouden en zullen de leden van de Unie nog voor enige tijd de lidstaten blijven en zullen deelstaten niet in aanmerking komen om lid te worden. *Regional blindness* blijft nog altijd een probleem waarmee rekening gehouden moet worden binnen de Unie, ook op het vlak van internationale betrekkingen.

Het is duidelijk dat in de geglobaliseerde wereld waarin wij nu leven de interactie van het politieke en economische zich boven elke juridische grens van een bepaald thema stellen. Dit is te merken in zowel België als de E.U. waarbij het verschil tussen het constitutioneel kader en de realiteit van internationale betrekkingen en federalisme ervoor zorgen dat samenhang hoog in het vaandel wordt gedragen en dit een terugkerend thema is in bijna alle hervormingen van beide entiteiten.

Het Hof van Justitie heeft een belangrijke rol gespeeld in het vormen van de internationale betrekkingen van de Unie. In de Verdragen heeft het Hof weinig bevoegdheden gekregen op het vlak van buitenlands en veiligheidsbeleid maar in het verleden heeft het echter voldoende rechtspraak ontwikkeld in dit verband die gecodificeerd werd in de Verdragen waardoor haar rol verre van miniem is in de internationale betrekkingen.

De Unie is sinds het Verdrag van Lissabon een grotere rol gaan spelen in de wereld, de Unie komt meer en meer naar buiten als één geheel in het kader van haar internationale betrekkingen en wil zich meer en meer doen gelden op dat vlak. Het is zeker niet zo dat dit op alle vlakken van de internationale betrekkingen al evengoed lukt maar de Unie is betrokken in een groot deel van de wereldhandel. Op het militaire aspect blijft de Unie enigszins achter omdat het geen eigen leger heeft maar met de recente vluchtelingenstroom vanuit het Midden-Oosten en Noord-Afrika wordt de nood voor een troepenmacht in de vorm van een kustwacht of leger steeds groter.

Het moment is gekomen, door de *Brexit*, terrorisme en de vluchtelingproblematiek, dat de Unie zichzelf de vraag kan stellen of ze terug wil gaan naar hoe het jaren geleden was waarbij vooral de lidstaten de touwtjes in handen hadden en de Unie als een overlegplatform diende of dat ze een volgende stap in de eenmaking willen zetten. Er zal nog veel gedebatteerd worden over de weg die de Unie nu moet inslaan maar misschien is de uitslag van het referendum in het Verenigd Koninkrijk wel de donderslag bij deels bewolkte hemel die de Unie nodig had om verder te evolueren tot een federale entiteit met verreikende bevoegdheden, dit zowel intern als extern, en met een eigen grondwettelijk kader; geen federatie van staten meer maar een Federatie van Europa.

Bibliografie

Verdragen

Verdrag tot oprichting van een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal van 18 april 1951.

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

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

Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, *Pb.C.* 181, 6 juli 2010.

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

Protocol 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van 13 december 2007, *Pb.C.* 83, 30 maart 2010.

Protocol 25 betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden van 13 december 2007, *Pb.C.* 115, 9 mei 2008.

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

Wetgeving "sensu lato"

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

Wet tot hervorming de instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap van 31 december 1983, *BS* 18 januari 1984.

Bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen van 12 januari 1989, *BS* 16 maart 1989.

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

Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, *BS* 17 december 1994.

Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 20 november 1972 tot vaststelling van de officiële schrijfwijze van de Nederlandse Taal, *Parl.St.* VI.Parl. 1994-1995, nr. 728/1.

Samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 tussen de Federale Wetgevende kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, *Parl. St.* VI. Parl 2005-2006, nr. 628/1.

Ontwerp van decreet houdende instemming met het verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie ne het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de slotakte, ondertekend in Lissabon op 13 december 2007, *Parl.St.* VI.Parl. 2007-2008, nr. 1653/3.

Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, Brussel, 13 juli 2009.

Rechtspraak

IGH, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion 11 april 1949, *I.C.J. Reports* 1949, 179.

HvJ 5 februari 1963, nr. 26/62, EU:C:1963:1, 'Van Gend en Loos'.

HvJ 15 juli 1964, nr. 6/64, EU:C:1964:66, 'Costa v ENEL'.

HvJ 13 november 1964, nr. 90-91/63, EU:C:1964:80, 'EEG v België en Luxemburg'.

HvJ 11 maart 1965, nr. 31/64, EU:C:1965:18, 'Gemeenschappelijke Verzekeringskas "De Sociale Voorzorg" v W.H. Bertholet'.

HvJ 31 maart 1971, nr. 22/70, EU:C:1971:32, 'ERTA'.

Conclusie Advocaat-Generaal Dutheillet de Lamothe van 10 maart 1971, nr. 22/70, EU:C:1971:23 "ERTA".

HvJ 26 februari 1976, nr. 52/75, EU:C:1976:29, 'Commissie v Italië'.

HvJ 14 juli 1976, nr. 3, 4 en 6/76, EU:C:1976:114, 'Kramer'.

Advies 1/76 van het Hof van Justitie van 26 april 1977 uitgebracht krachtens artikel 228, tweede alinea EEG-Verdrag, EU:C:1977:63.

Uitspraak 1/78 van het Hof van Justitie van 14 november 1978 krachtens artikel 103, derde alinea EGA-verdrag, EU:C:1978:202.

Advies 1/91 van het hof van Justitie van 14 december 1991 uitgebracht krachtens artikel 228 EEG-Verdrag, EU:C:1991:490.

Advies 2/91 van het Hof van Justitie van 19 maart 1993 uitgebracht krachtens artikel 228, lid 1 EEG-Verdrag, EU:C:1993:106.

Advies 1/94 van het Hof van Justitie van 15 november 1994 uitgebracht krachtens artikel 228, lid 6 EG-Verdrag, EU:C:1994:384.

Advies 2/94 van het Hof van Justitie van 28 maart 1996 uitgebracht krachtens artikel 228, lid 6 EG-Verdrag, EU:C:1996:140.

Conclusie Advocaat-Generaal Jacobs van 10 november 1993, nr. C-316/91, EU:C:1993:872, "Lomé IV".

HvJ 10 november 1992, nr. C-156/91, EU:C:1992:423, 'Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH'.

HvJ 21 maart 1997, nr. C-95/97, EU:C:1997:184, 'Région Wallone v Commissie'.

HvJ 1 oktober 1997, nr. C-180/97, EU:C:1997:451, 'Regione Toscana v Commissie'.

GwH 17 december 1997, nr. 78/97.

Hvj 5 november 2002, nr. C-467/98, EU:C:2002:625, 'Commissie v Denemarken'.

HvJ 5 november 2002, nr. C-476/98, EU:C:2002:631, 'Commissie v Duitsland'.

Advies 1/03 van het Hof van Justitie van 7 februari 2006 betreffende een verzoek om advies uit hoofde van artikel 300, lid 6 EG-Verdrag, EU:C:2006:81.

BVerfG, Oordeel van de Tweede Senaat van 30 Juni 2009, 2 BvE 2/08, paras. 1-421.

GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011.

Rechtsleer

Boeken en bijdragen in boeken:

ALEN, A., "De federale loyautéit: ondanks alles toch een bevoegdheidsverdelend concept?", in *La Loyauté. Mélanges offerts à E. Cerexhe*, Brussel, Larcier, 1997, p. 19-37.

ALEN, A. en PEETERS, P., "Federal Belgium Within the International Legal Order: Theory and Practice", in WELLENS, K. (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1998, 125 p.

BEAUD, O., "The Question of Nationality Within a Federation: a Neglected Issue in Nationality Law" in HANSEN, R. en WEIL, P. (eds.), *Dual Nationality, Social Rights, and Federal Citizenship in the U.S. and Europe*, New York, Berghahn Books, 2002, 314-343.

BEAUD, O., *Théorie de la fédération*, Parijs, Presses universitaires de France, 2007, 425 p.

BENTHAM, J., *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Oxford, Clarendon Press, 1789, 260 p.

BERNIER, I., *International Legal Aspects of Federalism*, Londen, Longman, 1973, 308 p.

BURLAMANQUI, J.-J., *The Principles of Natural and Politic Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1748, 606 p.

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

Comité van de Regio's, *Witboek over multilevel governance*, 17 en 18 juni 2009, 39 p.

CRAIG, P. en DE BURCA, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 1155 p.

CREMONA, M., "Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process", in DASHWOOD, A. en MARESCEAU, M. (eds.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 34-69.

DE BAERE, G., *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 408 p.

DEVOS, C., BOUCKE, T., STAELRAEVE, S. en VERSTRAETE, T., "De schizofrene jaren negentig. Over (schijn)bewegingen in de Belgische politiek" in DEVOS, C. en GAUS, H., *Schijn of scharnier. Politieke trendbreuken in de jaren '90*, Gent, Academia Press, 2004, 477 p.

FRANCK, C., LECLERCQ, H. en VANDEVIEVERE, C., "Belgium: Europeanisation and Belgian Federalism" in WESSELS, W., MAURER, A. en MITTAG, J. (eds.), *Fifteen Into One? The European Union and its Member States*, Manchester, Manchester University Press, 2003, 472 p.

GROTIUS, H., *De jure belli ac pacis libri tres*, Parijs, 1625. 485 p.

HENKIN, L., *Foreign Affairs and the United States Constitution*, New York, Clarendon Press, 1996, 582 p.

LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P. en BRAY, R. (eds.), *Constitutional Law of the European Union*, Londen, Sweet en Maxwell, 2005, 971 p.

NYE, J.S., *Soft power, the Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004, 191 p.

PANARA, C. en DE BECKER, A., *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 346 p.

PAS, W., "The Role of the Belgian Regions and Communities in International and European Law", in DANIELE, L. (ED.), *Regioni e Autonomie Territoriali nel Diritto Internazionale ed Europeo*, Napels, Editoriale Scientifica 2006, p. 313-337.

PEETERS, P., *Federale systemen*, Leuven, Acco, 2014, 238 p.

RIMANQUE, K., *De Grondwet: toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 444 p.

ROSAS, A., "The European Union and Mixed Agreements" in DASHWOOD, A. en HILLION, C. (eds.), *The General Law of EC External Relations*, Londen, Sweet & Maxwell, 2000, p. 200-220.

SCHÜTZE, R., *From Dual To Cooperative Federalism: The Changing Structure Of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 430 p.

STANDAERT, F., *Buitenlandse betrekkingen in de Federale Staat België: analyse en kritiek*, Brussel, Felix Standaert, 1995, 405 p.

UYTTENDAELE, M., *Fédéralisme et relations internationales: étude comparée de la pratique en Allemagne et en Belgique*, Brussel, Bruylant, 1998, 130 p.

UYTTENDAELE, M., *Précis de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2001, 1196 p.

VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1034 p.

VELAERS, J., "In foro interno et in foro externo: de internationale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten" in GEUDENS, G. en JUDO, F. (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Gent, Larcier, 2006, p. 3-86.

VELAERS, J., *Federalisme/confederalisme, en de weg er naar toe*, Brussel, KVAB Press, 2013, 33 p.

WITTE, E., CRAEYBECKX, J. en MEYNEN, A. , *Politieke geschiedenis van België: Van 1830 tot heden*, Brussel, VUBPress, 2009, 516 p.

WOUTERS, J., DE BAERE, G., VAN VOOREN, B., RAUBE, K., ODERMATT, J., RAMOPOULOS, T., VAN DEN SANDEN T. en TANGHE, Y., *The Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities*, 2013, 93 p.

WOUTERS, J. en DE SMET, L., "The Legal Position of Federal States and Their Federated Entities in International Relations-the Case of Belgium", in VANDAMME, T. en REESTMAN, J. (eds.), *Ambiguity in the Rule of Law. The Interface Between National and International Legal Systems*, Groningen, Europa Law Publishing, 2001, p. 121-162.

Tijdschriftartikelen:

ALEN, A. en PEETERS, P., "Bundestreue in het Belgisch grondwettelijk recht", *R.W.* 1989-1990, 1122-1156.

CREMONA, M., "The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity", *Common Market Law Review* 2004, 553-573.

DASHWOOD, A. en JOHNSTON, A., "The Institutions of the Enlarged EU Under the Regime of the Constitutional Treaty", *Common market law review* 2004, 1481-1518.

DENNING, B.P. en MCCALL, J.H., "The Constitutionality of State and Local "Sanctions" Against Foreign Countries: Affairs of State, States' Affairs, or a Sorry State of Affairs?", *Hastings Constitutional Law Quarterly* 1999, 307-373.

DEVUYST, Y., "The European Union's Institutional Balance After the Treaty of Lisbon: 'Community Method' and 'Democratic Deficit' Reassessed" *Georgetown Journal of International Law* 2008, 247-325.

GOSALBO BONO, R., "Some Reflection on the CFSP Legal Order", *Common Market Law review* 2006, 337-394.

GREVE, M.S., "Federalism Values and Foreign Relations", *Chicago Journal of International Law* 2001, 355-362.

- GRIMM, D., "Does Europe Need a Constitution?", *European Law journal* 1995, 282-302.
- HOLLIS, D.B., "An Intersubjective Treaty Power", *Notre Dame Law Review* 2014-2015, 1415-1464.
- JANS, M.T. en STOUTHUYSEN, P., "Federal Regions and External Relations: The Belgian Case", *The International Spectator: Italian journal of International Affairs* 2007, 209-220.
- KAHN, P., "The Question of Sovereignty", *Stanford Journal of International Law* 2004, 259-282.
- LENAERTS, K., "Constitutionalism and the Many Faces of Federalism", *The American Journal of Comparative Law* 1990, 205-263.
- NICOLAIDIS, K., "We, the Peoples of Europe", *Foreign Affairs* 2004, 97-110.
- PANARA, C., "In the Name of Cooperation: The External Relations of the German Länder and Their Participation in the EU Decision-Making", *European Constitutional Law Review* 2010, 59-83.
- SCHÜTZE, R., "On Federal Ground: the European Union as an (Inter)national Phenomenon", *Common Market Law Review* 2009, 1069-1105.
- SPIRO, P.J., "Contextual Determinism and Foreign Relations Federalism" *Chicago Journal of International Law* 2001, 363-369.
- STEPHENS, B., "The Law of Our Land: Customary International Law as Federal Law", *Fordham Law Review* 1997, 393-461.
- SWAIN, E.T., "The Undersea World of Foreign Relations Federalism", *Chicago Journal of International Law* 2001, 337-354.
- VERELLEN, T., "What to Do with Sovereignty?", *Jura Falconis* 2010-2011, 417-440.
- VON BOGDANDY, A. en BAST, J., "The European Union's Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform", *Common Market Law review* 2002, 227-268.

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:
Federalisme en internationale betrekkingen in België en de EU

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**

Jaar: **2016**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Houben, Tim

Datum: **31/07/2016**