

DE INTERNATIONALE AANSPRAKELIJKHEID VAN GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN

Kathleen Lambrechts

*Onder wetenschappelijke begeleiding
van Prof. A. Alen (K.U. Leuven).*

INLEIDING.

Zodra er ergens sprake is van een (quasi-)federale staatsvorm, en wanneer deze staatsvorm geconfronteerd wordt met een internationale rechtsorde, dan stelt zich het probleem van de aansprakelijkheid voor inbreuken van deelentiteiten van de federale staat op die internationale rechtsorde.

Dit probleem is niet specifiek Belgisch en zeker niet nieuw.

Vaak is in het verleden de constitutionele onmacht van de federale staten gebleken om het optreden van hun deelentiteiten te verenigen met het internationaal recht. Daarentegen staat de principiële volkenrechtelijke aansprakelijkheid van nationale staten. Bijgevolg gebeurt het dat de nationale staat, ondanks de afwezigheid van enige fout in zijn hoofd, niettemin internationaal aansprakelijk gesteld wordt wegens niet-nakoming van internationale verplichtingen door deelentiteiten.

Hoe vindingrijk federale staten zijn om in het internationaal en grondwettelijk recht oplossingen voor dit probleem te vinden, zal hierna blijken. Vooral zal echter onderzocht worden hoe België sinds de staats Hervormingen deze aansprakelijkheidsvraag aanpakt, hoeveel creativiteit in dit verband reeds getoond is en nog moet getoond worden.

I. PROBLEEMSTELLING.

A. WANNEER EN ONDER WELKE VORM DOET ZICH DE NIET-NALEIVING VAN INTERNATIONALE NORMEN DOOR GEWESTEN EN GEMEENSCHAPPEN VOOR ?

Executieven en Raden van gemeenschappen en gewesten hebben beperkte maar reële bevoegdheden inzake internationaal beleid.

De Grondwet verleent aan de Gemeenschapsraden de bevoegdheid om instemming te verlenen of te weigeren voor internationale akkoorden over culturele of persoonsgebonden aangelegenheden. De Gemeenschaps- en Ge-

westexecutieven hebben de bevoegdheid om met de regering samen te werken bij het sluiten van internationale akkoorden over Gemeenschaps- of Gewestmateries, en om op te treden als exclusief bevoegde uitvoeringsinstantie voor bestaande internationale akkoorden over dezelfde materies. Aldus laat de bestaande bevoegdheidsregeling de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven toe in beperkte mate en volgens bepaalde modaliteiten een eigen internationaal beleid te voeren ¹.

Naast deze internationale bevoegdheden van Gewesten en Gemeenschappen is de primauteit van het internationaal recht op de interne Belgische rechtsnormen een belangrijk facet in deze problematiek. De Belgische Grondwet regelt de verhouding tussen internationaal recht en Belgisch recht niet, maar in haar jurisprudentie sinds het Smelkkaarrest ² heeft het Hof van Cassatie ³ duidelijk voorrang gegeven aan een bepaling uit het E.E.G.-Verdrag t.o.v. een latere wet. In vele andere uitspraken hebben rechters erkend dat bepalingen van het E.E.G.-Verdrag en van het hieruit afgeleide communautaire recht voorrang hebben op nationale wetten. De primauteit is ook aanvaard voor de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, voor andere verdragen en voor internationaal gewoonterecht. De hoven en rechtbanken zijn dan ook gehouden tot niet-toepassing van de strijdige interne normen, waaronder de wetten (decreten). Hier dient wel opgemerkt te worden dat de primauteit slechts geldt voor internationale normen met directe werking d.w.z. bepalingen die onmiddellijk kunnen ingeroepen worden door de rechtsonderhorigen van het land dat aan de norm onderworpen is.

Het is dan ook vooral naar aanleiding van de internationale normen die geen rechtstreekse werking hebben, en die bijgevolg uitgevoerd moeten worden door de bevoegde overheid, dat België sinds 1980 werkelijk geconfronteerd wordt met problemen van bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende politieke entiteiten ⁴.

Meer bepaald op het Europeesrechtelijk vlak kan dit probleem zich voordoen bij de Europese richtlijnen en bij het Europees recht met directe werking maar met een te vage inhoud om onmiddellijk effect te hebben.

In deze gevallen zijn de Gewesten en Gemeenschappen gehouden tot een positieve uitvoering van gemeenschapsrecht. De vraag is dan ook wat er gebeurt bij de niet-naleving of niet-uitvoering van gemeenschapsrecht door Gewesten of Gemeenschappen, en meer bepaald hoe de daaropvolgende aansprakelijkheidsregeling verloopt.

- (1) CRAENEN, G., "De bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen in internationaal-rechtelijke aangelegenheden", in *Liber Amicorum F. Dumon*, II, Antwerpen, Kluwer, 722.
- (2) Cass., 27 mei 1971 (Belgische Staat t. N.V. Fromagerie Francosuisse Le Ski), A.C., 1971, 959.
- (3) ALEN, A., *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch publiek recht*, I, *Instellingen*, Brussel, Story, 1988, 452.
- (4) LENAERTS, K., "The application of community law in Belgium", *Common Market Law Review*, 1986, 265.

B. DE AANSPRAKELIJKHEIDSVRAAG IN HET VOLKENRECHT EN IN HET EUROPEES RECHT.

Het is duidelijk dat tegenover de Europese Gemeenschap alleen de Belgische Staat verantwoordelijk is voor de hardmaking van het gemeenschapsrecht in het hele Belgische territorium ⁵.

Belangrijk is hier de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de E.G. ⁶ dat stelt dat "een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming uit communautaire richtlijnen voortvloeiende praktijken of situaties kan beroepen". Het is steeds de lidstaat die, ongeacht zijn interne structuur, jegens de Gemeenschap aansprakelijk is wanneer de uitvoering op zijn grondgebied slechts voor een gedeelte plaatsvindt.

Meer algemeen geldt in de internationale rechtsorde dat in eerste instantie staten als volkenrechtelijke subjecten beschouwd worden. Met interne structuren of bevoegdheidsverdelingen wordt hierbij geen rekening gehouden ⁷. Volgens de Commissie van Internationaal Recht wordt het optreden van een orgaan van een publiekrechtelijke territoriale collectiviteit van een staat beschouwd als een daad van die staat, voor zover het orgaan in die hoedanigheid heeft gehandeld ⁸.

De conclusie is dus dat er een discrepantie bestaat tussen :

- het intern-constitutionele recht dat een actieve rol toekent aan de Gewesten en Gemeenschappen inzake internationaal beleid en de toepassing van Europees en internationaal recht, enerzijds ;
- het volkenrechtelijk beginsel dat alleen nationale, soevereine staten als subject van volkenrecht beschouwd worden en dat alleen de staten aansprakelijk gesteld worden voor schendingen van internationale normen, ongeacht de interne structuur van die staten, anderzijds.

C. ALGEMENE BESCHOUWING VAN ENKELE MOGELIJKE OPLOSSINGEN VOOR HET AANSPRAKELIJKHEIDSPROBLEEM.

De oplossingen voor de geschetste impasse liggen niet voor de hand. Het lijkt evident om aan de deelentiteiten van een federale staat, die over specifieke internationale bevoegdheden beschikken op gebied van buitenlandse vertegenwoordiging en verdragssluiting, ook internationale verant-

(5) VAN HOUTTE, H. en SCHERMERS, H.G., *Internationaal en Europees Recht. Compendium voor de Rechtspraktijk*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1987, nr. 16.

(6) H.v.J., 2 februari 1982, *Commissie v. België, Jur.*, 1982-83, 153-162.

(7) VAN HOUTTE, H. en SCHERMERS, H.G., *o.c.*, nrs. 732-738.

(8) LEJEUNE, Y., "Rapport belge", *B.T.I.R.*, 1983, 48-67.

woordelijkheid toe te kennen in overeenstemming met hun externe bevoegdheden ⁹.

In de doctrine en de praktijk wil men wel de richting inslaan van een internationale aansprakelijkheid van de deelentiteiten, maar de draagwijdte van deze opvattingen en precedënten is zeer beperkt. In de enkele gevallen waar niet de federale staat maar wel de deelstaat verantwoordelijk werd gesteld voor inbreuken op internationale verplichtingen (bv. aansprakelijkheid West-Australië t.a.v. Griekenland, Italië en Joegoslavië) was de regeling gekozen door de partijen in het geschil, en niet het gevolg van een overtuiging dat het om een juridische verplichting gaat. De gekozen regeling was dus telkens occasioneel, niet ingegeven door een "*opinio iuris vel necessitatis*" ¹⁰. Deze voorbeelden hebben dan ook geen navolging gekregen.

De actiemiddelen daartoe zijn beperkt omdat in principe de deelentiteiten geen lid zijn van intergouvernementele organisaties en geen toegang hebben tot het Internationaal Gerechtshof.

Het uitgangspunt schijnt dus te moeten zijn dat de federale staat aansprakelijk is in het internationale *forum*. Vertrekkend van dit beginsel zou men op consequente wijze het ganse internationaal beleid kunnen centraliseren bij de overheid.

In die zin worden bv. de Belgische diplomatieke betrekkingen uitsluitend door de Staat onderhouden. Deze moet er dan over waken dat de Gemeenschappen en Gewesten behoorlijk bij de besprekingen betrokken worden, telkens wanneer in internationale *fora* problemen aangesneden worden die tot hun exclusieve bevoegdheidsfeer behoren ¹¹.

Voor België is dit centralisme echter onmogelijk geworden omdat door de staatshervormingen de bevoegdheden van Gewesten en Gemeenschappen vastgelegd zijn in de Grondwet en in communautaire wetten ¹².

Samengevat komt het er dus op aan mechanismen te ontwikkelen waardoor een zeker evenwicht wordt gecreëerd tussen de bevoegdheden van Gewesten en Gemeenschappen enerzijds, en de aansprakelijkheid van de Belgische staat anderzijds. Er zijn tal van mechanismen denkbaar.

a. Er is ten eerste een *mechanisme ex post* mogelijk waarbij de Belgische Staat om de schade, opgelopen n.a.v. de veroordeling wegens inbreuken op het internationaal recht, kan verhalen op het Gewest of de Gemeenschap die de inbreuk gepleegd heeft. Dit zou neerkomen op een indirecte verantwoordelijkheid van Gemeenschappen en Gewesten.

b. Men kan gebruik maken van *ex ante technieken* om te vermijden dat de Belgische staat aansprakelijk wordt gesteld op internationaal vlak, zoals bv. bijzondere verdragsclausules en reserves. Deze technieken zijn echter al-

(9) DAVID, E., "La responsabilité des Etats Fédéraux dans les relations internationales", *B.T.I.R.*, 1983, 483-499.

(10) *Ibid.*

(11) *Vr. en Antw.* Kamer, 1984-85, 10 juli 1984, 3459 (Vr. nr. 49 DE BEUL).

(12) ALEN, A., *o.c.*, 308.

leen bruikbaar in het kader van internationale verdragssluiting en niet m.b.t. de naleving en de uitvoering van het Europees recht.

c. Efficiënter voor België is het ontwikkelen van *controle- en samenwerkingsmechanismen* waardoor de centrale overheid de naleving van het Europees gemeenschapsrecht zou afdwingen en controleren.

II. EEN RECHTSVERGELIJKENDE STUDIE VAN HET PROBLEEM.

Er zijn twee redenen waarom wij eerst overgaan tot een rechtsvergelijkende studie en pas daarna de Belgische situatie behandelen.

Ten eerste is de Belgische Staatshervorming van recente datum en nog steeds niet volledig in orde. Het probleem is dus zeer jong terwijl andere staten er reeds gedurende vele decennia mee geconfronteerd worden.

Ten tweede is er tot nu toe weinig positiefs bereikt in België m.b.t. de aansprakelijkheidsregeling.

Daarom lijkt het interessant om eerst na te gaan wat mogelijk is en wat concreet wordt bereikt in landen met een vergelijkbare staatsstructuur.

A. ZWITSERLAND EN DE KANTONS.

Tijdens 1 mei-optochten in Zürich in 1931 droegen de manifestanten borden mee die beledigend waren voor de toenmalige Italiaanse eerste minister. Op 25 juli 1931 schreef de Federale Raad naar de Raad van de stad Zürich om die te doen opmerken dat de "Zürichse autoriteiten niet ten volle voldaan hebben aan de plicht die op hen rust krachtens het volkenrecht (...). De Federale Raad is aansprakelijk t.a.v. de vreemde staat voor de tekortkomingen van de politionele organen. Precies daarom moet ze kunnen rekenen op een efficiënte steun van de kantonale regeringen waarop in de eerste plaats de verantwoordelijkheid rust voor het goede functioneren van de organen belast met de ordehandhaving" ¹³.

Uit dit en vele andere voorbeelden blijkt dat de Zwitserse confederatie haar aansprakelijkheid voor kantonale inbreuken op het internationale recht aanvaardt ¹⁴. In die zin wordt ook art. 10, al. 1 Federale Grondwet geïnterpreteerd. Dit artikel bepaalt dat "de officiële relaties tussen kantons en vreemde staten plaats hebben door toedoen van de Federale Raad". Deze bepaling is altijd geïnterpreteerd geweest in de zin dat de confederatie en zij alleen aansprakelijk is voor de handelingen van kantons in strijd met het internationaal recht.

Hoe kan de federatie dan optreden tegen de kantons?

Een eerste oplossing wordt geboden door de Zwitserse Grondwet zelf. Indien een kanton een maatregel zou treffen die onverzoenbaar is met het internationaal recht, kan de federale overheid eisen dat die maatregel wordt

(13) LEJEUNE, Y., o.c., 303.

(14) WILDHABER, L., "Rapport suisse", B.T.I.R., 1983, 119-137.

ingetrokken krachtens art. 102, 8 Federale Grondwet. Dit artikel voorziet o.a. dat de Federale Raad waakt over de externe belangen van de Confederatie, meer bepaald over de naleving van de internationale verhoudingen.

Aldus behoudt de Federale Raad zich het recht voor de kantons aan te zetten tot het respecteren van internationale verplichtingen van Zwitserland, via controle, bevel en zelfs dwang. Dit is een preventieve oplossing.

Wat gebeurt er echter indien de Zwitserse Staat toch aansprakelijk wordt gesteld ondanks de grondwettelijke voorzorgen? Wie draagt de uiteindelijke last van de schadevergoeding die toekomt aan het slachtoffer van de inbreuk door het kanton?

De doctrine legt de herstelling of vergoeding van de schade uiteindelijk ten laste van het kanton dat de inbreuk gepleegd heeft.

Vanuit internationaalrechtelijk standpunt valt de verantwoordelijkheid op de Zwitserse Staat. Maar vanuit intern standpunt moeten de kantons de herstellkosten dragen van de door hen begane schendingen van het internationaal recht.

Hiertoe worden intern verdragen gesloten tussen kantons en Confederatie om de uiteindelijke aansprakelijkheid af te wentelen. Als voorbeeld kan hier het verdrag van 23 mei 1958 vermeld worden, gesloten tussen de Zwitserse Confederatie en de kantons "Vaud" en "Valais". Dit verdrag werd gesloten n.a.v. een Zwitsers-Italiaans verdrag i.v.m. de constructie en uitbating van een tunnel onder de *Grand Saint-Bernard*. Het federaal-kantonaal verdrag ontlast de Confederatie van elke financiële verantwoordelijkheid in die materie en bepaalt dat elke internationaalrechtelijke verantwoordelijkheid van de Confederatie volgend uit het Italiaans-Zwitsers verdrag, intern wordt overgedragen op de kantons.

B. DE DUITSE BONDSREPUBLIC EN DE LÄNDER.

1. Internationale bevoegdheden.

In de Duitse Bondsrepubliek zijn de internationale bevoegdheden in handen van de centrale overheid (§§ 32, 59 en 83 G.G.)¹⁵. Toch kan men de *Länder*, ondanks de sterke reductie van hun internationale bevoegdheden, niet louter als organen van de *Bund* beschouwen in internationale aangelegenheden. Zij treden, zij het in beperkte mate, als zelfstandige entiteiten op het internationale *forum*, o.m. tijdens vriendschapsbezoeken aan staten, of bij het sluiten van concordaten met het Vaticaan. Om de verdeling van de internationale bevoegdheden tussen Federatie en *Länder* en de daarmee gepaard gaande aansprakelijkheidsregeling vlot te doen verlopen, hanteren de Duitse doctrine en rechtspraak het begrip van de "*Bundestreue*".

(15) MALLMAN, W., "Völkerrecht und Bundesstaat", in *Wörterbuch des Völkerrechts*, STRUPP-SLOCHAUER (ed.), III, 641-643.

2. *Bundestreue*.

Het betreft hier een verplichte loyaleit van de deelstaten t.a.v. de federale staat en vice versa ¹⁶. Deze verplichting impliceert geen resultaatsverbintenis, maar wel een middelenverbintenis om steeds elkaars belangen in overweging te nemen en eventuele conflicten op minnelijke wijze op te lossen. De *Bund* en de *Länder* worden dus tot samenwerking en coördinatie gedwongen, om zo *in casu* de problemen van toerekening van aansprakelijkheid te voorkomen.

Dit *Bundestreue*-beginsel, dat behoort tot het ongrondwettelijk recht ¹⁷, is van nature inhoudelijk vaag ¹⁸. Het wordt door de staatspraktijk en vooral de rechtspraak (vnl. het *Bundesverfassungsgericht*) gekoncretiseerd en ingevuld ¹⁹.

De *Bundestreue* verplicht de *Bund* en de *Länder* on samen te werken en beide bij te dragen tot de handhaving van de *Bund* en tot het respecteren van de belangen van alle deelstaten.

C. CANADA EN DE PROVINCIES.

1. *De Canadese Grondwet* ²⁰.

De Canadese Grondwet omschrijft de bevoegdheid om internationale akkoorden te sluiten als een deel van de prerogatieven van de Britse monarch. De bevoegdheid om verdragen te sluiten wordt uitgeoefend in naam van Canada door de Gouverneur-Generaal, meestal op advies van de minister van buitenlandse zaken. Er is nooit een delegatie van zulke prerogatieven geweest naar de "*Lieutenant-Governors*" van de provincies. Het optreden van de provincies in het internationaal recht gebeurt onder federale controle en door bemiddeling van de federale overheid. De provincies beschikken dus niet over echte autonomie inzake internationaal beleid.

2. *Indemnity Agreements* ²¹.

Anderzijds vereist de praktijk dat de Canadese provincies internationale overeenkomsten kunnen sluiten in materies waarin zij over wetgevende bevoegdheden beschikken.

(16) GREYWE-LEYMARIE, C., *Le fédéralisme coopératif en République Fédérale d'Allemagne*, Paris, Economica, 1981, 50-53.

(17) *Ibid.*, 216-217.

(18) HANGARTNER, Y., *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Bern, Herbert Lang & Cie, 1974, 216-217.

(19) GREYWE-LEYMARIE, C., *o.c.*, 216-217.

(20) CASTEL, "Creation and Ascertainment of International Law: treaties", in *Public International Law*, KINDRED & Cie, 1987, 123-131.

(21) *Ibid.*, 133.

Zo kunnen de provincies administratieve overeenkomsten sluiten op internationaal vlak, die echter internationaalrechtelijk niet bindend zijn. Om deze overeenkomsten toch bindende kracht te geven, maar tevens te ontsnappen aan de aansprakelijkheid ervoor, gebruikt de federale overheid o.m. het mechanisme van de "*indemnity agreements*", overeenkomsten tussen Canada en een provincie, die het supplement vormen van een internationale overeenkomst in provinciale materies.

Na overeenstemming met een provincie sluit de federale Canadese overheid een overeenkomst met de regering van een vreemde staat, betreffende een materie die de Canadese provincie aanbelangt. Deze overeenkomst gaat dan vergezeld, aan Canadese zijde, van een interne overeenkomst tussen de federale Canadese overheid en de betrokken provincie. Deze tweede overeenkomst bevrijdt de federale overheid van elke vorm van aansprakelijkheid, n.a.v. de nalatigheid van de provincie inzake de implementering van de Canadese verplichtingen volgend uit de internationale overeenkomst met de vreemde staat.

3. *Internationaalrechtelijke mechanismen.*

Op de federale overheid rust het verbod²² om verdragen te implementeren, die betrekking hebben op materies waarvoor de provincies bevoegd zijn. Om de aansprakelijkheid van Canada te vermijden, bestaat de techniek van de "*Federal State Clause*". Zo'n clause zorgt ervoor dat een verdrag slechts in werking treedt in fasen. Telkens wanneer individuele provincies akkoord zijn om erdoor gebonden te worden, treedt het verdrag ten aanzien van hen in werking. De clause laat Canada bijgevolg toe het verdrag te ratificeren, maar slechts m.b.t. die provincies die hun overeenkomst ondertekenen.

Wanneer in de tekst van een verdrag geen "*Federal State Clause*" is ingelast, kan Canada steeds een reserve neerleggen m.b.t. de materies die binnen de wetgevende bevoegdheid van de provincies vallen.

C. *ITALIE EN DE "REGIONI"*²³.

Ook in Italië genieten verschillende deelstaten (*regioni*) een zekere autonomie. Deze autonomie is ingeschreven in titel 5 van de Italiaanse grondwet en maakt een onderscheid tussen de deelstaten van gemeenrecht en deze met een speciaal statuut.

De vraag is dan hoe de inwerkingtreding van Europese regels, o.a. de richtlijnen, kan verzekerd worden, vertrekkend van de verdeling van normatieve en administratieve bevoegdheden tussen centraal en deelstatelijk gezag, temeer daar het Gemeenschapsrecht geen specifieke oplossing biedt.

(22) LEJEUNE, Y., o.c., 321.

(23) COLINET, C., "Responsabilité et droit communautaire : le problème de l'application du droit communautaire par les régions", *Cah. Dr. Eur.*, 1980, 75-94.

1. Algemene nakoming van internationale normen.

Vooreerst lijkt het interessant na te gaan hoe de deelstaten op algemene wijze gecontroleerd kunnen worden wat betreft de nakoming van hun internationale verplichtingen. De regionale bevoegdheden zijn immers beperkt door tal van regels waaronder het respect voor de internationale bepalingen en verplichtingen. De Italiaanse Grondwet voorziet in twee controlemechanismen.

Het eerste, dat van juridische aard is, betreft een controle van de legaliteit van regionale overheidsbeslissingen en leidt tot een "*saisine*" door het Grondwettelijk Hof.

Het tweede mechanisme is meer van politieke aard en zorgt ervoor dat belangenconflicten tussen staat en deelstaat, of deelstaten onderling voor het parlement worden gebracht. In beide gevallen kan de regionale norm worden aangevochten tijdens de voogdijprocedure van de centrale overheid. Deze procedure raakt dus ook de internationale bevoegdheid van de deelstaten, in zoverre het gaat om de negatieve verplichting om niet de internationale normen te schenden die op de staat rusten. Een regionale norm die het internationaal recht schendt, kan aldus worden aangevochten binnen welbepaalde termijnen in het kader van legaliteitstoezicht (strijdigheid met bevoegdheidsverdelende regels) of een opportuniteitscontrole (strijdigheid met het nationaal belang).

2. Positieve uitvoering van Europese verplichtingen.

Belangrijker is echter de vraag naar de uitvoering van het communautaire recht, vnl. de Europese richtlijnen.

Een eerste opvatting is deze van de onbevoegdheid van de regio's in materies die betrekking hebben op internationale verplichtingen, terwijl de centrale staat exclusief bevoegd zou zijn in die materies. Het Grondwettelijke Hof heeft zich enkele malen in die zin uitgesproken.

Een analyse van de rechtspraak toont echter aan dat de regel van het staatsmonopolie in internationale materies, zoals bevestigd in het arrest nr. 46, een minder belangrijke rol speelt dan de rechtsleer beweert. Het Hof erkent zelfs in principe de bevoegdheid van de regio's voor de uitvoering van internationale verbintenissen op voorwaarde dat ze daarbij de bevoegdheidsverdeling respecteren.

In de overheidspraktijk is de centrale staat bevoegd voor de uitvoering van internationale verplichtingen. De deelstaten kunnen hierin echter participeren door een delegatie van bevoegdheden die een substitutie door de centrale staat toelaat wanneer de gedelegeerden in gebreke blijven.

De transfert van de administratieve functies die betrekking hebben op de uitvoering van Europese richtlijnen gebeurt d.m.v. een nationale wet. Deze wet stelt zowel de principiële als de suppletieve bepalingen vast die toepasselijk zullen zijn bij het in gebreke blijven van de deelstaat. Eveneens

wordt voorzien dat, bij non-activiteit van de deelstaat, de regering een tijdsbestek kan vaststellen waarbinnen de deelstaat moet handelen. Na verloop van dit tijdsbestek kunnen de nodige maatregelen getroffen worden bij wijze van substitutie van de regionale administratie.

Het gehele proces werkt dus als volgt. De Europese richtlijn wordt vooreerst uitgevoerd door een nationale wet die de principiële regels vastlegt en op suppletieve wijze meer gedetailleerde bepalingen voorziet. Op basis van deze wet kunnen de deelstaten maatregelen treffen voor een gedetailleerde toepassing. Indien ze nalaten te handelen, treden de suppletieve bepalingen van de wet in werking.

III. DE BELGISCHE SITUATIE.

A. SCHETS VAN HET BELGISCHE PROBLEEM A.H.V. TWEE VOORBEELDEN.

1. Arrest van het Hof van Justitie van de E.G. van 2 februari 1982 ²⁴.

Dit arrest betreft de niet-toepassing van een richtlijn betreffende afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie. Het probleem dat zich in België stelt is tweeledig. Het gaat het om een gewestmaterie ²⁵, waarvoor de Belgische staat constitutioneelrechtelijk dus niet verantwoordelijk is. De niet-nakoming van het gemeenschapsrecht is te wijten aan een fout van het Gewest. Meer bepaald zijn er vertragingen opgelopen door de onzekerheden en moeilijkheden in verband met de hervorming van de instellingen naar aanleiding van de Bijz. W. 1980.

De nationale Belgische staat, aansprakelijk gesteld voor het Hof, beriep zich op de moeilijkheden ten gevolge van de gewijzigde staatsstructuur. De repliek van het Hof luidde dat het "steeds de Lid-Staat is die het Verdrag schendt en daarbij doet het er niet toe aan welk orgaan de niet-nakoming van de verplichting te wijten valt (...)".

2. Het arrest van het Hof van Justitie van de E.G. van 9 april 1987 ²⁶.

Dit arrest was het gevolg van het verzuim uitvoering te geven aan een beschikking inzake een steunmaatregel.

Hier stelt zich dus hetzelfde probleem als in het arrest van 1982.

(24) H.v.J., 2 februari 1982, Commissie v. België, *Jur.*, 1982-83, 153-162.

(25) Art. 6 § 1, II, 2° Bijz. W. 8 augustus 1988 (B.S., 13 augustus 1988: hierna afgekort geciteerd als Bijz. W. 1988) tot wijziging van de Bijz. W. van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, B.S., 15 augustus 1980 (hierna afgekort geciteerd als Bijz. W. 1980).

(26) H.v.J., 9 april 1987, Commissie v. België, *R. W.*, 1987-88, 982.

De economische expansie, en dus ook economische steunmaatregelen, is een gewestmaterie ²⁷.

De Grondwetsherziening van 1980 heeft echter niet in een procedure voorzien waarbij de Gewesten verplicht worden elk voornemen van steunmaatregelen kenbaar te maken aan de nationale regering.

Daar de Commissie uitgaat van het standpunt dat de nationale overheid alle voornemens van steunmaatregelen (ook van Gewesten) moet aanmelden, en haar goedkeuring moet krijgen alvorens tot de uitvoering ervan over te gaan, bevindt de Belgische staat zich in een impasse.

Elke steunmaatregel moet bij de Commissie bekendgemaakt worden, en België is hiervoor aansprakelijk. Het beschikt echter niet over een procedure om deze gegevens van de Gewesten te verkrijgen indien deze nalatig zijn.

Hier is dan ook dringende nood aan een regeling.

B. OPLOSSINGEN DE LEGE FERENDA VOOR HET PROBLEEM.

1. *Uitvoering van Europese richtlijnen (positieve uitvoeringsplicht).*

In de parlementaire stukken wordt meermaals het probleem behandeld van de niet- of niet adequate uitvoering van Europese richtlijnen door Gewesten en Gemeenschappen, en de daaruit volgende aansprakelijkheid van de centrale overheid. De onmacht van de Belgische Staat om dit te vermijden en de naleving af te dwingen, is ook vanuit Europeesrechtelijk standpunt hoogst onbevredigend.

Het gaat hier vooral over de uitvoering van milieurichtlijnen. Krachtens de Bijz. W. 1980 behoort bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke en sectorielle normen, tot de bevoegdheid van de Gewesten ²⁸. Over de draagwijdte van deze bepaling lopen de meningen in de rechtsleer uiteen. De regering heeft tot op heden de bepaling geïnterpreteerd in die zin dat de Gewesten t.o.v. hun territorium bepaalde exclusieve bevoegdheden bezitten om uitvoering te geven aan milieurichtlijnen. Bijgevolg kan, bij het niet-uitvoeren van richtlijnen, de nationale regering niet in de plaats treden van de stilzittende gewestelijke autoriteiten. Deze situatie is onhoudbaar ²⁹.

Elders in de Parlementaire stukken bekijkt men het probleem van de uitvoering van richtlijnen op andere wijze. In het verslag over de toepassing van het Europese Gemeenschapsrecht in België ³⁰, wordt een onderscheid gemaakt tussen de toekenning van aanvullende, dan wel exclusieve be-

(27) Art. 6 § 1, VI, 1° Bijz. W. 1988.

(28) Art. 6 § 1, II, 1° Bijz. W. 1980 (zoals gewijzigd door art. 6 § 1, II, 1° Bijz. W. 1988).

(29) Verslag Defraigne over de tenuivoerlegging van de communautaire richtlijnen in de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, *Gedr. st.*, Kamer, 1986-87, nr. 1000/1, 29-30.

(30) Verslag over de toepassing van het Europese Gemeenschapsrecht door België, *Gedr. st.*, Kamer, 1986-87, nr. 20-739/1, 34.

voegdheden aan de Gewesten of Gemeenschappen. Ingeval aanvullende bevoegdheden zijn toegekend, zou de centrale staat als taak hebben de Europese richtlijnen uit te voeren. Deze kunnen ook door de Gewesten worden toegepast ingeval de centrale staat ingebreke blijft binnen de door deze laatste vastgelegde normen, zodat beter rekening wordt gehouden met de gewestelijke eigenheid. Wanneer daarentegen exclusieve bevoegdheden zijn toegekend aan Gewesten of Gemeenschappen, zijn het die, die de richtlijnen in dat gebied moeten uitvoeren. In dat geval zou men dan ook een mechanisme moeten ontwerpen waardoor de centrale overheid één jaar na de voor de tenuitvoerlegging vastgestelde datum, de autonome gemeenschappen in gebreke kan stellen.

Professor K. LENAERTS verdedigt een eigen stelling m.b.t. de uitvoering van richtlijnen ³¹. Hij stelt dat, op grond van artt. 3 en 68 G.W., de Belgische Staat de exclusieve bevoegdheid heeft inzake internationaal beleid, ongeacht of de interne bevoegdheid behoort tot de Staat of de Gewesten. Bijgevolg behoren de verdragssluiting, de diplomatieke vertegenwoordiging alsook de internationale verantwoordelijkheid tot de bevoegdheid van de Belgische staat.

De executieven moeten betrokken worden bij de beslissingname op internationaal vlak maar de uitvoering ervan in de interne orde kan steeds door de staat zelf gebeuren. Zonder deze bevoegdheid van uitvoering op intern vlak kan de Belgische staat niet behoorlijk ageren in de internationale arena, aldus K. LENAERTS. Bovendien vindt hij een versterking van deze thesis in de afwezigheid van een constitutionele bepaling die de Gewesten voorziet van de bevoegdheid tot uitvoering van het gemeenschapsrecht.

Dit is een vrij extreem standpunt dat sterk vasthoudt aan de letterlijke bewoordingen van artt. 3 en 68 G.W. Art. 59bis dat gewijzigd werd om de bevoegdheden van de gemeenschappen op internationaal vlak te verscherpen evenals art. 107quater voor de gewestelijke bevoegdheden, en het regeerakkoord, dat deze bevoegdheidsuitbreiding nog wil doortrekken, druisen tegen deze thesis in.

Het hele opzet van de staatshervorming is precies de vergroting van de autonomie van Gewesten en Gemeenschappen, terwijl de hier verdedigde thesis elke vorm van autonomie van gemeenschappen en gewesten op internationaal vlak flink beknot. De voorkeur gaat dan ook uit naar een meer gematigd en een bij de staatshervorming aansluitend alternatief.

Naar Italiaans voorbeeld ³², zou het uiterst nuttig zijn om procedures te voorzien waarbij de naleving van het gemeenschapsrecht door Gewesten en Gemeenschappen kan gecontroleerd worden, uiteraard in zoverre het gaat om bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen die materies betreffen, onderworpen aan het Europees recht.

(31) LENAERTS, K., *l.c.*, 269-278.

(32) COLINET, C., *l.c.*, 90-94.

Men had vooreerst gebruik kunnen maken van de verklaring tot herziening van art. 107 G.W. om een regel in te sluiten die alle organen van de Belgische staat wettelijk de naleving oplegt van internationale en gemeenschapsrechtelijke verplichtingen. Op die manier zouden hoven en rechtbanken, reeds belast met het verzekeren van de primauteit van de internationale normen met directe werking, ook het ingebreke blijven van regionale of centrale organen kunnen vaststellen betreffende de uitvoering van Europese normen. Bovendien is het noodzakelijk om voor mechanismen te zorgen waarbij de centrale overheid bevel kan uitoefenen over de nalatige Gewesten of Gemeenschappen. Bij het werkelijk ingebreke blijven zou de substitutie van de nalatige organen door de centrale overheid verhelpen aan de aansprakelijkheid van de Belgische staat voor de niet-naleving van zijn internationale verplichtingen. Deze substitutie moet strikt worden opgevat om het evenwicht tussen de nationale en deelstatelijke bevoegdheden te bewaren. Meer bepaald zou, bij vaststelling van het ingebreke blijven van de Gewesten of Gemeenschappen, een substitutie pas mogelijk worden na verloop van een termijn waarin het Gewest of de Gemeenschap alsnog de mogelijkheid krijgt te handelen in overeenstemming met de internationale norm.

In een studie van M. MELCHIOR³³ wordt eenzelfde suggestie gedaan. Ook hij ziet in de invoering van een evocatierecht van de centrale overheid de beste manier om de internationale aansprakelijkheid in overeenstemming te brengen met de interne Belgische structuren. Het is volgens hem noodzakelijk om hier voldoende garanties in te bouwen opdat de regionale autonomie niet al te zeer aangetast zou worden. Zo stelt hij voor dat het evocatierecht pas in werking zou treden na vaststelling door een rechtscollege van het in gebreke blijven van een Gewest of een Gemeenschap. Bovendien zou de Staat enkel over de mogelijkheid beschikken voorlopige maatregelen te nemen die achteraf steeds zouden kunnen herzien worden door de daartoe grondwettelijk bevoegde entiteiten.

Ook K. DE GUCHT³⁴ spreekt van het evocatierecht als de procedure die de centrale overheid toelaat aan zijn verplichtingen in het kader van art. 5 E.E.G.-Verdrag te voldoen en die tevens de autonomie van Gewesten en Gemeenschappen respecteert. Hij stelt zich hierbij vragen over het tijdstip waarop het evocatierecht kan uitgeoefend worden. Dit zou bij de ingebrekestelling van de centrale overheid door de Europese instellingen of na verloop van een nog nader te bepalen periode kunnen zijn. Een andere voorwaarde ter beveiliging van de regionale autonomie is het invoeren van eigen verplichtingen door de centrale overheid.

(33) MELCHIOR, M., "Constitution et organisations internationales. Le problème de la supranationalité", in *Le nouveau droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 1987, 321-339.

(34) DE GUCHT, K., "De aansprakelijkheid van Staten voor inbreuken op hun internationale rechtelijke verplichtingen", *R. W.*, 1987-88, 1233-1244.

Het mechanisme van het advocatieright, indien het gaat om het niet uitvoeren van gemeenschapsrecht, zou volgens K. DE GUCHT wellicht kunnen geïntroduceerd worden door wijziging van de Bijz. W. 1980, aangezien art. 5 E.E.G.-Verdrag een voldoende rechtspraak biedt. Het probleem kan zich echter ook stellen voor de uitvoering van internationale verdragen. Dan lijkt een grondwetsherziening noodzakelijk.

De Bijz. W. 1988 heeft alleszins geen advocatieright geïntroduceerd. Dit is dus nog toekomstmuziek.

2. Verenigbaarheid van de regionale wetgeving met het rechtstreeks toepasselijk Europees recht: negatieve uitvoeringsplicht.

Naast de positieve uitvoeringsplicht van vnl. Europese richtlijnen, zijn de Gewesten en Gemeenschappen ook gehouden tot een negatieve uitvoeringsplicht van internationaal en Europees recht. Ze moeten, gebruik makend van hun decretale bevoegdheid, het internationale verdragsrecht en het Europees gemeenschapsrecht met directe werking naleven.

Dit recht primeert immers op de interne normen, ongeacht of deze van vroegere of latere datum zijn ³⁵. Wat nu indien een decreet in strijd is met een internationale of Europese norm?

Een eerste sanctie in de interne rechtsorde is de niet-toepassing van de strijdige norm door de Belgische hoven en rechtbanken ³⁶. Het aansprakelijkheidsprobleem lijkt uitgeschakeld op deze wijze.

Toch is dit niet helemaal zo. Buiten de rechter om, buiten elk rechtsgeding om, zal de interne norm mogelijk toch toepassing krijgen. Op die manier kunnen situaties ontstaan, strijdig met het gemeenschapsrecht en eventueel leidend tot een veroordeling van de Belgische staat op Europees vlak. Bovendien moet de rechtsonderhorige, om zich op de directe werking van het gemeenschapsrecht te beroepen, zich tot de rechter wenden en van rechten moet men ook buiten de rechtbank om kunnen genieten. Er kan daarenboven ook nog een conflict bestaan tussen niet-direct werkend Europees recht en regionale wetgeving, en daar staat de rechter machteloos. Ook hier moet dus gezocht worden naar een mechanisme waardoor de centrale overheid kan ingrijpen in de situatie van strijdigheid van een regionale norm met het gemeenschapsrecht (internationaal recht) ³⁷.

K. DE GUCHT ³⁸ stelt dat op jurisdictioneel vlak een mogelijk mechanisme zou kunnen bestaan in het verlenen van de bevoegdheid aan het Arbitragehof om decreten en reglementaire besluiten van de executieven,

(35) Smeltkaasarrest: Cass., 27 mei 1971, A.C., 1971, 959; ALEN, A., o.c., 452.

(36) ALEN, A., o.c., 451-452.

(37) Verslag over de toepassing van het Europese Gemeenschapsrecht door België, *Gedr. st.*, Kamer, 1986-87, nr. 20-739/1, 34.

(38) DE GUCHT, K., l.c., 1234.

die indruisen tegen het Europees recht, te vernietigen en dit op uitsluitend verzoek van de centrale overheid.

Bij de Grondwetsherziening van 1980 werden op een bepaald ogenblik projecten naar voor geschoven die het Arbitragehof een prejudiciële bevoegdheid verleenden om uitspraak te doen over de overeenstemming van een bepaalde wet of decreet met het internationaal of supranationaal recht. Deze ontwerpen werden ingetrokken door de regering, vooral omwille van hun flagrante strijdigheid met principes, neergelegd in het Arrest Simmenthal van het Hof van Justitie van de E.G.³⁹. In dit arrest stelt het Hof van Justitie namelijk dat elke, in het kader van zijn bevoegdheid aangezochte, nationale rechter verplicht is het gemeenschapsrecht met directe werking integraal toe te passen en strijdige nationale bepalingen buiten toepassing te laten. Bijgevolg, aldus het Hof, is met het Verdrag onvermijdelijk elke constitutionele praktijk welke de oplossing van het conflict voorbehoudt aan een ander gezag dan de aangezochte rechter⁴⁰. Deze uitspraak van het Hof werd door de Raad van State haast tekstueel opgenomen in haar negatief advies⁴¹ op bovenvermelde projecten van de regering die dan ook terecht werden ingetrokken.

Maar wat dan met het mechanisme dat K. DE GUCHT voorstelt, met name een annuleringsbevoegdheid van het Arbitragehof voor wat betreft decreten, strijdig met het direct werkende Gemeenschapsrecht? Staat dat mechanisme dan niet even diametraal tegenover het Arrest Simmenthal? K. DE GUCHT beweert van niet. Volgens hem doet de gesuggereerde oplossing geen afbreuk aan de autonome toepassing van het direct werkende Europese recht door de rechter, maar verleent ze aan de rechtsonderhorige een bijkomende bescherming⁴².

K. LENAERTS⁴³ ziet geen wijze waarop de centrale overheid kan ingrijpen in geval van strijdigheid van een regionale norm of maatregel met gemeenschapsrecht. Hoogstens kan de zaak voor het Arbitragehof worden gebracht. Een legislatieve schending van gemeenschapsrecht door een gewest of gemeenschap is een inbreuk op het exclusieve karakter van de internationale bevoegdheden van de nationale staat. Bijgevolg is het Arbitragehof bevoegd om te oordelen in dit bevoegdheidsconflict tussen Gewest of Gemeenschap en de centrale overheid. Ons inziens is er echter heel wat kunst- en vliegwerk nodig om een bevoegdheidsconflict te ontdekken in de gewone uitoefening door Gewesten en Gemeenschappen van hun decreete-

(39) H.v.J., 9 maart 1978, Administratie van de Staatsfinanciën v. N.V. Simmenthal, *Jur.*, 1978, 629.

(40) SCHRANS, G. en MARESCEAU, M., "Het Europees recht vergeten bij de staatshervorming?", *R. W.*, 1980-81, 282-296.

(41) *Gedr. St.*, Senaat, 1979-80, nr. 435/1, bijlage, 7.

(42) DE GUCHT, K., *l.c.*, 1224.

(43) LENAERTS, K., *l.c.*, 269-278.

rende bevoegdheid met betrekking tot de hun toegewezen materies, ook al is het resultaat in strijd met het gemeenschapsrecht of internationaal recht.

Indien deze procedure niet kan aangenomen worden situeert men zich onmiddellijk op het vlak van de politieke en niet meer op het vlak van de juridisch-procedurale middelen. De conclusie van K. LENAERTS luidt dan ook dat de negatieve uitvoeringsfunctie van gemeenschapsrecht totaal ontspoord is door de Belgische staatshervorming. De centrale autoriteiten hebben geen afdoend mechanisme ter beschikking om het falen van Gewesten en Gemeenschappen te verbeteren.

In de parlementaire stukken ⁴⁴ wordt uitdrukkelijk de vraag gesteld naar de verenigbaarheid van de gewestelijke maatregelen inzake leefmilieu en economische expansie, met het Europese recht. In de veronderstelling dat een van de autonome entiteiten van de Belgische staat, binnen het raam van de haar op intern vlak verleende bevoegdheden, bv. leefmilieu, een normatieve maatregel treft die onverenigbaar is met het Europese recht, kan de centrale overheid voorlopig niet optreden om de getroffen maatregel bij te sturen. *De lege ferenda* of binnen het raam van een grondwetsherziening zou het dan ook wenselijk zijn een regeling te treffen waardoor de centrale staat, bv. via het Arbitragehof, kan fungeren als contactpersoon met de Europese instellingen voor wat het toezicht op de toepassing van het Europese recht betreft. De gewestelijke economische expansie ⁴⁵ stelt het probleem van de verenigbaarheid van de individuele gewestelijke beslissingen (overheidssteun) met het Europese recht (artt. 92-93 E.E.G.). De problematiek van de verenigbaarheid van de individuele gewestelijke beslissingen met betrekking tot de gewestelijke economische expansie (overheidssteun) met het Europees recht heeft aanleiding gegeven tot het Arrest van het Hof van Justitie van de E.G. van 2 februari 1982 (*supra* p. 12). De Commissie gaat er namelijk vanuit dat de nationale overheid niet alleen haar eigen voornemens van steunmaatregelen, maar ook die van de Gewesten en deelregeringen moet aanmelden ⁴⁶. In de Grondwetsherziening van 1980 is echter geen procedure voorzien waarbij de Gewesten verplicht worden elk voornemen van steunmaatregel kenbaar te maken aan de nationale regering.

Ook hier kan weerom worden gepleit voor een regeling waardoor het centraal gezag, als contactpersoon met de Europese instellingen, effectief toezicht kan uitoefenen op de beslissingen van de autonome entiteiten ⁴⁷.

(44) Verslag over de toepassing van het Europese Gemeenschapsrecht door België, *Gedr. st.*, Kamer, 1986-87, 20-739/1, 34.

(45) Art. 6 § 1, VI, 4° Bijz. W. 1980.

(46) JORIS, T., "Ten onrechte uitgekeerde steun; België en het E.E.G.-recht", *R. W.*, 1987-88, 974-982.

(47) Verslag over de toepassing van het Europese Gemeenschapsrecht door België, *Gedr. st.*, Kamer, 1986-87, nr. 20-739/1, 34.

BESLUIT.

De internationalisering van het gehele maatschappelijk leven is een tendens die zich onophoudelijk verderzet. Vanuit steeds meer hoeken betreden staten het internationale *forum* en daarmee de internationale rechtsorde. Voor België, als E.G.-lidstaat, komt daarbij nog de aanwezigheid van een supranationale Europese macht met normeringsbevoegdheid. Het bestaan van een Europese wetgever heeft slechts zin indien (door de lidstaten) alles in het werk wordt gesteld om de Europese normen na te leven, op straffe van veroordeling door het Hof van Justitie van de E.G.

De Belgische staatshervorming levert in dit opzicht tal van problemen op. Door de overheveling van bevoegdheden op wetgevend en uitvoerend vlak naar Gewesten en Gemeenschappen, lijkt de naleving van internationale maar vnl. Europese normen plots een stuk moeilijker te zijn. De nieuwe interne structuren, hoe recent ook, kunnen echter niet tot excuus dienen voor de nalatigheid in de naleving en uitvoering van Europese normen.

Het Hof van Justitie stelt dit principe in zo'n vaste rechtspraak. De opdracht ligt bijgevolg bij de Belgische (grond)wetgever om de samenwerking tussen supranationale, nationale en regionale organen zo vlot mogelijk te laten verlopen en zo de naleving van internationale normen te verzekeren.

Met betrekking tot de uitvoering van Europese richtlijnen lijkt het herhaaldelijk gesuggereerde substitutierecht naar Italiaans voorbeeld efficiënt en haalbaar. Om evenwel het principe van regionale autonomie niet te ondergraven, dienen hier voldoende garanties ingebouwd te worden. Belangrijk is dat een duidelijke bepaling wordt gegeven van de termijnen die door de centrale overheid moeten gerespecteerd worden alvorens te substitueren, en vervolgens het inlassen van herzieningsmogelijkheden voor de bevoegde Gewesten of Gemeenschappen.

Wat de algemene naleving van het gemeenschapsrecht betreft, lijkt hier een taak weggelegd voor het Arbitragehof. Het Hof zou de rechterlijke sanctie van niet-toepassing van interne normen, strijdig met het direct werkende Europees of internationaal recht, kunnen aanvullen. Een annuleringsbevoegdheid op verzoek van de centrale overheid lijkt nuttig en in tegenstelling tot de prejudiciële bevoegdheid van het Arbitragehof in deze materie, niet strijdig met de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie. Een tweede taak, weggelegd voor het Arbitragehof, is deze van middel waardoor de centrale overheid kan fungeren als contactpersoon met de Europese instellingen voor wat betreft het toezicht op de toepassing van het gemeenschapsrecht. Evenwel wijkt deze taak misschien al te veel af van de eigenlijke rechtssprekende functie van het Arbitragehof.

Kunnen er lessen getrokken worden uit de rechtsvergelijking die in dit verband gedaan is? Canada en Zwitserland dienen niet echt als praktische voorbeelden voor België omdat zij niet geconfronteerd worden met de supranationale Europese wetgever waaraan hun interne wetgeving moet geconformeerd worden. De bevoegdheden van internationaal beleid van de

deelentiteiten zijn daarenboven zeer beperkt zodat in het internationaal *forum* toch meestal de nationale staat optreedt. "*Indemnity agreements*", zoals Canada ze aanwendt, kunnen misschien wel nuttig zijn om *ex post* de aansprakelijkheidslasten te leggen waar ze horen, nl. bij de entiteit die de internationaalrechtelijke inbreuk gepleegd heeft, maar ze lossen geenszins het probleem op van de naleving van internationale normen.

De Belgische situatie, met verregaande bevoegdheden van Gewesten en Gemeenschappen en haar lidmaatschap van de E.G., heeft heel eigen problemen, vooral voor de uitvoering van Europese richtlijnen.

Het *Bundestreue*-begrip, waarmee de B.R.D. een loyale samenwerking en coördinatie met de *Länder* tracht te verwezenlijken, heeft een lange evolutie gekend in de rechtspraak van het Duitse Grondwettelijk Hof en kan daardoor niet zomaar getransponeerd kan worden naar andere rechtsstelsels. Niettemin wordt het reeds stilaan geïntroduceerd in de rechtspraak van het Arbitragehof, als redelijkheidsbeginsel.

Italië daarentegen beschikt, zoals hoger geschetst, over een mechanisme waardoor de uitvoering van Europese richtlijnen intern gerealiseerd wordt wanneer de "*regioni*" in gebreke blijven. Dit mechanisme is ook in België goed bruikbaar en, naar de rechtsleer te oordelen, lijkt men die richting te willen uitgaan. In de Parlementaire stukken van 1988⁴⁸, wordt het probleem van de afdwingbaarheid van Europese normen t.a.v. Gewesten en Gemeenschappen verwezen naar de volgende (= derde) fase van de hervorming van de instellingen.

Tot slot dient nog bemerkt dat hiermee het probleem van de niet-uitvoering van Europees recht niet opgelost is. Op nationaal vlak kan immers een zelfde nalatigheid vastgesteld worden m.b.t. de uitvoering van Europees recht als op deelstatelijk vlak. Het federaliseringsproces heeft de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht zeker en vast een stuk complexer gemaakt, maar mag niet als een oorzaak ervan beschouwd worden. Een procedurewijziging (onmiddellijke verwijzing van de richtlijn naar het bevoegde departement i.p.v. naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken) en de instelling van een Bijzondere Parlementaire Commissie zouden wellicht verbetering kunnen brengen. Hier staat geen eenvoudige, maar wel een dringende opdracht voor de boeg.

(48) *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1.