

De omzetting van EG-richtlijnen in de Belgische rechtsorde en de Europeanisering van de Belgische politiek

door Youri DEVUYST

Aspirant van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek aan de Vrije Universiteit Brussel

I. De richtlijnen en het probleem van de omzetting

Met de geleidelijk voortschrijdende Europese integratie neemt ook de invloed toe van de Europese Gemeenschapsbesluitvorming op de Belgische rechtsorde.¹ Het is vooral via het rechtsinstrument van de richtlijn dat de Gemeenschap de wetgevingen van de lidstaten nader tot elkaar tracht te brengen. Een richtlijn is bindend in zijn doelstellingen, maar de lidstaten bepalen zelf de wijze van uitvoering binnen een door de Gemeenschap gestelde termijn.² Dit houdt in dat de lidstaten de richtlijn actief moeten omzetten in de eigen wetgeving door het aannemen, wijzigen of intrekken van wettelijke, bestuursrechtelijke of administratieve voorschriften. Hierdoor wordt niet alleen het strikt economisch beleid van de lidstaten gecoördineerd, maar ook de politiek op terreinen als consumentenbescherming, leefmilieu en volksgezondheid.

In geval van laattijdige omzetting van Gemeenschapsrichtlijnen in de nationale wetgeving beperken de gevolgen voor de betrokken lidstaat zich niet tot een verlies aan internationaal prestige.

De in gebreke blijvende lidstaat brengt door een niet tijdige omzetting de goede orde en de vooruitgang van de Gemeenschapsintegratie in het gedrang. Wanneer de twaalf lidstaten een richtlijn goedkeuren gaan ze immers het engagement aan deze correct om te zetten, en dit in de verwachting dat de overige lidstaten hetzelfde zullen doen. Door een laattijdige of niet-correcte omzetting in één of enkele lidstaten komt de algemene wederkerigheid van de Gemeenschapsplichten en -voordelen in het gevaar.

Zo stelt zich de vraag of de produkten van een lidstaat in aanmerking kunnen komen voor de voordelen van een vrije eengemaakte markt indien deze lidstaat het verzuimt de richtlijnen toe te passen inzake produktstandaarden, volksgezondheid of consumentenbescherming.

Inzake de implementatie van de zogenaamde Witboekrichtlijnen betreffende de invoering van de Europese eenheidsmarkt op 31 december 1992 hebben verant-

(1) Voor een treffende illustratie op het deelgebied van het milieubeleid, zie M. HOOGHE, De invloed van het internationaal milieubeleid op de totstandkoming van het milieubeleid in Vlaanderen, 1980-1990. *Res Publica*, 1992, nr. 1, pp. 3-23. Voor een belangrijk ouder werk op het gebied van de economische politiek, zie K. MORTELMANS, *De invloed van het Europees Gemeenschapsrecht op het Belgisch economisch recht*. Antwerpen, 1978.

(2) Art. 189 EEG-Verdrag.

woordelijken van de Commissie van de Europese Gemeenschappen er daarom reeds op gewezen dat produkten uit de lidstaten met bijzonder slechte omzettingsprestaties ook na de formele inwerkingtreding van de eenheidsmarkt zouden kunnen onderworpen blijven aan controles.³ Mochten Belgische handelssectoren onderworpen blijven aan dergelijke nalatigheidscontroles dan zou dit voor de Belgische economie - die bijzonder afhankelijk is van de handel met de Europese partners - een zware klap betekenen.

Naast de consequenties voor de Belgische economie zou een laattijdige omzetting van een belangrijk aantal richtlijnen door België ook ernstige gevolgen kunnen hebben voor particulieren die op basis van een richtlijn bepaalde rechten willen laten gelden. Precies om de beveiliging van de individuele rechten onder het Gemeenschapsrecht te verzekeren stelde het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in het Francovich-Bonifaci arrest van 19 november 1991 dat particulieren die schade lijden ingevolge een niet-tijdige uitvoering van een richtlijn onder bepaalde voorwaarden over het recht beschikken om schadevergoeding te vorderen van de in gebreke blijvende lidstaat.⁴

II. Een cijfermatig overzicht van de Belgische situatie

A. De omzetting van richtlijnen in de Belgische rechtsorde

Volgens het negende jaarverslag van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht⁵ bevond België zich op 25 maart 1992 met de omzetting van 93,6% van het totale aantal om te zetten richtlijnen op de zevende plaats van de twaalf lidstaten (zie tabel I).

Analyseert men de omzetting per deelgebied (toestand op 31 december 1991), dan valt de slechte Belgische rangorde op inzake statistiek, landbouw, leefmilieu en de realisatie van de eenheidsmarkt (zie tabel II).

Gezien het grote belang dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen hechte aan de tijdige omzetting van Witboekrichtlijnen betreffende de invoering van de Europese eenheidsmarkt op 31 december 1992, maakte de Commissie gedurende de maanden voor eind 1992 regelmatig statistische gegevens bekend inzake de specifieke omzetting van de Witboekrichtlijnen in de twaalf EG-lidstaten. Zo bleek uit de Commissie-gegevens van 15 juni 1992 dat België met een omzettingsgraad van 69% de rode lantaarn geworden was.⁶ Uit een soortgelijk Commissie-onderzoek van 10 november 1992 kon worden opgemaakt dat België's

(3) Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Handelingen van de Openbare Commissie-vergaderingen*, Buitenlandse Betrekkingen, 22 april 1992, C 27, pp. 53-60.

(4) G. BEBR, Case Law: Joint Cases C-6/90 and C-9/90, Francovich v. Italy, Bonifaci v. Italy, Judgment of the Court of Justice of 19 November 1991, not yet reported. *Common Market Law Review*, 1992, nr.2, pp. 557-584; A. CARNELUTTI, L'arrêt "Francovich Bonifaci". L'obligation des Etats membres de réparer les dommages causés par les violations du droit communautaire. *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, nr.1, pp. 187-192.

(5) Commission des Communautés Européennes, *Neuvième Rapport Annuel sur le Contrôle de l'Application du Droit Communautaire*. Bruxelles, COM (92) 136 final, 25 mars 1992.

(6) Commission des Communautés Européennes, *Liste des directives et autres dispositions du Livre Blanc pour lesquelles n'ont pas été communiquées de mesures nationales d'exécution*. Bruxelles, 15 juin 1992.

TABEL I

Omzetting in de twaalf lidstaten op 25 maart 1992

Lidstaat	Aantal richtlijnen om te zetten en toe te passen (op 31.12.91)	Effectief door de lidstaten omgezette richtlijnen (op 25.3.92)	Omzettingspercentage
1. Denemarken	830	822	99,0
2. B.R.Duitsland	832	808	97,0
3. Ver. Koninkrijk	824	799	96,9
4. Nederland	831	790	95,0
5. Spanje	826	780	94,0
6. Griekenland	820	769	93,7
7. België	831	778	93,6
8. Ierland	822	766	93,0
9. Frankrijk	836	776	92,8
10. Italië	840	773	92,0
11. Portugal	819	739	90,0
12. Luxemburg	826	742	89,8

Bron: COM(92) 136 final, 25.3.1992, blz.III

TABEL II

Sectoriële situatie (op 31.12.1991) van richtlijnen die op 31 december 1991 moesten zijn omgezet

Sector	Gemiddelde omzettingsgraad in de twaalf lidstaten (percentage)	Belgische omzettingsgraad (percentage)	Rangorde van België onder de twaalf
eenheidsmarkt (Witboek)	77	73	9
tewerkstelling en sociale politiek	86	90	3
landbouw	93	92	10
concurrentiebeleid	91,6	100	1
transport	93	92,9	8
leefmilieu	85	81	10
energie	91	92,9	1
statistiek	98,5	90	12

Bron: COM(92) 136 final, 25.3.1992, diverse bladzijden

omzettingsgraad was verbeterd tot 71,8%, waardoor België zowel Italië als Spanje achter zich liet.⁷ Bovendien waren verscheidene richtlijnen wel door België omgezet, doch niet of te laat aan de Commissie genotificeerd. Hiermee rekening houdend bevond België zich op 10 november 1992 op de achtste plaats inzake de omzetting van Witboekrichtlijnen.

Dezelfde Commissie-gegevens maakten ook duidelijk dat de meeste lidstaten op 10 november 1992 nog tussen de 25 en 50 Witboekrichtlijnen moesten omzetten. De tijdige uitvoering van alle Witboekrichtlijnen in de nationale rechtsorde van de twaalf lidstaten leek bijgevolg geen realistische verwachting.

Het is nuttig hierbij op te merken dat de hierboven geciteerde aantallen, percentages en posities voortdurend evolueren. Enerzijds vaardigt de Gemeenschap regelmatig nieuwe richtlijnen uit. Anderzijds verdwijnen richtlijnen van de lijst na de omzetting. Bovendien hebben verschillende richtlijnen ook verschillende limietdata waarbinnen de omzetting dient te geschieden, waardoor de richtlijnen één voor één en op diverse data verspringen naar de categorie van de laattijdige omzetting.

De onduidelijkheid inzake de correctheid van de cijfergegevens betreffende de Belgische situatie wordt nog vergroot door de verschillen in de lijsten die gehanteerd worden door de Commissie, het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken, en het Seminarie Handels-en Ondernemingsrecht van de Universiteit Gent.⁸

*B. Inbreukprocedures tegen België met betrekking tot de omzetting van richtlijnen*⁹

Wanneer een lidstaat het verzuimt zijn Gemeenschapsverplichtingen correct uit te voeren kan hij krachtens de procedure vervat in Art.169 van het EEG-Verdrag door de Commissie voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen worden gedaagd. De Art.169-procedure omvat drie fasen : (a) de fase van de schriftelijke ingebrekestelling : deze wordt door de Commissie gericht aan de betrokken lidstaat ; (b) de fase van het met redenen omkleed advies : indien de betrokken lidstaat geen afdoende antwoord biedt aan de Commissie brengt deze een met redenen omkleed advies uit waarin een termijn bepaald wordt waarbinnen de inbreuk moet worden verholpen ; en (c) de gerechtelijke fase : deze fase start indien de Commissie beslist een procedure tegen de lidstaat aanhangig te maken bij het Hof van Justitie en kan uitmonden in een veroordeling van de betrokken staat.

(7) Commission des Communautés Européennes, *Liste des directives et autres dispositions du Livre Blanc pour lesquelles n'ont pas été communiquées de mesures nationales d'exécution*. Bruxelles, 10 novembre 1992.

(8) De meest toegankelijke en ook de meest gedetailleerde lijst bevindt zich in de voortreffelijke inventaris van het Seminarie Handels- en Ondernemingsrecht van de Gentse Universiteit door E. WYMEERSCH en M. VERPLANCKE, *Europa 1992 : Inventaris Witboek Interne Markt*. Gent, losbladige versie in meerdere volumes, regelmatig bijgewerkt.

(9) Volgens het minder frequent gebruikte Artikel 170 van het EEG-Verdrag kan iedere lidstaat, na een in het Verdrag bepaalde procedure, ook door een andere lidstaat voor het Hof van Justitie worden gebracht omwille van niet naleving van Gemeenschapsverplichtingen.

Uit het negende jaarverslag van de Commissie betreffende de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht blijkt ¹⁰ (a) dat het aantal ingebrekestellingen tegen België gestegen is van 52 in 1988 tot 74 in 1991; (b) dat het aantal met redenen omklede adviezen eveneens is toegenomen van 23 in 1988 tot 46 in 1991; en (c) dat het aantal aanhangig gemaakte zaken daalde van 10 in 1988 tot 7 in 1991.

In verhouding met de overige lidstaten is de Belgische positie in 1991 weinig benijdenswaardig: (a) inzake ingebrekestellingen sloegen enkel Italië, Griekenland, Portugal en Spanje een slechter figuur dan België; (b) inzake met redenen omklede adviezen doet België het verhoudingsgewijze nog minder goed aangezien slechts Portugal, Italië en Griekenland meer gemotiveerde adviezen werden toebedeeld; en (c) inzake bij het Hof aanhangig gemaakte zaken presteerden enkel Italië en Griekenland slechter dan België.

Van de 40 zaken betreffende België die tussen 1987 en 1991 door het Hof werden uitgesproken werd België in 34 gevallen in het ongelijk gesteld. Het is verontrustend om vast te stellen dat een veroordeling door het Hof in België niet automatisch tot een correctie in de wetgeving of administratieve praktijk aanleiding blijkt te geven. Met 17 niet uitgevoerde arresten op 31 december 1991 laat België enkel Italië achter zich.

III. Het administratieve probleem

A. Administratieve oorzaken van de slechte omzettingsprestatie

In een poging om de evolutie van de omzettingen zo nauwkeurig mogelijk te volgen stelt de cel 'omzetting Europese richtlijnen' van de Bestuursdirectie Europese Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken regelmatig een geactualiseerde lijst op betreffende de omzetting van Witboekrichtlijnen. Voor iedere richtlijn wordt, indien mogelijk, ook de reden van de vertraging genoteerd.

Uit een analyse van deze gegevens, gebaseerd op de lijst van 2 juli 1992, toen België nog de plaats van de rode lantaarn innam inzake de omzetting van Witboekrichtlijnen, komen volgende conclusies naar voren. ¹¹

Voor 21 Witboekrichtlijnen was de trage omzetting te wijten aan een langzame administratieve procedure, vaak veroorzaakt door organisatorische problemen en personeelstekort bij de bevoegde Departementen. Voor 6 van deze 21 richtlijnen was de vertraging het gevolg van het immobilisme van één enkele dienst, namelijk het Instituut voor Veterinaire Keuring van het Ministerie van Volksgezondheid. Het Instituut, dat een hoofdrol zou moeten spelen hebben bij de omzetting van de talrijke richtlijnen betreffende het handelsverkeer in vleesprodukten en veterinaire keuring, illustreert treffend de administratieve problemen waarmee de Belgische overheid kampte. Het Instituut was immers zowel qua personeel als structuur meer ingesteld op de praktische uitvoering van veterinaire controles, bijvoorbeeld in de Belgische slachthuizen, dan op het vertalen naar België toe van Europese juridische teksten.

(10) Onderstaande gegevens zijn gebaseerd op Commission des Communautés Européennes, *Neuvième Rapport Annuel sur le Contrôle de l'Application du Droit Communautaire*. Bruxelles, COM (92) 136 final, 25 mars 1992, blz. 74-126.

(11) *Omzetting Witboekrichtlijnen in Belgisch recht: geactualiseerde lijst*. Brussel, 2 juli 1992.

Voor 6 Witboekrichtlijnen werd de trage omzetting verklaard door de hoge techniciteit van de betrokken materie en door het feit dat de Belgische administratie onvoldoende vertrouwd was met het specifieke deelgebied waarop de richtlijn betrekking had.

Voor 17 Witboekrichtlijnen werd gewezen op de lange adviesprocedures. Zo bleken 8 richtlijnen voor advies bij de Raad van State te liggen. Het ontwerp-Koninklijk Besluit betreffende de gastoestellen in uitvoering van richtlijn 90/396/EEG verbleef bijvoorbeeld gedurende een volledig jaar bij de Raad van State voor deze advies uitbracht.

Een aantal Departementen werd bovendien geconfronteerd met een reeks specifieke adviesprocedures, waarbij geen enkele termijn voor het verlenen van het advies voorzien was. Vooral het Ministerie van Economische Zaken, zo bleek, was verplicht voor omzetting van een belangrijk aantal richtlijnen het advies in te winnen van publiekrechtelijke adviesorganen in de socio-economische sfeer als de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Commissie voor Bank- en Financien en de adviesorganen voor het verzekeringswezen of de boekhoudwetgeving.

Voor 11 Witboekrichtlijnen werd op het vlak van de omzetting weinig vooruitgang geboekt wegens bevoegdheidsproblemen en/of -conflicten. Buiten 4 leefmilieu-richtlijnen waren deze bevoegdheidsproblemen niet rechtstreeks verbonden met de staatshervorming. In 6 gevallen betrof het een bevoegdheids-geschil waarbij het Ministerie van Landbouw en/of het Ministerie van Volksgezondheid betrokken waren. Zo bleken de richtlijnen betreffende hygiëne- en gezondheidsaspecten van landbouwproducten regelmatig voor coördinatieproblemen te zorgen tussen beide Departementen.

Voor 7 Witboekrichtlijnen was de vertraging bij de omzetting het gevolg van de langdurige regeringscrisis rond de verkiezingen van 24 november 1991. Hierdoor bleven de omzettingsteksten maandenlang op de bevoegde kabinetten liggen, terwijl de regering niet langer bij machte was Ministeriële en Koninklijke Besluiten of Wetsontwerpen te concretiseren.

Uit bovenstaande analyse van de redenen voor de vertraging inzake omzetting van de Witboekrichtlijnen blijkt dat deze in eerste plaats administratief van aard zijn. In tegenstelling met wat vaak wordt gesuggereerd is de trage Belgische omzetting - althans wat de Witboekrichtlijnen betreft - dus niet in hoofdzaak te wijten aan de langzame parlementaire procedures of aan de ingewikkelde staatshervorming.

B. Administratieve regeringsmaatregelen

Ondanks het feit dat het probleem van de omzetting, vooral sedert de publicatie in 1987 van het rapport De Gucht over de toepassing van het Europese Gemeenschapsrecht in België¹² regelmatig in de actualiteit kwam bleef een concrete reactie van de Belgische overheid uit tot het aantreden van de regering Dehaene in maart 1992.

Op 23 december 1988 was door het Ministerieel Comité voor Buitenlandse Betrekkingen van de regering Martens VIII aan het Departement Buitenlandse Zaken nochtans reeds de opdracht gegeven een coördinerende rol te vervullen. Toch

(12) Verslag betreffende de Toepassing van het Europese Gemeenschapsrecht door België. Uitgebracht door de heer K. DE GUCHT namens het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, *Parl.St.*, Kamer, 1986-1987, nr.20-739/1, 21 januari 1987.

duurde het nog tot mei 1989 voor maandelijks coördinatievergaderingen werden georganiseerd op de kleine cel 'omzetting Europees recht' van het Departement Buitenlandse Zaken met alle betrokken nationale, Gewestelijke en Gemeenschapsautoriteiten. Terzelfder tijd was op bijna alle Departementen een coördinator aangeduid belast met het toezicht op de omzetting binnen de bevoegdheid van het betreffende Departement.¹³

Gezien de verontrustende achterstand inzake omzetting waarmee België begin 1992 echter nog steeds kampte, vormde het probleem één van de onderwerpen tijdens de onderhandeling van het regeerakkoord van de regering Dehaene. "Geconfronteerd met de streefdatum van 1 januari 1993", zo luidde het regeerakkoord, "zal de regering erover waken dat België aan al zijn verplichtingen inzake omzetting van interne marktmaatregelen tijdig voldoet, desgevallend in overleg met de Gewesten en Gemeenschappen".¹⁴

In het licht van deze passage besliste de Ministerraad van 27 maart 1992, op voorstel van Minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken R. Urbain en van Minister van Buitenlandse Zaken W. Claes, een urgentie-procedure in te stellen die specifiek was toegespitst op de Witboekrichtlijnen.¹⁵

De Minister van Europese Zaken werd belast met de globale coördinatie van de omzetting. Hem werd opgedragen om per Departement monitor-vergaderingen te organiseren met de coördinator voor de omzetting en de technische specialisten van het betrokken Departement. Op deze vergaderingen zijn ook vertegenwoordigers aanwezig van de Kabinetten van de Eerste Minister, de Ministers van Europese Zaken, Buitenlandse Zaken en de Minister tot wiens bevoegdheid de desbetreffende materie behoort. Ze worden tevens bijgewoond door ambtenaren van de cel 'omzetting Europees recht' van het Departement Buitenlandse Zaken, de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Gemeenschappen, en bij gelegenheid door de bevoegde dienst van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, die in bepaalde gevallen over standaard-omzettingsteksten beschikt.

Bovendien werd besloten dat iedere Minister om de veertien dagen een rapport zou overmaken aan zijn of haar collega voor Europese Zaken over de problemen die bij de omzetting werden ondervonden en over de maatregelen die werden genomen om de omzetting te verzekeren. De Minister voor Europese Zaken werd gelast over deze rapporten verslag uit te brengen aan de Ministerraad.

Na een evaluatie van dit urgentieplan door de Ministerraden van 11 en 25 juni 1992 werden de regeringsleden herinnerd aan de verplichting om aan de Minister van Europese Zaken tweewekelijkse rapporten te doen toekomen over de omzetting van de richtlijnen die betrekking hebben op zaken die door hun Departement behandeld worden. Deze op 27 maart 1992 vastgestelde verplichting werd immers lang niet door alle Departementen nageleefd.

Gezien de opvallende vertraging die bij de omzetting vaak werd opgelopen in diverse adviesprocedures besloot de Ministerraad van 25 juni bovendien dat - wat

(13) Kamerlid D. VAN DER MAELEN, *Nota voor de pers: de omzetting en uitvoering van het recht van de Europese Gemeenschappen*. Brussel, 10 april 1991.

(14) Regeerakkoord, *Parl.St.*, Wetgevende Vergaderingen, 1991-1992, Kamer nr.290/1, Senaat nr.224-1, 9 maart 1992, blz. 21.

(15) Kabinet van de Minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken, *Persbericht: de omzetting van de Europese Witboek-richtlijnen*. Brussel, 27 maart 1992.

betreft de ontwerp-omzettingen die geblokkeerd waren bij adviesorganen of adviesraden - iedere functioneel terzake betrokken Minister aan de genoemde organen of raden dringend een schrijven zou richten waarin een maximum-termijn zou worden gesteld van twee weken, na afloop waarvan er aangenomen zou worden dat het advies gunstig was. Uiteraard zou niet worden afgeweken van de plicht wettelijke of reglementaire obligatoire adviezen in te winnen.

Specifiek betreffende de adviezen van de Raad van State werd besloten de Minister van Europese Zaken de opdracht te geven om bij de Raad van State een spoedbehandeling te vragen voor ontwerp-omzettingsteksten inzake het Witboek. De Minister van Begroting zou de Inspectie van Financiën eveneens aanzetten tot een spoedbehandeling van de ontwerp-omzettingsteksten.¹⁶

C. De noodzakelijke "Europeanisering" van de Belgische administratie

Hoewel de administratieve maatregelen vervat in het urgentieprogramma van de regering er voor gezorgd hebben dat België niet langer de laatste plaats bekleedt inzake de omzetting van Witboekrichtlijnen, toch veronderstelt een duurzame oplossing een meer fundamentele inspanning op de middel-lange termijn, namelijk de 'Europeanisering' van de nationale, Gewestelijke en Gemeenschaps-administraties.

Via de Europese regelgeving wordt in toenemende mate het kader gecreëerd waarbinnen de Belgische overheden een beleid kunnen voeren. Op dit ogenblik worden de naar binnen gekeerde Belgische Gewestelijke en Gemeenschapsadministraties vaak laattijdig geconfronteerd met en verrast door de Europese besluitvorming. Wil België niet alleen tijdig voorbereid zijn op de aankomende richtlijnen, maar ook op actieve wijze mee vorm geven aan de inhoud van de Europese regelgeving, dan is een grondige 'Europeanisering' van het openbaar ambt vereist.

Beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering geschieden in Europees kader immers meestal op ambtenaren-niveau. Gezien de ruime waaier van thema's die momenteel ter bespreking zijn op Europees niveau dienen de Belgische, Gewestelijke en Gemeenschapsambtenarij daarom in hun geheel grondig te worden gesensibiliseerd aangaande het cruciale belang van de Europese besluitvorming voor praktisch alle beleidsdomeinen. De Belgische beleidsvoorbereiding inzake Europese richtlijnen moet bovendien worden opgesteld door de ambtenaren die instaan voor de concrete uitvoering ervan. Tijdens de discussies betreffende de omzetting in het Parlement kwamen sprekers en verslaggevers immers tot de vaststelling dat al te vaak de personen die betrokken zijn bij de voorbereiding en opstelling van een richtlijn en degenen, die belast worden met de uitvoering ervan niet dezelfde zijn. Deze strikte scheiding tussen de voorbereiding 'stroomopwaarts' en de uitvoering 'stroomafwaarts' zorgt ervoor dat bepaalde praktische problemen op Belgisch vlak slechts bij de uitvoeringsfase onderkend worden. Landen waar dergelijke strikte scheiding niet bestaat (Verenigd Koninkrijk, Denemarken) scoren opvallend beter in de omzettingstabellen.¹⁷

(16) Kabinet van de Minister van Buitenlandse Handel en Europese Zaken, *Persbericht: de omzetting van de Europese Witboekrichtlijnen*. Brussel, 25 juni 1992.

(17) Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, *Handelingen van de Openbare Commissievergaderingen*, Buitenlandse Betrekkingen, 22 april 1992, C 27, pp. 53-60; Ontwerp-Verslag betreffende de Omzetting van Europese Richtlijnen in de Belgische Wetgeving. Uitgebracht door de heer P. MARCK namens het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, *Ontwerp Parl. St.*, Kamer, 1991-1992, 16 juli 1992, blz.5.

In het licht van deze observaties - en het feit dat administratieve problemen de hoofdoorzaak lijken van de Belgische achterstand inzake omzetting - mag in het kader van de omvorming van het openbaar ambt de steeds in belang toenemende Europese dimensie geenszins worden vergeten.

Slechts via een Europeanisering van het openbaar ambt kan België een effectieve stem behouden in de voorbereiding van de Europese besluitvorming. Slechts via zulke actieve participatie bij de voorbereiding van EG-richtlijnen en met de hulp van een optimale en tijdige doorstroming van de Europese informatie doorheen de betrokken administraties is een systematische, correcte en niet-laattijdige omzetting van EG-richtlijnen denkbaar.

IV. Het grondwettelijke probleem : de Belgische staat en de Europese verplichtingen

A. *Situatieschets*

Gezien de onvermijdelijke inlooperperiode na iedere nieuwe fase van de Gewesten en Gemeenschapsvorming, de soms onduidelijke bevoegdheidsverdeling en het lange wachten op effectief werkende Brusselse structuren hielp de staatshervorming niet bij een snelle en correcte omzetting van Europese richtlijnen door België.¹⁸

In de plaats van zich bestuursmatig om te vormen in het licht van het groter belang van externe Europese en internationale factoren op het beleid, keerden de Belgische staatshervormers zich naar binnen om zich te concentreren op - niet langer bestaande - 'zuiver interne aangelegenheden'. Zoals Marc Maresceau reeds meer uitvoerig aantoonde, is het immers duidelijk dat de initiatiefnemers van de Belgische staatshervorming klaarblijkelijk meer begaan waren met het oplossen van interne 'Belgische' problemen dan met het aanpassen van de Grondwet en de administratieve structuren en praktijken aan de snel evoluerende Europese realiteit.¹⁹

Eén van de bijzondere problemen waarmee België te kampen had na de twee eerste fasen van de staatshervorming was de verantwoordelijkheid van EG-lidstaat België voor de niet-naleving van het EG-recht door deelgebieden.

Binnen de grenzen van de belangrijke reeks overgedragen bevoegdheidssectoren aan de Gewesten en Gemeenschappen dienen deze zelf in te staan voor de omzetting van de Europese richtlijnen. Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat een leefmilieu-richtlijn zowel moet worden omgezet in de Vlaamse als in de Waalse en de Brusselse wetgeving. Zolang één van de Gewesten de leefmilieu-richtlijn niet

(18) Dit blijkt voornamelijk een probleem te vormen bij de omzetting van leefmilieu-richtlijnen. Zie de bijdragen van C. VANDEN BILCKE, R. LEYSEN en M. LEJEUNE in H. BOCKEN en D. RIJKBOST (ed.), *De voorbereiding en tenuitvoerlegging van Europese richtlijnen inzake de bescherming van het leefmilieu*. Brussel, 1990.

(19) M. MARESCEAU, Uiteenzetting, in *De bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten inzake internationale betrekkingen en de toepassing van het Europees Gemeenschapsrecht*. Hoorzitting met Y. LEJEUNE en M. MARESCEAU voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Herziening van de Grondwet, voor de Institutionele Hervormingen en voor de regeling van Conflicten. Brussel, 21 maart 1989, blz. 23; zie ook M. MARESCEAU, *De Gewestvorming en het Europees recht*, in H. BOCKEN (ed.), *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu*. Brussel, 1986, blz. 163-177.

correct heeft omgezet, blijft België voor deze richtlijn op de lijst van de in gebreke blijvende lidstaten.

Ongeacht hun interne bevoegdheidsverdeling zijn immers enkel en alleen de lidstaten (en niet hun deelgebieden) ten opzichte van de Europese Gemeenschapsinstellingen verantwoordelijk voor de correcte en tijdige omzetting van EG-richtlijnen. Ook als de om te zetten richtlijn volgens de Belgische Grondwet een exclusieve Gewestelijke of Gemeenschapsbevoegdheid betreft, toch is het België dat als lidstaat door het Hof van Justitie kan worden veroordeeld in geval van foutieve of laattijdige omzetting.²⁰

Niettemin beschikte de Belgische nationale overheid niet over de juridische mogelijkheid om Gemeenschappen en Gewesten te dwingen tot de naleving van EG-richtlijnen en andere internationale verplichtingen, ook niet na een eventuele veroordeling door het Hof van Justitie. Dit verklaart ten dele het relatief grote aantal niet uitgevoerde arresten van het Hof in België. Het regeerakkoord van maart 1992 bepaalde in dit verband voor het eerst dat de regering "de invoering van een versneld omzettingsmechanisme [zou] onderzoeken voor het geval van tekortkoming van...de regionale overheid".²¹

B. De invoering van het substitutierecht

In het kader van de hierboven geciteerde passage uit het regeerakkoord kwam de invoering van een nationaal interventiemechanisme bij tekortkoming van een deelgebied aan bod tijdens de zogenaamde dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap van midden 1992. Het vergelijkend grondwettelijk recht bood hiervoor twee modellen²²: het Duitse injunctiemodel, en het Oostenrijkse substitutiemodel.

In het Duitse voorbeeld zijn de Länder weliswaar bevoegd voor de omzetting van de richtlijnen binnen hun competentie, maar bij nalatigheid speelt het principe van de "Bundeszwang". Met het akkoord van de Bundesrat kan de federale regering hierbij gebruik maken van een injunctiebevoegdheid. Dit wil zeggen dat de federale overheid kan afdwingen dat het in gebreke blijvend land zelf de omzetting volbrengt.

In Oostenrijk daarentegen geldt het substitutiebeginsel. Dit houdt in dat, in geval van nalatigheid van de Länder bij de uitvoering van internationale verplichtingen, de federale overheid in de plaats kan treden van het in gebreke blijvend deelgebied. De door de federale overheid opgelegde regels blijven gelden tot de Länder zelf de nodige uitvoeringsmaatregelen hebben genomen.

Het akkoord betreffende de internationale betrekkingen dat op 7 juli werd bereikt tijdens de dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap opteerde voor het

(20) Voor een Belgische discussie betreffende dit onderwerp, zie Belgische Senaat, *Parlementaire Handelingen*, Vergadering van 26 april 1990, pp. 1931-1934.

(21) Regeerakkoord, *Parl. St.*, Wetgevende Vergaderingen, 1991-1992, Kamer nr. 290/1, Senaat nr. 224-1, 9 maart 1992, blz. 12.

(22) Zie hierover o.m. G. D'ALCANTARA, A. GENOT en R. MORGAN (reds.), *Het regionaal feit in Europa: zijn impact op de politieke instellingen*. Leuven, 1986, pp. 99-167 en F. STANDAERT, *Les relations extérieures dans la Belgique fédérale. Un rapport du Groupe Coudenberg*. Bruxelles, 1990.

substitutiemodel.²³ Daartoe zou aan Artikel 16 van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1980 volgende passage worden toegevoegd :

"§3. Wanneer de Staat is veroordeeld door een internationaal of supranationaal rechtscollege ten gevolge van het niet nakomen van een internationale of supranationale verplichting door een Gemeenschap of een Gewest, kan de Staat in de plaats treden van de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest, voor de uitvoering van het beschikkend gedeelte van de uitspraak op voorwaarde dat :

1° de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest ten minste drie maanden voordien bij een met redenen omkleed en in Ministerraad overlegd koninklijk besluit in gebreke werd gesteld ;

2° de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest door de Staat werd betrokken bij de gehele procedure voor de regeling van het geschil, inbegrepen de procedure voor het internationaal rechtscollege ;

3° in voorkomend geval, het samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis, § 4ter door de Staat is nageleefd [dit akkoord dient de betrokkenheid van de Gemeenschappen en Gewesten vast te leggen bij het onderhandelen van verdragen en bij de internationale rechtsgedingvoering].

De in uitvoering van het eerste lid door de Staat genomen maatregelen houden op uitwerking te hebben vanaf het ogenblik dat de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest zich schikt naar het beschikkend gedeelte van de uitspraak.

De Staat kan de kosten van het niet nakomen van een internationale of supranationale verplichting door de Gemeenschap of een Gewest verhalen op de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest. Dit verhaal kan de vorm aannemen van een inhouding op de wettelijk aan de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest toegekende financiële middelen."

C. *Probleempunten van het akkoord*

De invoering van een substitutiemechanisme is een logische stap naar een betere werking van het Belgisch federalisme. Ook in de veronderstelling dat het bereikte akkoord door het Parlement wordt goedgekeurd blijven echter een aantal probleempunten bestaan.

Een eerste probleempunt met het substitutiemechanisme, zoals uitgewerkt tijdens de dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap, is dat het weinig of niets zal verhelpen aan de laattijdige omzetting van richtlijnen door de Gewesten en Gemeenschappen. De procedure kan immers pas van start gaan *nadat* de Belgische staat is veroordeeld door het Hof van Justitie. Het zou uiteraard interessanter zijn geweest mocht men hebben toegelaten dat het substitutiemechanisme in werking zou kunnen treden op een tijdstip dat minstens een veroordeling nog zou kunnen vermeden worden. Dit zou mogelijk zijn wanneer men het substitutiemechanisme toelaat, bijvoorbeeld op het ogenblik dat de Commissie in het kader van de Artikel 169-procedure de fase van schriftelijke ingebrekestelling van de Belgische staat aanvat.

(23) Voorstel van Bijzondere Wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (Ingediend door de heer H. SCHILTZ c.s.), *Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 457-1, 16 juli 1992, blz.9.

Het tweede belangrijke probleempunt wordt de praktische toepassing van het substitutiebeginsel. De omzetting laat in België vaak op zich wachten omdat de bevoegde overheid om administratieve redenen onvoldoende technisch-juridisch is voorbereid op de omzettingsoperatie.

Het succes van het substitutieprincipe veronderstelt echter dat de in normale omstandigheden niet langer bevoegde nationale staatsadministratie moet instaan voor de omzetting. Het is uiteraard zeer de vraag of deze nationale administratie nog over de nodige technisch-juridische kennis zal beschikken inzake materies behorend tot de Gewesten en Gemeenschappen om snel tot een foutloze omzetting te kunnen overgaan.

Ten slotte kan de correcte toepassing van een EG-richtlijn ook zeer concrete administratieve maatregelen of zelfs het aanvangen van publieke bouwwerken (van bijvoorbeeld waterzuiverings-stations) inhouden. Zal het substitutiemechanisme ook deze maatregelen omvatten?

V. Het parlementaire aspect

A. *Situatieschets*

De parlementaire behandeling van wetsontwerpen ter omzetting van richtlijnen vormt geen hoofdoorzaak van het Belgische omzettingsprobleem. Aangezien de meeste richtlijnen kunnen worden omgezet per Koninklijk of Ministerieel Besluit of via een andere administratieve techniek, behoeft men, volgens de lijst van 2 juli 1992, slechts 16 van de 87 Witboekrichtlijnen die België op dat ogenblik nog moest omzetten, een nationale, regionale of communautaire procedure.²⁴ Bovendien bleek in geen enkel geval een trage parlementaire behandeling te zijn aangegeven als reden van een niet tijdige omzetting. Meestal was het lange wachten op het wetsontwerp van de regering verantwoordelijk voor de laatijdige start van de parlementaire procedure.²⁵ De invoering van een volmachtwetgeving voor de omzetting van richtlijnen zou bijgevolg weinig vooruitgang met zich brengen en lijkt daarom ook niet opportuun.

B. *De betrokkenheid van het Parlement bij de Belgische EG-besluitvorming*

In tegenstelling met het instellen van een volmachtwetgeving - waarbij het Parlement de omzetting, althans ten dele, uit handen zou geven - werden ook voorstellen geformuleerd om de Kamers juist meer en beter te betrekken bij de Europese problematiek. Het belangrijkste hiervan, een door de Kamer op 8 mei 1991

(24) *Omzetting Witboekrichtlijnen in Belgisch recht: geactualiseerde lijst*. Brussel, 2 juli 1992.

(25) Mijn conclusie verschilt bijgevolg van deze van M. HOOGHE, *op. cit.*, blz. 8 die schrijft dat de omzettingstermijn van EG-richtlijnen moeilijk verzoenbaar is met de Belgische parlementaire procedure op zich.

unaniem goedgekeurd wetsvoorstel, werd geformuleerd door volksvertegenwoordiger Dirk Van der Maelen ²⁶.

Het wetsvoorstel, dat op punt was gesteld in het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van de Kamer, vertrok vanuit een drievoudige vaststelling ²⁷. In de eerste plaats had het Belgisch Parlement weinig zicht op de talrijke onderwerpen ter discussie in de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen. In de tweede plaats bleken de Belgische regeringsleden tijdens de zittingen van de Raad in ruime mate een eigen standpunt te kunnen vertolken, zonder voorafgaandelijke inbreng van het Parlement. In de derde plaats werd het Parlement slecht ingelicht over de engagementen die de Belgische regering aanging tijdens de Raad en in het bijzonder over de om te zetten richtlijnen.

Het wetsvoorstel Van der Maelen beoogde daarom enerzijds het democratisch tekort te verhelpen in de Belgische EG-besluitvorming en anderzijds via een beter Parlementair toezicht op de omzetting "het ganse regeringsapparaat" te sensibiliseren om met een "maximale inzet" te werken aan een tijdige en correcte omzetting van richtlijnen.

Om deze doelstellingen te bereiken stelde Kamerlid Van der Maelen voor om de regering te verplichten op geregelde tijdstippen verslagen uit te brengen aan de Kamers over de uitvoering en de toepassing van de verdragen van de Europese Gemeenschappen. Deze verslagen zouden niet enkel lijsten omvatten van de reeds goedgekeurde en nog om te zetten richtlijnen, maar ook van alle voorstellen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen gericht aan de Raad.

"De Kamers", aldus Van der Maelen, "moeten [immers] niet uitsluitend a posteriori worden geïnformeerd over de normatieve akten van de Europese Gemeenschappen die reeds goedgekeurd werden, maar moeten ook geregeld vooraf worden ingelicht over het verloop van de onderhandelingen in de... Raad van Ministers [van de Europese Gemeenschappen]" ²⁸.

Opdat deze informatie adequaat zou worden benut achtte het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van de Kamer het aangewezen om de Kamer aan te bevelen "de vaste Commissies maandelijks te belasten met het behandelen van de onder hun bevoegdheid ressorterende Europese aangelegenheden die op de agenda staan van de EG-Ministerraad" ²⁹.

(26) Wetsvoorstel betreffende de omzetting en de uitvoering van het recht van de Europese Gemeenschappen in de nationale rechtsorde (Ingediend door de heer D. VAN DER MAELEN), *Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1230/1, 13 juni 1990; voor de door de Kamer goedgekeurde tekst, zie Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, *Parlementaire Handelingen*, Plenaire Vergadering van 8 mei 1991, pp. 2830-2834.

(27) Zie Wetsvoorstel betreffende de omzetting, *op. cit.*, pp.1-4.

(28) *Ibidem*, blz. 3.

(29) Verslag betreffende het Voorstel van Aanbeveling betreffende de versterking van de parlementaire controle op de Europese integratie. Uitgebracht door de heer S. DE RAET en mevrouw M. KESTELIJN-SIERENS namens het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, *Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 20-1251/1, 4 juli 1990, blz. 9.

Hierdoor verwachtte het Adviescomité zowel de regering beter te controleren in Europese zaken als de politieke belangstelling voor de Europese problematiek aan te wakkeren.³⁰

Hoewel het wetsvoorstel Van der Maelen positief werd onthaald - zoals blijkt uit de unanieme goedkeuring in de Kamer - kon het omwille van de vervroegde parlementsontbinding in 1991 niet door de Senaat worden gelooft voor het einde van de legislatuur.³¹

Het belang van het wetsvoorstel was in politieke kringen echter duidelijk. Een centraal deel ervan werd daarom opgenomen in het akkoord betreffende de internationale betrekkingen dat op 7 juli 1992 tot stand kwam in het kader van de dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap.³²

Een nieuwe Titel IVter zou ingevolge dit akkoord worden toegevoegd aan de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen luidend als volgt:

"Titel IVter: Informatie van de Kamers en de Raden over wetgevingsvoorstellen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 92quater: Vanaf hun doorzending aan de Raad van de Europese Gemeenschappen worden de voorstellen van verordening en richtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen overgemaakt aan de Kamers en de Raden, elk voor wat hen betreft".

Het komt er nu concreet op aan dat de politieke fracties voldoende belang hechten aan het Europese besluitvormingsniveau en zich zodanig organiseren dat de bevoegde Ministers effectief worden gehoord alvorens in de EG-Raad een standpunt wordt vastgelegd.

(30) Om als Parlement het goede voorbeeld te geven bij een snelle behandeling van om te zetten richtlijnen stelde Kamerlid Van der Maelen voor om een parlementaire voorrangbehandeling in te voeren voor wetsontwerpen houdende de omzetting van een richtlijn. Zie Voorstel tot wijziging van het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, betreffende de wijze van behandeling van wetsontwerpen tot omzetting van normatieve akten van de Europese Gemeenschappen (Ingediend door de heer D. VAN DER MAELEN), *Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1249/1, 29 juni 1990.

(31) Het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van de Senaat had het in de Kamer goedgekeurde wetsvoorstel Van der Maelen al op 19 juni 1991 een gunstig advies verleend. Het verslag werd pas na de hervatting van de Senaatswerkzaamheden volgend op de verkiezingen van 24 november 1991 gepubliceerd. Zie Verslag betreffende het Advies over het ontwerp van wet betreffende de omzetting en de uitvoering van het recht van de Europese Gemeenschappen in de nationale rechtsorde. Uitgebracht door de heer M. STROOBANT namens het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden, *Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 424-2, 19 mei 1992.

Gezien het toenemend belang van de Europese politiek voor Gemeenschappen en Gewesten diende Van der Maelen ook in de Vlaamse Raad een Voorstel van Decreet in houdende omzetting en uitvoering in de Vlaamse Gemeenschap van het recht van de Europese Gemeenschappen, *Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1992, nr. 142, 3 maart 1992.

(32) Voorstel van Bijzondere Wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (Ingediend door de heer H. SCHILTZ c.s.), *Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 457-1, 16 juli 1992, blz. 12.

VI. Naar een Europeanisering van het Belgische politieke apparaat ?

Het Belgisch probleem met de omzetting van richtlijnen is illustratief voor de moeilijkheden waarmee België kampt bij de aanpassing van het politieke apparaat aan de voortschrijdende Europese integratie. Voor een meerderheid van Belgische politici leek de rol van de Europese Gemeenschap zich tot in een recent verleden te beperken tot een geschikte zondebok voor allerlei onpopulaire Belgische of Vlaamse beleidsmaatregelen. Van een voorbereiding van het politieke apparaat op een verdere Europeanisering van de Belgische politiek was geen sprake. Bijgevolg bevond België zich op 15 juni 1992 dan ook op de laatste plaats onder de twaalf lidstaten van de Gemeenschap inzake de omzetting van Witboekrichtlijnen betreffende de invoering van de Europese eenheidsmarkt.

Het door de regering gedurende de eerste helft van 1992 opgezette urgentieprogramma heeft er toe bijgedragen om de belangrijke achterstand inzake de omzetting van Witboekrichtlijnen gedeeltelijk weg te werken. Een fundamentele aanpak van het omzettingsprobleem veronderstelt echter een strategie op middellange termijn : de Europeanisering van het politieke apparaat. Zoniet zullen de Belgische politici in de toekomst weinig meer doen dan -laattijdig- debatteren over de uitvoeringsdetails van richtlijnen die zonder effectieve Belgische inbreng op EG-niveau tot stand zijn gekomen. De aanpassing van het Belgische politieke kader begint bij het werkinstrument van de politiek : de administratie.

Omvorming van het openbaar ambt is dus ook in dit kader een absolute noodzaak. Alle Departementen, zowel op nationaal als Gewestelijk en Gemeenschapsniveau zullen in de toekomst immers steeds meer met het Europese niveau van besluitvorming worden geconfronteerd. Met het oog op de voorbereiding, vaak op ambtenarenniveau, van EG-wetgeving en van de omzetting in Belgisch recht dienen de Departementen zich te hervormen in het kader van de Europeanisering van de Belgische politiek. Enkel door zich grondig op de diverse aspecten van de EG-besluitvorming voor te bereiden zal een kleine lidstaat als België zowel enige inbreng behouden in de besluitvorming als zich tijdig kunnen aanpassen aan de Europese voorschriften die in de Belgische wetgeving moeten worden opgenomen.

Ook de parlementaire werking behoeft een aanpassing aan de toenemende Europeanisering. In tegenstelling met de voorstellen voor een volmachtstelsel dient het Parlement juist meer en beter betrokken te worden bij de Belgische EG-besluitvorming. De motivatie is tweeledig. Enerzijds is er het democratisch oogpunt : gezien het Europees Parlement geen effectieve controle kan uitoefenen op de nationale ministers die samen de Raad van de Europese Gemeenschappen vormen is het de taak van de nationale Parlementen om toezicht uit te oefenen op hun nationale ministers, ook inzake EG-aangelegenheden. Het algemene kader van de nationale politiek wordt immers in toenemende mate bepaald op EG-niveau, door de Raad. Anderzijds is er de stimulerende en richtinggevende rol van het Parlement. Door de regeringsverantwoordelijken regelmatig te horen aangaande de Europese problematiek in het algemeen en de Belgische omzettingsprestatie in het bijzonder kan het Parlement een belangrijke bijkomende druk uitoefenen op de regering om de voorbereiding en opvolging van de Europese besluitvorming als prioritair te beschouwen.

Gezien voorbereiding en opvolging van EG-besluitvorming in België voor een belangrijk deel berust bij de Gemeenschappen en Gewesten dienen uiteraard ook de Parlementen (Raden) van deze deelgebieden hun Europese controle- en stimuleringsstaak ernstig te nemen. De recente initiatieven om de Parlementen beter

in te lichten over de stand van de Europese besluitvorming vormen hiertoe een goede basis. Op dit ogenblik schenken enkel de Adviescomités voor Europese Aangelegenheden van Kamer en Senaat de nodige aandacht aan de Europese dimensie van de Belgische politiek.³³ Het blijft daarom nog de vraag of het naar binen gekeerde Belgische politieke apparaat zich zal kunnen aanpassen aan de Europese realiteit. Want of men het nu wil of niet, de feitelijke commerciële eenmaking van Europa gaat door. De Europeanisering van de belangrijkste ondernemingen is trouwens reeds een realiteit. Immers, enkel via schaalvergroting kan de Europese industrie competitief blijven in de keiharde internationale economische concurrentieslag. In het licht van de grootse internationale uitdagingen en nieuwe risico's op het einde van de twintigste eeuw lijkt ook politieke integratie zowel voor België als voor Europa het enige werkbare toekomstperspectief. Een Europeanisering van het Belgische politieke apparaat lijkt daarom een noodzaak opdat België zich optimaal zou kunnen inschrijven in deze dynamiek van de toekomst.

Summary: The Transposition of EC Directives in the Belgian Legal Order and the Europeanization of Belgian Politics

Under EC law, directives are often used to harmonize legislation of the member states. While directives are binding as to the result to be achieved, they leave the "choice of form and methods" to the member states. These must then transpose or implement the directives in their national legal order within a fixed period of time. According to 1992 data of the Commission of the European Communities, Belgium occupied a seventh place in the transposition of directives in general (93.6% of the total number of directives transposed). With regard to the implementation of White Book directives concerning the European internal market however, Belgium, in June 1992, occupied the last place.

A wide variety of administrative and structural problems were responsible for Belgium's delay in the implementation of EC directives. Late 1992, an urgency programme set up by the Belgian government early 1992 began to succeed in making up for part of the arrearage with regard to the transposition of White Book directives.

However, only through the further adaption its political and administrative structures to the actual Europeanization of Belgian political life will Belgium become adequately prepared for the timely and correct transposition of EC directives. This implies an active administrative and parliamentary participation in the preparation of EC legislation and an early dissemination of information concerning the EC's legislative process.

(33) Over de functies van deze Adviescomités, zie Y. DEVUYST, De Adviescomités voor Europese Aangelegenheden van het Belgisch Parlement. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1992, nr. 7, pp. 468-475.