



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 51.921/VR  
van 18 september 2012

over

een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, de notulen en de verklaringen, ondertekend in Brussel op 2 maart 2012’

Op 31 juli 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van 30 dagen, verlengd tot 5 oktober 2012<sup>1</sup>, en nogmaals verlengd tot 22 oktober 2012<sup>2</sup> een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, de notulen en de verklaringen, ondertekend in Brussel op 2 maart 2012’.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 18 september 2012. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME en Yves KREINS, kamervoorzitters, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Michel TISON, Lieven DENYS, Yves DE CORDT en Jacques ENGELBERT, assessoren, en Wim GEURTS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door Wanda VOGEL, eerste auditeur, Frédéric VANNESTE, auditeur, en Tim CORTHAUT, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2012.

\*

---

<sup>1</sup> Bij e-mail van 10 augustus 2012.

<sup>2</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het ‘verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden’, de notulen en de verklaringen, ondertekend te Brussel op 2 maart 2012.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Wanneer de afdeling Wetgeving van de Raad van State om advies wordt verzocht over een voorontwerp van wet houdende instemming met een verdrag, betreft haar onderzoek, overeenkomstig haar vaste praktijk, hoofdzakelijk de verenigbaarheid van het verdrag met de Grondwet of met andere rechtsnormen die boven de wet, het decreet of de ordonnantie staan. Voorts worden in voorkomend geval vormelijke aangelegenheden onderzocht in verband met de totstandkoming van het verdrag of kwesties die betrekking hebben op de gevolgen die het verdrag kan meebrengen voor de interne rechtsorde.<sup>2-3</sup>

Het is binnen die beperkingen dat dit advies wordt gegeven.

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, nr. 191.

<sup>3</sup> Zie, in die zin, inz. advies 27.250/1 van 29 januari 1998 over een ontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten, Bijlage, Protocolen A, B, C en D, en Slotakte, gedaan te Amsterdam op 2 oktober 1997’ (*Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 903/1); advies 37.954/AV, 37.970/AV, 37.977/AV en 37.978/AV gegeven op 15 februari 2005 over voorontwerpen van decreet, ordonnanties en wet ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 1091/1, nr. 3, 526 e.v.); advies 44.028/AV, op 29 januari 2008 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007’ (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 334 e.v.).

4.1. De verenigbaarheid met de Grondwet van het verdrag waarvan de instemming wordt beoogd, wordt onderzocht op basis van de volgende overwegingen, enerzijds betreffende de grondwettelijke beginselen die de onderlinge verhouding van de Belgische en de internationale of supranationale rechtsorde regelen (punt 4.2, *infra*) en anderzijds betreffende de verhoudingen tot de rechtsorde van de Europese Unie die het verdrag invoert (punt 4.3, *infra*).

4.2. Voor zover de bepalingen van een verdrag onverenigbaar zijn met de Grondwet, heeft de Raad van State steeds geoordeeld dat een instemming met het verdrag in principe slechts mogelijk is na een voorafgaande herziening van de desbetreffende bepalingen van de Grondwet.<sup>4</sup>

Er dient evenwel rekening te worden gehouden met artikel 34 van de Grondwet, dat als volgt luidt:

“De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen.”

Krachtens deze bepaling is het in afwijking van artikel 33, tweede lid, van de Grondwet mogelijk de uitoefening van “bepaalde” bevoegdheden die door of krachtens de Grondwet toekomen aan de organen van de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten, bij verdrag of bij wet over te dragen aan volkenrechtelijke instellingen.

Deze bepaling voorziet tevens in de mogelijkheid dat een verdrag een samenwerking tussen het Koninkrijk België en andere landen tot stand brengt, waardoor, zonder dat aldus noodzakelijkerwijs “instellingen” in het leven worden geroepen, regelingen worden opgezet om ervoor te zorgen dat de verbintenissen die door de verdragsluitende partijen zijn aangegaan, worden nagekomen. Zulks is *a fortiori* het geval wanneer deze regelingen aanleunen bij de regelingen die zijn ontstaan in volkenrechtelijke instellingen, zoals bijvoorbeeld de instellingen van de Europese Unie.

Verdragen die dergelijke bevoegdheidsoverdrachten of een dergelijke samenwerking regelen, nopen om die enkele reden dus niet tot een grondwetsherziening.

4.3. Daarbij komt dat bij het lezen van het voorliggende verdrag rekening moet worden gehouden met de samenhang ervan met het recht van de Europese Unie zoals dat met name voortvloeit uit het Verdrag betreffende de Europese Unie en uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Alhoewel het verdrag zich niet aandient als een wijziging van deze twee instrumenten maar als een intergouvernementeel verdrag gesloten tussen vijftientig van de zevenentwintig leden van de Europese Unie, is het zo opgevat dat het gebruik maakt van meerdere materiële regels die er hun oorsprong aan ontleen, inzonderheid de regels betreffende het economisch beleid van de Unie [artikelen 120 tot 126, hoofdstuk 1 (“Economisch beleid”) van titel VIII (“Economisch en monetair beleid”) van Deel 3 (“Het beleid en intern optreden van de Unie”) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie], en van bepaalde beleidsinstrumenten die aan instellingen van de Europese Unie worden toevertrouwd, bijvoorbeeld de bevoegdheden die bij de voornoemde artikelen 120 tot 126 en bij artikel 136 van

---

<sup>4</sup> Zie het voornoemde advies 44.028/AV van 29 januari 2008, nr. 9, en de geciteerde rechtspraak.

hetzelfde Verdrag worden toegekend aan de Raad van de Unie [hoofdstuk 4 (“Specifieke bepalingen voor de lidstaten die de euro als munt hebben”) van de voornoemde titel VIII].

Dit alles vloeit voort uit de strekking zelf van het verdrag die erin bestaat het Europese beleid dat samenhangt met het bestaan van de euro, te versterken. Deze strekking wordt op transversale wijze tot uiting gebracht door het geheel van de bepalingen van het verdrag, maar ook, meer specifiek, door de volgende bepalingen die hier bij wijze van voorbeeld worden vermeld:

- artikel 1, lid 1, van het verdrag, waarin wordt aangegeven dat de verdragsluitende partijen zich “als lidstaten van de Europese Unie” ertoe verbinden “de economische pijler van de economische (...) unie te versterken” door verschillende regels vast te stellen teneinde “bij [te] dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie” op meerdere domeinen;

- artikel 2 dat luidt als volgt:

“1. Dit Verdrag wordt door de verdragsluitende partijen toegepast en uitgelegd overeenkomstig de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, met name artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en het recht van de Europese Unie, met inbegrip van het procedurerecht wanneer secundaire wetgeving moet worden vastgesteld.

2. Dit Verdrag is van toepassing voor zover het verenigbaar is met de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest en met het recht van de Europese Unie. Het doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Unie om te handelen op het gebied van de economische unie.”;

- betreffende de verbintenissen inzake de vermindering van de verhouding tussen de algemene overheidsschuld en het bruto binnenlands product van de betrokken landen, de verwijzing in artikel 4 van het verdrag naar het aan de verdragen van de Europese Unie gehechte protocol nr. 12 ‘betreffende de procedure bij buitensporige tekorten’, naar verordening 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 ‘over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten’, als gewijzigd bij verordening 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011, en naar de procedures waarmee de Commissie en de Raad bij artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn belast;

- betreffende het instellen van “budgettaire[e] en economisch[e] partnerschapsprogramma[‘s]” die moeten zorgen voor “een effectieve en duurzame correctie van [het] buitensporige tekort” van de betrokken landen, de verwijzing in artikel 5 naar het “recht van de Europese Unie”, inclusief de “bestaande toezichtsprocedures uit hoofde van het stabiliteits- en groeipact” waarbij met name de Commissie en de Raad betrokken zijn;

- de in artikel 6 geformuleerde verbintenis die de landen aangaan om “hun plannen tot uitgifte van nationaal schuldpapier vooraf aan de Raad van de Europese Unie en aan de Europese Commissie [te melden]”;

- de in artikel 7 geformuleerde verbintenis die de landen aangaan om “[m]et volledige inachtneming van de procedurevoorschriften van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest” steun te verlenen aan “voorstellen of aanbevelingen van de Europese

Commissie wanneer zij van mening is dat een lidstaat van de Europese Unie die de euro als munt heeft, niet aan het tekort-criterium voldoet in het kader van een buitensporigtekortprocedure”;

- het verband dat wordt gelegd tussen artikel 8, betreffende de eventuele aanhangigmaking bij het Hof van Justitie van de Europese Unie indien een land artikel 3, lid 2, van het verdrag niet heeft nageleefd, en artikel 273 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dat aan dit Hof de bevoegdheid verleent om uitspraak te doen krachtens een arbitragebeding (artikel 3, lid 2, van het verdrag, dat aan de orde is in punt 7, *infra*, betreft de opnemings in ieder nationaal recht van “bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen”, welke bepalingen de regels van het begrotingspact, geformuleerd in lid 1 van hetzelfde artikel 3, opnemen);

- de in artikel 9 geformuleerde verbintenis die de verdragsluitende partijen aangaan om, “[v]oortbouwend op de coördinatie van het economisch beleid als bepaald in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie”, “zich gezamenlijk in te zetten voor een economisch beleid dat [met name] de goede werking van de economische en monetaire unie (...) bevordert”;

- de in artikel 10 geformuleerde aankondiging dat “[o]vereenkomstig de voorschriften van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest” actief gebruikgemaakt wordt van maatregelen “als bepaald in artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en van nauwere samenwerking, als bepaald in artikel 20 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in de artikelen 326 tot 334 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met betrekking tot aangelegenheden die van essentieel belang zijn voor de goede werking van de eurozone, zonder dat de interne markt wordt ondermijnd”;

- de bepaling in artikel 11 luidens welke “[d]e instellingen van de Europese Unie (...) conform het recht van de Europese Unie bij [de] coördinatie [worden] betrokken”;

- in artikel 12: de bepalingen die erin voorzien dat de voorzitter van de Europese Commissie, de voorzitter van de Europese Centrale Bank en in voorkomend geval de voorzitter van de Eurogroep, als bepaald in artikel 137 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en de voorzitter van het Europees Parlement worden uitgenodigd op de “bijeenkomsten van de Eurotop”; de beoogde samenwerking met de voorzitter van de Commissie in functie van “de voorbereiding en de continuïteit van de [ze] bijeenkomsten”, terwijl “[h]et orgaan dat belast wordt met de voorbereiding en de follow-up van de bijeenkomsten van de Eurotop (...) de Eurogroep [is]”; het voornemen om een verslag van deze bijeenkomsten uit te brengen aan het Europees Parlement; het feit dat verdragsluitende partijen die niet de euro als munt hebben en andere lidstaten van de Europese Unie op de hoogte worden gehouden over de voorbereiding en de resultaten van deze bijeenkomsten;

- de verwijzing die artikel 13 maakt naar het “aan de verdragen van de Europese Unie gehechte Protocol (nr. 1) betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie” betreffende de organisatie door het Europees Parlement en de nationale parlementen van een conferentie van de desbetreffende commissies van deze parlementen;

- de bepaling in artikel 14 betreffende de neerlegging van de akten van bekrachtiging van het verdrag “bij het Secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie”;
- de bepaling in artikel 15 luidens welke de bekrachtiging van het verdrag openstaat voor “andere lidstaten van de Europese Unie van de verdragsluitende partijen”;
- de aankondiging in artikel 16 dat de inhoud van het verdrag “in het rechtskader van de Europese Unie” zal worden geïntegreerd.

5. Gelet op het bovenstaande dient te worden vastgesteld dat het verdrag, algemeen beschouwd en net zoals de bepalingen van de verdragen tot oprichting van de Europese Unie waarop het steunt, geen aanleiding geeft tot enige opmerking aangaande de verenigbaarheid ervan met de Belgische Grondwet.

6. Wat meer bepaald de verplichtingen betreft die opgelegd worden aan België op basis van regelingen die in overleg met de overige staten die partij zijn bij het voorliggende verdrag en krachtens dat verdrag zouden worden aangenomen, moet ervan uitgegaan worden dat deze krachtens artikel 34 van de Grondwet geldig zijn.

Dat zou ook het geval zijn zelfs indien die regelingen verplichtingen zouden bevatten die problemen opleveren ten aanzien van de Belgische Grondwet.

De algemene vergadering van de Raad van State heeft immers in haar voornoemde advies 44.028/AV van 29 januari 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon, haar vroegere adviezen in herinnering gebracht en het volgende gesteld:

“Het opdragen van de uitoefening van bepaalde machten aan volkenrechtelijke instellingen, toegestaan bij artikel 34 van de Grondwet, impliceert noodzakelijk dat deze instellingen autonoom zullen kunnen beslissen over de wijze waarop ze die machten uitoefenen, zonder gebonden te zijn door de bepalingen van de Belgische Grondwet<sup>5</sup>. Dit betekent, in beginsel althans, dat, wanneer, met toepassing van de thans voorliggende verdragen, in de toekomst bijvoorbeeld een verordening of een richtlijn wordt uitgevaardigd, die respectievelijk zelf ingaat tegen de Belgische Grondwet of die de Belgische overheden verplicht tot het stellen van handelingen die tegen de Grondwet ingaan, de Grondwet niet tegen die handelingen van afgeleid Europees recht ingeroepen zal kunnen worden<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Voetnoot 22 van het genoemde advies : C. Naômé, “Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991”, *Rev. dr. int. dr. comp.*, 1994, (blz. 24), blz. 54-55; J.-V. Louis, “La primauté, une valeur relative ?”, *Cah. dr. eur.*, 1995, (blz. 23), blz. 26; H. Bribosia, “Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire”, *R.B.D.I.*, 1996, (blz. 33), blz. 60, nr. 35; R. Ergec, “La consécration jurisprudentielle de la primauté du droit supranational sur la Constitution”, noot onder R.v.St., Orfinger, nr. 62.922, 5 november 1996, *J.T.*, 1997, blz. 256; M. Melchior en P. Vandernoot, “Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé”, *R.B.D.C.*, 1998, (1), blz. 13-14 en 39; zie ook P. Gilliaux, “L'intégration du droit européen selon le Conseil d'État: primauté et efficacité”, in *Le Conseil d'État de Belgique, cinquante ans après sa création*, Brussel, 1999, (blz. 473), blz. 483; P. Vanden Heede en G. Goedertier, “Eindelijk een volwaardig Grondwettelijk Hof? - Een commentaar op de Bijzondere Wet van 9 maart 2003 op het Arbitragehof”, *T.B.P.*, 2003, (blz. 458), blz. 470-471, nr. 33.

<sup>6</sup> Voetnoot 23 van het genoemde advies: Zie in die zin ook : advies 39.192/3, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 4 november 2005 heeft gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 1 mei 2006 houdende herziening van de farmaceutische wetgeving, nr. 46, inzonderheid nr. 46.3 en 46.4 (Parl. St., Kamer, 2005-2006, nr. 51-2189/1, blz. 113 tot 116). In dat advies is vastgesteld dat een richtlijn, in het bijzonder artikel 97

Vanuit grondwettelijk oogpunt gezien, zorgt artikel 34 van de Grondwet voor de verbinding tussen, enerzijds, de voorrang van het Europees recht die voortvloeit uit de aard zelf van het Europees recht, zoals erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen<sup>7</sup> en ondersteund in de verklaring van de lidstaten nr. 17 die in de Slotakte vervat is, en, anderzijds, de plaats die de Belgische Grondwet in de interne rechtsorde inneemt<sup>8,9</sup>.

Gelet onder meer op wat hierboven uiteengezet is in punt 4.2, gelden dezelfde bedenkingen voor regelingen die aangenomen zouden worden in overleg met de andere staten die partij zijn bij het voorliggende verdrag en met de Europese instellingen.

---

van richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik, de lidstaten ertoe verplicht preventieve maatregelen inzake vrije meningsuiting te nemen, wat artikel 19 van de Belgische Grondwet niet toestaat. In het advies wordt geoordeeld dat “de omstandigheid dat [...] een richtlijn van de Europese Gemeenschap uitdrukkelijk de lidstaten oplegt een systeem van preventieve maatregelen in te stellen, [...] echter een relevant element [is] bij de beoordeling van de grondwettigheid van de ontworpen bepalingen”. Op basis van artikel 34 van de Grondwet, alsook op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen naar luid waarvan “beweerde inbreuken op grondrechten zoals die in de Constitutie van een Lid-staat zijn neergelegd of op de beginselen van het constitutioneel bestel van een Lid-staat, aan de rechtsgeldigheid van een handeling der Gemeenschap of aan de werking dier handeling op het grondgebied van die staat niet kunnen afdoen” (HvJ., 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft GmbH tegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel) en op basis van de overweging die hierboven in punt 10 van dit advies in herinnering wordt gebracht, zoals ze vervat was in punt 7 van het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, heeft de afdeling wetgeving in dat advies 39.192/3 aangenomen dat, “in de mate dat artikel 97 van de richtlijn 2001/83/EG de lidstaten ertoe verplicht preventieve maatregelen te nemen ten aanzien van reclame voor geneesmiddelen, [...] de Belgische wetgever dergelijke maatregelen [kan] nemen zonder de Grondwet te schenden” (*loc. cit.*).

<sup>7</sup> Voetnoot 24 van het genoemde advies: H.v.J., Costa, 15 juli 1964, nr. 6/64, *Jur.*, 1964, (1197), 1219; H.v.J., Internationale Handelsgesellschaft, 17 december 1970, nr. 11/70, *Jur.*, 1970, blz. 1125, ov. 3. Zie eveneens, voor andere bevestigingen van de regel dat het beroep op bepalingen van een nationale Grondwet niet mogelijk is om bepalingen van het Gemeenschapsrecht te beperken, H.v.J., Commissie t. Italië, 11 april 1978, nr. 100/77, *Jur.*, 1978, blz. 879, ov. 21; H.v.J., Commissie t. België, 6 mei 1980, nr. 102/79, *Jur.*, 1980, blz. 1473, ov. 15; H.v.J., Commissie t. België, 17 december 1980, nr. 149/79, *Jur.*, 1980, blz. 3881, ov. 19; H.v.J., Commissie t. Luxemburg, 2 juli 1996, nr. C-473/93, *Jur.*, 1996, blz. I-3207, ov. 38.

Voor wat betreft de andere pijlers van het huidige EU-recht, zie o.m. H.v.J., 16 juni 2005, Puppino, C-105/03; K. Lenaerts en T. Corthout, “Of birds and hedges : the role of primacy in invoking norms of EU law”, *European Law Review*, 2006, afl. 3, 287 e.v.

<sup>8</sup> Voetnoot 25 van het genoemde advies: Het Grondwettelijk Hof heeft zich tot dusver nog niet duidelijk over de verhouding tussen het afgeleid Europees recht en de Belgische Grondwet uitgesproken. De kwestie van de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof ten aanzien van wetgevende handelingen van Belgische overheden, ter uitvoering of ter omzetting van het Europees gemeenschapsrecht, is evenwel ter sprake gekomen in een bijdrage van M. Melchior en L. De Grève, voorzitter en emeritus-voorzitter van het Grondwettelijk Hof, waarin - weliswaar in voorzichtige en algemene bewoordingen - wordt opgemerkt :

“Si le problème était soumis à la Cour, la question de la compétence de celle-ci ne pourrait être tranchée sans tenir compte de l'article 25bis [devenu 34] de la Constitution relatif à l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public telles que les Communautés européennes” (“Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme: concurrence ou complémentarité ?”, verslag van het Arbitragehof voor de IX<sup>e</sup> Conferentie van de Europese Grondwettelijke hoven van 10 tot 13 mei 1993, *R.U.D.H.*, 1995, (217), blz. 228, nr. 43).

De stelling dat artikel 34 van de Grondwet ertoe leidt dat de Grondwet niet ingeroepen kan worden tegen bepalingen van het Europees recht, zij het dan in dit geval tegen bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zelf, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie, is uitdrukkelijk bijgevallen door R.v.St., afd. adm., Goosse, nr. 62.921, en Orfinger, nr. 62.922, 5 november 1996, *C.D.P.K.*, 1997, 134, met verslag O. Daurmont; *J.T.*, 1997, 254, met noot R. Ergac.

<sup>9</sup> Voornoemd advies nr. 44.028/AV van 29 januari 2008, nr. 10.

7.1. Artikel 3 onder titel III “Begrotingspact” van het voorliggende verdrag behoort evenwel nader te worden onderzocht.

7.2.1. In essentie schrijft lid 1 van dit artikel voor dat de verdragsluitende partijen “naast en onverminderd hun verplichtingen uit hoofde van het recht van de Europese Unie”<sup>10</sup> verschillende regels moeten toepassen die betrekking hebben op de hierna vermelde punten en die voortvloeien uit het interne recht op de wijze zoals hierna vermeld in punt 7.2.3.

Wat artikel 3, lid 1, a) tot d), betreft kunnen die regels weergegeven worden als volgt:

a) De begrotingssituatie van hun ‘algemene overheid’ moet “in evenwicht zijn of een overschot vertonen”.<sup>11</sup>

b) Daartoe moet het jaarlijkse structurele saldo van de ‘algemene overheid’<sup>12</sup> “voldoe[n] aan de landspecifieke middellangetermijndoelstelling, als bepaald in het herziene stabiliteits- en groeipact, met als benedengrens een structureel tekort van 0,5% van het bruto binnenlands product tegen marktprijzen”, en verbinden de staten zich ertoe te zorgen voor een “snelle convergentie naar hun respectieve middellangetermijndoelstelling”, volgens een tijdschema “[voorgesteld door de Europese Commissie] met inachtneming van de landspecifieke houdbaarheidsrisico's”. De vooruitgang in die zin “word[t] geëvalueerd op basis van een algehele beoordeling met het structurele saldo als ijkpunt, die een analyse omvat van de uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, overeenkomstig het herziene stabiliteits- en groeipact”.<sup>13</sup>

De benedengrens van 0,5% waarvan hierboven sprake “kan (...) maximaal oplopen tot een structureel tekort van 1,0% van het bruto binnenlands product tegen marktprijzen” “wanneer de verhouding tussen de algemene overheidsschuld en het bruto binnenlands product tegen marktprijzen aanzienlijk kleiner is dan 60% en wanneer de risico's wat betreft de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën laag zijn”.<sup>14</sup>

c) “De verdragsluitende partijen mogen uitsluitend in de in lid 3, onder b), bepaalde uitzonderlijke omstandigheden tijdelijk afwijken van hun respectieve middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting”.<sup>15</sup>

7.2.2. Krachtens artikel 3, lid 1, e), van het verdrag moet “indien significante afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting worden

---

<sup>10</sup> Deze verwijzing bevestigt het verband tussen het verdrag en het recht van de Europese Unie, waarop hierboven onder punt 4.3 is gewezen en dat ook wordt aangetoond door de bepaling van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van het verdrag, luidens hetwelk “voor de toepassing van dit artikel (...) de definities [gelden] van artikel 2 van het aan de Verdragen van de Europese Unie gehechte Protocol (nr. 12) betreffende de procedure bij buitensporige tekorten”.

<sup>11</sup> Artikel 3, lid 1, a), van het verdrag.

<sup>12</sup> Luidens artikel 3, lid 3, tweede alinea, a), van het verdrag “[betekent] het ‘jaarlijks structureel saldo van de algemene overheid’ het jaarlijks conjunctuurgezuiverde saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen”.

<sup>13</sup> Artikel 3, lid 1, b), van het verdrag.

<sup>14</sup> Artikel 3, lid 1, d), van het verdrag.

<sup>15</sup> Artikel 3, lid 1, c), van het verdrag.

vastgesteld” “automatisch een correctiemechanisme in werking [treden]”, dat “onder meer [inhoudt] dat de betrokken verdragsluitende partij maatregelen dient uit te voeren om de afwijkingen binnen een welbepaalde termijn te corrigeren”.<sup>16</sup>

Dat mechanisme, waarin ook moet worden voorzien in het interne recht van iedere verdragsluitende partij op de wijze zoals hierna vermeld in punt 7.2.3, moet daarin worden opgenomen met volstrekte inachtneming van de “prerogatieven van de nationale parlementen”<sup>17</sup> “op basis van door de Europese Commissie voor te stellen gemeenschappelijke beginselen inzake met name de aard, de omvang en het tijdschema voor de corrigerende maatregelen die moeten worden genomen, ook in het geval van uitzonderlijke omstandigheden, en de taak en de onafhankelijkheid van de instellingen die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de in lid 1 bedoelde regels”<sup>18</sup>.

7.2.3. De regels genoemd in lid 1 van artikel 3 van het verdrag en die hierboven in de punten 7.2.1 en 7.2.2 worden samengevat, moeten “uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van dit Verdrag van kracht [worden] in het nationaal recht van de verdragsluitende partijen”.<sup>19-20</sup>

Luidens artikel 3, lid 2, eerste zin, kunnen de staten die regels op twee manieren opnemen in hun interne recht:

- “middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen”; of
- “middels bindende en permanente (...) bepalingen [met] andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen”.

7.3.1. Aangezien artikel 3, lid 2, eerste zin, van het voorliggende verdrag de werkwijze waarbij de regels genoemd in artikel 3, lid 1, van het verdrag in de Grondwet worden vastgelegd, slechts voorstelt als één van de mogelijkheden die de verdragsluitende staten wordt geboden, ook al wordt vermeld dat die optie de voorkeur geniet, en de wetgever bijgevolg de grondwetgever niet bindt, geeft dat artikel 3, lid 2, ter zake geen aanleiding tot enig grondwettigheidsbezwaar.

Dat geldt des te meer daar de Belgische overheid over de andere optie beschikt, namelijk het aannemen van “bindende en permanente (...) bepalingen [met] andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen”.

7.3.2. Daarenboven is het eveneens aanvaardbaar dat de Belgische Staat, rekening houdend met de draagwijdte van artikel 34 van de Grondwet, die hiervoor onder de punten 4.2 en 6 in herinnering wordt gebracht, zich ertoe verbindt de “door de Europese Commissie voor te stellen gemeenschappelijke beginselen” in acht te nemen op grond waarvan het in artikel 3,

---

<sup>16</sup> Artikel 3, lid 1, e), van het verdrag.

<sup>17</sup> Artikel 3, lid 2, derde zin, van het verdrag.

<sup>18</sup> Artikel 3, lid 2, tweede zin, van het verdrag.

<sup>19</sup> Artikel 3, lid 2, eerste zin, van het verdrag.

<sup>20</sup> Krachtens artikel 14, lid 2, van het verdrag, treedt dit verdrag in principe in werking op 1 januari 2013 “op voorwaarde dat twaalf verdragsluitende partijen die de euro als munt hebben, hun akte van bekrachtiging hebben nedergelegd, of op de eerste dag van de maand volgende op de nederlegging van de twaalfde akte van bekrachtiging door een verdragsluitende partij die de euro als munt heeft, al naargelang welke van deze dagen eerder valt”.

lid 1, e)<sup>21</sup>, van het verdrag genoemde automatisch correctiemechanisme op nationaal vlak wordt ingesteld.

7.4.1. Er behoort nog te worden bepaald welk instrument van Belgisch recht het meest geschikt is om, overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het Verdrag, de “bindende en permanente bepalingen” op te nemen, waarin de in artikel 3, lid 1, van dezelfde bepaling vermelde regels geformuleerd worden.

De keuze van dat instrument hangt grotendeels samen met de door de Belgische overheden te maken opportuniteitskeuze.

Zij dienen in dat verband rekening te houden met het feit dat, wanneer deze bepalingen niet in de Grondwet vervat liggen, het gekozen rechtsinstrument van die aard moet zijn dat het zorgt voor “de volledige inachtneming en naleving” van die regels “gedurende de nationale begrotingsprocessen”, en dit zowel ten aanzien van de federale overheid, als van de gemeenschappen, de gewesten en de ondergeschikte besturen.

Het begrip “algemene overheid” waarvan de begrotingssituatie in principe in evenwicht moet zijn of een overschot moet vertonen, en welk begrip inzonderheid gebezigd wordt in artikel 3, lid 1, a) en b), van het verdrag, of het begrip “tekort”, dient immers uitgelegd te worden in het licht van artikel 2, eerste streepje, van het aan de verdragen van de Europese Unie gehechte Protocol nr. 12, waarnaar verwezen wordt in inzonderheid artikel 3, lid 3, eerste alinea, van het thans voorliggende verdrag; deze bepaling luidt als volgt:

“In artikel 126 van [het] verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in dit protocol wordt verstaan onder:

- overheid: de algemene overheid, dat wil zeggen de centrale overheid, de regionale of lokale overheid en de fondsen voor sociale zekerheid onder uitsluiting van commerciële transacties, als omschreven in het Europees Stelsel van economische rekeningen”.

7.4.2. Wat meer in het bijzonder de ondergeschikte besturen betreft, dient elk beleidsniveau de noodzakelijke maatregelen te treffen teneinde die lokale overheden op “bindende en permanente” wijze te betrekken bij de inachtneming van de regels bepaald in artikel 3, leden 1 en 2, van het verdrag.

Deze verantwoordelijkheid ressorteert in hoofdzaak onder de bevoegdheid van de gewesten, op grond van de bevoegdheden die hen zijn toevertrouwd inzonderheid krachtens de artikelen 6, § 1, VIII, en 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ inzake de ondergeschikte besturen en het toezicht,<sup>22</sup> maar ook van de gemeenschappen, op grond van hun bevoegdheden op het vlak van de openbare centra voor

---

<sup>21</sup> Zie punt 7.2.2 hiervoor.

<sup>22</sup> Deze bepalingen zijn toepasselijk verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’. Zie eveneens, bijvoorbeeld, de bevoegdheid die artikel 6, § 1, III, 10°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten opdraagt wat betreft de polders en wateringen.

maatschappelijk welzijn, welke bevoegdheden opgenomen zijn in artikel 5, § 1, II, 2°, van dezelfde bijzondere wet;<sup>23</sup> zij ressorteert eveneens onder de bevoegdheid van de federale overheid inzonderheid op grond van de bevoegdheden die haar verleend worden door de voornoemde bepalingen. Deze verantwoordelijkheid op elk hiervoor vermeld bevoegdheidsniveau kan eveneens worden uitgeoefend op grond van de wetten, decreten en ordonnances die de ondergeschikte besturen machtigen tot het treffen van uitvoeringsmaatregelen, op grond van artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980<sup>24</sup> en van artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’<sup>25</sup>, en die de financiering daarvan regelen op grond van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980<sup>26</sup>, alsook op grond van het specifiek toezicht dat door die bevoegdheidsniveaus wordt uitgeoefend in het kader van hun bevoegdheden op grond van artikel 7, § 1, tweede lid, van dezelfde bijzondere wet<sup>27-28</sup>.

7.4.3. Gelet op hetgeen voorafgaat, laat het zich aanzien dat de verschillende bevoegdheidsniveaus die het federale België vormen, voor de uitvoering van artikel 3, leden 1 en 2, van het thans voorliggende verdrag en voor de aanneming in het Belgisch recht “van bindende en permanente (...) bepalingen” die zorgen voor “de volledige inachtneming en naleving (...) gedurende de nationale begrotingsprocessen” van de regels die vervat zijn in

---

<sup>23</sup> Deze bepaling is toepasselijk verklaard op de Duitstalige Gemeenschap door artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’ en op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door artikel 63, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989.

<sup>24</sup> Deze bepaling is toepasselijk verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’. Fundamenteel is dat in die bepaling het verband gehuldigd wordt tussen de toekenning van een bevoegdheid aan een bepaald beleidsniveau en de bevoegdheid om opdrachten toe te vertrouwen aan de plaatselijke besturen.

<sup>25</sup> Deze bepaling is toepasselijk verklaard op de Duitstalige Gemeenschap door artikel 82 van de voornoemde wet van 31 december 1983 en op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door artikel 4 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989.

<sup>26</sup> Deze bepaling is toepasselijk verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en op de Franse Gemeenschapscommissie door artikel 4 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989. Fundamenteel is dat in die bepaling het verband gehuldigd wordt tussen de bevoegdheid om opdrachten toe te vertrouwen aan de plaatselijke besturen en de financiering van die opdrachten. Zie eveneens, in dat verband, artikel 63, tweede lid, van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989, wat betreft de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

<sup>27</sup> Deze bepaling is toepasselijk verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door artikel 4 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989. Fundamenteel is dat in die bepaling het verband gehuldigd wordt tussen de bevoegdheid om opdrachten toe te vertrouwen aan de plaatselijke besturen en het bijzondere toezicht daarop.

<sup>28</sup> In verband met de bevoegdheden van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie die naar hen zijn overgeheveld door de Franse Gemeenschap op grond van artikel 138 van de Grondwet, zie artikel 4, 1°, dat gemeenschappelijk is aan het decreet van de Franse Gemeenschap nr. II van 19 juli 1993 ‘tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie’, aan het decreet van het Waals Gewest nr. II en aan het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie nr. III die beide de datum dragen van 22 juli 1993 en hetzelfde opschrift hebben als het voornoemde decreet van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993. Er behoort eveneens rekening te worden gehouden met de bevoegdheden die door het Waals Gewest zijn overgeheveld naar de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot verschillende materies die ressorteren onder de bevoegdheid van de ondergeschikte besturen, inzonderheid het toezicht op de gemeenten en op meergemeentepolitiezones die uitsluitend gelegen zijn in het Duitse taalgebied, door artikel 1 dat gemeenschappelijk is aan de decreten van 27 mei 2004 van het Waals Gewest en van 1 juni 2004 van de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van sommige bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake de ondergeschikte besturen’.

artikel 3, lid 1, van het verdrag, en waarbij ook rekening gehouden moet kunnen worden met de “gemeenschappelijke beginselen” die zullen worden voorgesteld door de Europese Commissie, zoals bepaald in lid 2, tweede zin, een samenwerkingsakkoord zouden kunnen sluiten op grond van artikel 92*bis* van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, in welk akkoord eveneens een regeling uitgewerkt zou moeten worden wat betreft de betrokkenheid van de lokale besturen, met inachtneming van de respectieve bevoegdheden van elkeen van de ondertekenaars van zulk een akkoord.<sup>29</sup>

Er zou eveneens overwogen kunnen worden om deze bevoegdheid toe te vertrouwen aan de federale wetgever die, in voorkomend geval, zou handelen met een bijzondere meerderheid, maar daarvoor zou dan wel een herziening van de Grondwet vereist zijn om hem daartoe te machtigen.

Indien ervoor gekozen zou worden de regels in kwestie, of op zijn minst de kernpunten ervan, in de Grondwet op te nemen, hetgeen behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de Grondwetgever, dient de aandacht gevestigd te worden op het feit dat door de strakheid van zulk een werkwijze, het risico bestaat dat het moeilijker wordt om ook rekening te houden met de gemeenschappelijke beginselen die de Europese Commissie moet voorstellen aan de lidstaten met toepassing van artikel 3, lid 2, tweede zin, van het verdrag, en op grond waarvan het automatisch correctiemechanisme ingesteld moet worden waarvan sprake in deze bepaling en in artikel 3, lid 1, e), gelet inzonderheid op het feit dat deze “gemeenschappelijke beginselen” in de tijd kunnen evolueren, meer bepaald in functie van de fluctuaties van de economische conjunctuur.

7.5. Een laatste kwestie dient nog te worden onderzocht, namelijk de verenigbaarheid van de opname in het Belgisch positief recht van een automatisch correctiemechanisme, zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, e), en lid 2, tweede en derde zin, met het beginsel van de jaarperiodiciteit van de begroting vervat in artikel 50, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, dat luidt als volgt:

“Elk Parlement keurt jaarlijks de begroting goed en sluit de rekeningen af.”

Immers, eenmaal het verdrag in werking is getreden, zal de begrotingswetgever zich naar die begrotingsnormen moeten schikken. Zo zal de begrotingssituatie van de algemene overheid in beginsel in evenwicht moeten zijn of een overschot vertonen, wat *deficit spending* in principe uitsluit, en zal de begrotingswetgever het automatisch correctiemechanisme dat met toepassing van het verdrag tot stand gebracht is in acht moeten nemen.

Artikel 50, § 1, eerste lid, van voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989 verwoordt het beginsel van de jaarperiodiciteit (of annaliteit) van de begroting en verleent het Parlement de bevoegdheid om de begroting goed te keuren. Het eenjarigheidsbeginsel is niet alleen op de begrotingen van toepassing, doch ook op de rekeningen, op de ontvangsten en op de uitgaven. Dat beginsel houdt echter niet in dat geen beslissingen mogen worden genomen die de grenzen van een begrotingsjaar overschrijden.

---

<sup>29</sup> Zie in dit verband 7.4.2 hiervoor.

De begrotingsnormen die in of volgens het verdrag zijn opgenomen of opgenomen zullen zijn, doen op zich geen afbreuk aan het prerogatief van het Parlement om zich jaarlijks over de begroting uit te spreken en houden evenmin in dat afgeweken dient te worden van het beginsel van de jaarperiodiciteit, ook omdat volgens de bewoordingen van artikel 3, lid 2, derde zin, van het verdrag in het automatisch correctiemechanisme “de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle geëerbiedigd” moeten worden.

De verdragsbepalingen doen dan ook geen afbreuk aan artikel 50, § 1, eerste lid, van voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989.

8. Uit hetgeen voorafgaat vloeit voort dat, enerzijds, de instemming met het thans voorliggende verdrag geen enkel grondwettigheidsbezwaar of bezwaar met betrekking tot de verenigbaarheid ervan met de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 oplevert en dat, anderzijds, onder voorbehoud dat er een andere keuze zou worden gemaakt door de bevoegde overheidsinstanties, namelijk door alle bevoegdheidsniveaus die het federale België vormen, of zelfs door de Grondwetgever, op die bevoegdheidsniveaus uitwerking gegeven kan worden aan het verdrag, in het bijzonder aan artikel 3 ervan, door middel van een samenwerkingsakkoord.

Binnen de perken die vastgesteld zijn voor een onderzoek door de afdeling Wetgeving van de Raad van State van een voorontwerp houdende instemming met een internationaal verdrag, dienen er geen andere opmerkingen te worden geformuleerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME