

Het Stabiliteitsverdrag-arrest: 'the making of'

Jan THEUNIS

Hoofddocent UHasselt

Referendaris Grondwettelijk Hof

1. Bij velen, zelfs trouwe volgers van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, ontsnapte het arrest nr. 62/2016 aanvankelijk aan de aandacht. Dat heeft met twee factoren te maken. In de eerste plaats besluit het arrest tot de onontvankelijkheid van de betrokken beroepen. Het Hof stelt immers vast dat de verzoekende partijen niet doen blijken van het vereiste belang. In dergelijk geval zijn het doorgaans enkel de procedure-liefhebbers die het arrest helemaal doorlezen. In de tweede plaats zit het voornaamste belang van het arrest verscholen in één paragraaf, de befaamde B.8.7, die dus maar een beperkt onderdeel is van de lange aanloop naar het dictum van het arrest en waar de diagonale lezer al snel overheen leest. Die B.8.7 luidt als volgt:

“Het Stabiliteitsverdrag voorziet niet enkel in een strak begrotingskader, het draagt ook bepaalde bevoegdheden op aan de instellingen van de Europese Unie, met name aan de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Wanneer de wetgever instemt met een verdrag dat een dergelijke draagwijdte heeft, dient hij artikel 34 van de Grondwet te eerbiedigen. Krachtens die bepaling kan de uitoefening van bepaalde machten door een verdrag of door een wet aan volkenrechtelijke instellingen worden opgedragen. Weliswaar kunnen die instellingen vervolgens autonoom beslissen over de wijze waarop zij de opgedragen bevoegdheden uitoefenen, *maar artikel 34 van de Grondwet kan niet worden geacht een veralgemeende vrijbrief te verlenen*, noch aan de wetgever, wanneer hij zijn instemming verleent met het verdrag, noch aan de betrokken instellingen, wanneer zij de hun toegewezen bevoegdheden uitoefenen. *In geen geval staat artikel 34 van de Grondwet toe dat op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de nationale identiteit die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren of aan de kernwaarden van de bescherming die de Grondwet aan de rechtsonderhorigen verleent.*”¹

2. In deze bijdrage wordt die ene paragraaf terug in zijn context geplaatst en besproken tegen de achtergrond en de inhoud van het arrest. De ‘making of’ uit de titel is dus geen ‘behind the scenes’ van het Grondwettelijk Hof, wat niet is toegestaan en wat overigens maar ten dele mogelijk zou zijn uit hoofde van mijn functie. Het is daarentegen de bedoeling om inzicht te verschaffen in de aanleiding tot het arrest en de ruimere context van het arrest, net zoals bonusbeelden de kijker een breder perspectief bieden op wat hij gezien heeft.

3. Een eerste opvallend gegeven is dat het arrest vrij lang op zich heeft laten wachten. Het eerste verzoekschrift (rolnummer 5917) werd ingediend op 5 juni 2014. Het arrest dateert van 28 april 2016. De verklaring daarvoor is te vinden in de samenvoeging van dat eerste verzoekschrift met een aantal later ingediende verzoekschriften.

Dat eerste verzoekschrift betrof een beroep tot vernietiging van de wet van 18 juli 2013 houdende instemming met het bewuste Stabiliteitsverdrag.² Twee andere verzoekschriften volgden vrij snel. Het tweede verzoekschrift (rolnummer 5920) werd een dag later ingediend en betrof een beroep tot vernietiging van dezelfde wet. Het derde verzoekschrift (rolnummer 5930) werd nog eens tien dagen later ingediend, maar met een ander voorwerp. Het betrof een beroep tot vernietiging van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1 van het Stabiliteitsverdrag.³

De drie vermelde verzoekschriften worden samengevoegd bij beschikking van 18 juni 2014 en zij krijgen hun normale beloop. De Ministerraad en de Vlaamse Regering dienen als institutionele partijen een memorie van antwoord in, maar daarnaast is er ook een bont gezelschap van tussenkomende partijen, in hoofdzaak particulieren, die allemaal het standpunt van de

1. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.8.7 (cursivering toegevoegd).

2. 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, en met de notulen van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, gedaan te Brussel op 2 maart 2012 (BS 7 april 2014).

3. BS 18 december 2013, derde editie.



verzoekende partijen ondersteunen, de ene op meer gestoffeerde wijze dan de andere.

4. Wie zijn de verzoekende partijen? In het eerste en derde verzoekschrift zijn dat eveneens particuliere verzoekers, die zich op verschillende hoedanigheden beroepen (*infra* nrs. 13-15). In de eerste zaak zijn ze met twaalf, in de derde zaak met vijf. Een drietal van hen is verzoekende partij in beide zaken. Het tweede verzoekschrift is ondertekend door de vzw *Ligue des Droits de l'Homme*, de vakorganisatie *Centrale nationale des employés* en twee particuliere verzoekers.

Nadat begin december de termijnen voor het uitwisselen van memories in de samengevoegde zaken zijn verstreken, valt twee weken later een nieuw verzoekschrift binnen bij het Grondwettelijk Hof. Het betreft een beroep tot vernietiging van het Vlaamse decreet van 21 maart 2014 houdende instemming met het vermelde samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.⁴ De verzoekende partijen zijn een twintigtal particulieren, waarvan de eerste vijf ook al het derde verzoekschrift hebben ingediend, en twee vzw's, de Huurdersbond van sociale woningen enerzijds en de vzw Kodewes/CADTM, die volgens haar statuten tot doel heeft de soevereiniteit van de volkeren, sociale rechtvaardigheid en gelijkheid tussen man en vrouw te stimuleren.

Het is duidelijk dat die zaak onlosmakelijk verbonden is met de drie vorige en hoewel daarin alle schriftelijke stukken reeds zijn uitgewisseld, beslist het Hof in januari om het vierde verzoekschrift toe te voegen aan de drie andere en de vier zaken dus als een geheel te behandelen. Dat heeft als gevolg dat opnieuw alle partijen de gelegenheid krijgen om memories uit te wisselen. Uiteindelijk telt het dossier maar liefst 34 memories, waarvan de laatste het Hof op 1 juni 2015 bereikt.

5. Op dat ogenblik zijn, behalve de omvang van het dossier, twee dingen duidelijk: 1) de verzoekende partijen kaarten enkele belangrijke zaken aan, maar 2) het is verre van zeker dat zij doen blijken van het vereiste belang. De combinatie van die factoren noopt tot het nodige studiewerk en uiteindelijk worden de samengevoegde zaken op 13 januari 2016 in gereedheid gebracht, "na de rechters-verslaggevers te hebben gehoord".

Na het verzoek van verschillende partijen, op grond van artikel 90, vierde lid van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, om te worden gehoord, vindt op 24 februari 2016 een pleitzitting plaats⁵, waarop

de rechters-verslaggevers verslag uitbrengen en vervolgens een aantal advocaten, maar ook enkele verzoekende partijen in persoon, het standpunt van hun cliënten respectievelijk hun eigen standpunt uiteenzetten. De zaak wordt vervolgens in beraad genomen en twee maanden later wijst het Hof zijn arrest.

6. Wat het derde verzoekschrift betreft, is het arrest kort: het Hof is niet bevoegd om een samenwerkingsakkoord te vernietigen, dus het beroep in de zaak nr. 5930 is niet ontvankelijk.⁶

Dat heeft echter inhoudelijk geen gevolgen voor het verder onderzoek van de samengevoegde zaken, aangezien inmiddels zoals vermeld (*supra* nr. 3) een verzoekschrift is ingediend tegen het Vlaams decreet tot instemming met het samenwerkingsakkoord. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6127 voeren grosso modo dezelfde middelen aan tegen het instemmingsdecreet die een deel van dezelfde verzoekende partijen in de zaak nr. 5930 reeds aanvoerden tegen het samenwerkingsakkoord zelf. Zij voegen er nog een middel aan toe.⁷

7. Een instemmingswet, -decreet of -ordonnantie, zowel wat samenwerkingsakkoorden als wat verdragen betreft, behoort wel tot de normen die het Hof mag controleren. Meer zelfs, het Hof betreft de inhoud van het verdrag of samenwerkingsakkoord in zijn toetsing.

De instemmingswet die het voorwerp is van het eerste en tweede verzoekschrift beperkt zich tot de verklaring dat het Stabiliteitsverdrag volkomen gevolg zal hebben. Het instemmingsdecreet dat het voorwerp is van het vierde verzoekschrift beperkt zich tot het betuigen van instemming met het voormelde samenwerkingsakkoord.

Het Hof is van oordeel dat het die wet en dat decreet niet op zinvolle wijze kan toetsen zonder de inhoud van de relevante bepalingen van het goedgekeurde verdrag en samenwerkingsakkoord in zijn onderzoek te betrekken. Het Hof bevestigt wel, wat het verdrag betreft, zijn vaste rechtspraak volgens welke het er mee rekening moet houden dat het niet gaat om een eenzijdige soevereiniteitsakte, maar om een verdragsnorm waartoe België zich ten aanzien van andere staten volkenrechtelijk heeft verbonden.⁸

Het Hof onderzoekt vervolgens de inhoud van het Stabiliteitsverdrag en van het samenwerkingsakkoord.

8. Het Stabiliteitsverdrag is geen Unieverdrag. Het werd op 2 maart 2012 gesloten tussen 25 lidstaten van

4. BS 20 juni 2014, vierde editie.

5. Vastgesteld bij beschikking van 3 februari 2016.

6. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.1.2.

7. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, A.5.1-A.6.4.

8. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.1.3. Zie o.a. GwH 10 oktober 2012, nr. 118/2012, B.4.2 (wat een verdrag betreft), en GwH 3 maart 1994, nr. 17/94, B.1 (wat een samenwerkingsakkoord betreft).



de Europese Unie. De Tsjechische Republiek en het Verenigd Koninkrijk waren geen partij, evenmin als Kroatië dat pas in 2013 is toegetreden tot de Europese Unie. Het verdrag is op 1 januari 2013 in werking getreden.

Het Stabiliteitsverdrag is niettemin sterk door de (economische) belangen van de Unie geïnspireerd. Uit de eerste consideransen van het verdrag blijkt dat de verdragsluitende staten “zich ervan bewust zijn dat zij als lidstaten van de Europese Unie de verplichting hebben hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang te beschouwen”, daarbij “verlangend de voorwaarden voor een sterkere economische groei in de Europese Unie te bevorderen en daartoe een steeds nauwere coördinatie van het economisch beleid in de eurozone te ontwikkelen”.

Hoewel het Stabiliteitsverdrag dus buiten het rechtskader van de Europese Unie tot stand is gekomen, blijkt ook uit de tekst van het verdrag dat het eigenlijk met een half been in dat rechtskader staat. Het wordt door de verdragsluitende partijen toegepast en uitgelegd overeenkomstig het recht van de Europese Unie (art. 2, lid 1) en de verdragsluitende partijen doen een beroep op de instellingen van de Europese Unie (art. 3 en 8). Bovendien hebben de verdragsluitende partijen de integratie van het Stabiliteitsverdrag in het rechtskader van de Europese Unie in het vooruitzicht gesteld (art. 16).⁹

9. Het Stabiliteitsverdrag beoogt dus in wezen de Economische en Monetaire Unie te versterken met het oog op het stabiliseren van de eurozone na de financiële crisis. Die doelstelling steunt op drie pijlers: 1) een strakke begrotingsdiscipline, 2) een nauwer gecoördineerd economisch beleid en 3) een beter bestuur van de eurozone.

De verzoekschriften viseren enkel de eerste pijler van het verdrag, vervat in titel II, met als opschrift ‘Begrotingspact’. In zes artikelen wordt een aantal regels vastgesteld die de begrotingsdiscipline moet bevorderen. Die regels hebben enerzijds betrekking op het begrotingsevenwicht en anderzijds op de overheidsschuld.

In de eerste plaats zijn de verdragsluitende staten verplicht hun begrotingsevenwicht te bewaken. Zonder op de cijfermatige verplichtingen in te gaan, komt de afspraak neer op een aanscherping, ten aanzien van de verdragsluitende staten, van de begrotingsdiscipline die uit het recht van de Europese Unie voortvloeit (meer bepaald art. 126 VWEU). Belangrijker dan de cijfers is dat een automatisch correctiemechanisme

in werking moet treden bij een ontsporing van de begroting, waarbij een rol is weggelegd voor een ‘onafhankelijke, nationale autoriteit’ en, misschien nog belangrijker, dat de verdragsluitende staten hun begrotingsengagement in het nationale recht moeten implementeren “middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen” (art. 3, lid 2).

In de tweede plaats moeten de verdragsluitende staten die een overheidsschuld hebben van meer dan 60 % van het bruto binnenlands product die schuld verlagen en daarvoor structurele hervormingen doorvoeren. Het gaat in werkelijkheid om een verplichting waarin de Europese wetgeving reeds voorziet.¹⁰

10. Met het samenwerkingsakkoord beogen de verschillende bevoegdheidsniveaus van de federale staat de regels inzake het begrotingsevenwicht die in het Stabiliteitsverdrag zijn vervat, uit te voeren. Dat akkoord beoogt ook te voorzien in de ‘bindende en permanente’ bepalingen – weliswaar geen constitutionele bepalingen (*supra* nr. 9) – die de volledige inachtneming en naleving van de begrotingsverplichtingen moeten waarborgen gedurende de nationale begrotingsprocessen.

11. Het Hof richt dan zijn vizier op de verzoekende partijen, in de eerste plaats de *Centrale nationale des employés*. Zoals de meeste vakorganisaties is dat een feitelijke vereniging en stoot zij dus op het principe dat optreden in rechte in beginsel rechtspersoonlijkheid vereist.¹¹ Het Hof brengt zijn vaste rechtspraak op dat punt in herinnering:

“Vakorganisaties die feitelijke verenigingen zijn, hebben in beginsel niet de vereiste bekwaamheid om voor het Hof een beroep tot vernietiging in te stellen. Anders is het wanneer zij optreden in aangelegenheden waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke entiteiten worden erkend en wanneer, terwijl zij wettelijk als dusdanig zijn betrokken bij de werking van overheidsdiensten, de voorwaarden zelf voor hun betrokkenheid bij die werking in het geding zijn.”¹²

Het Hof stelt vast dat de bepalingen die de feitelijke vereniging aanvecht, namelijk de bepalingen van het bij de bestreden wet goedgekeurde Stabiliteitsverdrag, geen betrekking hebben op de betrokkenheid van de vakbonden bij de werking van de overheidsdiensten en dat die bepalingen daar dus ook geen afbreuk aan kunnen doen.¹³ De vakorganisatie is met andere woorden niet procesbekwaam.

9. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.2.2.

10. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.2.3-B.2.6, met verwijzing naar *Parl.St. Senaat* 2012-13, nr. 5-1939/1, 16.

11. Zie M. DENEFF en J. THEUNIS, “Optreden in rechte van een VZW” in M. DENEFF (ed.), *De VZW*, Brugge, die Keure, 2015, 325.

12. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.4.4.

13. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.4.5.



12. Vervolgens beoordeelt het Hof het belang van de 29 overblijvende, verzoekende partijen bij de vernietiging van de bestreden wet en het bestreden decreet. Volgens de Ministerraad is hun belang te hypothetisch en onrechtstreeks om in aanmerking te kunnen worden genomen. Het Hof voert zijn onderzoek in drie stappen (B.6-B.7-B.8), nadat het eerst zijn vaste rechtspraak inzake het belangvereiste in herinnering heeft gebracht (B.5):

“B.5.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.5.3. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor het Hof optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat zij een collectief belang verdedigt; dat haar maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.”

13. De eerste stap betreft het onderzoek van het belang als burger of belangenvereniging. De verzoekende partijen die zich daarop beroepen, vrezen dat de strikte begrotingsdoelstellingen, waartoe de wetgever en de decreetgever zich met de bestreden bepalingen verbinden, tot gevolg zullen hebben dat de bevoegde overheden niet langer in staat zullen zijn om aan hun grondwettelijke verplichtingen inzake sociale grondrechten, zoals gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, te voldoen.¹⁴

Dat er mogelijk bezuinigingsmaatregelen zullen worden opgelegd als gevolg van het Stabiliteitsverdrag volstaat echter niet om een voldoende band aan te tonen tussen de persoonlijke situatie van de verzoekende partijen en de bepalingen die zij bestrijden.

Het Hof stelt vast dat de verschillende wetgevers weliswaar de hogervermelde verbintenissen zijn aangegaan door hun instemming met het Stabiliteitsverdrag en het samenwerkingsakkoord, maar die verbintenissen trekken cijfermatige grenzen en hebben geen betrekking op de inhoudelijke keuzes die de verschillende overheden, binnen de hun toegewezen beleidsdomeinen, vermogen te maken.¹⁵

De individuele situatie of het maatschappelijk doel van de verzoekende partijen kan bijgevolg niet rechtstreeks en ongunstig door de bestreden bepalingen worden geraakt. Dat zal pas het geval zijn wanneer een wetgever of een andere bevoegde overheid een maatregel neemt die, om de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen te verwezenlijken, afbreuk doet aan de rechten en waarborgen die zij genieten of waarvan zij de behartiging nastreven.¹⁶

Dezelfde conclusie geldt ten aanzien van de verzoekende partijen die zich beroepen op hun belang als vertegenwoordiger of lid van een vakvereniging, beroepsorganisatie, belangenvereniging, politieke partij of politieke beweging. Zonder dat hun vertegenwoordigingsbevoegdheid moet worden onderzocht, staat immers vast dat deelnemers aan het rechtsverkeer slechts rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt door maatregelen die de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen beogen te verwezenlijken.¹⁷

Veertien van de overblijvende partijen doen bijgevolg niet blijken van het vereiste belang, namelijk de verzoekende verenigingen en de natuurlijke personen die zich enkel op hun maatschappelijk doel of hun belang als burger of lid van een bepaalde organisatie hebben beroepen.

14. De tweede stap betreft het onderzoek van het belang als volksvertegenwoordiger. Een van de verzoekers, meer bepaald de eerste verzoeker van het eerste en vierde verzoekschrift, is namelijk verkozen in het parlement van de Duitstalige Gemeenschap.

Op dat punt is de rechtspraak van het Hof duidelijk: een lid van een wetgevende vergadering doet niet, in die enkele hoedanigheid, blijken van het vereiste belang om voor het Hof op te treden. Naar luid van artikel 2, 3° van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof kan een beroep tot vernietiging slechts worden ingesteld “door de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op verzoek van twee derde van hun leden”.

Het Hof sluit weliswaar niet uit dat een lid van een wetgevende vergadering zich op een functioneel belang kan beroepen wanneer de bestreden bepalingen zouden raken aan prerogatieven die eigen zijn aan de individuele uitoefening van zijn mandaat, maar uit geen enkel gegeven blijkt dat dit in casu het geval is.¹⁸

De betrokken verzoeker beroept zich ook op het belang dat in de derde stap wordt onderzocht (*infra* nr. 15), dus na de eerste en tweede stap blijft nog steeds de

14. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.6.1.

15. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.6.6.

16. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.6.8.

17. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.6.9.

18. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.7.1-B.7.3.



helft van de verzoekende partijen over als mogelijke belanghebbende.

15. De derde en laatste stap betreft het onderzoek van het belang als staatsburger en stemgerechtigde. Volgens de overblijvende verzoekende partijen zouden de bestreden wet en het bestreden decreet de greep van de verkozen vertegenwoordigende organen op het begrotingsbeleid verminderen, meer bepaald door de invloed van de Europese instellingen, en bijgevolg ook de invloed van de kiezers van die vertegenwoordigende organen.

Het onderzoek van dit belangaspect valt uiteen in twee delen, een kort en een lang. In het eerste deel stelt het Hof gewoonweg vast dat de bestreden bepalingen niet rechtstreeks raken aan het kiesrecht van de verzoekende partijen. Bovendien verschilt het belang dat een burger of een kiezer heeft om door de krachtens de Grondwet bevoegde overheid te worden bestuurd, niet van het belang dat iedere persoon erbij heeft dat de wet in alle aangelegenheden in acht wordt genomen.

Het Hof gaat echter verder mee in wat de verzoekende partijen drijft en in een tweede, langer deel gaat het na of de bestreden bepalingen misschien rechtstreeks raken aan een ander aspect van de democratische rechtsstaat dat dermate essentieel is dat de vrijwaring ervan alle burgers aanbelangt.¹⁹ Het aspect van de democratische rechtsstaat dat de verzoekende partijen aanraken, is de begrotingsautonomie van het parlement. Het Hof zal dus in wezen onderzoeken of de bestreden bepalingen die autonomie niet uit handen geven.

16. Een eerste element dat die begrotingsautonomie beperkt, is het strakke begrotingskader zelf.

Uit artikel 174 van de Grondwet en de overeenstemmende bepaling van de bijzondere financieringswet²⁰ leidt het Hof af dat het aan de respectieve parlementen toekomt om de begrotingsbevoegdheid uit te oefenen. Bij het bepalen van zijn beleid in sociaaleconomische aangelegenheden, inzonderheid inzake begroting en schuldbeheer, beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Het komt de democratisch verkozen wetgevende vergadering niet enkel toe jaarlijks de begroting goed te keuren, zij is ook bij uitstek bevoegd de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn vast te stellen.

Tegelijk erkent het Hof dat het parlement die verbintenissen in samenspraak mag aangaan, met name in de

vorm van een verdrag. Die werkwijze kan inzonderheid aangewezen zijn wanneer de betrokken staten een gezamenlijke munt hebben (art. 3, lid 4 VEU) en een gecoördineerd economisch beleid voeren, steunend op het beginsel van gezonde overheidsfinanciën en monetaire condities (art. 119 VWEU) en het vermijden van buitensporige overheidstekorten (art. 126, lid 1 VWEU).²¹

Het strakke begrotingskader waarin het Stabiliteitsverdrag voorziet, laat de concrete invulling en goedkeuring van de begroting geheel over aan de nationale parlementen. Het doet bijgevolg geen afbreuk aan de waarborgen waarin artikel 174 van de Grondwet voorziet. De exclusieve bevoegdheid van de parlementen staat immers niet gelijk aan een onbeperkte bevoegdheid. Zij dienen niet alleen rekening te houden met de economische context, doch eveneens met de hogere rechtsnormen en met de aangegeven verbintenissen, zowel op het internrechtelijke²² als op het internationaalrechtelijke vlak. De jaarlijkse goedkeuring van de begroting verhindert de parlementen niet om verbintenissen voor meerdere jaren aan te gaan voor zover die verbintenissen jaarlijks in de raming en machtiging worden verrekend.²³

17. Een tweede element dat de begrotingsautonomie kan beperken, is de opdracht van bevoegdheden aan de instellingen van de Europese Unie, met name aan de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Het Hof stelt echter vast dat de voorstellen die de Europese Commissie op grond van het Stabiliteitsverdrag mag doen niet bindend zijn voor de verdragssluitende staten. Het verdrag bepaalt in dat verband uitdrukkelijk dat “de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle [worden] geëerbiedigd” (art. 3, lid 2, *in fine*). België heeft bovendien als verdragssluitende partij verklaard “dat, overeenkomstig zijn grondwettelijk recht, zowel de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat van het Federaal Parlement als de parlementaire vergaderingen van de gemeenschappen en de gewesten, in het kader van hun bevoegdheden, optreden als componenten van het nationaal Parlement, zoals bedoeld door het Verdrag”.

De bevoegdheid die het Stabiliteitsverdrag aan het Europese Hof van Justitie toekent, is nog beperkter van aard. Het zou enkel bevoegd zijn gemaakt om de omzetting van de regel inzake het begrotingsevenwicht “middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen” (*supra* nr. 9) te controleren.²⁴

19. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.8.2.

20. Artikel 50, § 1 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

21. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.8.4.

22. Zie bv. het onderscheid tussen vastleggingskrediet (bedrag ten belope waarvan tijdens het begrotingsjaar verbintenissen kunnen worden aangegaan) en vereveningskrediet (bedrag waarmee tijdens het begrotingsjaar eerder aangegane verbintenissen kunnen worden betaald).

23. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.8.6.

24. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.8.8.



Uit het onderzoek van de twee voormelde elementen blijkt dus niet dat de bestreden bepalingen rechtstreeks raken aan een aspect van de democratische rechtsstaat dat dermate essentieel is dat de vrijwaring ervan alle burgers aangaat.

Daaruit leidt het Hof af dat ook de overblijvende vijftien verzoekende partijen niet doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen en dat het om die reden de beroepen moet verwerpen.²⁵

18. Het belang van het arrest schuilt echter in twee *obiter dicta*, die nog niet nader zijn toegelicht. Zij zijn verweven in de eerste en derde stap in het onderzoek van het belang (*supra* nrs. 13 en 17). In beide gevallen gaat het om richtingaanwijzers die dienstig kunnen zijn bij het voeren van nieuwe procedures door de (of andere) verzoekende partijen.

Het valt op dat beide *obiter dicta* nauw aansluiten bij de grieven van de verzoekende partijen, die in essentie wijzen op het gevaar voor aantasting van de grondrechten enerzijds en van de soevereine bevoegdheid van het parlement anderzijds.

19. De eerste richtingaanwijzer is enigszins onderbelicht gebleven in het licht van de tweede, maar hij is daarom niet minder belangrijk. Bij de beoordeling van het belang van de verzoekende partijen als individuele burger, gaat het Hof dieper in op de draagwijdte van de sociale grondrechten.

Artikel 23 van de Grondwet waarborgt eenieder het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de bevoegde wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die bepaling impliceert een standstill-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Uit de tekst en de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat de Grondwetgever niet enkel rechten beoogde te waarborgen, maar ook plichten wilde vooropstellen, uitgaande van de idee dat “het de plicht van de burger is om mee te werken aan de sociale en de economische vooruitgang van de

maatschappij waarin hij leeft”. Daarom dienen de wetgevers bij het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten, rekening te houden met de “overeenkomstige plichten”, zoals verwoord in het tweede lid van artikel 23.²⁶

Is hetgeen voorafgaat een herhaling van wat het Hof reeds eerder heeft gezegd, dan is de volgende paragraaf nieuw. Zonder vooruit te lopen op toekomstige zaken, lijkt het Hof een boodschap te richten tot de verzoekende partijen (en hun grieven):

“B.6.4. Bij het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten, dienen de wetgevers bovendien rekening te houden met de gevolgen van hun beleid voor de toekomstige generaties. Door de instemming met de verdragsrechtelijk bepaalde begrotingsregels, streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten overeenkomstig artikel 7*bis* van de Grondwet de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.”

20. De tweede richtingaanwijzer is de reden waarom het arrest tal van (uiteenlopende) reacties uitlokt. Bij de beoordeling van het belang van de verzoekende partijen als staatsburger, gaat het Hof dieper in op de delicate verhouding tussen Grondwet en verdrag.

Allereerst klinkt in de volgende paragraaf van het Stabiliteitsverdrag-arrest een echo van arrest 12/94 over de Europese scholen²⁷:

“B.8.5. Wanneer hij instemt met een verdrag mag de wetgever geen afbreuk doen aan de waarborgen waarin de Grondwet voorziet. De Grondwetgever, die verbiedt dat de wetgever wettelijke normen aanneemt die in strijd zijn met de in artikel 142 van de Grondwet bedoelde normen, kan immers niet worden geacht die wetgever toe te staan dat onrechtstreeks te doen, via de instemming met een internationaal verdrag.”

Vervolgens voegt het Hof daaraan toe dat artikel 34 van de Grondwet niet kan worden geacht een veralgemeende vrijbrief te verlenen, noch aan de wetgever, wanneer hij zijn instemming verleent met het verdrag, noch aan de betrokken instellingen, wanneer zij de hun toegewezen bevoegdheden uitoefenen. In geen geval staat artikel 34 van de Grondwet toe dat op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de nationale identiteit die besloten ligt in de politieke

25. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.8.9-B.9.

26. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.6.2-B.6.3, met verwijzing naar *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92, nr. 100-2/4°, 16-17.

27. GwH 3 februari 1994, nr. 12/94, B.4:

“Bovendien kan de Grondwetgever, die verbiedt dat de wetgever interne wettelijke normen aanneemt die in strijd zijn met de in artikel 107*ter* van de Grondwet bedoelde normen, niet geacht worden die wetgever toe te staan dat onrechtstreeks te doen, via de instemming met een internationaal verdrag.

Anderzijds verleent geen enkele norm van het internationaal recht – dat door de Staten in het leven is geroepen –, zelfs niet artikel 27 van het Verdrag van Wenen van 1969 inzake het verdragenrecht, de Staten de bevoegdheid om verdragen te sluiten die in strijd zijn met hun respectieve Grondwet.”



en constitutionele basisstructuren of aan de kernwaarden van de bescherming die de Grondwet aan de rechtsonderhorigen verleent.²⁸

Met die laatste zin knoopt het Hof gedeeltelijk aan bij artikel 4, lid 2 van het VEU, op grond waarvan de Europese Unie met name de “nationale identiteit” van

de lidstaten “die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren” dient te eerbiedigen.

Ook dat even opmerkelijke als nieuwe standpunt lijkt zich in de eerste plaats te richten tot de verzoekende partijen (en hun grieven), maar meer nog tot het Hof van Justitie, gelijkgestemde grondwettelijke hoven en de maatschappij in het algemeen.

28. GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.8.7.