

20-03-2008

COPIE - AFSCHRIFT

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.238/3
VAN 18 MAART 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 maart 2008 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het verdrag van Lissabon tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de slotakte, ondertekend in Lissabon op 13 december 2007", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt in de eerste plaats tot het verlenen van 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, ondertekend in Lissabon op 13 december 2007.

Voorts wordt voorafgaande instemming verleend met "amendementen" op het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de daarbij gevoegde Protocollen, die op basis van de in artikel 3 van het ontwerp opgesomde bepalingen van deze verdragen in de toekomst zullen worden aangenomen.

ALGEMENE OPMERKING

3. Er wordt, *mutatis mutandis*, verwezen naar advies 44.028/AV van 29 januari 2008 van de Raad van State, afdeling wetgeving, zitting houdend in algemene vergadering, over een voorontwerp van wet "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

⁽¹⁾ Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

13 december 2007 ⁽²⁾, waarvan de Nederlandstalige versie bij dit advies wordt gevoegd. Teneinde de leden van het Vlaams Parlement volledig voor te lichten, dient dit advies te worden gevoegd bij het ontwerp van instemmingsdecreet dat bij het Vlaams Parlement zal worden ingediend.

4. Gelet op opmerking 29 van advies 44.028/AV, dient artikel 3 van het ontwerp als volgt te worden geredigeerd:

"De handelingen die aangenomen zullen worden op basis van artikel 15*ter*, hernummerd tot artikel 31, § 3, en artikel 48, § 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zullen volkomen gevolg hebben. De wijzigingen aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en aan de bijgevoegde protocollen ... (voorts zoals in het ontwerp)."

⁽²⁾ Enkele opmerkingen uit dit advies betreffen evenwel alleen de federale overheid.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 44.028/AG
DU 29 JANVIER 2008

ADVIES 44.028/AV
VAN 29 JANUARI 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 18 janvier 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur un avant-projet de loi "portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007",

a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 18 januari 2008 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "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",

heeft het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

I. De strekking van het voorontwerp

1. Het onderzochte voorontwerp van wet strekt ertoe, in zijn artikel 2, eerste lid, instemming te betuigen 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.

Met artikel 2, tweede en derde lid, wordt beoogd voorafgaande instemming te betuigen met de "wijzigingen" in het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de daaraan vastgehechte Protocollen ⁽¹⁾ ⁽²⁾, die op basis van opgesomde bepalingen van deze Verdragen in de toekomst zullen worden aangenomen.

2.1. Artikel 1 van het Verdrag van Lissabon wijzigt het Verdrag betreffende de Europese Unie zonder het opschrift ervan te veranderen.

Luidens het nieuwe artikel 47 van dit Verdrag "[bezit de] Unie [...] rechtspersoonlijkheid." ⁽³⁾.

2.2. Artikel 2 van het Verdrag van Lissabon wijzigt het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, waarvan het het opschrift vervangt door het opschrift "Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie".

⁽¹⁾ Zie hierna.

⁽²⁾ Volgens artikel 49B van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ingevoegd bij artikel 1, punt 59, van het Verdrag van Lissabon, vernummerd tot artikel 51 door tabel A van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon met daarin de concordantietabellen waarvan sprake is in artikel 5 van het Verdrag, "[maken] de protocollen en bijlagen bij de Verdragen [...] een integrerend deel daarvan uit."

⁽³⁾ Artikel 46A van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ingevoegd bij artikel 1, punt 55, van het Verdrag van Lissabon; dit artikel 46A is vernummerd tot artikel 47 door tabel A van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon dat de concordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van dit verdrag bevat.

2.3. Deze verandering van opschrift valt dus samen met het verdwijnen van de Europese Gemeenschap ten voordele van de Unie die in de plaats ervan treedt en de rechtsopvolgster ervan is.

Luidens artikel 1, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie

"[is] de Unie [...] gegrond op dit Verdrag en op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [hierna «de Verdragen te noemen»]. Deze twee Verdragen hebben dezelfde rechtskracht. De Unie treedt in de plaats van de Europese Gemeenschap, waarvan zij de opvolgster is." ⁽⁴⁾,

Artikel 1, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt van zijn kant:

"[d]it Verdrag en het Verdrag betreffende de Europese Unie vormen de verdragen waarop de Unie is gegrondvest. Deze twee verdragen, die dezelfde juridische waarde hebben, worden aangeduid met de term «de Verdragen»." ⁽⁵⁾,

2.4. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGAE) blijft bestaan; het wordt gewijzigd bij Protocol nr. 2 gehecht aan het Verdrag van Lissabon ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Artikel 1, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals het vervangen is bij artikel 1, punt 2, b), van het Verdrag van Lissabon (artikel 1, derde alinea, in de nieuwe nummering die voortkomt uit tabel B van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon, met daarin de concordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van dit verdrag).

⁽⁵⁾ Artikel 1 *bis*, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals het vervangen is bij artikel 2, punt 11, van het Verdrag van Lissabon; dit artikel 1 *bis* is vernummerd tot artikel 1 door tabel B van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon, met daarin de concordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van dit verdrag.

⁽⁶⁾ Zie hierna, nr. 3.1 (Slotakte, eerste deel, II, B).

3.1. In de Slotakte is vermeld: "De Conferentie van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lidstaten, bijeengeroepen te Brussel op 23 juli 2007, om in onderling overleg de wijzigingen vast te stellen die moeten worden aangebracht in het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, heeft" op 13 december 2007 te Lissabon "de volgende teksten vastgesteld":

- het "Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap " (Slotakte, eerste deel, I);
- elf "Protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en, in voorkomend geval, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie" (Slotakte, eerste deel, II, A);
- twee "Protocollen gehecht aan het Verdrag van Lissabon" (Slotakte, eerste deel, II, B):
 - Protocol nr. 1, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van het Verdrag van Lissabon, "bevat de wijzigingen op de protocollen die zijn gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en/of het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie". Hieraan gehecht zijn "[c]oncordantietabellen als bedoeld in artikel 2 van Protocol nr. 1 houdende wijziging van de protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en/of het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie";
 - Protocol nr. 2, overeenkomstig artikel 4, lid 2, van het Verdrag van Lissabon, "bevat de wijzigingen op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie";

- een "[b]ijlage bij het Verdrag van Lissabon", zijnde de "[c]oncordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van het Verdrag van Lissabon" (Slotakte, eerste deel, III, B) ⁽⁷⁾.

3.2. Volgens diezelfde Slotakte heeft de Conferentie verklaringen "vastgesteld", die "gehecht" zijn aan de Slotakte.

Het gaat om :

- drieënveertig "[v]erklaringen betreffende bepalingen van de Verdragen", genummerd van 1 tot 43 (Slotakte, tweede deel, A);
- zeven "[v]erklaringen betreffende aan de Verdragen gehechte protocollen", genummerd van 44 tot 50 (Slotakte, tweede deel, B).

3.3. Bovendien heeft de Conferentie "akte genomen" van vijftien aan de Slotakte "gehechte" verklaringen, genummerd van 51 tot 65 (Slotakte, derde deel).

4. Luidens artikel 6, lid 2, van het Verdrag van Lissabon

"[treedt] [d]it Verdrag [...] in werking op 1 januari 2009, mits alle akten van bekrachtiging zijn nedergelegd, of bij gebreke daarvan op de eerste dag van de maand die volgt op het nederleggen van de akte van bekrachtiging door de ondertekenende staat die als laatste deze handeling verricht".

II. Voorwerp van het onderzoek van het voorontwerp door de afdeling wetgeving van de Raad van State

5. Ofschoon in de regel het onderzoek door de afdeling wetgeving van de Raad van State van een voorontwerp van wet houdende instemming met een verdrag zich niet uitstrekt tot de tekst van dat verdrag zelf, wordt op die regel een uitzondering

⁽⁷⁾ Verder in het advies wordt, behalve wanneer anders aangegeven, geen melding meer gemaakt van de artikelen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals ze voortkomen uit het Verdrag van Lissabon, tenzij volgens hun nummering in de concordantietabellen uit die bijlage, overeenkomstig artikel 5 van het Verdrag van Lissabon.

gemaakt, onder meer wanneer de tekst van het verdrag - of van zijn bijlagen - vragen doet rijzen inzake verenigbaarheid met de bepalingen van de Grondwet of andere boven de wet staande rechtsnormen ^{(8) (9)},

⁽⁸⁾ Zie J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, nr. 191, die de door de Raad van State te onderzoeken vragen omschrijft als volgt :

1. L'instrument a-t-il été signé au nom du Roi par ses plénipotentiaires ? Dans le cas contraire, réserve-t-il l'entrée en vigueur définitive jusqu'à l'approbation des Chambres ou la ratification royale ?
2. L'instrument est-il de ceux qui doivent être soumis à approbation à raison de son mode de conclusion ou de la nature de ses stipulations ?
3. Ne contient-il aucune stipulation qui soit contraire à la Constitution ?
4. Ses stipulations nécessitent-elles des mesures législatives ou réglementaires internes d'adaptation, de transposition, d'habilitation ou d'exécution ?
5. La ratification, l'adhésion ou l'acceptation de l'instrument ne créera-t-elle pas un conflit de traités ?"

⁽⁹⁾ 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, 1997-1998, 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, 2004-2005, nr. 1091/1, nr. 3, blz. 526 en volgende). Verderop in dit advies zal het advies waarnaar net is verwezen worden aangegeven als "het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa". Er is naar dit advies verwezen in de adviezen 38.184, 38.243, 38.324, 38.325 en 38.326, die gegeven zijn op 16 maart 2005, 23 maart 2005 of 11 mei 2005 over voorontwerpen van decreten van de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*Parl. St.*, Parl. Fr. Gemeenschapscommissie, 2004-2005, nr. 32/1, blz. 61-75), van de Duitstalige Gemeenschap (*Parl. St.*, Parl. D. Gem., 2004-2005, nr. 37/1, blz. 114-135), van de Franse Gemeenschap (*Parl. St.*, Parl. Fr. Gem., 2004-2005, nr. 123/1, blz. 73-100) en van het Waalse Gewest (*Parl. St.*, W. Parl., 2004-2005, nr. 162/1, blz. 57-72), houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

6.1. Ondanks een verschil in aanpak wat de aangewende methode betreft, is de inhoud van het Verdrag van Lissabon ⁽¹⁰⁾ grotendeels vergelijkbaar met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ⁽¹¹⁾, in verband waarmee voorontwerpen van wet, decreet en ordonnanties houdende instemming met het laatstgenoemd Verdrag, aanleiding hebben gegeven tot het voormelde advies van 15 februari 2005.

Dit advies sluit dan ook aan bij het voornoemde advies. Wanneer dat niet volledig het geval is, is dat vooral om rekening te houden met de verschillen tussen het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en het Verdrag van Lissabon ⁽¹²⁾

⁽¹⁰⁾ Wanneer in dit advies gewag wordt gemaakt van het "Verdrag van Lissabon", dat het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wijzigt (waarbij het laatstgenoemde het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt), kan het, zonder dat het advies dit uitdrukkelijk vermeldt, eveneens gaan om alle handelingen waarmee het voorliggende voorontwerp beoogt instemming te betuigen, met inbegrip van de instrumenten die in de Slotakte worden vermeld. Bij Protocol nr. 2, dat gehecht is aan het Verdrag van Lissabon, wordt het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (E.G.A.E.) gewijzigd; krachtens dit Protocol worden verschillende artikelen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing verklaard op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (E.G.A.E.), bijvoorbeeld op de werking van de Europese instellingen en op hun bevoegdheid om afgeleid recht te creëren.

⁽¹¹⁾ J.-V. Louis, "Le Traité de Lisbonne", *J.T.D.E.*, oktober 2007, blz. 289.

⁽¹²⁾ Zo bijvoorbeeld worden in de opmerkingen die *infra*, onder de nummers 7 tot 31, worden gemaakt over de verenigbaarheid van de om instemming voorgelegde akten met de Belgische Grondwet, inzonderheid wat de bescherming van de grondrechten betreft, in hoofdzaak, - met in voorkomend geval deze of gene aanvullende precisering - de opmerkingen overgenomen die onder de nummers 4 tot 8 en 10 tot 22 zijn gemaakt in het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, doch rekening houdend met inzonderheid de volgende gegevens :

- de Verdragen die gewijzigd worden bij het Verdrag van Lissabon bevatten geen bepaling meer die vergelijkbaar is met artikel I-6 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, maar in de Slotakte van Lissabon verklaart de Conferentie van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lidstaten dat ze een verklaring nr. 17 heeft aangenomen "betreffende de voorrang" waarin "de Conferentie memoreert dat, in overeenstemming met de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Verdragen en het recht dat de Unie op grond van de Verdragen vaststelt, voorrang hebben boven het recht van de lidstaten, onder de voorwaarden bepaald in die rechtspraak" en waarin een advies van 22 juni 2007 wordt overgenomen van de Juridische dienst van de Raad van de Europese Unie betreffende die voorrang;

of met juridische ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan ⁽¹³⁾, of nog om

- de Verdragen die gewijzigd worden bij het Verdrag van Lissabon bevatten niet de integrale tekst van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, zoals in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarvan het deel II vormde, maar in artikel 6, lid 1, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt het in het primair recht opgenomen doordat daarin het volgende wordt bepaald : "De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde rechtskracht als de Verdragen heeft"; op die datum hebben het Parlement, de Raad en de Commissie het Handvest "plechtig afgekondigd" (*Publicatieblad van de Europese Unie*, 2007/C, 303, blz. 1-16).

Daarnaast is de verwijzing, in het voormelde advies van 15 februari 2005, naar de bepalingen van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, naar de Protocollen ervan en naar de daarbij gevoegde verklaringen, uiteraard in dit advies vervangen door een verwijzing naar de artikelen van het Verdrag van Lissabon en de Verdragen, Protocollen en verklaringen die daarbij gewijzigd of vastgesteld worden of die daarbij gevoegd zijn.

Wanneer daarentegen het Verdrag van Lissabon of de Protocollen, verklaringen en bijlagen die bij dat Verdrag of bij de Slotakte gevoegd zijn geen bepaling meer bevatten die vergelijkbaar is met een artikel van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, of van de Protocollen, verklaringen en bijlagen die gevoegd zijn bij dat Verdrag of bij de Slotakte die bij die gelegenheid goedgekeurd is en waarover in het voornoemde advies van 15 februari 2005 een opmerking is gemaakt, is die opmerking uiteraard niet opgenomen in dit advies. Dat is het geval met artikel III-133 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarin de tekst was overgenomen van artikel 39 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en welk artikel in het voornoemde advies aanleiding heeft gegeven tot een opmerking over de bestaanbaarheid, met artikel 10, tweede lid, van de Belgische Grondwet, van de verplichting die aan de lidstaten van de Europese Unie wordt opgelegd om bepaalde ambten van het overheidsbestuur open te stellen voor onderdanen van de Europese Unie, zoals blijkt uit lid 4 van het voormelde artikel 39, zoals uitgelegd door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Een soortgelijke bepaling is niet langer opgenomen in het Verdrag van Lissabon, ook al blijft het deel uitmaken van het positieve recht van de Europese Unie door de vernummering van artikel 39 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap tot artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Die opmerking, die in het voormelde advies gemaakt is onder nr. 9, heeft bijgevolg geen tegenhanger in dit advies.

Voorts wordt verwezen naar de opmerkingen nummers 36 tot 38 over de gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het vaststellen van het aantal parlementsleden dat in België verkozen wordt om zitting te hebben in het Europees Parlement, en de opmerkingen nummers 39 tot 42 in verband met de verwijzingen, in Belgisch recht, naar de handelingen van afgeleid recht die door de Europese autoriteiten worden gesteld.

onderzoek te wijden aan een aspect van het Verdrag dat, ook al kwam het in wezen reeds in het vorige Verdrag voor, volgens de Raad van State een bijzonder onderzoek of een aanvullende opmerking verdient ⁽¹⁴⁾.

Daarnaast zijn er opmerkingen die alleen op het voorontwerp van wet zelf betrekking hebben ⁽¹⁵⁾.

III. De bestaanbaarheid van de om instemming voorgelegde akten met de Belgische Grondwet

A. De strekking van artikel 34 van de Grondwet

7. Gelet op de aard van de akten waarop de voorontwerp van wet betrekking heeft, dienen deze te worden onderzocht in het licht van artikel 34 van de Grondwet.

Deze bepaling luidt als volgt :

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

Op grond van deze bepaling wordt het mogelijk om, in afwijking van artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, de uitoefening van bevoegdheden die door of

⁽¹³⁾ Los van meer secundaire aspecten, wordt bijzondere aandacht gevraagd voor nummer 33 van dit advies, betreffende de organisatie van een samenwerking tussen de federale overheid en de deelgebieden betreffende het aandeel van de onderscheiden parlementaire vergaderingen in de uitvoering van de rol die de Verdragen en de Protocollen bij die Verdragen verlenen aan het "Nationaal Parlement" en aan de kamers van het "Nationaal Parlement" inzake subsidiariteit en proportionaliteit; zie eveneens nr. 34, welk onderdeel verband houdt met de mogelijkheid voor het "Nationaal Parlement" of voor een kamer van het "Nationaal Parlement" om zich tot het Hof van Justitie van de Europese Unie te wenden.

⁽¹⁴⁾ Zie inzonderheid de nummers 15 tot 21, betreffende de oprichting van een Europees openbaar ministerie, welke mogelijkheid in het vooruitzicht wordt gesteld in het ontworpen artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, nr. 32, betreffende het gevolg voor de werking van het Belgisch samenwerkingsfederalisme van de oprichting van de Europese Raad als orgaan van de Europese Unie, en nr. 35, betreffende de rol van het Nationaal Parlement.

⁽¹⁵⁾ Zie inzonderheid de opmerkingen nummers 29 en 44.

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. Daarbij is wel vereist dat deze bevoegdheden in een verdrag of in een wet zijn "vastgesteld", wat impliceert dat ze daarin voldoende zijn omschreven.

Het is bekend dat het vroegere artikel 25bis, thans artikel 34, in de Grondwet is opgenomen teneinde elke twijfel uit te sluiten over de grondwettigheid van onder meer de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en om de mogelijkheid te creëren dat België verder aan de uitbouw van de Europese instellingen deelneemt ⁽¹⁶⁾.

8. Voor zover bij de bepalingen uit het Verdrag van Lissabon de uitoefening van bepaalde machten wordt opgedragen aan de Europese Unie, geven zij in beginsel geen aanleiding tot kritiek ⁽¹⁷⁾. De overgedragen bevoegdheden zijn weliswaar zeer ruim omschreven en geven soms zelfs aanleiding tot onduidelijkheid en verwarring ⁽¹⁸⁾, maar

⁽¹⁶⁾ Verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, *Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 275, blz. 1; verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, *Parl. St.*, Kamer, 1968, nr. 10-16/2, blz. 3. Rdpl. J. Verhoeven, "Le droit international et la Constitution révisée", *Ann. dr. Lv.*, 1972, (blz. 257), blz. 259-263; Ch. Huberlant et Ph. Maystadt, "Exemples de lois taxées d'inconstitutionnalité", in *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Bruxelles, 1973, blz. 499-500; J.J.A. Salmon, "Les problèmes de l'adaptation de l'ordre juridique interne à l'ordre juridique international", in *La réforme de l'Etat 150 ans après l'indépendance*, Bruxelles, 1980, blz. 154-155; A. Alen, J. Clement, G. Van Haegendoren en J. Van Nieuwenhove, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Brussel, 1995, nr. 25, blz. 23; J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, 2001, nr. 102, blz. 61-62.

⁽¹⁷⁾ Zie ook R.v.St., advies 21.540/AV van 6 mei 1992 over een ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, van de 17 protocollen en van de Slotakte met 33 verklaringen, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992, *Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 482/1.

⁽¹⁸⁾ Zo valt bij voorbeeld uit artikel 4, § 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie niet op te maken wat de aard is van de bevoegdheid op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte: gaat het om parallelle bevoegdheden of om (beperkt) concurrerende bevoegdheden (zie ook lid 4 van dezelfde bepaling) ?

lijken op het eerste gezicht toch voldoende "bepaald" in de zin van artikel 34 van de Grondwet. Dit is des te meer zo, nu artikel 5, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de uitoefening van bevoegdheden door de Unie onderworpen is aan het beginsel van de bevoegdheidstoedeling alsook aan het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

Er dient tevens op gewezen te worden dat artikel 4, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie het volgende bepaalt :

"De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen alsmede hun nationale identiteit, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Zij eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Met name de nationale veiligheid blijft de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat."

9. Voor zover de bepalingen van een verdrag verder reiken dan het opdragen van machten aan een supranationale instelling en voor zover zij daarbij afbreuk doen aan andere grondwettelijke bepalingen dan deze over de uitoefening van die machten, heeft de Raad van State steeds geoordeeld dat een instemming met het verdrag slechts mogelijk is na een voorafgaande herziening van de desbetreffende bepalingen van de Grondwet⁽¹⁹⁾. In zijn advies 28.936/2 van 21 april 1999 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof merkte de Raad van State het volgende op :

"Er mag [...] niet van uitgegaan worden dat de afwijkingen van de Grondwet die verder reiken dan wat de opdracht van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke organisatie inhoudt, door artikel 34 van de Grondwet worden «aanvaard». Dat artikel houdt niet in dat met een verdrag dat zodanige afwijkingen

⁽¹⁹⁾ Zie R.v.St., advies 21.540/AV van 6 mei 1992, genoemd in de voetnoot 17; R.v.St., advies 25.776/9 van 22 januari 1997 over een ontwerp van wet houdende instemming met het WEU-akkoord inzake veiligheid, gedaan te Brussel op 28 maart 1995, *Parl. St.*, Senaat, 1999-2000, nr. 306/1; R.v.St., advies 27.449/2 van 23 maart 1998 over een ontwerp van wet houdende de bepalingen inzake verkiezingen en tot omzetting van de richtlijn van de Raad van de Europese Unie nr. 94/80/EG van 19 december 1994; R.v.St., advies 28.936/2 van 21 april 1999 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof, gedaan te Rome op 17 juli 1998, *Parl. St.*, Senaat, 1999-2000, nr. 2-329/1.

zou bevatten, kan worden ingestemd zonder dat eerst de Grondwet wordt herzien." ⁽²⁰⁾.

In overeenstemming met die gevestigde adviespraktijk onderzoekt de Raad van State dan ook of het Verdrag en de bijbehorende instrumenten, die het voorwerp van de voorliggende voorontwerp van instemmingswet uitmaken, bepalingen bevatten die onverenigbaar zijn met de Grondwet, met name met andere bepalingen van de Grondwet dan die welke de uitoefening van de machten betreffen. In geval de Raad van State een strijdigheid vaststelt, is de conclusie dat de Grondwet herzien moet worden voordat de bevoegde wetgevers hun instemming met het Verdrag kunnen verlenen.

B. Het afgeleid Europees recht en de Belgische Grondwet

10. Een essentieel kenmerk van het Verdrag is dat het de instellingen van de Europese Unie de bevoegdheid verleent om, nadat het Verdrag in werking is getreden, bepalingen van zogenaamd "afgeleid" Europees recht aan te nemen ⁽²¹⁾.

De mogelijkheid bestaat dat in de toekomst conflicten ontstaan tussen het afgeleid Europees recht (tot stand gekomen op grond van de Europese Verdragen) en de Belgische Grondwet.

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

⁽²⁰⁾ Advies 28.936/2 van 21 april 1999, aangehaald in de vorige voetnoot, blz. 95.

⁽²¹⁾ In werkelijkheid bouwt het voorliggende Verdrag voort op de bestaande Verdragen betreffende de Europese Unie en tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, en bestaat er al een uitgebreide "afgeleide" Europese wetgeving. Dit neemt echter niet weg dat de instemming met het voorliggende Verdrag een nieuwe wilsuiting van de wetgever inhoudt, welke getoetst moet worden aan de Belgische Grondwet, rekening houdend met het gegeven dat in de toekomst nieuwe regels van afgeleid Europees recht tot stand gebracht zullen worden.

Belgische Grondwet⁽²²⁾. 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⁽²³⁾.

(22) In die zin : C. Naomé, "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. Ergéc, "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. Vandermoot, "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'Etat: primauté et efficacité", in *Le Conseil d'Etat 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.

(23) 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 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

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 ⁽²⁴⁾ 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 ⁽²⁵⁾.

schenden" (*loc. cit.*).

- ⁽²⁴⁾ 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.

- ⁽²⁵⁾ 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^e 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. Ergec.

Wat er ook van zij, deze kwestie is op dit ogenblik van zuiver virtuele aard. Op het ogenblik dat overwogen wordt om in te stemmen met het Verdrag zelf, dat slechts het primair Europees recht vormt, is het niet mogelijk te voorzien wat de inhoud zou kunnen zijn van een dergelijke Europese norm van afgeleid recht die, per hypothese, aan de Belgische Staat of aan zijn gefedereerde entiteiten verplichtingen zou opleggen die onverenigbaar zijn met zijn grondwettelijke regels ⁽²⁶⁾.

De kwestie van de precieze interpretatie van artikel 34 van de Grondwet zou dus pas in de toekomst kunnen rijzen. Het is bijgevolg niet nodig voor de Raad van State, afdeling wetgeving, om zich in het voorliggende advies nader uit te spreken over de voorwaarden voor de toepassing van artikel 34 van de Grondwet in de hier bedoelde hypothese.

Gelet op het voorgaande, staat de mogelijkheid van met de Grondwet strijdig afgeleid Europees recht op dit ogenblik niet in de weg aan de instemming van de wetgevers met het Verdrag.

Het zou evenwel in de toekomst, wanneer de hypothese zich voordoet dat het afgeleid Europees recht ingaat tegen bepalingen van de Belgische Grondwet, wenselijk of zelfs noodzakelijk kunnen zijn, rekening houdend met de ruime of minder ruime interpretatie die aan artikel 34 van de Grondwet zou worden gegeven, om de betrokken grondwetsbepalingen te wijzigen, naast de mogelijkheid, al is die theoretisch, dat België zich terugtrekt uit de Europese Unie ⁽²⁷⁾.

11. De Raad van State meent, naar aanleiding van de voorgaande beschouwingen, nog de aandacht te moeten vestigen op het volgende.

Zoals hiervóór is uiteengezet, kan de instemming met een verdrag, onder meer een verdrag waarbij machten worden opgedragen aan een supranationale instelling als de Europese Unie, tot gevolg hebben dat de Grondwet moet worden herzien (zie nr. 9). De noodzaak tot herziening zou ook het gevolg kunnen zijn van de aanneming van een met de Grondwet strijdige maatregel door een orgaan van een supranationale instelling (zie nr. 10).

⁽²⁶⁾ Zie echter de opmerkingen 15 tot 21 verderop in verband met het Europees openbaar ministerie, inzonderheid opmerking nr. 20.

⁽²⁷⁾ Zie artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Artikel 195 van de Grondwet regelt de procedure voor de herziening van de Grondwet. De adviesaanvrager kan ter overweging worden gegeven om te onderzoeken of het niet opportuun zou zijn om dat artikel 195 aan te vullen met een bepaling die specifiek betrekking heeft op aanpassingen van de Grondwet met het oog, enerzijds, op de instemming met en de bekrachtiging van een verdrag betreffende de Europese Unie (of eventueel ruimer, van een internationaal verdrag in het algemeen) en met het oog, anderzijds, op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit het EU-recht (of eventueel ruimer, met het oog op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal of het supranationaal recht in het algemeen). Voor zulke grondwetswijzigingen zou bij voorbeeld in een soepelere procedure voorzien kunnen worden. In dat verband zij opgemerkt dat artikel 195 van de Grondwet één van de bepalingen is die worden opgesomd in de verklaring tot herziening van de Grondwet, aangenomen op het einde van de vorige zittingsperiode ⁽²⁸⁾.

C. De bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden

12. In titel II van de Belgische Grondwet worden een aantal fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd. Artikel 6, lid, 1, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt van zijn kant : "De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde rechtskracht als de Verdragen heeft". Dat Handvest zal dus integraal deel uitmaken van de regeling van de fundamentele rechten, vastgesteld in het primaire recht van de Europese Unie.

De bescherming die titel II van de Grondwet met betrekking tot bepaalde grondrechten verleent, is in een aantal gevallen ruimer dan die welke het Handvest met betrekking tot dezelfde grondrechten verleent. Zo bijvoorbeeld waarborgt de Belgische Grondwet de taalvrijheid (artikel 30 van de Grondwet), terwijl dit recht niet voorkomt in het Handvest. Voor een aantal andere rechten houdt de Belgische Grondwet preciezere waarborgen in dan het Handvest. Dit is bijvoorbeeld het geval met de vrijheid van onderwijs (vgl. artikel 24 van de Grondwet en artikel 14 van het Handvest), de vrijheid van erediens (vgl. de artikelen 19, 20 en 21 van de Grondwet en artikel 10 van het Handvest) en de bescherming bij onteigening (vgl. artikel 16 van de Grondwet en artikel 17 van het Handvest). Voor nog andere grondrechten stelt de Belgische Grondwet

⁽²⁸⁾ *Belgisch Staatsblad*, 2 mei 2007.

strengere beperkingsvoorwaarden. Zo sluit de Grondwet voor een aantal grondrechten uit dat er preventieve maatregelen worden genomen (artikelen 19, 24, 25, 26 en 27 van de Grondwet), terwijl artikel 52, lid 1, van het Handvest zulke maatregelen niet uitsluit ⁽²⁹⁾.

Voor bepaalde grondrechten schrijft de Grondwet overigens voor dat inmengingen enkel bij formele wetgevende handelingen toegestaan kunnen worden, terwijl het genoemde artikel 52 geen optreden van de wetgever vereist.

13. De beperktere bescherming die het Handvest op sommige punten biedt, doet op zichzelf geen afbreuk aan de ruimere bescherming van de Belgische Grondwet. Artikel 53 van het Handvest bepaalt immers uitdrukkelijk:

"Geen van de bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve toepassingsgebieden worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie of alle lidstaten partij zijn, met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsmede door de grondwetten van de lidstaten."

In de toelichting bij artikel 53 van de tekst van het Handvest staat hierover het volgende:

"Deze bepaling beoogt de handhaving van het beschermingsniveau dat momenteel, binnen hun respectieve werkingssferen, wordt geboden door het recht van de Unie, het recht van de lidstaten en het internationaal recht. Gezien het belang ervan wordt het [Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden] genoemd." ⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ Deze bepaling luidt als volgt :

"Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

⁽³⁰⁾ Toelichting bij het Handvest van de grondrechten (*PB*, 14 december 2007, C, 303, blz. 17 e.v., inz. blz. 35). Over de draagwijdte van deze toelichting, zie artikel 52, lid 7, van het Handvest, dat bepaalt : "De toelichting, die is opgesteld om richting te geven aan de uitlegging van dit Handvest van de grondrechten, wordt door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren in acht genomen."

Uit artikel 53 volgt dat het Handvest op zichzelf niet strijdig kan zijn met titel II van de Belgische Grondwet, aangezien het uitdrukkelijk aangeeft dat het Handvest geen afbreuk wil doen aan de ruimere waarborgen die elk van de nationale grondwetten biedt. Het gegeven dat België het Verdrag bekrachtigt, zal dus niet tot gevolg kunnen hebben dat bepalingen van de Belgische Grondwet (of die van de internationale mensenrechtenverdragen waarbij België partij is) voortaan minder ruim dan voorheen geïnterpreteerd moeten worden. Waar de Belgische Grondwet en het Verdrag beide van toepassing zijn op een bepaalde situatie ⁽³¹⁾, moet het betrokken grondrecht gewaarborgd worden volgens de ruimste bepaling.

14. De vraag rijst of artikel 53, door te verwijzen naar de bescherming van de rechten en vrijheden in "de grondwetten van de lidstaten", ook verhindert dat de instellingen van de Europese Unie, bij de uitvaardiging van het afgeleid Europees recht, afbreuk zullen kunnen doen of de Belgische overheden zullen kunnen verplichten afbreuk te doen aan de specifieke waarborgen die titel II van de Grondwet verleent aan de fundamentele rechten en vrijheden. De Raad van State stelt vast dat ter zake twee interpretaties naar voren worden geschoven.

Volgens een eerste interpretatie heeft artikel 53 een beperkte draagwijdte. Het artikel houdt slechts een regel in ter "uitlegging" van de bepalingen van het Handvest en waarborgt slechts dat het Handvest op zichzelf geen afbreuk doet aan de ruimere waarborgen die de nationale grondwetten van de lidstaten bieden, zonder dat het echter impliceert dat de Europese instellingen in de uitoefening van hun bevoegdheden de specifieke waarborgen die ter bescherming van de grondrechten zijn opgenomen in die nationale grondwetten dienen te eerbiedigen en zonder dat de lidstaten zich op hun nationale grondwet kunnen beroepen om zich aan de uitvoering en de toepassing van het Europees recht te onttrekken. Volgens deze interpretatie dienen de Europese instellingen, bij de uitvaardiging van het afgeleid Europees recht, slechts de in het Handvest

⁽³¹⁾ Dit zou het geval zijn wanneer een Belgische overheid een maatregel neemt waarmee ze het recht van de Unie ten uitvoer brengt. Als Belgische overheid is ze onderworpen aan de Belgische Grondwet; op grond van artikel 51, lid 1, van het Handvest is ze eveneens onderworpen aan het Verdrag.

gewaarborgde grondrechten te eerbiedigen. Uit artikel 52, lid 4, volgt wel dat deze grondrechten, in zoverre ze voortvloeien uit de "constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben", in overeenstemming met die tradities dienen te worden uitgelegd. Van enige onderschikking van het EU-recht aan de nationale grondwetten zelf, is er echter geen sprake.

Volgens een tweede interpretatie, die in een bepaalde rechtsleer naar voren wordt geschoven, zou artikel 53 een ruimere draagwijdte hebben en zou het ook verhinderen dat de Europese instellingen bij het uitvaardigen van het afgeleid Europees recht de lidstaten zouden dwingen in te gaan tegen de ruimere waarborgen die hun nationale grondwet inzake grondrechten verleent. Volgens deze interpretatie zou artikel 53 ertoe strekken elke achteruitgang van de grondrechten tegen te gaan. Het zou, in die ruime interpretatie, tot gevolg hebben, zoals P. Cassia schrijft in zijn commentaar op artikel II-113 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa dat beantwoordt aan artikel 53 van het Handvest,

"de conférer à l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure à ceux inscrits dans ce traité" ⁽³²⁾.

Indien die ruime draagwijdte zou worden aanvaard, zou dit impliceren, aldus nog P. Cassia, dat,

"dans l'hypothèse où la Cour de Justice de l'Union européenne aurait déclaré qu'un acte de droit dérivé ne méconnaissait aucun des droits et libertés reconnus par le traité, une juridiction nationale serait autorisée, sur le fondement du traité à refuser que ce même acte s'applique dans l'État membre, au motif que

⁽³²⁾ P. Cassia, "L'article I-6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes", *Europe, Revue mensuelle du JurisClasseur*, december 2004, blz. 9.

le «standard» national de protection des droits fondamentaux est plus élevé que celui de la Cour [...]"⁽³³⁾.

Het zal uiteraard uiteindelijk aan het Europees Hof van Justitie toekomen de draagwijdte van artikel 53 van het Handvest te bepalen. De Raad van State wijst er evenwel nu reeds op dat de tweede, ruime interpretatie van artikel 53 een ware omwenteling van de thans geldende beginselen van de Europese rechtsorde zou impliceren, doordat het een voorrang van de nationale Grondwet op het Europees recht instelt en een niet-uniforme toepassing en uitvoering van het Europees recht in de verschillende lidstaten mogelijk maakt, terwijl de eerste, restrictieve interpretatie in het verlengde ligt van de basisbeginselen die tot op heden steeds het Europees recht hebben beheerst.

Volgens die eerste interpretatie sluit artikel 53 van het Handvest niet uit dat het afgeleid recht van de Europese instellingen de specifieke waarborgen miskent of de Belgische overheden verplicht de specifieke waarborgen te miskennen die titel II van de Belgische Grondwet inzake de bescherming van grondrechten biedt. Die miskenning ligt echter niet in het Verdrag zelf besloten, doch zou het gevolg zijn van een mogelijke toekomstige uitoefening door de Europese instellingen van de hun op grond van artikel 34 van de Grondwet in het Verdrag toegekende bevoegdheden. Zoals hiervoren reeds werd

⁽³³⁾ *Ibid.* In dezelfde zin: M. Fischbach, "Grundrechte-Charta und Menschenrechtskonvention", in *Grundrechtscharta und Verfassungsentwicklung in der EU*, W. Heusel, ed., Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 35, 2002, 126. G. Braibant, vice-voorzitter van de Conventie die het Handvest heeft opgesteld, schrijft eveneens in verband met artikel 53 van het Handvest:

"Cette disposition vise à préserver le niveau de protection offert actuellement dans leur champ d'application respectif par le droit de l'Union, le droit des États membres et le droit international. [...] [C]ela signifie qu'en matière de définition et de protection de droits fondamentaux on ne peut jamais reculer ou régresser par rapport aux textes en vigueur. [...] Cette disposition ne figurait pas dans le projet initial et a été introduite sur ma proposition, sans objection des autres membres de la Convention. Elle peut paraître choquante, singulièrement dans un texte européen. Elle met en cause, en effet, la suprématie du droit international, en particulier européen, sur les droits nationaux qui est maintenant généralement reconnue. [...] Cela signifie que l'on fera prévaloir sur la Charte une disposition plus protectrice contenue dans une Constitution nationale" (*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Témoignage et commentaires*, Parijs, 2001, blz. 266-269).

uiteengezet is het noch mogelijk, noch wenselijk hierop thans reeds door een herziening van de Grondwet te anticiperen (zie *supra*, nr. 10).

Om die reden is de Raad van State van oordeel thans geen grondwettigheidsbezwaren te moeten maken. Er wordt echter verwezen naar een recent voorbeeld uit zijn rechtspraak, uiteengezet in voetnoot nr. 23 hierboven.

Hij is evenwel van oordeel dat het nuttig is hierna artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat voorziet in de oprichting van een Europees openbaar ministerie, nader te onderzoeken.

D. Het Europees openbaar ministerie

15. Artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt het volgende :

"1. Ter bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, kan de Raad op de grondslag van Eurojust volgens een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen een Europees openbaar ministerie instellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement.

Is er geen eenparigheid, dan kan een groep van ten minste negen lidstaten verzoeken dat het ontwerp van verordening aan de Europese Raad wordt voorgelegd. In dat geval wordt de procedure in de Raad geschorst. Na bespreking, en in geval van een consensus, verwijst de Europese Raad, binnen vier maanden na die schorsing, het ontwerp ter aanneming terug naar de Raad.

Binnen dezelfde termijn, in geval van verschil van mening en indien ten minste negen lidstaten een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op grond van de betrokken ontwerpverordening, stellen zij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie daarvan in kennis. In dat geval wordt de in de artikelen 20, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en 329, lid 1, van dit Verdrag bedoelde machtiging tot nauwere samenwerking geacht te zijn verleend en zijn de bepalingen betreffende nauwere samenwerking van toepassing.

2. Het Europees openbaar ministerie is, in voorkomend geval in samenwerking met Europol, bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplechtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie, zoals omschreven in de in lid 1 bedoelde verordening, schaden. Het Europees openbaar ministerie is belast met de

rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten.

3. Het statuut van het Europees openbaar ministerie, de voorwaarden voor de uitoefening van zijn functies, de voor zijn activiteiten geldende procedurevoorschriften en de voorschriften inzake de toelaatbaarheid van bewijs en de voorschriften voor de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die het in de uitoefening van zijn ambt verricht, worden bij de in lid 1 bedoelde verordeningen vastgesteld.

4. De Europese Raad kan tegelijkertijd of later een besluit vaststellen tot wijziging van lid 1, teneinde de bevoegdheden van het Europees openbaar ministerie bij de bestrijding van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie uit te breiden en dientengevolge tot wijziging van lid 2 wat betreft de plegers van en medeplichtigen aan zware misdrijven die verscheidene lidstaten schaden. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement en na raadpleging van de Commissie."

Deze bepaling neemt hoofdzakelijk artikel III-274 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa over ⁽³⁴⁾.

16. De grondwettigheid van deze bepaling moet worden onderzocht in het licht van de overwegingen die hierboven opgenomen zijn in de nummers 7 tot 14.

17.1. De eerste vraag die rijst is of deze bepaling van het primaire Europees recht in overeenstemming is met de Grondwet, voor zover daarin als beginsel wordt gesteld dat een Europees openbaar ministerie wordt opgericht "bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten" en "belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten".

⁽³⁴⁾ Lid 1 van de bepaling is evenwel nieuw: de laatste twee alinea's kwamen niet voor in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

17.2 Het beginsel van de wettelijkheid van vervolgingen, vastgelegd in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet ⁽³⁵⁾, houdt, strikt formeel gezien, in de eerste plaats in dat bij wet wordt bepaald welke overheid belast is met die vervolging. Die aangelegenheid valt onder de bevoegdheid van de wetgever. Bovendien blijkt uit de artikelen 151 en 153 van de Grondwet dat in België het openbaar ministerie belast is met die vervolging. Volgens diezelfde bepalingen en andere bepalingen van titel III, hoofdstuk VI, van de Grondwet, vallen de rechtspositieregeling en de werkwijze van de leden van het openbaar ministerie onder de bevoegdheid van de wetgever, van de Koning en van andere Belgische overheden, inzonderheid de Minister van Justitie en de Hoge Raad voor de Justitie.

De overheveling van die bevoegdheden naar Europese instanties, die wat het beginsel betreft geschiedt bij artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten aanzien van aspecten van de werkzaamheden van het openbaar ministerie, gaat niet verder dan wat geschiedt bij het toewijzen van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke organisatie, en kan bijgevolg, overeenkomstig hetgeen hierboven is uiteengezet over de strekking van artikel 34 van de Grondwet ⁽³⁶⁾, beschouwd worden als geoorloofd krachtens laatstgenoemde bepaling wanneer ze, zoals in casu, volgt uit een internationaal verdrag dat goedkeuring door het parlement behoeft.

Zo ook bijvoorbeeld heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State, toen ze onderzocht heeft of er grondwettelijke bepalingen waren die eraan in de weg zouden staan dat de wetgever instemde met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof, bezwaren geuit omtrent onverenigbaarheden tussen regels van het Statuut en regels van materieel recht die voortvloeien uit de Belgische Grondwet, maar heeft ze geen bezwaar geuit tegen de overheveling naar dit supranationale Hof van de bevoegdheden inzake vervolging en berechting die tot dan toe toegewezen waren aan

⁽³⁵⁾ Deze bepaling luidt als volgt :

"Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft."

⁽³⁶⁾ Cf. *supra*, nr. 9.

Belgische overheden ⁽³⁷⁾. De Raad van State ziet geen reden om in dit geval van die zienswijze af te wijken.

Het is niet nodig ook nog te onderzoeken of het optreden van de wetgever door het goedkeuren van de wet tot instemming met het Verdrag niet reeds hoe dan ook, uit zichzelf, wat de bepalingen van het Verdrag van Lissabon betreft, tegemoetkomt aan het eventuele bezwaar ontleend aan het beginsel van de wettelijkheid van de vervolging.

18.1. In artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt niet enkel het beginsel vastgelegd van de oprichting van een Europees openbaar ministerie. Het bepaalt ook dat bij Europese verordeningen, uitgevaardigd volgens een bijzondere procedure, dat Europees openbaar ministerie kan worden ingesteld, en het statuut daarvan, de voorwaarden voor de uitoefening van zijn functies, de voor zijn activiteiten geldende procedurevoorschriften en de voorschriften inzake de toelaatbaarheid van bewijs en de voorschriften voor de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die het in de uitoefening van zijn ambt verricht, kunnen worden vastgesteld.

18.2. Artikel 34 van de Grondwet maakt het mogelijk in beginsel de Europese overheid bevoegd te maken om die verordeningen uit te vaardigen. Hiervoren, onder nummer 10, is immers reeds opgemerkt dat één van de gevolgen van de toekenning van welbepaalde bevoegdheden aan een volkenrechtelijke instelling zoals de Europese Unie, hetgeen geoorloofd is krachtens het voornoemde artikel 34, er net in bestaat dat de organen van deze instelling die bevoegdheden ten uitvoer kunnen leggen via instrumenten van afgeleid recht.

⁽³⁷⁾ Zie het hierboven, in voetnoot 19, aangehaalde advies 28.936/2 van 21 april 1999.

18.3. De regels die worden vastgelegd in een tekst van afgeleid Europees recht, zoals de bewuste verordeningen, zouden bepalingen kunnen bevatten die afwijken van het Belgische recht.

Niet alleen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen⁽³⁸⁾, maar ook in die van de Belgische rechtscolleges wordt aanvaard dat de regels van het afgeleid Europees recht voorrang hebben op de nationale wetgeving⁽³⁹⁾.

⁽³⁸⁾ Zie inzonderheid HvJ, Ratti, 5 april 1979, zaak 148/78; Fratelli Costanzo SpA tegen Comune di Milano, 22 juni 1989, zaak 103/88; Becker, 19 januari 1992, zaak, 8/81; Foster 12 juli 1990, zaak C-188/89; Francovitch, 19 november 1991, samengevoegde zaken C-6/90 en C-9/90; Remi van Cant tegen Rijksdienst voor pensioenen, 1 juli 1993, zaak C-154/92.

⁽³⁹⁾ Grondwettelijk Hof, 2 februari 1995, nr. 7/95, B.5 (impliciete oplossing); 10 mei 2006, nr. 71/2006, B.20; P. Gilliaux, *Les directives européennes et le droit belge*, Brussel, Bruylant, 1997, blz. 163. Volgens het Hof van Cassatie is het zo dat "de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting der Lid-Staten om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de verplichting der Lid-Staten krachtens artikel 10 (nieuw) van het E.G.-Verdrag, om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, [...] voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de Lid-Staten [gelden], en dus, binnen de perken van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties." (Cass., 24 januari 2003, C.00.0483.N).

De voorrang van de richtlijnen op de nationale wetgeving vloeit eveneens voort uit de algemene bewoordingen van het arrest betreffende de nv Fromagerie franco-suisse Le Ski van 27 mei 1971 van het Hof van Cassatie, dat, na te hebben gesteld dat, "wanneer er een conflict bestaat tussen een internrechtelijke norm en een internationaalrechtelijke norm die rechtstreeks gevolgen heeft in de interne rechtsorde, de door het verdrag bepaalde regel moet voorgaan", de volgende motivering, geeft, welke motivering eigen is aan het Europees Gemeenschapsrecht, zonder onderscheid te maken tussen de primaire en de afgeleide regels van het Europees recht:

"Overwegende dat zulks te meer geldt wanneer [...] het conflict zich voordoet tussen een norm van het interne recht en een norm van het gemeenschapsrecht;

Dat immers de verdragen die het gemeenschapsrecht hebben in het leven geroepen, een nieuwe rechtsorde hebben ingesteld, ten behoeve waarvan de Lidstaten de uitoefening van hun soevereine machten in de bij deze verdragen omschreven gebieden hebben beperkt" (*Arr. Cass.*, 1971, blz. 967; in dezelfde zin, over de bevoegdheid van hoven en rechtbanken om de toepassing te weigeren van een met het gemeenschapsrecht strijdige wet, zonder enig onderscheid tussen primair recht en afgeleid recht, *Cass.*, NV Indiamex, 14 januari 1976, *Arr. Cass.*, 1976, blz. 547-567; zie ook *Cass.*, Sarimmo, 2 december 1996, *Arr. Cass.* 1996, blz. 470).

Indien zich een conflict voordoet tussen de regel van afgeleid Europees recht - in het geval van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zou het gaan om verordeningen - en de grondwettelijke bepalingen die hiervoren vermeld zijn onder nummer 17.2, moet ervan worden uitgegaan, gelet op de in artikel 34 van de Grondwet gewaarborgde verbinding tussen de voorrang van het Europees recht en de plaats die de Belgische Grondwet in de interne rechtsorde inneemt, dat die grondwettelijke bepaling tot gevolg heeft, zoals hiervoren reeds is gesteld ⁽⁴⁰⁾, dat het uitvaardigen van dergelijke Europese verordeningen uit het oogpunt van de Grondwet geoorloofd wordt en bijgevolg ook de uitvoering en toepassing ervan in het Belgische recht.

18.4. De hiervoren, onder nummer 17.2 geformuleerde conclusie wat betreft het grondwettelijk geoorloofd zijn van de overdracht van bevoegdheid bij artikel 86 van het Verdrag inzake het beginsel van het instellen van het Europees openbaar ministerie, kan dus worden doorgetrokken naar de verordeningen die door de Raad zouden moeten worden uitgevaardigd met goedkeuring van het Europees Parlement ⁽⁴¹⁾. Wat dat aspect betreft, wordt evenwel verwezen naar de opmerking onder nummer 20 hierna.

19.1. Het in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet vervatte beginsel van de wettelijkheid van vervolgingen, is evenwel niet louter beperkt tot de strikt formele draagwijdte ervan, op grond waarvan in het interne recht bevoegdheden opgedragen worden aan de wetgevende macht en zo-even in de nummers 17 en 18 is onderzocht.

Het bevat eveneens aanvullende vereisten. Het legaliteitsbeginsel dient immers niet alleen als rechtsbescherming van het individu tegen de willekeur van de

Die voorrang van het afgeleide Gemeenschapsrecht gaat gepaard met de erkenning van de onmiddellijke werking ervan, in ieder geval wat betreft de verordeningen, zoals die bedoeld in het thans onderzochte artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽⁴⁰⁾ Zie nr. 10.

⁽⁴¹⁾ Hetzelfde geldt indien gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking waarin voorzien wordt door artikel 86, lid 1, tweede en derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Staat - het betreft de strikt formele draagwijdte ervan - maar heeft ook een belangrijke legitimerende functie voor het gebruik van het staatsgeweld tegen het individu en is in België daarom gekoppeld aan het begrip van de democratie, de scheiding en het evenwicht van de machten. Daaruit vloeit voort dat de "gevallen" en de "vorm" van vervolging alleen kunnen volgen uit een normatief proces dat tegemoet komt aan die democratische waarborgen.

19.2. Naast het gegeven dat het Belgische Parlement, door middel van het thans onderzochte voorontwerp, verzocht wordt in te stemmen met het Verdrag van Lissabon, met inbegrip van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dient in dat opzicht het volgende te worden opgemerkt.

Het eventueel aannemen van verordeningen op grond van deze laatste bepaling moet door de Raad worden gedaan met eenparigheid van stemmen, terwijl de Belgische Regering dus haar standpunt zal kunnen laten gelden en ook mogelijke bezwaren mag opwerpen die gegrond zijn op de fundamentele beginselen van de Belgische rechtsordening, inzonderheid die welke voortvloeien uit de Grondwet.

Wat fundamenteeler is, nu reeds dient evenwel in gedachte gehouden te worden dat, hoewel strafrechtelijke aangelegenheden thans ressorteren onder hetgeen omschreven wordt als de "derde pijler" van de Europese constructie - die van intergouvernementele aard is - , het Verdrag van Lissabon, dat die aangelegenheden opneemt in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in de "communautaire" procedures voor de aanneming van bepalingen van afgeleid recht, een mogelijkheid creëert om het gebrek aan democratische waarborgen, dat reeds van bij het begin kenmerkend is voor de Europese strafrechtelijke ruimte en dat steeds groter is geworden door de geleidelijke toename van de afdwingbaarheid van handelingen die zijn aangenomen in het raam van die derde pijler, ruimschoots ongedaan te maken.

Eenzijds worden met dat nieuwe Verdrag de bevoegdheden van het Europees Parlement, een democratisch verkozen vergadering, versterkt. Voor strafzaken zal voortaan in principe de medebeslissingsprocedure gelden, waardoor het Europees

Parlement medewetgever wordt ⁽⁴²⁾. De verordeningen bedoeld in artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden weliswaar niet onderworpen aan die gewone wetgevende procedure, maar het Europees Parlement zal zijn goedkeuring moeten geven aan die verordeningen ⁽⁴³⁾. Vergeleken met de beslissingsprocedure die thans van toepassing is in het raam van de derde pijler, waarbij het Europees Parlement in het beste geval enkel geraadpleegd wordt ⁽⁴⁴⁾, gaat het reeds om een aanzienlijke verbetering.

Anderzijds wordt met het nieuwe Verdrag ook de rol van de nationale parlementen versterkt. Dat is wat inzonderheid voortvloeit uit het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en uit dat betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De controle die in dat verband wordt uitgeoefend door de nationale parlementen, wordt bovendien net op strafrechtelijk vlak versterkt ⁽⁴⁵⁾.

Ten slotte moeten de bewuste verordeningen de grondrechten eerbiedigen, zoals die worden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het recht van de Unie ⁽⁴⁶⁾. Ze moeten eveneens de rechten en vrijheden in acht nemen die bepaald zijn in het Handvest van de grondrechten, waaraan dezelfde rechtskracht als aan de Verdragen wordt toegekend ⁽⁴⁷⁾. Het Hof van Justitie van de Europese Unie en, na de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, het Europees Hof voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zullen toetsen of de Europese autoriteiten deze instrumenten in acht nemen.

⁽⁴²⁾ Artikel 294 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽⁴³⁾ Artikel 86, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 39 van het huidige Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁴⁵⁾ Artikel 7 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

⁽⁴⁶⁾ Artikel 6, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁴⁷⁾ Artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

19.3. Benevens hetgeen uiteengezet is in de nummers 12 tot 14 hierboven over de verhouding tussen de Belgische Grondwet en de Europese rechtsorde, volgt uit het vorenstaande niet alleen dat artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geen aanleiding geeft tot enig bezwaar, gelet op artikel 34 van de Grondwet, uit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel in zijn strikt formele dimensie (de toekenning van bevoegdheid aan de federale wetgevende macht)⁽⁴⁸⁾, maar ook dat dit artikel voldoet aan het bepaalde van de Grondwet in zoverre het als gevolg heeft dat gelijkwaardige waarborgen worden vereist inzake het optreden van een democratisch verkozen vergadering en een doeltreffende rechterlijke toetsing om de grondrechten te beschermen, en dit zowel door wat het zelf bepaalt als door de bevoegdheid die het aan de Europese organen toekent.

20. In het licht hiervan kan het, zoals in de nrs. 10, *in fine*, en 11 hierboven is uiteengezet, wenselijk lijken de Grondwet te herzien ingeval de Europese verordeningen waarvan in artikel 86, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gewag wordt gemaakt, aanleiding zouden geven tot discussie op basis van de Belgische Grondwet.

Het gaat om een voorbeeld van de gevallen waarin hierboven is voorgesteld, zelfs los van de opvatting die men over artikel 34 van de Grondwet heeft, een herziening van de Grondwet te overwegen om de grondwettelijke en Europese rechtsorde perfect met elkaar in overeenstemming te brengen⁽⁴⁹⁾.

Het staat aan de grondwetgever uit te maken of hiertoe een grondwetsherziening wordt doorgevoerd en, zo ja, of deze herziening plaatsheeft op basis van de thans bij artikel 195 van de Grondwet geregelde procedure dan wel of ze volgens een vereenvoudigde procedure wordt uitgevoerd, wat een voorafgaande herziening van

⁽⁴⁸⁾ Zie de nrs. 17 en 18 hierboven.

⁽⁴⁹⁾ Zie de nrs. 10, *in fine*, en 11 hierboven. Zo'n grondwetsherziening zou uiteindelijk zelfs een vereiste kunnen blijken indien het Grondwettelijk Hof niet de opvatting zou delen die in dit advies over artikel 34 van de Grondwet is uiteengezet in het verlengde van het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

laatstgenoemde bepaling veronderstelt in de zin van wat bijvoorbeeld in nr. 11 hierboven voorgesteld is. Een herziening die ertoe strekt rekening te houden met de totstandkoming en de organisatie van het Europees openbaar ministerie zou vanaf nu kunnen plaatshebben of kunnen worden uitgesteld totdat één van de verordeningen waarvan in artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gewag wordt gemaakt, moet worden aangenomen; deze laatste optie lijkt verkieslijk daar ze de grondwetgever beter in staat stelt de werkelijke weerslag van de verordening op de Belgische Grondwet te beoordelen.

21. Lid 4 van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat de Europese Raad, die met eenparigheid van stemmen beslist, na goedkeuring door het Europees Parlement en na raadpleging van de Commissie, in staat stelt een besluit vast te stellen teneinde de bevoegdheden van het Europees openbaar ministerie uit te breiden, doet ook vragen rijzen omtrent de aanvaardbaarheid van een voorafgaande instemming met zo'n materiële wijziging van het Verdrag. Deze meer algemene kwestie wordt verder onderzocht in de nummers 27 tot 31. Daarnaast wordt verwezen.

E. De herziening van de Verdragen

22. Artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreft de procedures voor de herziening van de Verdragen:

- de leden 2 tot 5 ervan voorzien in een zogeheten "gewone" procedure voor de herziening van de Verdragen;
- lid 6 voorziet in een eerste, zogeheten "vereenvoudigde" herzieningsprocedure;
- lid 7 voorziet in een tweede, zogeheten "vereenvoudigde" herzieningsprocedure.

Voorts voorzien verscheidene bijzondere bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie eveneens, wat een aantal specifieke punten

.../...

betreft, in de wijziging van bepaalde regels. Het betreft de artikelen 25, tweede alinea, 218, lid 8, tweede alinea, *in fine*, 223, lid 1, tweede alinea, 262 en 311, derde alinea.

De procedures waarin respectievelijk wordt voorzien bij de leden 2 tot 5 en in lid 6 van artikel 48, alsmede bij de voornoemde bijzondere bepalingen, hebben het volgende gemeen : de wijzigingen kunnen pas in werking treden nadat ze door alle lidstaten zijn bekrachtigd of goedgekeurd "overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen"⁽⁵⁰⁾. Onder punt a) hierna wordt onderzocht of die procedures aanvaardbaar zijn⁽⁵¹⁾ in het licht van de grondwettelijke bepalingen en van de wetten houdende organisatie van de gemeenschappen en de gewesten die betrekking hebben op het sluiten van verdragen, welke wetten ook toepasselijk zijn op het wijzigen van verdragen.

De procedure omschreven in artikel 48, lid 7, voorziet niet in bekrachtiging of goedkeuring door de lidstaten volgens de grondwettelijke regels op basis waarvan ze traditioneel ermee instemmen internationaalrechtelijk erdoor gebonden te zijn. Het betreft hier een bepaling, "algemene overbruggingsclausule" genaamd. De Verdragen bevatten eveneens "specifieke overbruggingsclausules". In punt b) hierna wordt onderzocht of die "overbruggingsclausules" bestaanbaar zijn met de voornoemde grondwettelijke bepalingen en met de wetten houdende organisatie van de gemeenschappen en de gewesten⁽⁵²⁾.

- a) *Artikel 48, leden 2 tot 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 25, tweede alinea, 218, lid 8, tweede alinea, in fine, 223, lid 1, tweede alinea, 262 en 311, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*

23. Artikel 48, leden 2 tot 5, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, een artikel dat voorziet in de gewone herzieningsprocedure, bepaalt het volgende :

⁽⁵⁰⁾ Artikel 48, lid 4, tweede alinea, en lid 6, tweede alinea, derde zin, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁵¹⁾ Nrs. 23 tot 26.

⁽⁵²⁾ Nrs. 27 tot 31.

"2. De regering van iedere lidstaat, het Europees Parlement en de Commissie kunnen de Raad ontwerpen tot herziening van de Verdragen voorleggen. Die ontwerpen kunnen, onder andere, de door de Verdragen aan de Unie toegedeelde bevoegdheden uitbreiden of beperken. Zij worden door de Raad aan de Europese Raad toegezonden en worden ter kennis van de nationale parlementen gebracht.

3. Indien de Europese Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en van de Commissie, met gewone meerderheid van stemmen besluit dat de voorgestelde wijzigingen worden besproken, roept de voorzitter van de Europese Raad een Conventie bijeen die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, van het Europees Parlement en van de Commissie. Ook de Europese Centrale Bank wordt geraadpleegd in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied. De Conventie beziet de ontwerpen tot herziening en neemt bij consensus een aanbeveling aan ten behoeve van een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, als bepaald in lid 4.

De Europese Raad kan met gewone meerderheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement, besluiten geen Conventie bijeen te roepen indien de reikwijdte van de wijzigingen bijeenroeping niet rechtvaardigt. In dit laatste geval stelt de Europese Raad het mandaat van een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten vast.

4. Een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten wordt door de voorzitter van de Raad bijengeroepen, teneinde in onderlinge overeenstemming de in de Verdragen aan te brengen wijzigingen vast te stellen.

De wijzigingen treden in werking nadat zij door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd.

5. Indien vier vijfde van de lidstaten een verdrag houdende wijziging van de Verdragen twee jaar na de ondertekening ervan hebben bekrachtigd en een of meer lidstaten moeilijkheden bij de bekrachtiging hebben ondervonden, bespreekt de Europese Raad de kwestie."

Lid 6 van diezelfde bepaling, dat voorziet in een vereenvoudigde herzieningsprocedure, bepaalt het volgende :

"6. De regering van een lidstaat, het Europees Parlement en de Commissie kunnen de Europese Raad ontwerpen tot gehele of gedeeltelijke herziening van de bepalingen van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie over het intern beleid en optreden van de Unie voorleggen.

De Europese Raad kan een besluit nemen tot gehele of gedeeltelijke wijziging van de bepalingen van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement en van de Commissie

alsmede van de Europese Centrale Bank in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied. Dit besluit treedt pas in werking na door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen te zijn goedgekeurd.

Het in de tweede alinea bedoelde besluit kan geen uitbreiding van de door de Verdragen aan de Unie toegeede bevoegdheden inhouden."

De artikelen 25, tweede alinea, 218, lid 8, tweede alinea, *in fine*, 223, lid 1, tweede alinea, 262 en 311, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevatten bepalingen die vergelijkbaar zijn wat een aantal specifieke punten betreft ⁽⁵³⁾.

24. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet kunnen verdragen slechts gevolg hebben nadat ze de instemming van de Kamers hebben verkregen. Krachtens artikel 167, §§ 3 en 4, van de Grondwet moeten de gemeenschaps- en gewestparlementen

⁽⁵³⁾ Artikel 172, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt eveneens, wat betreft de "richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang" inzake de trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur "die betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat", dat "de goedkeuring van de betrokken lidstaten vereist" is, zonder dat evenwel wordt verwezen naar de grondwettelijke procedures van bekrachtiging of goedkeuring van de verdragen. In werkelijkheid betreft het een bijzondere procedure van goedkeuring van een akte van afgeleid recht, en deze kwestie staat bijgevolg los van die welke thans wordt onderzocht. Hoe dan ook kwam deze bepaling reeds voor in het huidige artikel 156 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en is ze niet ingevoegd of gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon.

hun instemming verlenen met de verdragen die betrekking hebben op hun bevoegdheden ⁽⁵⁴⁾.

25. Bij artikel 48, leden 2 tot 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie rijst er wat dit betreft geen grondwettigheidsbezwaar, aangezien het uitdrukkelijk bepaalt dat de herziening slechts in werking treedt nadat de wijzigingen "door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd" of nadat het Europees besluit dat de wijziging vaststelt "door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen" is goedgekeurd.

Hetzelfde geldt voor de hierboven geciteerde specifieke bepalingen, die vergelijkbare voorschriften bevatten.

26. Bovendien dienen, overeenkomstig artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, de

⁽⁵⁴⁾ Zie ook artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, de artikelen 4, tweede lid, en 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, artikel 4, 1°, van het decreet II van 19 juli 1993 van de Franse Gemeenschap tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, artikel 4, 1°, van het decreet III van 22 juli 1993 van de Franse Gemeenschapscommissie tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, de artikelen 9 tot 11 van het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen en artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen. Zie ook, in verband met de bevoegdheden van de Franse Gemeenschapscommissie met betrekking tot het sluiten van verdragen, advies 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie "portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française" (*Parl. St.*, Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, 1997-1998, nr. 63/1).

kamers en elk van de gemeenschaps- en gewestparlementen, met inbegrip van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, zodra de onderhandelingen over de herzieningen bedoeld in artikel 48, leden 2 tot 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in de hoger vermelde specifieke bepalingen zijn gestart, daarvan op de hoogte worden gebracht.

Overeenkomstig artikel 48, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie moeten de ontwerpen tot herziening van de Verdragen door de Raad ter kennis van de "nationale parlementen" worden gebracht ⁽⁵⁵⁾.

b) Artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (de "algemene overbruggingsclausule") en de "specifieke overbruggingsclausules"

27. Artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat de tweede vereenvoudigde herzieningsprocedure betreft en dat de zogenaamde "algemene overbruggingsclausule" bevat, luidt als volgt :

"7. Indien het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of titel V van het onderhavige Verdrag voorschrijft dat de Raad op een bepaald gebied of in een bepaald geval met eenparigheid van stemmen besluit, kan de Europese Raad bij besluit bepalen dat de Raad op dat gebied of in dat geval met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. Deze alinea is niet van toepassing op besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.

Indien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voorschrijft dat wetgevingshandelingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld, kan de Europese Raad bij besluit bepalen dat die wetgevingshandelingen volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld.

Ieder initiatief van de Europese Raad op grond van de eerste of de tweede alinea wordt aan de nationale parlementen toegezonden. Indien binnen een termijn van zes maanden na die toezending door een nationaal parlement bezwaar wordt aangetekend, is het in de eerste of de tweede alinea bedoelde besluit niet vastgesteld. Indien geen bezwaar wordt aangetekend, kan de Europese Raad dat besluit vaststellen.

Voor de vaststelling van de in de eerste en de tweede alinea bedoelde besluiten, besluit de Europese Raad met eenparigheid van stemmen, na

⁽⁵⁵⁾ In verband met de vragen die ten aanzien van het Belgische federale stelsel rijzen door het begrip "nationale parlementen" dat voorkomt in het Verdrag van Lissabon en de Protocolen ervan, wordt verwezen naar de nummers 31 en 33 tot 35, verderop in dit advies.

goedkeuring door het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden."

De Verdragen bevatten voorts bepalingen, de zogenaamde "specifieke overbruggingsclausules", die het Europese instanties mogelijk maken een aantal erin vermelde regels te wijzigen ⁽⁵⁶⁾.

28. Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd ⁽⁵⁷⁾. De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moet worden genomen, doet niets af aan die vaststelling ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁶⁾ Dit is het geval voor artikel 31, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 81, lid 3, 83, lid 1, derde alinea, 86, lid 4, 98, 107, lid 2, c), 126, lid 14, 129, lid 3, 153, lid 2, vierde alinea, 192, lid 2, tweede alinea, 281, tweede alinea, 300, lid 5, 308, derde alinea, 312, lid 2, tweede alinea, en 333 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽⁵⁷⁾ Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 en voetnoot nr. 55.

⁽⁵⁸⁾ De meeste "overbruggingsclausules" bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Zowel het Hof van cassatie ⁽⁵⁹⁾ als de afdeling wetgeving van de Raad van State ⁽⁶⁰⁾ aanvaardden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan : het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen ⁽⁶¹⁾ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.

Wat de eerste voorwaarde betreft, namelijk dat de wetgevende vergaderingen de grenzen van toekomstige wijzigingen moeten kennen, zijn de grenzen waarbinnen de procedure van artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van de andere "specifieke overbruggingsclausules" kan worden toegepast in die bepalingen duidelijk aangegeven.

In de eerste plaats worden immers de grenzen inhoudelijk omschreven.

Eenzijds kan de procedure voorgeschreven bij artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie alleen worden toegepast "op een bepaald gebied

⁽⁵⁹⁾ Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. Verhoeven; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁽⁶⁰⁾ Zie o.m. advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl. St.*, W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

⁽⁶¹⁾ Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

of in een bepaald geval" waarvoor het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie voorschrijft dat de Raad "met eenparigheid van stemmen besluit" ⁽⁶²⁾, of indien Europese wetgevingshandelingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld ⁽⁶³⁾; het gaat om een weliswaar omvangrijk aantal verdragsbepalingen maar die duidelijk te identificeren zijn. Bovendien kunnen de bepalingen die betrekking hebben op de eenparigheid binnen de Raad niet worden gewijzigd indien ze betrekking hebben op militair of defensiegebied ⁽⁶⁴⁾. Voorts wordt met betrekking tot de "specifieke overbruggingsclausules" de werkingssfeer ervan nauwkeurig vermeld.

Anderzijds worden de grenzen bepaald wat betreft het resultaat van de wijziging. In artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie kunnen ze er alleen toe strekken om hetzij de procedure van de eenparigheid binnen de Raad te vervangen door een beslissing met een gekwalificeerde meerderheid, hetzij de bijzondere wetgevingsprocedure voor het aannemen van wetgevingshandelingen te vervangen door de gewone wetgevingsprocedure. Wat de "specifieke overbruggingsclausules" betreft, wordt het voorgenomen resultaat van de wijziging telkenmale duidelijk uiteengezet.

Voorts schrijven de onderzochte bepalingen voor binnen welke procedurele grenzen dergelijke verdragswijzigingen kunnen tot stand komen. Meer bepaald in het geval van de "algemene overbruggingsclausule" waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt de nationale parlementen de mogelijkheid geboden om bezwaar aan te tekenen tegen de voorgenomen wijziging.

In de gegeven omstandigheden is er geen juridisch beletsel tegen dat de wetgever wordt uitgenodigd om vooraf zijn instemming te betuigen met de toekomstige verdragswijzigingen die voortvloeien uit de onderzochte "overbruggingsclausules".

⁽⁶²⁾ Artikel 48, lid 7, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁶³⁾ Artikel 48, lid 7, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁶⁴⁾ Artikel 48, lid 7, eerste alinea, tweede zin, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

29. Opmerkingen analoog aan de vorenstaande zijn gemaakt in het advies van 15 februari 2005 omtrent voorontwerpen van instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ⁽⁶⁵⁾.

In deel IV van de memorie van toelichting bij het onderzochte voorontwerp staat te lezen :

"Rekening houdend met de observaties die de Raad van State geformuleerd had over het wetsontwerp tot goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geeft het huidige wetsontwerp ook een voorafgaande goedkeuring aan de wijzigingen die aangebracht zouden kunnen zijn aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op basis van vereenvoudigde herzieningsprocedures of overbruggingsclausules die het Verdrag van Lissabon zelf voorziet [...]"

Dit is de strekking van artikel 2, tweede en derde lid, van het onderzochte voorontwerp van wet, dat aldus is geredigeerd dat het een voorafgaande goedkeuring verleent aan de "wijzigingen" (in de Franse lezing van het thans onderzochte voorontwerp: "amendements") van het "Verdrag betreffende de Europese Unie" en van "het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie" die aangenomen zullen worden op basis van de in het voorontwerp opgesomde bepalingen.

Wanneer in het voornoemde advies gewag werd gemaakt van wijzigingen van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa waarvoor een voorafgaande goedkeuring kon worden aanbevolen, betrof zulks wijzigingen in de materiële zin van het woord, doch niet noodzakelijk, zoals in de Franse versie, "amendementen" in de betekenis die deze term heeft in de wetgevingstechniek, d.w.z. wijzigingen van de eigenlijke tekst van het bewuste Verdrag. Hetzelfde geldt voor de "wijzigingen" (in het Frans: "modifications") waarvan sprake is in nummer 28 hierboven.

De bepalingen van de twee verdragen vermeld in artikel 2, tweede en derde lid, van het voorontwerp van wet, bevatten echter niet uitsluitend "amendementen" aan deze Verdragen, zoals blijkt uit de uitleg hierna:

⁽⁶⁵⁾ Zie nr. 19 van dat advies.

a) De artikelen 31, lid 3 ⁽⁶⁶⁾, en 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarvan gewag werd gemaakt in artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp van wet, en artikel 312, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat wordt vermeld in artikel 2, derde lid, dertiende streepje, van het voorontwerp van wet, voorzien niet in de mogelijkheid voor de Europese Raad om die Verdragen te amenderen, maar wel om de materiële regels te wijzigen die zijn vervat in de bepalingen waarnaar die bepalingen verwijzen. Uit juridisch oogpunt zou het besluit van de Europese Raad de vorm moeten aannemen van een autonome handeling, een niet van een wijzigende handeling. Wat de Raad betreft, geldt hetzelfde in verband met de artikelen 81, lid 3, 83, lid 1, 153, lid 2 ⁽⁶⁷⁾, 192, lid 2, 300, lid 5, en 333 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die worden vermeld in het eerste, het tweede, het achtste, het negende, het elfde en het veertiende streepje van artikel 2, derde lid, van het voorontwerp van wet.

b) Artikel 126, lid 14, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ⁽⁶⁸⁾, vermeld in artikel 2, derde lid, zesde streepje, van het voorontwerp van wet, voorziet niet in de mogelijkheid voor de Raad om een bepaling van dat Verdrag te vervangen, maar wel een Protocol gevoegd bij de Verdragen. Hetzelfde geldt, ten aanzien van het Europees Parlement en de Raad, wat de artikelen 129, lid 3, en 281 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie betreft, die worden vermeld in artikel 2, derde lid, zevende en tiende streepje, van het voorontwerp van wet, voor de wijziging van bepalingen van de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken, van de Europese Centrale Bank en van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die eveneens bepaald worden in de Protocollen gehecht aan de Verdragen.

c) Artikel 126, lid 14, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermeld in artikel 2, derde lid, zesde streepje, van het voorontwerp van wet, stemt overeen met het huidige artikel 104, lid 14, tweede alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dat reeds een bepaling

⁽⁶⁶⁾ Overeenkomstig de gebruiken van de Europese wetgevingstechniek schrijve men in artikel 2, tweede en derde lid, het woord "lid" voluit, in plaats van het paragraafteken "§".

⁽⁶⁷⁾ Zie, wat deze bepaling betreft, eveneens de opmerking gemaakt onder punt c) hierna.

⁽⁶⁸⁾ Zie, wat deze bepaling betreft, eveneens de opmerking gemaakt onder punt c) hierna.

bevat die voorziet in de mogelijkheid voor de Raad om het erin vermelde Protocol te vervangen; artikel 2, punt 3, zevende streepje, en punt 90, g), van het Verdrag van Lissabon brengt slechts vormwijzigingen aan in deze bepaling. Zo ook stemt artikel 153, lid 2, vierde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermeld in artikel 2, derde lid, achtste streepje, van het voorontwerp van wet, overeen met het huidige artikel 137, lid 2, tweede alinea, tweede zin, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap; deze bepaling wordt door het Verdrag van Lissabon niet ingevoegd of gewijzigd ⁽⁶⁹⁾.

Ofschoon de steller van het voorontwerp het nuttig kan achten de hem thans geboden gelegenheid te benutten om te voorzien in een voorafgaande instemming met voorheen reeds in het vooruitzicht gestelde handelingen waarbij de Raad materiële regels kan wijzigen die voorkomen in het Verdrag, moet worden vastgesteld dat deze bevoegdheid van de Raad niet voortvloeit uit wijzigingen aangebracht door het Verdrag van Lissabon.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 308 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermeld in artikel 2, derde lid, twaalfde streepje, van het voorontwerp van wet, dat overeenstemt met het huidige artikel 266 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ofschoon de wijzigingen die artikel 2, punt 255, van het Verdrag van Lissabon aanbrengt in deze laatste bepaling, zonder dat aan de vroegere bevoegdheden van de Raad wordt geraakt, meer dan louter vormelijk zijn.

d) Alleen het besluit van de Europese Raad waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 86, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermeld in artikel 2, derde lid, derde streepje, van het voorontwerp van wet, zou strekken tot een louter vormelijke wijziging van een bepaling van dit Verdrag. Zo zou de Raad op basis van de artikelen 98 en 107, lid 2, c), van hetzelfde Verdrag, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 2, derde lid, vierde en vijfde streepje, van het voorontwerp van wet, die bepalingen eveneens kunnen opheffen.

Het zou verkieslijk zijn het tweede en het derde lid van artikel 2 van het voorontwerp van wet aldus te redigeren dat de handelingen die de Europese instellingen

⁽⁶⁹⁾ Zie artikel 2, punt 116, van het Verdrag van Lissabon.

hebben aangenomen op basis van de hierboven vermelde ontworpen artikelen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, volkomen gevolg zullen hebben. Daarenboven is er in de Franse versie geen reden om melding te maken van het feit dat ze die Verdragen "amenderen".

30.1. Het voorgaande neemt niet weg dat, met toepassing van de genoemde bepalingen, toekomstige wijzigingen in de Verdragen aangenomen kunnen worden waarmee het Parlement thans niet zou kunnen instemmen.

Om het Parlement dan de mogelijkheid te bieden de Regering ervan in kennis te stellen dat het niet instemt met een bepaalde wijziging (en dat het dus met betrekking tot die wijziging terugkomt op zijn voorafgaande instemming), wordt doorgaans voorgesteld om het voorontwerp aan te vullen met een bepaling die voorziet in de verplichting voor de Regering om elke wijziging van de Verdragen binnen een werkzame termijn aan het Parlement mee te delen ⁽⁷⁰⁾.

Zulk een aanbeveling is in het onderhavige geval niet noodzakelijk: artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat van toepassing is op alle deeltiteiten ⁽⁷¹⁾, bepalen immers al in verband met de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en de daaruit voortvloeiende verdragen en akten waarbij die verdragen worden gewijzigd of aangevuld dat, zodra onderhandelingen worden aangevat om die verdragen te herzien - wat ook voorliggende vereenvoudigde verdragswijzigingen inhoudt - de verschillende betrokken wetgevende vergaderingen daarvan op de hoogte moeten worden gebracht.

⁽⁷⁰⁾ In die zin : zie inzonderheid de adviezen die in voetnoot nr. 60 worden aangehaald.

⁽⁷¹⁾ Artikel 16 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is van toepassing verklaard op de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie bij artikel 5, § 1, van de voormelde wet van 31 augustus 1983, de artikelen 4, tweede lid, en 63, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, artikel 4, 1°, van het voormelde decreet II van 19 juli 1993 en artikel 4, 1°, van het voormelde decreet III van 22 juli 1993.

Artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt bovendien ook het volgende:

"Ieder initiatief van de Europese Raad op grond van de eerste of tweede alinea wordt aan de nationale parlementen toegezonden."

Overeenkomstig artikel 6 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, rust deze informatieverplichting op de Europese Raad. Deze laatste kan slechts een besluit vaststellen na verloop van zes maanden nadat de nationale parlementen van het initiatief op de hoogte werden gebracht ⁽⁷²⁾.

Beide informatieverplichtingen, deze bedoeld in artikel 168 van de Grondwet en in artikel 16, § 2, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽⁷³⁾ enerzijds en deze bedoeld in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 6 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie anderzijds, hebben elk een verschillende draagwijdte (inzake het bepalen van degene op wie de verplichting rust, de adressaat van de informatieplicht ⁽⁷⁴⁾, het toepassingsgebied, het ogenblik waarop de informatie moet worden verstrekt, enzovoort). De beide informatieverplichtingen kunnen wel in enige mate overlappen, maar het komt dan aan de betrokken regering toe om zijn informatieverplichting conform artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 zo te organiseren dat deze een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van deze waarin wordt voorzien in het voorliggende verdrag, bijvoorbeeld door het verlenen van een nadere toelichting bij en duiding van het voorstel (met betrekking tot draagwijdte van het voorstel, impact voor België, politieke discussie, voorstel van regeringsstandpunt, enzovoort).

⁽⁷²⁾ In verband met de gelijkschakeling van de Parlementen van de deelentiteiten met het "nationaal parlement" in de zin van inzonderheid dat Protocol, zie, *infra*, de nrs. 31 en 33.

⁽⁷³⁾ Zie ook de bepalingen die in voetnoot 71 worden aangehaald.

⁽⁷⁴⁾ Zie nr. 31, hierna.

Er moet overigens worden opgemerkt dat, voor de andere bepalingen van het Verdrag van Lissabon waarin in een "specifieke overbruggingsclausule" is voorzien, niet in een dergelijke informatieverplichting aan het nationaal parlement is voorzien ⁽⁷⁵⁾.

30.2. Deze procedures zullen het mogelijk maken dat het Parlement deugdelijk ingelicht zal kunnen beslissen of het terugkomt op zijn voorafgaande instemming met de voorgestelde wijzigingen, wat tot gevolg zou hebben dat de regering die wijziging niet kan goedkeuren. Het is immers niet wenselijk dat ten aanzien van België een internationale overeenkomst in werking treedt in de internationale rechtsorde, doch niet in de interne rechtsorde.

In die omstandigheden staat het aan de wetgever om te oordelen of in artikel 2 van de ontworpen instemmingswet een bepaling moet worden ingevoegd die voorschrijft dat indien het Parlement bezwaar aantekent tegen de voorgestelde wijzigingen, de regering met die wijzigingen niet kan instemmen.

31. De procedure die in gang wordt gezet door het toezenden van het initiatief van de Europese Raad inzake de vereenvoudigde herziening doet een meer specifieke vraag rijzen, gelet op de bevoegdheden van de parlementen van de deelentiteiten ter zake.

Artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt immers dat het Europees besluit niet kan worden vastgesteld als een "nationaal parlement" bezwaar aantekent tegen de herziening die ter kennis is gebracht binnen een termijn van zes maanden na de voornoemde toezending. Slechts indien geen bezwaar is aangetekend, kan de Europese Raad dat besluit vaststellen ⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷⁵⁾ Dit is wel het geval voor artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, maar niet voor artikel 31, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 83, lid 1, derde alinea, 86, lid 4, 98, 107, lid 2, c, 126, lid 14, 129, lid 3, 153, lid 2, vierde alinea, 192, lid 2, tweede alinea, 281, tweede alinea, 300, lid 5, 308, derde alinea, 312, lid 2, tweede alinea, en 333 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽⁷⁶⁾ Zie ook artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voor wat de Raad betreft.

Bij de ondertekening van het Verdrag van Lissabon heeft de Belgische Regering een verklaring "inzake de nationale parlementen" afgelegd. Die verklaring nr. 51 luidt als volgt :

"Het Koninkrijk België verduidelijkt 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 Gewesten, in functie van de bevoegdheden die de Unie uitoefent, optreden als componenten van het nationaal parlementair stelsel of als kamers van het nationaal Parlement."

Zonder dat de rechtsgeldigheid van de unilaterale verklaringen ⁽⁷⁷⁾ algemeen hoeft te worden onderzocht, kan de hier onderzochte verklaring - waarvan alleen "akte [wordt] genomen" in de Slotakte, terwijl in dezelfde Slotakte staat dat andere verklaringen worden "vastgesteld" - niet bindend worden geacht voor de Europese instanties of voor de andere lidstaten van de Europese Unie. Overigens, wanneer in de verdragsteksten die aan het Parlement om instemming zijn voorgelegd ⁽⁷⁸⁾, in verband met federale of gewestelijke Staten gewag wordt gemaakt van parlementaire instellingen andere dan die op federaal of nationaal niveau, dan wordt dat uitdrukkelijk in de tekst vermeld, zoals in artikel 6, eerste alinea, tweede zin, van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Zo ook heeft de verwijzing naar het begrip "parlementair stelsel" in bijvoorbeeld artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede zin, van dat Protocol en artikel 8 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie alleen betrekking op bepalingen over de regeling van de gevallen van een eenkamerstelsel of een tweekamerstelsel, waarbij noodzakelijkerwijze aan het nationale (of federale) niveau wordt gedacht; in artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede zin, van het voornoemde Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid wordt overigens geen ander geval

⁽⁷⁷⁾ Volgens J. Verhoeven is een interpretatieve verklaring een verklaring

"par laquelle l'Etat se contente de préciser le sens qu'il prête à une obligation qu'il ne conteste pas et à laquelle [a]ucune autorité particulière ne peut [...] être attachée" (J. Verhoeven, *Droit international public*, Brussel, 2000, blz. 407).

⁽⁷⁸⁾ Krachtens artikel 51 van het Verdrag betreffende de Europese Unie,

"[maken] de protocollen en bijlagen bij dit verdrag [...] een integrerend deel daarvan uit".

behandeld dan dat waarbij een "nationaal parlement" over ten hoogste twee wetgevende vergaderingen beschikt ⁽⁷⁹⁾. Hoe dan ook, artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft alleen betrekking op de "nationale parlementen" of het "nationaal parlement". Het is in ieder geval lang niet zeker dat de voormelde verklaring van België binnen de Europese rechtsorde werkzaam is.

Het valt dus te betwijfelen of de Europese instanties, wat België betreft, ervan uitgaan dat de wetgevende vergaderingen van de deelentiteiten onder het begrip "nationaal parlement" in de zin van artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallen ⁽⁸⁰⁾.

De voorliggende verklaring lijkt dan ook eerder te moeten worden begrepen als een toelichting over de wijze waarop België de voorliggende bepalingen van het Verdrag van Lissabon in het interne recht ten uitvoer zal leggen. Een dergelijke verklaring doet juridisch geen problemen rijzen ⁽⁸¹⁾.

Men moet er zich wel rekenschap van geven dat een dergelijke verklaring op basis van het algemeen beginsel van goede trouw ⁽⁸²⁾ tegenwerpbaar is aan de Belgische Staat zelf en aan zijn organen ⁽⁸³⁾. Onder omstandigheden kan een dergelijke verklaring zelfs als een eenzijdige verbintenis van de betrokken Staat worden

⁽⁷⁹⁾ Artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede zin, luidt immers :
"In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers een stem"(zie infra, nr. 33).

⁽⁸⁰⁾ Het vorenstaande geldt eveneens voor artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽⁸¹⁾ A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, C.U.P., 2000, 103.

⁽⁸²⁾ Zie o.m. I.C.J., 11 juni 1998, Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria, Preliminary Objections, *I.C.J. Rep.*, 1998, 275, § 38 en verwijzingen aldaar.

⁽⁸³⁾ D. Carreau licht de tegenstelbaarheid van verklaringen als volgt toe: "ces actes unilatéraux contribuant à rendre le comportement de l'État opposable aux États tiers. Il s'agit ici de l'effet d'estoppel. L'estoppel est initialement une institution empruntée à la procédure judiciaire anglaise. L'estoppel interdit à une partie devant un tribunal anglais d'adopter une position contraire à celle qu'elle a prise précédemment. Autrement dit, il s'agit là d'une règle de bon sens qui signifie simplement que l'on ne peut pas se contredire." (D. Carreau, *Droit international*, Paris, Pedone, 1997, blz. 219, nr. 565).

beschouwd ⁽⁸⁴⁾. In de implementatie van het bezwaarrecht bedoeld in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie zullen de bevoegde Belgische overheden zich bijgevolg moeten laten leiden door verklaring nr. 51.

Het komt aan de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten toe om onderling een regeling uit te werken zodat het in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde bezwaarrecht kan worden uitgeoefend door de krachtens de Grondwet bevoegde parlementaire vergaderingen, in lijn met verklaring nr. 51, en zonder dat de Europese instellingen een andere correspondent kan worden opgedrongen dan het "nationaal parlement" voor het formuleren van het mogelijke Belgische bezwaar ⁽⁸⁵⁾.

F. Vertegenwoordiging van de Belgische overheid in de Europese Raad

32. Eén van de vernieuwingen van het Verdrag van Lissabon is dat de Europese Raad als een instelling van de Unie wordt erkend waaraan in een aantal aangelegenheden beslissingsbevoegdheid wordt verleend ⁽⁸⁶⁾. Dit is onder meer het geval voor wat betreft de vereenvoudigde verdragswijzigingen zoals voorzien door ontworpen artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie .

De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994 hebben enkel betrekking op de vertegenwoordiging van de Belgische Staat in de Raad van Ministers van de Europese Unie (in het Verdrag van Lissabon : "de Raad") ⁽⁸⁷⁾. De betrokken

⁽⁸⁴⁾ Paragraaf 1 van de *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, adopted by the International Law Commission at its fifty-eighth session* (UN Doc., A/61/10).

⁽⁸⁵⁾ Zie hieromtrent nr. 33 hierna.

⁽⁸⁶⁾ Zie onder meer artikel 13 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁸⁷⁾ Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, en samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie.

overheden zullen bijgevolg een regeling moeten treffen voor de vertegenwoordiging, de standpuntbepaling en het stemgedrag in de Europese Raad. Teneinde een dergelijk samenwerkingsakkoord een degelijke juridische basis te verlenen, is het aan te bevelen om artikel 81, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan te vullen met de situatie van de vertegenwoordiging in de Europese Raad. Hiertoe zou men in voornoemde bepaling "de Raad van de Europese Gemeenschappen" kunnen vervangen door "de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie".

G. De rol van de nationale parlementen en de subsidiariteits- en evenredigheidstoetsing

33. Het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zijn twee grondbeginselen inzake de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie. Artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt daarover het volgende :

"3. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd.

4. Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.

De instellingen van de Unie passen het evenredigheidsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid."

In het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie wordt bepaald dat de discussiedocumenten van de Commissie en de ontwerpen van wetgevingshandelingen aan de "nationale parlementen" worden

toegezonden ⁽⁸⁸⁾. Voor wat betreft de ontwerpen van wetgevingshandelingen moet daarbij een termijn van acht weken in acht worden genomen vooraleer de betrokken tekst door de Raad kan worden aangenomen ⁽⁸⁹⁾. De "nationale parlementen" kunnen vervolgens aan de voorzitter van het Europees Parlement, van de Raad en van de Commissie een met redenen omkleed advies toezenden betreffende de overeenstemming van een ontwerp van wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel, volgens de procedure van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid ⁽⁹⁰⁾. Artikel 8 van het eerstgenoemde Protocol bepaalt:

"Wanneer het nationale parlementaire stelsel geen eenkamerstelsel is, gelden de artikelen 1 tot en met 7 voor de kamers waaruit het bestaat."

Het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid voorziet in een procedure volgens dewelke de (kamers van de) nationale parlementen kunnen optreden met het oog op de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Hiertoe moeten ontwerpen van wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van die beginselen in een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum ⁽⁹¹⁾. De (kamers van de) nationale parlementen kunnen, zoals zo-even werd beschreven, binnen een termijn van acht weken in een gemotiveerd advies uiteenzetten waarom een ontwerp van wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel; de betrokken Europese instellingen moeten met dat advies rekening houden ⁽⁹²⁾. Wanneer één derde van de (kamers van de) nationale parlementen van de verscheidene lidstaten gemotiveerde adviezen hebben toegezonden over een bepaald ontwerp van wetgevingshandeling, moet het ontwerp opnieuw in overweging worden genomen en kan het door de betrokken Europese instelling worden gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken ⁽⁹³⁾. Wanneer een meerderheid van de (kamers van de) nationale

⁽⁸⁸⁾ Artikelen 1 en 2 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

⁽⁸⁹⁾ Artikel 4 van hetzelfde Protocol.

⁽⁹⁰⁾ Artikel 3 van hetzelfde Protocol.

⁽⁹¹⁾ Artikel 5 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

⁽⁹²⁾ Artikelen 6 en 7, lid 1, eerste alinea, van hetzelfde Protocol.

⁽⁹³⁾ Artikel 7, lid 2, van hetzelfde Protocol.

parlementen van de verscheidene lidstaten een gemotiveerd advies hebben toegezonden over een voorstel van wetgevingshandeling waarvoor de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is, kan de Commissie het voorstel enkel handhaven wanneer zij in een gemotiveerd advies verantwoordt waarom het ontwerp wel strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Als een meerderheid van 55 procent van de leden van de Raad of een gewone meerderheid van de leden van het Europees Parlement van oordeel is dat het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, wordt het voorstel verder niet in beschouwing genomen ⁽⁹⁴⁾.

Uit de hierboven reeds besproken verklaring van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen ⁽⁹⁵⁾ kan worden opgemaakt dat het de bedoeling was van de Belgische onderhandelaars bij het verdrag om de zo-even geschetste regeling in de twee protocollen ook uitwerking te laten hebben ten aanzien van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen. Om de redenen die hierboven onder nr. 31 zijn uiteengezet, staat niet vast dat de Europese instanties en de andere lidstaten de wetgevende vergaderingen van de gemeenschappen en de gewesten, laat staan één of meer daarvan, als een onderdeel kunnen beschouwen van het "nationaal parlement" in de zin van de voormelde bepalingen van de twee betrokken protocollen, zoals ook reeds werd uiteengezet in het advies van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

De Raad van State suggereerde toen de volgende werkwijze :

"Gelet op de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten in de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn en gelet op de aard van het advies over het subsidiariteitsbeginsel, dat een beoordeling impliceert van de mogelijkheid van de gemeenschappen en gewesten om zelf op voldoende wijze de doelstellingen van de overwogen Europese wetgevingshandelingen te verwezenlijken, is het noodzakelijk op het interne vlak een regeling uit te werken over de wijze waarop de verschillende gemeenschaps- en/of gewestparlementen kunnen worden betrokken bij het uitbrengen van het advies door de «twee kamers van het nationaal parlement» over de

⁽⁹⁴⁾ Artikel 7, lid 3, van hetzelfde Protocol. Dit onderdeel is nieuw in vergelijking met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Zie daarover ook O. Tans, "De oranje kaart: een nieuwe rol voor nationale parlementen?", *S.E.W.*, 2007, 442-446.

⁽⁹⁵⁾ Zie nr. 31.

overeenstemming van de Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel.

Artikel 81, §§ 6 en 7, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 regelt thans reeds vanuit internrechtelijk oogpunt de vertegenwoordiging van België in de Raad van de Europese Gemeenschappen⁽⁹⁶⁾ en het optreden van de federale overheid voor een internationaal of supranationaal rechtscollege, op verzoek van een gemeenschaps- of gewestregering⁽⁹⁷⁾. Beide bepalingen verwijzen daarbij uitdrukkelijk naar een samenwerkingsakkoord.

Artikel 92bis, § 4bis, eerste lid, van de bijzondere wet moet aangevuld worden met een bepaling over een verplicht samenwerkingsakkoord over het uitbrengen van de adviezen door de kamers van het «Nationale Parlement» over de overeenstemming van een Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel⁽⁹⁸⁾ »⁽⁹⁹⁾.

Na dat advies hebben de voorzitters van de verscheidene wetgevende vergaderingen van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten op 19 december 2005 een samenwerkingsakkoord gesloten⁽¹⁰⁰⁾. De precieze aard en de juridische geldigheid van dit samenwerkingsakkoord zijn niet erg duidelijk. Uit de tekst van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen⁽¹⁰¹⁾ kan formeel niet worden afgeleid dat het sluiten van

⁽⁹⁶⁾ Artikel 81, § 6.

⁽⁹⁷⁾ Artikel 81, § 7.

⁽⁹⁸⁾ In de toelichting bij het ontwerp van de federale wet houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (dossier nr. 37.978/AV) wordt verklaard dat de verdeling van de twee stemmen "op grond van het nationaal parlementair stelsel" het voorwerp zal uitmaken van een samenwerkingsakkoord tussen het federaal parlement en de parlementen van de gewesten en de gemeenschappen.

⁽⁹⁹⁾ Nr. 22 van het aangehaalde advies.

⁽¹⁰⁰⁾ Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geparafeerd te Brussel op 19 december 2005, *Parl. St.*, VI, Parl., 2005-06, nr. 628/1. Merkwaardig genoeg heeft geen enkele andere parlementaire vergadering het samenwerkingsakkoord als parlementair stuk gepubliceerd. Zie over dit samenwerkingsakkoord ook L. Van Looy, "Het Vlaams Parlement als «nationaal parlement» in de Europese Unie. (Ceci n'est pas une fiction)", *T.v.W.*, 2007, 43-47.

⁽¹⁰¹⁾ Onder meer naar deze bijzondere wetsbepaling wordt in de aanhef van het samenwerkingsakkoord verwezen.

samenwerkingsakkoorden alleen door de uitvoerende macht kan gebeuren, zoals wel het geval is voor de internationale verdragen ⁽¹⁰²⁾. Vraag is evenwel of wetgevende vergaderingen beschouwd kunnen worden als "bevoegde overheden" in de zin van die bijzondere wetsbepaling, die de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten waartussen luidens artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de genoemde bijzondere wet de samenwerkingsakkoorden worden gesloten, kunnen binden. De rechtsleer is over dit punt verdeeld ⁽¹⁰³⁾. Het is bovendien de vraag of de voorzitters van de betrokken parlementen gemachtigd zijn om namens hun respectieve parlementen samenwerkingsakkoorden te sluiten ⁽¹⁰⁴⁾.

Daar komt dan nog bij dat de regeling in het samenwerkingsakkoord weliswaar geen verbindende bepalingen bevat met betrekking tot particulieren, maar alleszins wederzijdse verplichtingen inhoudt ten aanzien van de betrokken parlementen, zodat de parlementaire instemming vereist is opdat het samenwerkingsakkoord, zo het al geldig zou zijn gesloten, gevolg zou kunnen hebben ⁽¹⁰⁵⁾.

Voorts moet worden vastgesteld dat het samenwerkingsakkoord voorziet in de mogelijkheid van de raadpleging van de Raad van State in geval van betwisting over de bevoegdheid van een of meer parlementen om zich uit te spreken over een bepaald ontwerp van wetgevingshandeling van de Europese Unie. In een voetnoot wordt dit overigens erkend :

⁽¹⁰²⁾ Artikel 167 van de Grondwet.

⁽¹⁰³⁾ Negatief: R. Moerenhout en J. Smets, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 155-156. Positief: L. Van Looy, *loc. cit.*, 43, die zich daarvoor baseert op artikel 48*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (zie daarover de volgende voetnoot).

⁽¹⁰⁴⁾ Artikel 48*bis*, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat het orgaan bevoegd om namens het Parlement buiten rechte (d.i. buiten rechtsgedingen) op te treden, wordt aangewezen door het reglement van het Parlement. Het is nog de vraag of deze bijzondere wetsbepaling zonder meer toegepast kan worden op het sluiten van samenwerkingsakkoorden namens het Parlement die een dergelijke normatieve draagwijdte hebben als het betrokken samenwerkingsakkoord.

⁽¹⁰⁵⁾ Het Vlaams Parlement heeft als enige het samenwerkingsakkoord goedgekeurd in de plenaire vergadering (*Hand.*, Vl. Parl., 22 december 2005, nr. 21, blz.7-12).

"Dit vereist een wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarvoor de Senaat het initiatief zal nemen. Het advies moet steeds in de drie landstalen worden uitgebracht."

Tot op heden is er nog geen wetsinitiatief geformuleerd om de gecoördineerde wetten op de Raad van State in die zin te wijzigen.

Het samenwerkingsakkoord zou pas formeel in werking treden "op de dag waarop het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa in werking treedt". Nu dat verdrag nooit in werking is getreden, is het samenwerkingsakkoord formeel gesproken ook niet werkzaam. Wel wordt bepaald dat in afwachting van die inwerkingtreding de parlementen nu reeds de nodige maatregelen nemen om de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (met inbegrip van de informatie-uitwisseling) te organiseren.

De conclusie is dan ook dat de juridische geldigheid van het samenwerkingsakkoord twijfelachtig is en dat het bovendien ten minste gedeeltelijk onwerkzaam is.

De betrokken parlementen dienen een juridisch geldige en werkzame regeling aan te nemen met betrekking tot de subsidiariteitscontrole, waardoor hen (en dan vooral de gemeenschaps- en gewestparlementen) de nodige waarborgen worden verschaft. Afgezien van de vraag of de betrokkenheid van de gemeenschaps- en gewestparlementen in overeenstemming kan worden gebracht met de regeling in het Verdrag zelf⁽¹⁰⁶⁾, kan worden aanbevolen om het samenwerkingsakkoord een degelijke juridische basis te verlenen zoals de Raad van State in zijn advies over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa heeft uiteengezet, met andere woorden door een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen waarbij, naar analogie van de bestaande samenwerkingsvormen inzake buitenlandse betrekkingen, een uitdrukkelijke basis zou worden geboden voor een samenwerkingsakkoord, waarbij desgevallend kan worden bepaald dat het rechtstreeks door de betrokken parlementen wordt gesloten, veeleer dan door de uitvoerende macht.

⁽¹⁰⁶⁾ Zie daarover hoger, nr. 31.

34. Het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid voorziet ook in de mogelijkheid om op initiatief van een (kamer van een) nationaal parlement bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een beroep aanhangig te maken tegen een wetgevingshandeling wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel. Naar luid van die bepaling kan een dergelijk beroep door een lidstaat aan het Hof van Justitie worden toegezonden

"overeenkomstig zijn rechtsorde [...] namens zijn nationale parlement of een kamer van dat parlement."

Het zo-even besproken samenwerkingsakkoord bevat geen bepalingen met betrekking tot het instellen van een dergelijk beroep. Er bestaan wel (bijzondere) wetsbepalingen met betrekking tot de gedingvoering door en tegen wetgevende vergaderingen ⁽¹⁰⁷⁾, maar die algemeen geformuleerde bepalingen kunnen bezwaarlijk worden gezien als voldoende om een gedingvoering voor het Hof van Justitie in uitvoering van het Protocol mogelijk te maken.

Het is derhalve aan de federale wetgever en aan de bijzondere wetgever om hieromtrent in specifieke bepalingen te voorzien, teneinde de regeling ter zake waarin voorzien in het Protocol ook werkzaam te maken.

35. Voorts rijzen er op grondwettelijk gebied geen moeilijkheden met betrekking tot de bevoegdheid die artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bijzondere bepalingen in de verdragen en de voornoemde Protocollen verlenen aan het "nationaal Parlement" of aan zijn kamers.

Weliswaar voorziet geen enkele bepaling in de Belgische Grondwet uitdrukkelijk in deze toewijzing van bevoegdheid aan het Parlement. Aangezien echter,

⁽¹⁰⁷⁾ Artikelen 42, 1°, en 705 van het Gerechtelijk Wetboek, alsook artikel 48*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat van toepassing is op alle deelentiteiten (artikel 48*bis* van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is van toepassing verklaard op de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie bij artikel 44, eerste lid, van de voormelde wet van 31 december 1983, de artikelen 28, eerste lid, en 72, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, artikel 4, 7°, van het voormelde decreet II van 19 juli 1993 en artikel 4, 7°, van het voormelde decreet III van 22 juli 1993).

zoals hierboven eraan is herinnerd, artikel 34 van de Grondwet de wetgever ertoe machtigt in te stemmen met een verdrag dat bevoegdheden die hem toekomen toevertrouwt aan volkenrechtelijke instellingen ⁽¹⁰⁸⁾, kan worden aanvaard dat die overdracht van bevoegdheid eventueel, zoals te dezen, afhankelijk wordt gesteld van de mogelijkheid voor de parlementaire vergaderingen om de uitvoering van die bevoegdheden in te perken.

Een zodanige bevoegdheid is overigens bestaanbaar met het grondwettelijke systeem van evenwicht onder de machten, volgens hetwelk de wetgevende vergaderingen over een residuaire bevoegdheid beschikken ⁽¹⁰⁹⁾, in tegenstelling tot bijvoorbeeld, wat de federale uitvoerende macht betreft, het systeem van toewijzing van bevoegdheden dat voortvloeit uit artikel 105 van de Grondwet. Het is dus niet nodig dat een uitdrukkelijke grondwetsbepaling een bijzondere bevoegdheid toewijst aan de wetgevende kamers.

IV. Wijziging van de verdeling van de zetels toegekend aan de parlementsleden die in België verkozen zijn voor het Europees Parlement

36. Door het toetredingsverdrag van 2003 waarmee tien nieuwe lidstaten tot de Europese Unie zijn toegetreden ⁽¹¹⁰⁾, werd het aantal zetels van België in het Europees Parlement verminderd van 25 naar 24. De bepaling in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap over deze zetelverdeling wordt geschrapt ⁽¹¹¹⁾; in de plaats daarvan wordt in het Verdrag betreffende de Europese Unie een bepaling ingevoegd

⁽¹⁰⁸⁾ Zie de nrs. 7 tot 10.

⁽¹⁰⁹⁾ A. Alen en K. Muylle, *Compendium van het Belgische Staatsrecht*, 2004, 2^e ed., nr. 52, blz. 37.

⁽¹¹⁰⁾ Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (lidstaten van de Europese Unie) en de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek betreffende de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek tot de Europese Unie, gesloten te Athene op 16 april 2003.

⁽¹¹¹⁾ Artikel 223, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

volgens dewelke het Europees Parlement uit niet meer dan 750 leden bestaat, plus de voorzitter ⁽¹¹²⁾ (dus ten hoogste 751 zetels). De verdeling van de zetels over de lidstaten gebeurt volgens een "degressieve evenredige vertegenwoordiging", met een minimum van 6 en een maximum van 96 zetels per lidstaat. Deze zetelverdeling wordt vastgesteld door de Europese Raad met eenparigheid van stemmen, op initiatief van en na goedkeuring van het Europees Parlement ⁽¹¹³⁾.

Artikel 2 van het Protocol betreffende de overgangsmaatregelen bij het Verdrag van Lissabon bepaalt dat dit besluit "tijdig voor de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2009" moet worden vastgesteld .

Volgens de vierde verklaring bij het Verdrag ten slotte wordt "de extra zetel in het Europees Parlement" toegewezen aan Italië. Het betreft de zetel die in het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt aangeduid als die van de voorzitter.

37. Ook al moet het besluit van de Europese Raad nog worden vastgesteld, toch laat het zich aanzien dat het aantal zetels die aan de in België verkozenen parlementsleden voorbehouden zijn in het Europees Parlement zal worden verminderd van 24 naar 22. De vraag rijst of en hoe dit in het interne recht moet worden uitgewerkt.

Naar luid van artikel 10, §§ 3 tot 5, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, worden de zetels voor het Europees Parlement die aan België toekomen, als volgt verdeeld over de drie kiescolleges die door artikel 10, § 1, van dezelfde wet zijn ingesteld.

Het Duitstalige kiescollege beschikt over één zetel ⁽¹¹⁴⁾. De overige 21 zetels worden bij koninklijk besluit verdeeld over het Nederlandse en het Franse kiescollege in verhouding tot de bevolkingscijfers ⁽¹¹⁵⁾. Voor die bevolkingscijfers wordt verwezen naar

⁽¹¹²⁾ Artikel 14, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽¹¹³⁾ Artikel 14, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽¹¹⁴⁾ Artikel 10, § 5, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement.

⁽¹¹⁵⁾ Artikelen 10, §§ 3 en 4, van dezelfde wet.

de meest recente vaststelling overeenkomstig artikel 63, § 3, van de Grondwet, in dit geval de resultaten van de volkstelling van 1 oktober 2001. Aangezien die bevolkingscijfers naar luid van die grondwetsbepaling om de tien jaar worden vastgesteld, zullen de resultaten van die volkstelling ook worden gebruikt voor de volgende verkiezing van het Europees Parlement in 2009.

Het bevolkingscijfer van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad wordt over beide kiescolleges verdeeld op grond van de uitslag van de meest recente verkiezingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Voor de volgende verkiezing van het Europees Parlement in 2009 zal de uitslag van de verkiezingen van 13 juni 2004 worden gebruikt. Deze uitgangspunten zouden 13 zetels opleveren voor het Nederlandse kiescollege en 8 zetels voor het Franse kiescollege (in vergelijking met 14 resp. 9 nu ⁽¹¹⁶⁾).

38. Er is met andere woorden geen wetswijziging vereist om de vermindering van het zetelaantal te implementeren in het interne recht.

Er zal wel een nieuw koninklijk besluit moeten worden genomen dat de berekening vaststelt op grond van artikel 10, §§ 3 tot 5, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, ter vervanging van het koninklijk besluit van 31 maart 2004 tot vaststelling van het aantal zetels dat toegekend wordt aan het Franse kiescollege en het Nederlandse kiescollege voor de verkiezing van het Europese Parlement.

V. De verwijzing, in het geldende Belgische positief recht, naar de afgeleide rechtsregels van de Europese Unie

39. In tegenstelling tot het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa wordt in het Verdrag van Lissabon niet voorzien in een grondig nieuwe classificatie en terminologie van de rechtshandelingen van de Europese Unie.

⁽¹¹⁶⁾ Zie het koninklijk besluit van 31 maart 2004 tot vaststelling van het aantal zetels dat toegekend wordt aan het Franse kiescollege en het Nederlandse kiescollege voor de verkiezing van het Europese Parlement.

Artikel 288, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt, in het Nederlands :

"Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast."

en in het Frans

"Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis."

Niettemin moet de aandacht gevestigd worden op de volgende wijzigingen die het Verdrag van Lissabon met betrekking tot de rechtshandelingen van de Europese Unie wenst door te voeren.

In de eerste plaats wordt in de Nederlandse versie de term "beschikking", die in het huidige artikel 249 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wordt omschreven als "verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht" door het Verdrag van Lissabon vervangen door de term "besluit". Overeenkomstig artikel 288, vierde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is "[e]en besluit [...] verbindend in al haar onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is zij alleen voor hen verbindend."

In de tweede plaats stapt het Verdrag van Lissabon principieel af van de drie-pijlerstructuur van het Unierecht. De nieuwe structuur zal in principe een beroep doen op de traditionele rechtsinstrumenten van het Gemeenschapsrecht, waardoor de instrumenten uit de huidige tweede en derde pijler zullen verdwijnen ⁽¹¹⁷⁾. Het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid blijft evenwel aan specifieke regels en procedures onderworpen ⁽¹¹⁸⁾. Zo zullen wetgevingshandelingen niet kunnen worden vastgesteld ⁽¹¹⁹⁾, waardoor er een beroep zal moeten worden gedaan op "besluiten" die wel

⁽¹¹⁷⁾ Zie respectievelijk artikelen 12 en 34 van het huidige Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽¹¹⁸⁾ Artikel 24, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽¹¹⁹⁾ Artikelen 24, lid 1, tweede alinea, en 31, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

een andere aard en draagwijdte hebben dan deze in de andere beleidsdomeinen van de Europese Unie ⁽¹²⁰⁾.

40. Artikel 9 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen luidt als volgt :

"De rechtsgevolgen van de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die vastgesteld zijn op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens de verdragen ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd zijn."

De verwijzing in het interne recht naar afgeleide Europese regelgeving die dateert van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vormt dan ook geen probleem, voor zover die afgeleide regelgeving nog steeds geldig is.

41. Anders is het echter wanneer in interne bepalingen op algemene wijze wordt verwezen naar beschikkingen of naar instrumenten van de tweede of derde pijler van de Europese Unie. Deze bepalingen zullen moeten worden aangepast vooraleer het Verdrag van Lissabon in werking treedt ⁽¹²¹⁾.

⁽¹²⁰⁾ Artikel 25 e.v. van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽¹²¹⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 2, § 3, van de wet van 5 augustus 2006 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, dat voorziet dat,

"[v]oorlopig en tot aan de omzetting van andere kaderbesluiten van de Raad van de Europese Unie ter toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning, moet, voor de toepassing van deze wet, onder deze termen «rechterlijke beslissing» worden verstaan, «rechterlijke beslissing met als doel de inbeslagneming van een goed»".

Zie bijvoorbeeld ook artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen, dat voorziet dat,

"[n]a afloop van de periode, vermeld in artikel 5, en na ontvangst van de beschikking van de Europese Commissie, leggen de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, en de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, een definitief ontwerp van toewijzingsplan voor de handelsperiode in kwestie, voor aan de Vlaamse Regering".

De Raad van State heeft binnen de toegemeten tijd niet kunnen nagaan of in

Bovendien wordt, om moeilijkheden te voorkomen, aanbevolen ervoor te zorgen dat de verwijzingen, in de wetten en verordeningen die onder de federale overheid ressorteren, naar de Europese Gemeenschappen of de Europese Gemeenschap, wat de handelingen betreft die in de toekomst door de Europese organen zullen worden aangenomen, aldus gelezen moeten worden dat eveneens wordt verwezen naar de Europese Unie en, in voorkomend geval, naar de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

42. Deze preciseringen, die gelet op het beginsel van de wettelijkheid van de strafbare feiten en de straffen, van bijzonder belang zijn in het strafrecht, zouden kunnen worden opgenomen in een wetgeving van algemene aard, toepasselijk op het geheel van de thans geldende regelingen die onder de federale overheid ressorteren.

VI. Formule van ondertekening van het Verdrag en de Slotakte

43. Bij de handtekening die de Eerste Minister en de Minister van Buitenlandse Zaken onder het Verdrag en de Slotakte hebben geplaatst, staat de volgende vermelding:

"Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt."

Die bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap

vigerende bepalingen die onder de federale overheid ressorteren, ook in de Nederlandse lezing sprake is van "beschikkingen".

.../...

uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld ⁽¹²²⁾.

VII. Wijze van indiening van het Verdrag van Lissabon en van de gewijzigde Verdragen

44. Gelet op de ingewikkelde werkwijze volgens welke het Verdrag van Lissabon het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wijzigt, alsmede het opschrift van het laatstgenoemde Verdrag en de nummering van de beide Verdragen, zou het nuttig zijn dat het Parlement, teneinde perfect te zijn ingelicht, beschikt over een geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Hetzelfde geldt voor de wijzigingen die de Protocollen nrs. 1 en 2, gehecht aan het Verdrag van Lissabon, die worden vermeld in de Slotakte, deel 1, II, B, aanbrengen in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en in de Protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

⁽¹²²⁾ Zie het voormelde advies 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie "portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française" (*Parl. St.*, Ver. Franse Gemeenschapscommissie, 1997-1998, nr. 63/1). De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant behoort niet uitdrukkelijk te worden vermeld, aangezien ze slechts beperkte bevoegdheden heeft op internationaal gebied, en ze met name niet bevoegd is om verdragen te sluiten (zie artikel 135 van de Grondwet, artikel 63 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 en artikel 16, § 1, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État, eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, Ph. HANSE,	présidents de chambre, kamervoorzitters,
	P. LIÉNARDY, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État, staatsraden,
	H. COUSY, M. RIGAUX, H. BOSLY, G. KEUTGEN, M. TISON, A. WEYEMBERGH,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mesdames Mevrouwen	A. BECKERS,	greffier, griffier,
Monsieur de Heer	M. FAUCONIER,	greffier assumé, toegevoegd griffier.

Les rapports ont été rédigés par MM. P. GILLIAUX, premier auditeur chef de section, J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur, D. VAN EECKHOUTTE et Mme I. VERHEVEN, auditeurs adjoints.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de MM. J. SMETS et P. VANDERNOOT.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. GILLIAUX, eerste auditeur afdelingshoofd, J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur, D. VAN EECKHOUTTE en Mevr. I. VERHEVEN, adjunct-auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de HH. J. SMETS en P. VANDERNOOT.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

A. BECKERS

R. ANDERSEN