

Rolnummer 7583
Arrest nr. 127/2021 van 30 september 2021

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging en de vordering tot schorsing van de wet van 16 maart 2021 « houdende instemming met het Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU. - Euratom », ingesteld door Raf Verbeke en anderen.

Het Grondwettelijk Hof, beperkte kamer,

samengesteld uit voorzitter L. Lavrysen en de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 mei 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 mei 2021, zijn een beroep tot vernietiging en een vordering tot schorsing van de wet van 16 maart 2021 « houdende instemming met het Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU. - Euratom » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 maart 2021) ingesteld door Raf Verbeke, Theo Mewis, Elias Vlerick, Alexia Van Craeynest, Albert Bernath, Bettina Putzeys, Elisabeth Vander Stichelen, Filip De Bodt, José Garcia Moreno, Marcos Medina Lockhart, Martine Sonck, Mathieu Verhaegen, Mats Felipe Lucia Bayer, Maxime Neys, Patrick Baekelandt, Sarah De Rocker, Simon Clement, Stijn Timmermans, Tanguy Corbillon, Wim Christiaens, Véronique Lorge, de vzw « De Creeser » en de vzw « CODEWES-CADTM », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Merckx, advocaat bij de balie te Leuven.

Op 31 mei 2021 hebben de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman, met toepassing van artikel 71, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, de voorzitter ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof, zitting houdende in beperkte kamer, voor te stellen een arrest te wijzen waarin wordt vastgesteld dat het beroep tot vernietiging en de vordering tot schorsing klaarblijkelijk niet ontvankelijk zijn.

De verzoekende partijen hebben een memorie met verantwoording ingediend.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partijen vragen de vernietiging en de schorsing van de wet van 16 maart 2021 « houdende instemming met het Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU. - Euratom ».

A.2. Tot staving van hun belang verwijzen de verzoekende partijen naar hun hoedanigheid van burger of belangenvereniging. Daarnaast voeren zij aan dat de bestreden wet rechtstreeks raakt aan een aspect van de democratische rechtsstaat dat dermate essentieel is dat het de vrijwaring ervan alle burgers aanbelangt. Verschillende verzoekende partijen beroepen zich eveneens op hun hoedanigheid van vertegenwoordiger, woordvoerder, werknemer of lid van een belangenvereniging of politieke beweging. De achtste verzoekende partij beroept zich op haar belang als gemeenteraadslid van de gemeente Herzele. Ten slotte beroepen de verzoekende partijen zich op hun belang als stemgerechtigde.

A.3. In hun conclusies, opgesteld met toepassing van artikel 71 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, hebben de rechters-verslaggevers geoordeeld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof, zitting houdende in beperkte kamer, voor te stellen een arrest te wijzen waarbij wordt vastgesteld dat het beroep tot vernietiging en de vordering tot schorsing klaarblijkelijk onontvankelijk zijn bij gebrek aan het rechtens vereiste belang.

A.4. In hun memorie met verantwoording stellen de verzoekende partijen dat het niet voldoende is om vast te stellen dat de verzoekende partijen geen belang hebben, maar dat vereist is dat het beroep tot vernietiging klaarblijkelijk niet ontvankelijk is, wat volgens hen niet het geval is. De omvang van de motivering van de conclusies van de rechters-verslaggevers zou aantonen dat het beroep niet manifest onontvankelijk is. Voor het overige herhalen zij de uiteenzetting van hun belang zoals dit werd omschreven in het verzoekschrift, alsook de middelen die zij daarin ontwikkelen.

- B -

B.1. De verzoekende partijen vragen de vernietiging en de schorsing van de wet van 16 maart 2021 « houdende instemming met het Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU. - Euratom ». Die wet strekt ertoe instemming te verlenen met besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 « betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom » (hierna : het besluit (EU, Euratom) 2020/2053). Bij dat besluit worden de voorschriften vastgesteld voor de toekenning van eigen middelen aan de Europese Unie om de financiering van de jaarlijkse begroting van de Unie te waarborgen (artikel 1). Artikel 2 van het besluit heeft betrekking op de categorieën van eigen middelen en op de specifieke methoden voor de berekening daarvan. Bij de eigen middelen van de Europese Unie die in lid 1 vermeld worden, is in de bepaling onder c) sprake van nieuwe eigen middelen waarvan de ontvangsten voortvloeien uit « de toepassing van een uniform afdrachtpercentage op het gewicht van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval dat in elke lidstaat wordt gegenereerd ». Artikel 2, lid 2, van het besluit (EU, Euratom) 2020/2053 bevat een aantal verduidelijkingen met het oog op de toepassing van die regeling. In verband met de terbeschikkingstelling aan de Commissie door de lidstaten van de eigen middelen bedoeld in artikel 2, lid 1, van het besluit (EU, Euratom) 2020/2053, wordt verwezen naar artikel 9, lid 3, van dat besluit. In artikel 3 worden de maxima van de eigen middelen bepaald. Artikel 4 heeft betrekking op het gebruik van op kapitaalmarkten geleende middelen. Artikel 5 heeft betrekking op de « buitengewone en tijdelijke aanvullende middelen ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis ». Bij lid 1 van dat artikel wordt de Commissie gemachtigd om namens de Europese Unie op de kapitaalmarkten tot maximaal 750 miljard euro in prijzen van 2018 te lenen, doch « uitsluitend met het oog op het aanpakken van de gevolgen van de COVID-19-crisis door middel van de verordening van de Raad tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie en de daarin genoemde sectorale wetgeving ». Artikel 6 voorziet in een « buitengewone en tijdelijke

verhoging van de maxima van de eigen middelen ten behoeve van de toewijzing van de voor de bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis benodigde middelen ». Het besluit bevat voorts een bepaling betreffende het universaliteitsbeginsel (artikel 7), het regelt de overdracht van het overschot (artikel 8) en voorziet in nadere regels voor de inning van de eigen middelen en de terbeschikkingstelling daarvan aan de Commissie (artikel 9). Het besluit handelt tot slot over de door de Raad vast te stellen uitvoeringsmaatregelen (artikel 10), voorziet in intrekings- en overgangsbepalingen (artikel 11), bepaalt de nadere regels voor zijn inwerkingtreding (artikel 12) en stelt dat het tot de lidstaten gericht is (artikel 13) (*Parl. St., Kamer, 2020-2021, DOC 55-1792/001, pp. 15-16*).

B.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

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

In hun memorie met verantwoording verwijzen de verzoekende partijen uitdrukkelijk naar het statutair doel van respectievelijk de vzw « De Creeser » en de vzw « CODEWES-CADTM » :

« Opkomen voor de grondwettelijke soevereiniteit en de grondrechten van burgers, ngo's, sociale partners, (sociale) ondernemingen, overheden en moeder aarde.

[...]

- Instellen en ondersteunen van grondrechtentoetsen van wetgeving bij het grondwettelijk Hof, het Europees Hof van Justitie (Luxemburg), en het Europees mensenrechten hof (Straatsburg) en andere rechtbanken »;

en

« De opkomst van een meer rechtvaardige wereld te bevorderen, met respect voor de soevereiniteit van volkeren, sociale rechtvaardigheid, gelijkheid tussen mannen en vrouwen ».

Aangezien die doelstellingen niet kunnen worden onderscheiden van het algemeen belang, wat de verzoekende partijen overigens ook niet aanvoeren in hun memorie met verantwoording, is niet voldaan aan één van de voormelde vereisten. Bijgevolg getuigen die vzw's niet van het vereiste belang.

B.3. De overige verzoekende partijen beroepen zich in de eerste plaats op hun belang als burger of belangenvereniging. Zij vrezen dat de financiële gevolgen van de bestreden wet de bevoegde overheden zullen verhinderen om aan hun grondwettelijke verplichtingen inzake sociale grondrechten, zoals gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, te voldoen. Daarnaast voeren zij aan dat de bestreden wet rechtstreeks raakt aan een aspect van de democratische rechtsstaat dat dermate essentieel is dat de vrijwaring ervan alle burgers aanbelangt.

B.4. Artikel 23 van de Grondwet waarborgt eenieder het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de bevoegde wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Artikel 23 van de Grondwet houdt een *standstill*-verplichting in, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Uit de tekst en de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever niet enkel rechten beoogde te waarborgen, maar ook plichten wilde vooropstellen, uitgaande van de idee dat « het de plicht van de burger is om mee te werken aan de sociale en de economische vooruitgang van de maatschappij waarin hij leeft » (*Parl. St.*, Senaat, BZ 1991-1992, nr. 100-2/4^o, pp. 16-17). Daarom dienen de wetgevers bij het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten, rekening te houden met de « overeenkomstige plichten », zoals verwoord in het tweede lid van artikel 23.

Bij het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten, dienen de wetgevers bovendien rekening te houden met de gevolgen van hun beleid voor de toekomstige generaties.

B.5. Zoals uit het overzicht van de relevante bepalingen blijkt, voorziet het besluit (EU, Euratom) 2020/2053 in voorschriften voor de toekenning van eigen middelen aan de Europese Unie om de financiering van de jaarlijkse begroting van de Unie te waarborgen. Daarbij wordt onder andere voorzien in een uniform afdrachtspercentage op het gewicht van niet-gerecycleerd kunststof verpakkingsafval dat in elke lidstaat wordt gegenereerd. Daarnaast wordt, in het kader van de respons op de economische impact van de COVID-19-crisis, aan de Europese Commissie op uitzonderlijke grond een tijdelijke machtiging verleend om namens de Unie op de kapitaalmarkten leningen aan te gaan tot maximaal 750 miljard euro. Van dat bedrag zou maximaal 360 miljard uitsluitend worden gebruikt voor het verstrekken van leningen en maximaal 390 miljard van de geleende middelen worden gebruikt voor uitgaven, in beide gevallen enkel ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis (overweging 14 en artikel 5).

Door de bestreden wet goed te keuren, heeft de wetgever zijn instemming verleend met de voormelde mechanismen, alsook met de regeling waarin is voorzien inzake de terugbetaling van de op grond van het besluit (EU, Euratom) 2020/2053 aangeane leningen.

Door zijn instemming met het besluit (EU, Euratom) 2020/2053 is de federale wetgever, bij de jaarlijkse goedkeuring van zijn begroting, ertoe gehouden de naleving van de aangeane verbintenissen te bewaken. Die verbintenissen hebben echter geen onmiddellijke betrekking op de inhoudelijke keuzes die de verschillende overheden, binnen de hun toegewezen beleidsdomeinen, vermogen te maken.

B.6. De mogelijke financiële gevolgen van de voormelde verbintenissen volstaan niet om een voldoende geïndividualiseerd verband aan te tonen tussen de persoonlijke situatie van de verzoekende partijen en de bepalingen die zij bestrijden. De individuele situatie of het statutair doel van de verzoekende partijen kan bijgevolg niet rechtstreeks en ongunstig door de bestreden bepalingen worden geraakt. Dat zou pas het geval zijn wanneer een wetgever of een andere bevoegde overheid een maatregel zou nemen die afbreuk zou doen aan de rechten en waarborgen die zij genieten of waarvan zij de behartiging nastreven.

B.7. Dezelfde conclusie geldt ten aanzien van de verzoekende partijen die zich beroepen op hun belang als vertegenwoordiger, woordvoerder, werknemer of lid van een belangenvereniging of politieke beweging. Zonder dat hun vertegenwoordigingsbevoegdheid moet worden onderzocht, staat immers vast dat zij slechts rechtstreeks en ongunstig zouden kunnen worden geraakt door concrete maatregelen die de wetgever zou nemen in het kader van de verwezenlijking van de aangegeve verbintenissen.

B.8. De achtste verzoekende partij beroept zich op haar belang als gemeenteraadslid van de gemeente Herzele.

Een gemeenteraadslid doet niet, in die enkele hoedanigheid, blijken van het vereiste belang om voor het Hof op te treden. Dit sluit niet uit dat een gemeenteraadslid zich op een functioneel belang beroept wanneer de bestreden bepalingen zouden raken aan prerogatieven die eigen zijn aan de individuele uitoefening van zijn mandaat. Uit geen enkel gegeven blijkt evenwel dat de bestreden bepalingen aan dergelijke prerogatieven raken.

B.9. Ten slotte beroepen de verzoekende partijen zich op hun belang als stemgerechtigde. De bestreden wet zou de greep van de verkozen vertegenwoordigende organen op het begrotingsbeleid verminderen en bijgevolg ook de invloed van de kiezers van die vertegenwoordigende organen.

De bestreden bepalingen raken niet rechtstreeks aan het kiesrecht van de verzoekende partijen. Bovendien verschilt het belang dat een burger of een kiezer heeft om door de krachtens de Grondwet bevoegde overheid te worden bestuurd, niet van het belang dat iedere persoon erbij heeft dat de wet in alle aangelegenheden in acht wordt genomen.

Het Hof dient evenwel na te gaan of de bestreden bepalingen rechtstreeks raken aan een ander aspect van de democratische rechtsstaat dat dermate essentieel is dat de vrijwaring ervan alle burgers aanbelangt.

B.10. Artikel 174 van de Grondwet bepaalt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers elk jaar de begroting goedkeurt.

In de begroting worden de ontvangsten en de uitgaven voor het komende jaar geraamd en wordt voor dat jaar de machtiging verleend om die ontvangsten en uitgaven te verwezenlijken overeenkomstig de wetten en besluiten die van kracht zijn.

Een wet houdende de algemene uitgavenbegroting voor een bepaald begrotingsjaar is een wetskrachtige regel waarbij een democratisch verkozen wetgevende vergadering, die daartoe exclusief bevoegd is, bepaalt wat het maximumbedrag is dat het uitvoerende orgaan per begrotingsartikel mag uitgeven. Het komt derhalve aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toe om de begrotingsbevoegdheid uit te oefenen.

Bij het bepalen van zijn beleid in sociaaleconomische aangelegenheden, inzonderheid inzake begroting en schuldbeheer, beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Het komt de democratisch verkozen wetgevende vergadering niet enkel toe jaarlijks de begroting goed te keuren, zij is ook bij uitstek bevoegd de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn vast te stellen. Zij vermag die verbintenissen in samenspraak aan te gaan, met name door instemming te verlenen met een besluit houdende de bepalingen die van toepassing zijn op het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie. Die werkwijze kan inzonderheid aangewezen zijn wanneer de betrokken Staten een gezamenlijke munt hebben (artikel 3, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie) en een gecoördineerd economisch beleid voeren, steunend op het beginsel van gezonde overheidsfinanciën en monetaire condities (artikel 119 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) en het vermijden van buitensporige overheidstekorten (artikel 126, lid 1, van het laatstgenoemde Verdrag).

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

B.11. Het besluit (EU, Euratom) 2020/2053 voorziet weliswaar in nieuwe financiële verplichtingen van de lidstaten ten aanzien van de Europese Unie, maar laat de concrete invulling en goedkeuring van de begroting geheel over aan de nationale parlementen. Het doet

bijgevolg geen afbreuk aan de waarborgen waarin artikel 174 van de Grondwet voorziet. De exclusieve bevoegdheid van de parlementen staat immers niet gelijk aan een onbeperkte bevoegdheid. Zij dienen niet alleen rekening te houden met de economische context, doch eveneens met de hogere rechtsnormen en met de aangegane verbintenissen, zowel op het internrechtelijke als op het internationaalrechtelijke vlak. De jaarlijkse goedkeuring van de begroting verhindert de parlementen niet om verbintenissen voor meerdere jaren aan te gaan voor zover die verbintenissen jaarlijks in de raming en machtiging worden verrekend.

B.12. De verzoekende partijen voeren eveneens aan dat het besluit (EU, Euratom) 2020/2053 aan de Europese Commissie de bevoegdheid overdraagt om de noodzakelijke regelingen te treffen voor het beheer van de transacties tot het opnemen van de leningen (artikel 5, lid 3).

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

B.13. Het besluit (EU, Euratom) 2020/2053 draagt weliswaar aan de Europese Commissie op om de noodzakelijke regelingen te treffen voor het beheer van de transacties tot het opnemen van de leningen. Dit doet echter geen afbreuk aan de keuzevrijheid van de wetgever inzake de wijze waarop hij gebruik zou maken van de mogelijkheden die deze leningen creëren, noch aan de keuzevrijheid inzake de wijze waarop hij eventuele daaruit volgende financiële verplichtingen inpast in de begroting.

B.14. Uit geen enkel door de verzoekende partijen aangevoerd argument blijkt dat de bestreden bepalingen rechtstreeks raken aan een aspect van de democratische rechtsstaat dat dermate essentieel is dat de vrijwaring ervan alle burgers aanbelangt.

B.15. Uit hetgeen voorafgaat, volgt klaarblijkelijk dat geen van de verzoekende partijen doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging van de bestreden wetskrachtige norm te vorderen. Bijgevolg doen zij evenmin blijken van het vereiste belang om de schorsing van die norm te vorderen.

In tegenstelling tot wat de 23 verzoekende partijen aanvoeren in hun memorie met verantwoording naar aanleiding van de conclusies van de rechters-verslaggevers, kan tot slot niet uit de omvang van het onderzoek van het belang van al die verzoekende partijen worden afgeleid dat er geen toepassing kan worden gemaakt van artikel 71 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

B.16. Het beroep tot vernietiging en de vordering tot schorsing zijn klaarblijkelijk niet ontvankelijk wegens ontstentenis van het vereiste belang.

Om die redenen,

het Hof, beperkte kamer,

met eenparigheid van stemmen uitspraak doende,

verwerpt het beroep tot vernietiging en de vordering tot schorsing.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 30 september 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen