



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 60.053/VR/V  
van 26 september 2016

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest  
'houdende instemming met de Overeenkomst die is aangenomen  
op de 21<sup>ste</sup> Conferentie van Partijen bij het Raamverdrag van de  
Verenigde Naties inzake klimaatverandering, gedaan te Parijs op  
12 december 2015'

Op 24 augustus 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,<sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de Overeenkomst die is aangenomen op de 21<sup>ste</sup> Conferentie van Partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, gedaan te Parijs op 12 december 2015’.

Het voorontwerp is door de verenigde vakantiekamers onderzocht op 13 september 2016. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 september 2016.

\*

---

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

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

### ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met de Overeenkomst die is aangenomen op de 21<sup>ste</sup> Conferentie van Partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, gedaan te Parijs op 12 december 2015.

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de aanneming van het voorliggende ontwerp het volgende bepaald:

“De Overeenkomst is een gemengd verdrag. Het gemengd karakter (federaal/gewesten) ervan werd via schriftelijke procedure op 22 oktober 2015 vastgesteld door de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), een hulporgaan van de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB). De WGV bevestigde op 11 februari 2016 het gemengd karakter van de Overeenkomst, hetgeen impliceert dat alle betrokken overheden (federaal/gewesten) de Overeenkomst eerst moeten goedkeuren alvorens België tot bekrachtiging kan overgaan”.

In het dossier wordt geen gewag gemaakt van het feit dat de Overeenkomst van Parijs eveneens een gemengd verdrag zou kunnen zijn voor de bevoegdheden die krachtens de Grondwet en krachtens de bijzondere wetten en de gewone wet tot hervorming der instellingen toekomen aan de gemeenschappen.

De Overeenkomst van Parijs bevat evenwel bepalingen die inzonderheid betrekking hebben op de uitwisseling van ervaringen en “geleerde lessen”, met inbegrip van die welke betrekking hebben op wetenschap (artikel 7, lid 7, a)), op de verbetering van de wetenschappelijke kennis over klimaatverandering waaronder onderzoek op een wijze die de klimaatdiensten op de hoogte houdt en de besluitvorming ondersteunt (artikel 7, lid 7, c)), op de gemeenschappelijke aanpak onderzoek en ontwikkeling (artikel 10, lid 5), alsook op onderwijs (artikel 11, lid 1, en artikel 12).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vergelijk met de artikelen 4, lid 1, inzonderheid g), h) en i), en 6 van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, en de bijlagen I en II, gedaan te New York op 9 mei 1992, waarmee de Duitstalige Gemeenschap heeft ingestemd bij decreet van 15 juni 1994, de Franse Gemeenschap bij decreet van 27 maart 1995 (wat betreft de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap die verband houden met het Raamverdrag, zie *Parl.St.* Fr.Parl. 1994-95, 209, nr. 1, 3), en de Vlaamse Gemeenschap bij decreet van 19 april 1995; zie eveneens advies 47.098/VR, d.d. 13 oktober 2009 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het Vlaams decreet van 2 juli 2010 ‘houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen in Monaco op 14 april 2005’, welk decreet betrekking heeft op gemeenschaps- en gewestaangelegenheden (*Parl.St.* Vl.Parl. 2009-10, 366, nr. 1, 25-26), naar welk advies

Voor zover die bepalingen van de Overeenkomst verband houden met aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ressorteren, moet de Overeenkomst eveneens ter instemming worden voorgelegd aan de parlementen van de Gemeenschappen.<sup>2</sup>

2. Artikel 23 van de Overeenkomst bepaalt het volgende:

“De bepalingen van artikel 16 van het Verdrag, inzake de aanneming en wijziging van bijlagen bij het Verdrag, zijn van overeenkomstige toepassing op deze Overeenkomst.”

Artikel 16 van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, aangenomen te New York op 9 mei 1992, waarnaar verwezen wordt in artikel 23 van de Overeenkomst,<sup>3</sup> huldigt een vereenvoudigde procedure voor het aannemen en in werking treden van de bijlagen bij het Verdrag, alsook van de wijzigingen van die bijlagen.

Krachtens die vereenvoudigde procedure beschikken de partijen, in het kader van de aanneming en de inwerkingtreding van die bijlagen of wijzigingen, over een termijn van 6 maanden, vanaf de datum waarop de Depositaris mededeelt dat een bijlage of een wijziging is aangenomen, om de Depositaris ervan in kennis te stellen dat zij de bijlage of de wijziging niet aanvaarden. Bij ontstentenis van een kennisgeving in die zin zal de bijlage of de wijziging na afloop van die periode van zes maanden in werking treden ten aanzien van de partij in kwestie.

Om ervoor te zorgen dat deze vereenvoudigde procedure inzake aanneming en inwerkingtreding verenigbaar zou zijn met hetgeen bepaald wordt in artikel 167, § 3, van de Grondwet en in artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zou moeten worden voorzien in een interne regeling houdende een versnelde instemmingsprocedure.

In dat verband kan de steller van het voorontwerp *mutatis mutandis* voortbouwen op de procedure vastgelegd in de artikelen 2 en 3 van het decreet van het Vlaams Gewest van 6 maart 2015 ‘houdende instemming met het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010, alsmede met zijn bijlage’.

---

verwezen wordt in advies 50.880/4, d.d. 6 februari 2012 over een voorontwerp van decreet ‘portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l’exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, au Protocole modifiant la Convention relative à l’Organisation Hydrographique Internationale, adopté à Monaco, le 14 avril 2005’. Het gemengd karakter van dat protocol (federale overheid/gewesten/gemeenschappen) is overigens bevestigd door de Werkgroep “gemengde verdragen” (*Parl.St.* Kamer 2014-15, 54-1039/001, 13).

<sup>2</sup> De instemming van alle betrokken parlementaire vergaderingen vormt een voorafgaand vereiste voor de ratificatie van de Overeenkomst door België. Artikel 12 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’ bepaalt immers het volgende: “Zodra de instemming in alle betrokken parlementaire assemblees werd bekomen zal de Minister van Buitenlandse Zaken de bekrachtigings- of toetredingsoorkonde van België opmaken en voorleggen aan de ondertekening van de Koning. Ook de kennisgevingen over de beëindiging van de interne procedures worden door de Minister van Buitenlandse Zaken opgesteld en ter bestemming geleid.”

<sup>3</sup> Zie artikel 1, a), van de Overeenkomst.

Het ontworpen decreet moet in het licht van die opmerking worden herzien.

3. Aan de wetgevende vergadering moet de verdragstekst worden voorgelegd in de taal of in de talen die in die wetgevende vergadering worden gebruikt, en moet daarnaast ook een authentieke taalversie worden voorgelegd die bij interpretatieproblemen doorslaggevend is.<sup>4</sup>

Bij de adviesaanvraag is een authentieke, Engelse versie van de Overeenkomst gevoegd, samen met een Nederlandse vertaling. Luidens de memorie van toelichting bij het ontwerp vertoont de Nederlandse vertaling markante verschillen met de Franse en Engelse versie, die authentieke versies zijn binnen het Raamverdrag. De stellers van het ontwerp dienen de Nederlandse vertaling aan te passen zodat deze verschillen worden weggewerkt.

4. De procedure die in punt 2 is beschreven, doet in het geheel geen afbreuk aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, om de betrokken bijlagen en wijzigingen bekend te maken in het *Belgisch Staatsblad* opdat ze bindend worden in het interne recht.

Krachtens artikel 190 van de Grondwet is alleen de wetgever bevoegd om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen bekendgemaakt moeten worden opdat ze verbindend zijn. Artikel 56 van de bijzondere wet van 8 januari 1980 bepaalt dat decreten verbindend zijn de tiende dag na die van hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, tenzij zij een andere termijn bepalen. Volgens het Hof van Cassatie is die bepaling van de Grondwet van overeenkomstige toepassing op internationale akten, zodat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt.<sup>5</sup>

De toekomstige bijlagen en wijzigingen waarover het in dezen gaat, behoren bijgevolg bekendgemaakt te worden in het *Belgisch Staatsblad*. Dat geldt uiteraard ook voor de Overeenkomst waarmee men instemming wil verlenen, alsook voor de bijlagen. Niets staat er evenwel aan in de weg dat bijvoorbeeld de federale overheid deze taak op zich neemt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Pierre LIÉNARDY

---

<sup>4</sup> Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 209, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>5</sup> Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr.Cass.* 1980-81, 808, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.