



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.721/VR
van 13 juni 2019

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van
[7 september 2019] tussen de Federale Staat, het Vlaamse
Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke
Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van
het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende
grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter
bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau,
met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999,
zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève’

Op 19 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van zestig dagen, verlengd tot vijfenzeventig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [7 september 2019] tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 6 juni 2019. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, Bernard BLERO, Wouter PAS en Wanda VOGEL, staatsraden, Wim GEURTS, griffier en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT en Kristine BAMS, eerste auditeurs-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juni 2019.

*

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

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt de instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève’.

Het samenwerkingsakkoord waarmee de decreetgever wil instemmen strekt ertoe de inspanningen voor het bereiken van de doelstellingen opgenomen in bijlage II bij het protocol (artikel 2 van het samenwerkingsakkoord) over de partijen te verdelen.

VORMVEREISTEN

3. Het advies van de Inspectie van Financiën dateert van 19 april 2016 en het begrotingsakkoord van 17 mei 2016.

De Inspectie van Financiën moet haar advies geven en de minister van begroting moet zijn akkoord geven in het licht van de begrotingstoestand van het ogenblik. Opdat dit advies en dat akkoord relevant zouden zijn, moet de tijd die verstrijkt tussen het advies en het akkoord, enerzijds, en de beslissing, anderzijds, in principe kort zijn. Een advies en een begrotingsakkoord kunnen moeilijk in aanmerking genomen worden als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing, als de budgettaire omstandigheden waarvan is uitgegaan door de Inspectie van Financiën en de minister van begroting gewijzigd kunnen zijn.

Indien de budgettaire context is gewijzigd, en rekening houdende met het gegeven dat in principe dient gesteund te worden op een actueel advies van de Inspectie van Financiën en een actueel begrotingsakkoord, dienen een nieuw advies en een nieuw akkoord te worden gevraagd.

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

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 2

4. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het de verdeling betreft van de inspanningen over de partijen voor het bereiken van de doelstellingen opgenomen in bijlage II bij het protocol.

Artikel 1, 1°, van het samenwerkingsakkoord omschrijft het protocol als “het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu zoals geamendeerd op 4 mei 2012”.

Uit de preambule bij het samenwerkingsakkoord blijkt dat het Uitvoerend Orgaan van het op 13 november 1979 opgemaakte verdrag ‘betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand’ (LRTAP-verdrag) op 4 mei 2012 een akkoord heeft bereikt over de amendering van het protocol van Göteborg middels de beslissingen 2012/1 en 2012/2.

Gevraagd krachtens welke handelingen en op grond van welke procedure (in voorkomend geval, via anticipatieve bekrachtigingsbepalingen voor de wijzigingen van bijlage II van het Protocol) deze beslissingen gelden voor de vier partijen bij het samenwerkingsakkoord, antwoordde de gemachtigde:

“De Werkgroep Gemengde Verdragen heeft het gemengd karakter van het protocol van Göteborg op 22 september 1999 vastgesteld, van de amenderingen op 25 februari 2014. Hieruit volgt dat de amenderingen zowel voor de gewesten als voor de federale overheid verbintenissen inhouden.

Voor het VG:

Decreet van 7 mei 2004 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999. BS 13 juli 2004 (art. 2)

Voor het BHG

Ordonnantie van 12 juli 2007 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999. BS 27 juli 2007 (art. 2)

Voor de federale overheid

Wet van 1 mei 2006 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, gedaan te Göteborg op 30 november 1999. BS 30 november 2007 (art. 2)

Het Waalse Gewest heeft met het GP ingestemd middels het Decreet van 25 maart 2004 houdende instemming met het Protocol van het Verdrag van 1979 over de grensoverschrijdende luchtverontreiniging ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon in de omgevingslucht, gedaan te Göteborg op 30 november 1999, BS 7 april 2004. Dit besluit bevat geen artikel waarmee anticipatieve instemming wordt verleend. De vraag

waar of dit in een ander juridisch instrument te vinden is, werd gesteld aan de collega's van het Waalse Gewest, maar hier werd door ons nog geen antwoord op ontvangen.”

Gelet op het antwoord van de gemachtigde, waaruit blijkt dat het Waalse decreet van 25 maart 2004 geen artikel bevat waarmee anticipatieve instemming wordt verleend met de amendementen aangenomen overeenkomstig artikel 13 van het Protocol bij het Verdrag van 1979, dient er over te worden gewaakt dat alle partijen bij dit samenwerkingsakkoord gebonden zijn door de beslissingen waaraan het voorliggende samenwerkingsakkoord invulling verleent.

5. Op de vraag of de beslissingen 2012/1 en 2012/2 werden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“De beslissingen zijn nog niet bekend gemaakt in het Staatsblad. Voor beslissing 2012/2 kan dit pas gebeuren nadat de ratificatieprocedure van het geamendeerde protocol is doorlopen, wat nog niet het geval is. Beslissing 2012/1 werd evenmin gepubliceerd. Voor beslissingen zoals 2012/1, die geen ratificatie door de partijen behoeven, is binnen de CCIM-stuurgroep Atmosfeer een aanpak afgesproken die ervoor moet zorgen dat deze beslissingen in de toekomst tijdig in het Staatsblad worden gepubliceerd, zoals gevraagd door de Raad. Uit het verslag van de vergadering van 6 februari 2017:

In de 3 adviezen van de raad van State (die ter informatie worden meegestuurd met het verslag) komen 3 elementen aan bod die ook voor de andere overheden van belang zijn:

- Verplichting om voor de bijlagen waarvoor een versnelde amenderingsprocedure geldt de wijzigingen bekend te maken in het Belgisch staatsblad. Dit is een exclusieve bevoegdheid voor de federale overheid. Er wordt afgesproken dat dit in de toekomst zal gemeld worden aan de Kanselarij door de Belgische LRTAP-piloot.”

Er dient over te worden gewaakt dat voornoemde beslissingen daadwerkelijk in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

6. In het opschrift alsook in artikel 2 van het voorontwerp van decreet dient de datum te worden ingevuld waarop het samenwerkingsakkoord werd gesloten, zijnde 7 september 2018.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME