



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.480/VR
van 27 januari 2017

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met de wijzigingen aan het Protocol ter
bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau,
met bijlagen, bij het Verdrag van 1979 betreffende
grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand,
gedaan op 4 mei 2012 te Genève’

Op 17 november 2016 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,¹ een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de wijzigingen aan het Protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 4 mei 2012 te Genève’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 19 januari 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, Michel TISON, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren en Wim GEURTS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 januari 2017.

*

¹ 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 rechtsgrond², 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 strekt ertoe instemming te verlenen met de wijzigingen aan het Protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, met bijlagen, bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 4 mei 2012 te Genève (hierna: gewijzigd Göteborg Protocol) (artikel 2 van het ontwerp). Op de vergadering van het Uitvoerend Orgaan van 30 april tot 4 mei 2012 werden twee beslissingen aangenomen voor de amendering van het Göteborg Protocol. Deze beslissingen 2012/1 en 2012/2 zijn het voorwerp van de voorliggende instemming.

Het ontwerp strekt er tevens toe om voorafgaande instemming te verlenen met wijzigingen aan bijlage II van het gewijzigd Göteborg Protocol, die met toepassing van artikel 13, lid 5, worden aangenomen (artikel 3), alsook met wijzigingen aan de bijlagen I en III van het gewijzigd Göteborg Protocol, die met toepassing van artikel 13*bis*, lid 4, worden aangenomen (artikel 4), en met wijzigingen aan de bijlagen IV tot en met XI van het gewijzigd Göteborg Protocol, die met toepassing van artikel 13*bis*, lid 7, worden aangenomen (artikel 5).

3. In de memorie van toelichting (A. Algemene toelichting) wordt met betrekking tot de goedkeuring van het voorliggende ontwerp van decreet bepaald dat het gemengde karakter van het Göteborg Protocol (federale overheid/Gewesten) werd vastgesteld in de Werkgroep Gemengde Verdragen van 22 september 2000, en van de wijzigingen aan het Protocol in de Werkgroep Gemengde Verdragen van 25 februari 2014.

Hiermee kan worden ingestemd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP

4. De artikelen 3 tot 5 van het ontwerp van instemmingsdecreet voorzien voor de wijzigingen van de bijlage II, respectievelijk van de bijlagen I en III, en van de bijlagen IV tot XI van het gewijzigd Göteborg Protocol in een voorafgaande instemmingsprocedure.

² Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met de hogere rechtsnormen verstaan.

Deze procedure doet in het geheel geen afbreuk aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 55 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) om die 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. Krachtens artikel 55 BWHI worden de decreten na hun afkondiging in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt, terwijl artikel 56 BWHI bepaalt dat de decreten verbindend zijn de tiende dag na die van deze bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen. Volgens het Hof van Cassatie is die grondwetsbepaling van overeenkomstige toepassing op internationale akten, zodat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt.³

De toekomstige wijzigingen aan de bijlagen waarover het in dit geval gaat, behoren bijgevolg bekendgemaakt te worden in het *Belgisch Staatsblad*. Niets staat eraan in de weg dat bijvoorbeeld de federale overheid deze taak op zich neemt.

5. De memorie van toelichting (B. Toelichting bij de artikelen) vermeldt dat de amenderingen aan bijlage I middels beslissing 2012/1 al van kracht zijn (en geen ratificatie meer behoeven), maar “voor de volledigheid mee [worden] opgenomen in het voorliggende ratificatie-instrument”.

Aangezien het Vlaams Parlement reeds voorafgaand instemming heeft verleend aan de wijzigingen van bijlage I, aangenomen bij beslissing 2012/1 van het Uitvoerend Orgaan – met toepassing van artikel 2, tweede lid, van het 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 te Göteborg op 30 november 1999’ – is de voorliggende (tweede) instemming met deze wijzigingen inderdaad overbodig.

Het verdient aanbeveling, ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer, de instemming met deze wijzigingen uit het ontwerp van instemmingsdecreet weg te laten. Zoals in de opmerking *sub* 4 eraan wordt herinnerd, houdt het gegeven dat met die wijzigingen op een stilzwijgende wijze is ingestemd door het Vlaams Parlement evenwel geen afwijking in van de verplichting om die wijzigingen in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking zouden hebben in het interne recht.

6. Artikel 4, tweede en derde lid, van het ontwerp bevat de procedure waarbij het Vlaams Parlement in de mogelijkheid wordt gesteld om zich te verzetten tegen wijzigingen van de bijlagen I en III, die met toepassing van artikel 13*bis*, lid 4, van dat gewijzigd Protocol worden aangenomen. Binnen een termijn van twee maanden meldt de Vlaamse Regering elke wijziging

³ Cass. 11 december 1953, *Arr. Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-81, 808, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

aan de bijlagen I of III aan het Vlaams Parlement, dat zich eveneens binnen een termijn van twee maanden kan verzetten tegen die wijziging.

Het gewijzigd Göteborg Protocol stelt evenwel in artikel 13*bis*, lid 5, een termijn van 90 dagen vast waarbinnen verzet kan worden gedaan. Zoals bevestigd door de gemachtigde is de in artikel 4 ontworpen procedure met een termijn van twee maal twee maanden bijgevolg niet nuttig, en dienen deze termijnen te worden teruggebracht naar telkenmale één maand.

7. De artikelen 3 tot 5 van het ontwerp bevatten een procedure van voorafgaande instemming met wijzigingen van bijlagen van het gewijzigd Göteborg Protocol, terwijl ook artikel 2, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004 een dergelijke voorafgaande instemmingsprocedure bevat, evenwel, in tegenstelling tot de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp, zonder nadere omschrijving van een verzetsmogelijkheid. Het naast elkaar blijven bestaan van het aangehaalde artikel 2, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004 en voornoemde ontworpen bepalingen kan voor verwarring zorgen.

Op de vraag (gesteld in een gelijkaardig dossier⁴) of betreffende bepaling van het oorspronkelijk instemmingsdecreet niet moet worden opgeheven, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het artikel uit het decreet voor instemming met het oorspronkelijke protocol mag niet worden opgeheven. Enerzijds omdat het geamendeerde protocol pas in werking treedt wanneer voldoende partijen dit geratificeerd hebben, wat tot op heden niet het geval is (voor geen van de 3 geamendeerde protocollen), zodat het oorspronkelijke protocol van kracht blijft en anderzijds omdat, zelfs wanneer het geamendeerde protocol in werking is getreden, het oorspronkelijke protocol van kracht blijft voor partijen die het geamendeerde protocol niet geratificeerd hebben, maar ook voor partijen die dat wel gedaan hebben, voor wat betreft hun verplichtingen t.o.v. partijen die de amendering nog niet hebben geratificeerd.”

De instemming is een akte van hoog politiek en juridisch toezicht van het parlement op de regering betreffende haar verdragssluitende bevoegdheid. De instemming is geen normatieve rechtshandeling en heeft op zich geen rechtsscheppende kracht. Het ontstaan van de verbintenissen ten aanzien van de andere verdragspartijen is in principe geregeld in het verdrag zelf.⁵ Aangezien de instemming bijgevolg onmiddellijk is uitgewerkt, is er, in tegenstelling tot wat de gemachtigde stelt, geen beletsel om artikel 2, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004 op te heffen. Mochten de indieners van het ontwerp daar toch niet voor kiezen, dienen zij minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken dat, vanaf de inwerkingtreding van het voorliggend decreet, de procedure als omschreven in de artikelen 3 tot 5 ervan van toepassing is.

⁴ Zie advies 60.478/VR over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de wijzigingen aan het Protocol inzake persistente organische verontreinigende stoffen, met bijlagen, bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 18 december 2009 te Genève’.

⁵ L. VAN LOOY, “Parlementaire instemming met eenvoudige verdragswijzigingen: meer dan een verplicht nummer?”, *TvW* 2010, afl. 4, 283-298, nr. 9.

8. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier is enkel een onvolledige Nederlandse vertaling opgenomen van de amendementen die om instemming aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd. Teneinde de leden van het Parlement volledig voor te lichten over de juiste draagwijdte van deze amenderingen, dient de volledige Nederlandse vertaling bij het ontwerp te worden gevoegd, en is het tevens raadzaam ook de Franse en/of de Engelse authentieke versie ervan bij het ontwerp te voegen.⁶

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁶ Alsook een link te vermelden naar de digitale vindplaats van de geconsolideerde authentieke versie en een geconsolideerde Nederlandse vertaling.