

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.374/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 februari 2007 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, opgesteld in Kiev op 21 mei 2003", heeft op 13 maart 2007 het volgende advies gegeven:

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het Vlaams Parlement te laten instemmen met het Protocol bij het Verdrag van 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, opgemaakt in Kiev op 21 mei 2003.

2. Artikel 20, leden 1 tot 7, van het protocol voorziet in een procedure om in het protocol wijzigingen aan te brengen. De wijzigingen worden onderzocht tijdens een vergadering van de verdragsluitende partijen en worden ofwel bij consensus, ofwel met een meerderheid van drie vierden van de stemmen van de partijen die aanwezig zijn en hun stem uitbrengen op de vergadering, aangenomen. De wijzigingen van het protocol, die geen betrekking hebben op een bijlage, kunnen voor een partij niet eerder in werking treden dan nadat ze die wijzigingen heeft geratificeerd, aanvaard of goedgekeurd. Wat dit laatste punt betreft, wijkt het protocol niet af van de regels die van toepassing zijn op de inwerkingtreding van een verdrag.

Artikel 20, leden 8 en 9, voorziet in een bijzondere procedure voor de goedkeuring van de wijzigingen van de bijlagen bij het protocol. Deze wijzigingen worden op dezelfde wijze goedgekeurd als de wijzigingen van het protocol zelf. De partijen die de wijziging niet aanvaarden, beschikken over een termijn van twaalf maanden vanaf de datum van de mededeling ervan, om te verklaren dat ze zich door deze wijziging niet gebonden achten. Na verloop van de termijn van twaalf maanden wordt een wijziging van een bijlage van kracht voor de partijen die geen kennisgeving hebben ingediend waarin ze aangeven dat ze de wijziging niet kunnen aanvaarden, behoudens wanneer meer dan een derde van de staten die ten tijde van de goedkeuring van de wijziging partij waren, een dergelijke kennisgeving heeft ingediend,

Wat de wijziging van bijlagen betreft, kan het Vlaamse Gewest dus gebonden zijn zonder dat het Vlaams Parlement er zijn instemming mee heeft betuigd. Hieruit volgt dat het Parlement vooraf zijn instemming moet betuigen met eventuele latere wijzigingen van de bijlagen.

2.1. Er kan worden aangenomen dat het Vlaams Parlement, onder bepaalde voorwaarden, zijn voorafgaande instemming kan betuigen met een verdrag of een wijziging ervan. De Raad van State heeft dienaangaande op het volgende gewezen in zijn advies 37.954/AV-37.970/AV-37.977/AV-37.978/AV ⁽¹⁾:

"Zowel het Hof van Cassatie ⁽²⁾ als de afdeling wetgeving van de Raad van State ⁽³⁾ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen

⁽¹⁾ Advies 37.954/AV-37.970/AV-37.977/AV-37.978/AV van 15 februari 2005 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2004-2005, nr. 358/1, p. 43-77), een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 23 juni 2005 "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.*, Ver. Verg. Gem. Gem. Comm., 2004-2005, nr. B-30/1, p. 11-33), een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 juni 2005 "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.*, Br. H. Parl., 2004-2005, nr. A-128/1, p. 11-33), en een voorontwerp van 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. 3-1091/1, p. 526-546); zie ook advies 39.256/4 van 16 november 2005 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 24 september 2006 "houdende instemming met het Akkoord tussen de Lidstaten van de Europese Unie betreffende de status van de militairen en leden van het burgerpersoneel die bij de instellingen van de Europese Unie gedetacheerd zijn, van de hoofdkwartieren en de strijdkrachten die ter beschikking van de Europese Unie kunnen worden gesteld in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de opdrachten bedoeld in artikel 17, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en van de militairen en leden van het burgerpersoneel van de Lidstaten die aan de Europese Unie beschikbaar zijn gesteld om in dit kader op te treden (EU-SOFA), gedaan te Brussel op 17 november 2003" (*Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 3-1693/1, p. 23-33).

⁽²⁾ Voetnoot 35 uit het geciteerde advies: 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.

⁽³⁾ Voetnoot 36 uit het geciteerde advies: zie o.m. advies nr. 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

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: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen ⁽⁴⁾ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."

In casu hebben de bijlagen betrekking op de lijst van activiteiten waarop het protocol van toepassing is (bijlage I), de lijst van de desbetreffende verontreinigende stoffen (bijlage II), de lijst van verwijderingshandelingen en terugwinningshandelingen (bijlage III), alsook op de arbitrage (bijlage IV) en worden in artikel 20 de procedureregels vastgelegd volgens welke de wijzigingen van die bijlagen voorgesteld en aangenomen kunnen worden. Gelet hierop kan het Vlaams Parlement verzocht worden zijn voorafgaande instemming te verlenen met die latere wijzigingen.

Overeenkomstig de hiervoor in herinnering gebrachte beginselen dient de wetgever evenwel uitdrukkelijk te bepalen dat hij instemt met die wijzigingen en moet de ontworpen tekst dienovereenkomstig worden aangevuld ⁽⁵⁾.

2.2. Het voorgaande neemt niet weg dat, met toepassing van artikel 20 van het protocol, wijzigingen in de bijlagen bij dat protocol aangenomen kunnen worden waarmee het Vlaams Parlement in voorkomend geval niet kan instemmen.

Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

⁽⁴⁾ Voetnoot 37 uit het geciteerde advies: zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

⁽⁵⁾ Zie, voor een soortgelijke opmerking, advies 33.251/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van 7 november 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, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998" (*Parl. St.*, Br. H. Parl. 2001-2002, nr. A-318/1, p. 9-11); zie eveneens advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat geleid heeft tot 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, p. 48-50).

Om het Parlement de mogelijkheid te bieden de Regering ervan in kennis te stellen dat het niet instemt met een bepaalde wijziging, dient het voorontwerp te worden aangevuld met een bepaling die voorziet in de verplichting voor de Regering om elke door een vergadering van de verdragsluitende partijen goedgekeurde wijziging van de bijlagen binnen een bepaalde termijn aan het Parlement mee te delen ⁽⁶⁾.

2.3. Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt willen ze verbindend zijn. Volgens het Hof van Cassatie is die grondwetsbepaling naar analogie toepasselijk op internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat bepaalde verdragen niet aan particulieren konden worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het Belgisch Staatsblad waren bekendgemaakt.

De voorafgaande instemming met wijzigingen van de bijlagen, die zou voortvloeien uit het ontworpen decreet, levert geen afwijking op van de verplichting, die volgt uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, te weten dat die wijzigingen in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt willen ze aan particulieren kunnen worden tegengeworpen ⁽⁷⁾.

3. Bij de voorliggende adviesaanvraag is de Nederlandse vertaling van het protocol gevoegd zoals dat is vastgelegd bij het besluit (EG) nr. 2006/61 van de Raad van de Europese Unie van 2 december 2005 inzake de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, van het VN-ECE-protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen.

⁽⁶⁾ Indien het Parlement een wijziging van een bijlage niet goedkeurt, is de Regering verplicht zich namens het Vlaamse Gewest te verzetten tegen die wijziging. Zie de voornoemde adviezen 33.251/3 en 33.510/3.

⁽⁷⁾ Advies 38.759/2/V van 28 juli 2005 over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Algemene Samenwerkingsovereenkomst tussen het Koninkrijk België en de Democratische Volksrepubliek Laos, ondertekend te Brussel op 29 mei 2002" (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 3-1366/1, p. 18-21); zie ook het voornoemde advies 39.256/4.

Artikel 30 van het protocol bepaalt dat de Engelse, de Franse en de Russische tekst gelijkelijk authentiek zijn.

Aan het Parlement zal dan ook minstens één authentieke tekst mee moeten worden voorgelegd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT