



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.059/VR/3
van 30 april 2013

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het
Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake
aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van
Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op
15 oktober 2010'

Op 18 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers^(**) onderzocht op 23 april 2013. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Bruno SEUTIN en Bernard BLERO, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, Colette GIGOT, griffier en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 april 2013. De derde kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS, assessor en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 april 2013.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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 85bis.

^(**) Opmerking 3 is onderzocht door de verenigde kamers.

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 rechtsgrond,¹ 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 het ‘Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010’ (hierna: Aanvullend Protocol) (artikel 2), en voorafgaande instemming met mogelijks later aan te nemen bijlagen bij het Aanvullend Protocol (artikel 3, eerste lid) of wijzigingen van die bijlagen (artikel 4, eerste lid), behoudens wanneer het Vlaams Parlement zich hiertegen verzet (artikelen 3, derde lid, en 4, derde lid).

BEVOEGDHEID

3. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt vermeld dat de Werkgroep Gemengde Verdragen op 26 oktober 2010 tot de conclusie is gekomen dat met het Aanvullend Protocol zowel door de federale overheid als door de gewesten dient te worden ingestemd, wat door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid via de schriftelijke procedure werd bevestigd.

Het is effectief zo dat het Aanvullend Protocol betrekking heeft op aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid en van de gewesten. De vraag rijst evenwel of ook de gemeenschappen geen instemming dienen te verlenen met dat protocol. In dat verband dient te worden gewezen op artikel 16, lid 3, van het Aanvullend Protocol op grond waarvan, behoudens wanneer anders is bepaald, de bepalingen van het Verdrag inzake biologische diversiteit en het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit (hierna: Protocol van Cartagena) van overeenkomstige toepassing zijn op het Aanvullend Protocol.

In artikel 13 van het Verdrag inzake biologische diversiteit wordt bepaald dat de verdragsluitende partijen:

“a) [f]avorisent et encouragent une prise de conscience de l’importance de la conservation de la diversité biologique et des mesures nécessaires à cet effet et en assurent la promotion par les médias, ainsi que la prise en compte de ces questions dans les programmes d’enseignement;

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

b) [c]oopèrent, selon qu'il conviendra, avec d'autres États et des organisations internationales, pour mettre au *point des programmes d'éducation* et de sensibilisation du public concernant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique."

Dat artikel heeft mede betrekking op onderwijs, vorming en sensibilisering door de media, wat geheel of gedeeltelijk aangelegenheden zijn die behoren tot de bevoegdheden van de gemeenschappen. Ook in artikel 12 van het genoemde verdrag worden aangelegenheden geregeld die in bepaalde opzichten kunnen ressorteren onder de bevoegdheid van de gemeenschappen, met name inzake wetenschappelijk onderzoek.²

Indien artikel 16, lid 3, van het Aanvullend Protocol zo dient te worden begrepen dat, ondanks de beperkte draagwijdte van dat protocol, ook de artikelen 12 en 13 van het Verdrag inzake biologische diversiteit van toepassing zijn op het Aanvullend Protocol (wat inzonderheid kan worden aangenomen voor artikel 13, a), van dat verdrag), dient dat protocol, gelet op de ter zake bij artikel 127, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' aan de gemeenschappen toegekende bevoegdheden, ook om instemming aan de gemeenschapswetgevers te worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

4. In de artikelen 3, tweede en derde lid, en 4, tweede en derde lid, van het ontwerp wordt voorzien in een procedure waarbij het Vlaams Parlement zich kan verzetten tegen de voorafgaande instemming met nieuwe bijlagen bij het Aanvullend Protocol of met wijzigingen aan die bijlagen, waardoor het procedé van de voorafgaande instemming, waarin is voorzien in de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, van het ontwerp, niet langer op gespannen voet staat met artikel 167 van de Grondwet en artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.³

Teneinde de verzetsprocedure effectief te maken, en dit binnen de termijnen waarin wordt voorzien, zullen de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, elk binnen hun bevoegdheid, de nodige maatregelen moeten nemen om de uitvoering van een dergelijk systeem van voorafgaande, voorwaardelijke instemming daadwerkelijk uitvoerbaar te maken. Zo zal het Vlaams Parlement zijn reglement moeten aanpassen teneinde een daadwerkelijk recht tot tussenkomst van het parlement binnen de bepaalde termijn van zes maanden mogelijk te maken. De vraag rijst ook of het Vlaams Parlement niet best bepaalt op welke manier het zijn eventueel verzet tot uitdrukking zal brengen.

² Ook artikel 23 van het Protocol van Cartagena vertoont zekere raakvlakken met gemeenschapsbevoegdheden.

³ Ook ten aanzien van wijzigingen aan andere protocollen of bijlagen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit zou in een eenzelfde verzetsprocedure kunnen worden voorzien.

BIJZONDERE OPMERKINGArtikelen 3 en 4

5. In de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, van het ontwerp schrijve men respectievelijk “30, lid 2,” en “30, leden 2 en 3,” in plaats van “30, 2” en “30, 2 en 3”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Pierre LIÉNARDY

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Jo BAERT