



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 54.273/VR  
van 27 november 2013

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met de wijziging van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, aangenomen in Doha op 8 december 2012'

Op 9 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de wijziging van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, aangenomen in Doha op 8 december 2012’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 12 november 2013. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 november 2013.

\*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten van 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<sup>1</sup>, 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 het Vlaams Parlement te laten instemmen met de ‘wijziging van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering’, aangenomen te Doha op 8 december 2012.

### ONDERZOEK VAN HET ONTWERP EN VAN DE WIJZIGING VAN HET PROTOCOL VAN KYOTO

3.1. De artikelen 1D en 1E van de wijziging van Doha van het Protocol van Kyoto voegen in artikel 3 van het Protocol van Kyoto een eerste lid *ter* en een eerste lid *quater*, in, die luiden als volgt:

“1*ter* Een in Bijlage B opgenomen Partij mag een aanpassing voorstellen tot vermindering van het percentage van haar gekwantificeerde verplichtingen inzake emissiebeperking en -reductie zoals opgenomen in de derde kolom van de tabel in Bijlage B. Een voorstel voor een dergelijke aanpassing wordt door het secretariaat aan de Partijen medegedeeld ten minste drie maanden voor de bijeenkomst van de Conferentie van de Partijen waarin de Partijen bij dit Protocol bijeenkomen waarop zij tot aanneming wordt voorgesteld.”

“1*quater* Een door een in Bijlage I opgenomen Partij voorgestelde aanpassing om het ambitieniveau van haar gekwantificeerde verplichtingen inzake emissiebeperking en -reductie te verhogen in overeenstemming met het bovenstaande artikel 3, eerste lid *ter*, wordt geacht te zijn aangenomen door de Conferentie van de Partijen waarin de Partijen bij dit Protocol bijeenkomen, tenzij meer dan drie vierde van de Partijen die aanwezig zijn en hun stem uitbrengen bezwaar hebben tegen de aanneming ervan. De aangenomen aanpassing wordt door het secretariaat medegedeeld aan de Depositaris, die deze toezendt aan alle Partijen, en treedt in werking op 1 januari van het jaar dat volgt op de mededeling door de Depositaris. Deze aanpassingen zijn bindend voor Partijen.”

Het nieuwe artikel 3, eerste lid *quater* van het Protocol van Kyoto voorziet in de toepassing van een procedure van wijziging (verlaging) van de in de derde kolom van de tabel in Bijlage B bepaalde percentages, die ertoe kan leiden dat België gebonden wordt door die wijzigingen, zonder dat de wetgevende vergaderingen daarmee hun instemming hebben betuigd.

---

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

3.2. Al dient krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet ook met wijzigingen van een verdrag te worden ingestemd door het Vlaams Parlement, toch bestaat er geen bezwaar tegen dat deze instemming onder bepaalde voorwaarden vooraf zou worden gegeven.<sup>2</sup>

In advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV<sup>3</sup> heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State met betrekking tot de problematiek van de voorafgaande instemming met verdragen en amendementen daarop, het volgende opgemerkt:

“Zowel het Hof van Cassatie<sup>4</sup> als de afdeling Wetgeving van de Raad van State<sup>5</sup> aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen 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<sup>6</sup> en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”

3.3. Gezien het duidelijk afgebakende onderwerp van de Bijlage B bij het Protocol van Kyoto, lijkt een bepaling waarmee vooraf wordt ingestemd met de wijzigingen die in deze Bijlage worden aangebracht, aanvaardbaar in het licht van de voornoemde beginselen. Het dispositief van het ontwerp zou in die zin aangevuld moeten worden.

---

<sup>2</sup> Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen: D. VAN EECKHOUTTE en T. LOOSE, “Wijziging zkt. instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen”, *TvW* 2007, 3-27.

<sup>3</sup> Op 15 februari 2005 verstrekt over:

- een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 9 juni 2006 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004’ (37.954/AV) (*Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);
- een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie 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’ (37.970/AV) (*Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25);
- een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie 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’ (37.977/AV) (*Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25);
- 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’ (37.978/AV) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539).

<sup>4</sup> Voetnoot 35 van het geciteerde advies: Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808; *JT* 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

<sup>5</sup> Voetnoot 36 van 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.Gew.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 Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

<sup>6</sup> Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

3.4. Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden aan de Vlaamse Regering te bekwaamere tijd kenbaar te maken dat ze een bepaalde wijziging van de Bijlage niet goedkeurt, moet het ontwerp nog worden aangevuld met een bepaling waarbij de Regering ertoe wordt verplicht om binnen een vastgestelde termijn aan het Vlaams Parlement de wijzigingen mee te delen van de Bijlagen waartoe zal worden beslist conform artikel 3, eerste lid *quater* van het Protocol van Kyoto.<sup>7</sup>

4. De voorafgaande instemming met de wijzigingen van de Bijlage B bij het Protocol van Kyoto houdt geen afwijking in van de verplichting, zoals die blijkt 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’, om die wijzigingen in het Belgisch Staatsblad bekend te maken opdat ze uitwerking hebben in het interne recht.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.<sup>8</sup>

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien het Protocol van Kyoto of het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering zelf de vorm hadden bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt<sup>9</sup> of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien, wat niet het geval is.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Daartoe kan inspiratie worden gevonden in het mechanisme van voorwaardelijke, voorafgaande instemming waarin voorzien wordt in het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘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’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, op 26 april 2013 advies 53.059/VR/3 heeft gegeven.

<sup>8</sup> Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-81, 808 en *JT* 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

<sup>9</sup> Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, “L’application du droit international par le juge administratif”, *APT* 1998, 95).

<sup>10</sup> Wat betreft de tegenwerpbaarheid van bijlagen bij een verdrag aan particulieren, zie o.m. HvJ 10 maart 2009, C-345/06, Heinrich. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, n.v. Heli Service Belgium.

Bijgevolg moeten, in de huidige stand van het recht, latere wijzigingen van de Bijlage B bij het Protocol van Kyoto in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME