



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.353/VR
van 9 december 2013

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het
Europees verdrag inzake hoofdwaterwegen die van
internationaal belang zijn (AGN), opgemaakt in Genève op
19 januari 1996'

Op 23 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het Europees verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (AGN), opgemaakt in Genève op 19 januari 1996’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 26 november 2013. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS, Christian BEHRENDT, Johan PUT en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 december 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.

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 beperkt tot 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 strekt ertoe in te stemmen met het Europees verdrag ‘inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (AGN), opgemaakt in Genève op 19 januari 1996’ (hierna: AGN-verdrag).

Voorts strekt het ontwerp ertoe een procedure vast te leggen voor de aanvaarding en de inwerkingtreding van toekomstige wijzigingen van het AGN-verdrag (artikel 3, eerste lid) of toekomstige wijzigingen van de bijlagen I en II (artikel 4, § 1, eerste lid, en § 2) en van bijlage III (artikel 5, eerste lid) bij het AGN-verdrag, tenzij wanneer het Vlaams Parlement er zich tegen verzet dat de wijzigingen volkomen gevolg zouden hebben (artikelen 3, derde lid, 4, § 1, derde lid, en 5, derde lid).² Opdat het Vlaams Parlement zich ertegen zou kunnen verzetten, wordt voorzien in een verplichting tot mededeling door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement van voorstellen tot wijziging van het AGN-verdrag of tot wijziging van de bijlagen bij dat verdrag (artikel 3, tweede lid, artikel 4, § 1, tweede lid, en artikel 5, tweede lid). Zowel de mededelingsplicht als de mogelijkheid tot verzet zijn aan termijnen gebonden (artikel 3, tweede en derde lid, artikel 4, § 1, tweede en derde lid, en artikel 5, tweede en derde lid).

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

3.1. Uit het aan de afdeling Wetgeving voorgelegde dossier kan worden opgemaakt dat het Vlaams Parlement om zijn instemming wordt verzocht met de thans geldende versie van het AGN-verdrag (zie ook *sub* 3.4). Dit is logisch aangezien het Koninkrijk België op het ogenblik van zijn toetreding, en indien op dat ogenblik geen andere bedoeling wordt kenbaar gemaakt,³ zal worden beschouwd zijn instemming te hebben verleend met het verdrag zoals het op dat ogenblik is geamendeerd.⁴

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

² Dit is enkel niet het geval voor wijzigingen van de bijlagen I en II bij het AGN-verdrag waarbij het Koninkrijk België geen rechtstreeks betrokken verdragssluitende partij is, aangezien volgens de vereenvoudigde wijzigingsprocedure van die bijlagen, bedoeld in artikel 13, leden 3 en 4, van het AGN-verdrag, die wijzigingen enkel medegedeeld worden aan de rechtstreeks betrokken verdragssluitende partijen en enkel deze laatste bezwaar kunnen aantekenen tegen de aanvaarding en de inwerkingtreding van deze wijzigingen.

³ Uit de systematiek van het AGN-verdrag volgt dat dit enkel zou kunnen slaan op amendementen van bijlage III bij dat verdrag (vgl. artikel 14, lid 5, met de artikelen 12, leden 4 en 5, en 13, leden 4 tot 6, van het AGN-verdrag).

⁴ Zie artikel 40, lid 5, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, opgemaakt te Wenen op 23 mei 1969.

3.2. In de artikelen 3, tweede en derde lid, 4, § 1, tweede en derde lid, en 5, tweede en derde lid, van het ontwerp wordt een procedure uitgewerkt waarbij het Vlaams Parlement zich met inachtneming van de daarin bepaalde termijnen kan verzetten tegen de wijzigingen die aan het AGN-verdrag worden aangebracht overeenkomstig artikel 12 van dat verdrag of nog, tegen de wijzigingen die aan de bijlagen bij het AGN-verdrag worden aangebracht overeenkomstig de artikelen 13 en 14 van datzelfde verdrag. Op die wijze wordt het procedé van de voorafgaande (stilzwijgende) instemming, waarin is voorzien in de artikelen 3, eerste lid, 4, § 1, eerste lid, en 5, eerste lid, van het ontwerp, getemperd doordat aan het Vlaams Parlement de mogelijkheid wordt verschaft zich ertegen te verzetten dat “[de] wijziging volkomen gevolg zou hebben”. Aldus wordt vermeden dat het procedé van voorafgaande instemming op gespannen voet zou staan met artikel 167 van de Grondwet en artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.⁵

3.3. Teneinde de verzetsprocedure effectief te maken, en dit binnen de termijnen waarin door de ontworpen regeling wordt voorzien, zullen de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, elk binnen hun bevoegdheid, de nodige begeleidende 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 verzet van het Parlement binnen de bepaalde termijnen van zes maanden (wat de verdragswijzigingen betreft) en van drie maanden (wat de wijzigingen van de bijlagen bij het AGN-verdrag betreft) na mededeling ervan door de Vlaamse Regering, mogelijk te maken. Daarbij moet in het bijzonder wat de wijzigingen van de bijlagen betreft, aandacht worden geschonken aan het gegeven dat het AGN-verdrag een gemengd verdrag is. Een eventueel verzet moet immers reeds door de verdragspartij, in dit geval België, schriftelijk aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties worden meegedeeld binnen een termijn van zes maanden na de mededeling van een voorgestelde wijziging door de secretaris-generaal aan de verdragspartijen.

3.4. Er wordt opgemerkt dat de aan de afdeling Wetgeving voorgelegde tekst van het AGN-verdrag niet de thans geldende versie van het AGN-verdrag is, maar deze van vóór de inwerkingtreding van de wijzigingen van de bijlagen I en II erbij, die in werking zijn getreden op 15 oktober 2013.⁶ Deze thans geldende tekst dient dan ook te worden toegevoegd aan het ontwerp van decreet dat bij het Vlaams Parlement zal worden ingediend.

3.5. Bovendien werd inmiddels door de depositaris overeenkomstig de procedure bedoeld in artikel 12, lid 2, van het AGN-verdrag ook aan de verdragssluitende partijen mededeling gedaan van een nieuw voorstel tot wijzigingen van de artikelen 12, 13 en 14 van het

⁵ De voorafgaande instemming met de wijzigingen van de bijlage I en II waarbij het Koninkrijk België geen rechtstreeks betrokken verdragssluitende partij is en waarvoor het ontwerp van instemmingsdecreet niet voorziet in een bezwaarprocedure voor het Vlaams Parlement (artikel 4, § 2), volgt enerzijds uit de beperkingen van de vereenvoudigde verdragswijzigingsprocedure voorzien in artikel 13, leden 3 en 4, van het AGN-verdrag (*supra*, voetnoot 2), en heeft anderzijds overeenkomstig diezelfde verdragsbepaling een voldoende beperkt en voldoende precies afgebakend toepassingsgebied om aanvaardbaar te zijn in het licht artikel 167 van de Grondwet en artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁶ UN Doc. C.N.18.2013.TREATIES-XI-D-5 van 8 januari 2013, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2012/sc3wp3/ECE-TRANS-SC3-193a1e.pdf>

AGN-verdrag.⁷ Aangezien de procedure waarin artikel 3 van het ontwerp voorziet strikt genomen niet meer zal kunnen worden gevolgd,⁸ doet de adviesaanvrager er goed aan om het Vlaams Parlement thans reeds om instemming te vragen met het door de depositaris medegedeelde voorstel tot wijziging van de artikelen 12, 13 en 14 van het AGN-verdrag.

Hiertoe kan een nieuw artikel 6 worden ingevoegd dat luidt als volgt:

“De wijziging van de artikelen 12, 13 en 14 van het verdrag dat door de depositaris medegedeeld is op 7 augustus 2013 (C.N.533.2013.TREATIES-XI.D.5) zal indien aangenomen met toepassing van artikel 12 van het verdrag, volkomen gevolg hebben.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Pierre LIÉNARDY

⁷ *UN Doc.* C.N.533.2013.TREATIES-XI.D.5 van 7 augustus 2013,
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/depnots/sc3/CN.533.2013-Eng.pdf>

⁸ Het ontwerp moet immers eerst worden aangenomen vooraleer de erin voorziene procedures van voorafgaande, voorwaardelijke instemming uitwerking kunnen hebben. De mededeling van de depositaris dateert van 7 augustus 2013, terwijl de procedure bedoeld in artikel 2 van het ontwerp in een mededeling aan het Vlaams Parlement van elk voorstel tot wijziging van het verdrag binnen een termijn van twee maanden voorziet.