



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.270/3
van 10 april 2015

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het Verdrag tussen het Vlaamse Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de aanleg van de Nieuwe Sluis Terneuzen, ondertekend in Terneuzen op 5 februari 2015'

Op 16 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het Verdrag tussen het Vlaamse Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de aanleg van de Nieuwe Sluis Terneuzen, ondertekend in Terneuzen op 5 februari 2015’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 april 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 april 2015.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorontwerp van decreet strekt ertoe om instemming te verlenen met het ‘Verdrag tussen het Vlaamse Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de aanleg van de Nieuwe Sluis Terneuzen, ondertekend in Terneuzen op 5 februari 2015’ (hierna: het Verdrag) en de bijbehorende Gemeenschappelijke Verklaring (artikel 2). Het Verdrag is opgesteld voor de verwezenlijking van een nieuwe sluis in het sluisencomplex te Terneuzen in het Kanaal van Terneuzen naar Gent.

Tevens wordt voorafgaande instemming verleend met de wijzigingen van de bijlagen A tot F bij dat Verdrag, die overeenkomstig artikel 15, lid 2, van het Verdrag zullen worden aangenomen (artikel 3).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Artikel 15, lid 2, van het Verdrag luidt: “Wijzigingen van de bijlagen A tot en met F worden schriftelijk overeengekomen tussen de bewindslieden en treden in werking op een door hen te bepalen datum”.

Luidens artikel 1, (c), van het Verdrag wordt onder bewindslieden verstaan:

“- voor Nederland: de Minister van Infrastructuur en Milieu;

- voor Vlaanderen: de Minister bevoegd voor Havenbeleid;”.

De bijlage A bij het Verdrag omschrijft de Nieuwe Sluis Terneuzen; bijlage B bevat een kaart met het gebied waarin de nieuwe sluis wordt aangelegd binnen het bestaande sluisencomplex en het gebied voor het infrastructureel beheer en onderhoud ervan; bijlage C voorziet in een betalingsregeling; bijlage D bevat een lijst met kanaalaanpassingen waarbij de bestaande infrastructuur wordt vervangen of aangepast; bijlage E voorziet in een regeling met betrekking tot de afwijkingen van de overeenkomsten en bijlage F bevat de uitgangspunten voor de raming van de kosten en meerkosten van het infrastructureel beheer en onderhoud.

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

3.2. Door de bijlagen A tot F bij het Verdrag bij onderlinge overeenkomst te wijzigen, kunnen de voormelde bewindslieden het Verdrag, waarvan de bijlagen een onlosmakelijk onderdeel vormen², wijzigen. Dat noopt tot het maken van de hierna volgende opmerking.

3.3. Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het verleden al heeft opgemerkt, is het voor de decreetgever weliswaar niet onmogelijk om met toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, mits evenwel aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in verband met het Verdrag van Lissabon in het bijzonder het volgende opgemerkt:

“Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd³. De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen, doet niets af aan die vaststelling⁴.

Zowel het Hof van Cassatie⁵ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁶ 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: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen⁷ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”⁸

² Artikel 16 van het Verdrag.

³ Voetnoot 57 van advies 44.028/AV: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 (...).

⁴ Voetnoot 58 van advies 44.028/AV: De meeste “overbruggingsclausules” bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁵ Voetnoot 59 van advies 44.028/AV: 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.

⁶ Voetnoot 60 van advies 44.028/AV: Zie o.m. advies 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 Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

⁷ Voetnoot 61 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

⁸ Advies 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op

3.4. Artikel 15, lid 2, van het Verdrag lijkt voldoende specifiek opdat aan de eerste voorwaarde zou zijn voldaan. Artikel 3 van het voorontwerp van decreet voorziet erin dat de decreetgever instemt met de toekomstige wijzigingen van de bijlagen A tot F bij het Verdrag die de bewindslieden met toepassing van het voormelde artikel 15, lid 2, overeenkomen, zodat ook aan de tweede voorwaarde is voldaan.

4.1. Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van artikel 15, lid 2, van het Verdrag wijzigingen in de bijlagen A tot F zouden kunnen worden aangenomen waarmee het Vlaams Parlement het eventueel niet eens is. Om in overeenstemming te zijn met artikel 167, § 3, van de Grondwet en met artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, moet het Vlaams Parlement de mogelijkheid krijgen om duidelijk te maken dat het niet eens is met een bepaalde wijziging. Hiertoe dient artikel 3 van het ontwerp te worden aangevuld met een bepaling waarin wordt voorzien in een verplichting voor de Regering om elke ontworpen wijziging binnen een relatief korte termijn aan het Vlaams Parlement mee te delen, die de gelegenheid moet krijgen om binnen een bepaalde termijn zich hiertegen te verzetten. Die bepaling zou als volgt kunnen luiden:

“De Vlaamse Regering meldt elk ontwerp van wijziging van een bijlage als vermeld in het eerste lid, zo spoedig mogelijk aan het Vlaams Parlement. Het Vlaams Parlement kan binnen een termijn van één maand na de mededeling van de Vlaamse Regering, vermeld in het tweede lid, zich in afwijking van het eerste lid ertegen verzetten dat deze wijziging volkomen gevolg zal hebben.”

4.2. De Vlaamse minister bevoegd voor het Havenbeleid zal er op het ogenblik van het sluiten van een overeenkomst over een dergelijke wijziging overeenkomstig artikel 15, lid 2, van het Verdrag op moeten toezien dat deze niet kan in werking treden vooraleer de termijn verstreken is waarbinnen het Vlaams Parlement zich kan verzetten, en dat deze wijziging niet zal in werking treden indien het Vlaams Parlement zich er binnen de die termijn daadwerkelijk tegen zou verzetten.

5. Er wordt in herinnering gebracht dat het mechanisme van de voorafgaande instemming vervat in artikel 3 van het voorontwerp, niets afdoet aan de verplichting, voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 55 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, om die wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze in het interne recht gevolg zouden kunnen hebben.⁹

6.1. Artikel 6, lid 5, van het Verdrag bepaalt dat de verdragsluitende partijen “in een nadere regeling ter uitvoering van dit Verdrag afspraken [kunnen] maken over de verdeling van de kosten bij functieverbetering of bij functieherstel”.

13 december 2007’ (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 355-356, opmerking 28); zie eveneens adv.RvS 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 juni 2012 ‘houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012’ (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1598/1, 40-41).

⁹ Ter gelegenheid van de bekendmaking van een aanvaarde wijziging van een bijlage bij het Verdrag zal tevens melding moeten worden gemaakt van de datum van mededeling van de wijziging aan het Vlaams Parlement en van het feit dat het Vlaams Parlement zich hier niet tegen heeft verzet.

6.2. Artikel 10 van het Verdrag bepaalt dat de verdragsluitende partijen kunnen besluiten de afspraken over een kanaalaanpassing, waaronder de verdeling van de meerkosten van aanleg en onderhoud, vast te leggen in een nadere regeling ter uitvoering van dit Verdrag. Om nadere toelichting gevraagd over wat wordt bedoeld met een “nadere regeling ter uitvoering van dit Verdrag”, antwoordde de gemachtigde:

“De gemeenschappelijke verklaring bij het verdrag, die een overeenstemming tussen de Partijen vormt als vermeld in artikel 31, tweede lid, onder a van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht en door de Partijen wordt beschouwd als een primair middel van interpretatie, stelt over dit artikel dat *‘de Partijen [de vrijheid hebben] om te bepalen welke juridische vorm de toekomstige afspraken over kanaalaanpassingen zullen aannemen.’*”

Rekening houdend met de concrete omstandigheden van elke kanaalaanpassing en de situatie die op dat ogenblik zal bestaan, zullen de Partijen met andere woorden de meest adequate en zekerheid verschaffende juridische vorm kiezen voor de besluitvorming. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het sluiten van een nieuw verdrag of om een besluit van het politieke college van de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie op basis van artikel 4, eerste lid, onder a, van het op 21 december 2005 tot stand gekomen Verdrag tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, enerzijds, en het Koninkrijk der Nederlanden, anderzijds, inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium, maar eventueel ook om een administratieve afspraak voor grensoverschrijdende of interterritoriale samenwerking tussen de bevoegde overheidsdiensten op basis van artikel 18 van het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking, ondertekend te 's-Gravenhage op 20 februari 2014 (zodra dat verdrag in werking zal zijn getreden).”

6.3. In punt 6 van bijlage C bij het Verdrag wordt bepaald dat “De Nederlandse en Vlaamse ambtenaar (...) in onderling overleg een regeling [kunnen] opstellen over de administratieve afhandeling van hetgeen in deze bijlage is bepaald”.

6.4. In verband met dergelijke (nadere) regelingen kan worden verwezen naar wat de Raad van State in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 heeft opgemerkt:

“Voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, zijn deze akkoorden geen nieuwe verdragen, doch louter ‘executive agreements’. Ze behoeven dan ook niet door de Koning te worden gesloten. De Wetgevende Kamers hoeven er hun instemming niet aan te verlenen.¹⁰”

Uit de praktijk blijkt echter ook dat sommige akkoorden wel zelf autonome regelingen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich brengen voor de overheden of de burgers. In dat geval dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet zouden ze dan ook in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en de Wetgevende Kamers zouden er hun instemming mee dienen te betuigen. Voor zover het gaat om ‘gemengde verdragen’ dienen daarenboven de gemeenschaps- en/of gewestregeringen te worden betrokken bij

¹⁰ Voetnoot 7 van advies 52.631/AV: Zie onder meer J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique*, Brussel, 1980, p. 206-208; G. CRAENEN, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

het sluiten ervan en dienen ook de gemeenschaps- en/of gewestparlementen er hun instemming mee te verlenen.”¹¹

Telkens een (nadere) regeling wordt gesloten, zal derhalve moeten worden nagegaan of het niet om een verdrag gaat. Is dat het geval, dan dient de geëigende procedure voor het sluiten ervan te worden gevolgd en kan de regeling geen gevolg hebben dan nadat het de instemming van het Vlaams Parlement heeft gekregen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, zal een dergelijk (nadere) regeling, om verbindend te zijn, moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

¹¹ Adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2009 ‘houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005’, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-912/1, 15.