



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.834/VR
van 23 februari 2017

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met het Internationaal Verdrag van 1973
ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL),
opgemaakt te Londen op 2 november 1973, en met de
wijzigingen aan dat verdrag’

Op 11 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL), opgemaakt te Londen op 2 november 1973, en met de wijzigingen aan dat verdrag’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 16 februari 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Christian BEHRENDT, assessoren, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 februari 2017.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 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 Internationaal Verdrag van 1973 ‘ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL), opgemaakt te Londen op 2 november 1973’, met het Protocol bij dat verdrag van 1978, met het Protocol van 1997 tot wijziging van dat verdrag, en met de reeds aangenomen wijzigingen van de voornoemde protocollen, zoals die zijn opgenomen in respectievelijk de hoofdstukken 1 en 2 van de bijlage bij het ontwerp (artikel 2 van het ontwerp).

Het ontwerp strekt er tevens toe voorafgaande instemming te verlenen met de wijzigingen van de voornoemde protocollen van 1978 en 1997, die worden aangenomen op basis van artikel 16 van het Internationaal Verdrag van 1973. Daarbij wordt bepaald dat de Vlaamse Regering elke aangenomen wijziging meedeelt aan het Vlaams Parlement van zodra zij in kennis is gesteld van de aanneming ervan. Binnen een termijn die de Vlaamse Regering in de voornoemde mededeling aangeeft, maar ten laatste één maand voor het verstrijken van de verzetstermijn waarin wordt voorzien in de wijziging, kan het Vlaams Parlement zich ertegen verzetten dat de betrokken wijziging volkomen gevolg zal hebben (artikel 3 van het ontwerp).

Het decreet van 23 december 2005 ‘houdende instemming met het Protocol van 1997 tot wijziging van het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, MARPOL 1973, zoals gewijzigd door het Protocol daarbij van 1978’ wordt opgeheven (artikel 4 van het ontwerp).

BEVOEGDHEID

3. De werkgroep gemengde verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’, heeft in een verslag dat op 29 oktober 2009 definitief werd goedgekeurd, besloten tot het gemengde karakter van het verdrag, de protocollen en de wijzigingen ervan, waarmee het ontwerp van decreet instemming beoogt te verlenen. De door de gemachtigde meegedeelde documenten doen er tevens van blijken dat de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid met de voornoemde beslissing van de werkgroep gemengde verdragen heeft ingestemd.

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

De afdeling Wetgeving sluit zich aan bij het voornoemde standpunt. De internationale teksten waarmee het ontwerp van decreet instemming beoogt te verlenen hebben inderdaad een gemengd karakter en betreffen aangelegenheden waarvoor de federale overheid en de gewesten bevoegd zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Artikel 2

4. Met het Internationaal Verdrag en de protocollen die worden opgesomd in artikel 2, 1° tot 3°, van het ontwerp, werd reeds in het verleden ingestemd door middel van andere wetskrachtige normen die maken dat het voornoemde verdrag en de desbetreffende protocollen al gevolgen sorteren in het Vlaamse Gewest.²

De gemachtigde verantwoordde die werkwijze als volgt:

“De reden waarom opnieuw instemming wordt verleend met het MARPOL-verdrag van 1973 is louter en alleen toe te schrijven aan de ‘leesbaarheid van de regelgeving’, zoals blijkt uit de toelichting bij artikel 2 van het voorontwerp van decreet (memorie van toelichting): ‘Door dit artikel wordt ingestemd met MARPOL en alle bestaande wijzigingen ervan, zowel degene die bij protocol van 1978 en 1997 zijn aangebracht, als degene die via de vereenvoudigde wijzigingsprocedure op grond van artikel 16 van het verdrag zijn doorgevoerd. Voor de leesbaarheid van de regelgeving zijn MARPOL (onder 1°) en de beide protocollen (onder 2° en 3°) ook uitdrukkelijk in het decreet opgenoemd, hoewel zij zowel op internationaal niveau als in de Belgische rechtsorde reeds in werking zijn getreden.’”

De aangehaalde verantwoording door de gemachtigde ten spijt blijft de instemming met de in artikel 2, 1° tot 3°, van het ontwerp, opgesomde internationale teksten overbodig. Bijgevolg verdient het, ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer, aanbeveling om de instemming met de betrokken internationale teksten uit het ontwerp van instemmingsdecreet weg te laten en om, in samenhang hiermee, eveneens af te zien van de opheffing van het instemmingsdecreet van 23 december 2005, in artikel 4 van het ontwerp.

² Zie de wet van 17 januari 1984 ‘houdende goedkeuring van volgende Internationale Akten:

a) Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en Bijlagen, opgemaakt te Londen op 2 november 1973;

b) Protocol van 1978 bij het Internationaal Verdrag van 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, en Bijlage, opgemaakt te Londen op 17 februari 1978’.

Zie tevens het decreet van 23 december 2005 ‘houdende instemming met het Protocol van 1997 tot wijziging van het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, MARPOL 1973, zoals gewijzigd door het Protocol daarbij van 1978’. Dit decreet vormt het voorwerp van de opheffingsbepaling van artikel 4 van het ontwerp.

De “leesbaarheid van de regelgeving”, waaraan in de memorie van toelichting en in de uitleg van de gemachtigde wordt gerefereerd als verantwoording voor de instemming met de internationale teksten waarmee in het verleden reeds is ingestemd, kan immers niet opwegen tegen de nadelen die voortvloeien uit de complexe bekendmakingsregeling van de uiteenlopende teksten waarmee in het verleden voor een deel wel en voor een deel niet al is ingestemd geworden. Daarbij komt dat het onderscheid tussen beide categorieën internationale teksten in het ontwerp van decreet niet op een voldoende duidelijke en consequente wijze wordt aangegeven. Zo strekt artikel 4 van het ontwerp uitsluitend tot het opheffen van het decreet van 23 december 2005, maar zou – logischerwijze – ook de instemmingswet van 17 januari 1984 moeten worden opgeheven, wat het Vlaamse Gewest betreft.

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van het ontwerp er goed aan doen om de internationale teksten waarmee in het verleden reeds is ingestemd, uit het toepassingsgebied van de ontworpen regeling weg te laten en om dit laatste te beperken tot de teksten waarvoor dergelijke instemming alsnog is vereist, zoals het geval is voor de reeds aangenomen wijzigingen van de protocollen van 1978 en 1997, bedoeld in artikel 2, 4° en 5°, van het ontwerp.³

Artikel 3

5. In artikel 3 van het ontwerp wordt voorzien in een procedure van voorafgaande instemming met de wijzigingen van de protocollen van 1978 en 1997, aangenomen op basis van artikel 16 van het Internationaal Verdrag van 1973.

Deze procedure doet in het geheel geen afbreuk aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 55 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) om die wijzigingen bekend te maken in het *Belgisch Staatsblad* opdat ze bindend worden in het interne recht.

Krachtens artikel 190 van de Grondwet is alleen de wetgever bevoegd om te bepalen in welke vorm wetten en verordeningen bekendgemaakt moeten worden opdat ze verbindend zijn. Krachtens artikel 55 BWHI worden de decreten na hun afkondiging in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt, terwijl artikel 56 BWHI bepaalt dat de decreten verbindend zijn de tiende dag na die van deze bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen. Volgens het Hof van Cassatie is die grondwetsbepaling van overeenkomstige toepassing op internationale akten, zodat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt.⁴

³ Wat de reeds aangenomen wijzigingen van het Protocol van 1978 betreft (artikel 2, 4°, van het ontwerp), valt op te merken dat de wet van 17 januari 1984 aanvankelijk in geen voorafgaande instemmingsprocedure voorzag: dergelijke procedure werd pas in die wet ingeschreven bij artikel 9, 2°, van de wet van 27 mei 2014 ‘tot instemming met bepaalde wijzigingen van verscheidene internationale akten aangenomen onder de auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie’. Ook wat de reeds aangenomen wijzigingen van het Protocol van 1997 betreft (artikel 2, 5°, van het ontwerp), moet worden opgemerkt dat het decreet van 23 december 2005 in geen voorafgaande instemmingsprocedure voorziet.

⁴ Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr.Cass.* 1980-81, 808, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

De toekomstige wijzigingen van de protocollen waarover het in dit geval gaat, behoren bijgevolg bekendgemaakt te worden in het *Belgisch Staatsblad*. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er reeds op gewezen dat niets eraan in de weg staat dat bijvoorbeeld de federale overheid deze taak op zich neemt.⁵

In casu heeft de federale wetgever, met toepassing van artikel 190 van de Grondwet, in de wet van 24 april 2014 ‘betreffende de bekendmaking van verscheidene internationale akten houdende technische voorschriften inzake schepen en de zeevaart’ voor wijzigingen aangenomen overeenkomstig artikel 16 van het Internationaal Verdrag van 1973,⁶ in een bijzondere bekendmakingsregeling voorzien die erop neerkomt dat kan worden volstaan met een bericht in het *Belgisch Staatsblad* waarin wordt gepreciseerd op welke wijze de integrale versie van de betrokken internationale normen kan worden geraadpleegd.⁷

De gebruikelijke regeling van bekendmaking van internationale normen houdt een exhaustieve weergave van de betrokken internationale teksten in het *Belgisch Staatsblad* in. Op die wijze wordt niet enkel aangesloten op het voorschrift van artikel 55 BWHI, maar wordt tegelijk gewaarborgd dat teksten waarvan sommige nog niet *in extenso*, maar slechts door middel van een verwijzing naar hun vindplaats zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, op een exhaustieve wijze worden weergegeven, wat het Vlaamse Gewest betreft.

Artikel 4

6. Met betrekking tot artikel 4 kan worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking onder randnummer 4 van dit advies.

⁵ Zie advies 60.479/VR van 27 januari 2017 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de wijzigingen aan het Protocol inzake zware metalen, met bijlagen, bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, gedaan op 13 december 2012 te Genève’, randnummer 4.

⁶ Zie artikel 2, § 1, 4°, 6° en 11°, van de wet van 24 april 2014.

⁷ Artikel 5, gelezen in samenhang met de artikelen 3 en 4 van de wet van 24 april 2014. Zie, voor een toepassing van dergelijke vereenvoudigde bekendmakingregeling, de voornoemde wet van 27 mei 2014, bijlage, hoofdstukken 9 en 10 (BS 25 augustus 2014), waarin de resoluties vermeld in respectievelijk de hoofdstukken 1 (resoluties onder de nrs. 1° tot 64°) en 2 (resoluties onder de nrs. 1° tot 8°), van de bijlage bij het ontwerp worden bekendgemaakt.

Slotopmerking

7. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier is enkel een Nederlandse vertaling opgenomen van de internationale teksten die om instemming aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd. Teneinde de leden van het Parlement volledig voor te lichten over de juiste draagwijdte van de betrokken teksten, is het raadzaam om ook een authentieke versie ervan bij het ontwerp te voegen.⁸

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁸ In voorkomend geval met vermelding van een link naar de digitale vindplaats van de geconsolideerde authentieke versie en een geconsolideerde Nederlandse vertaling.