



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.265/1
van 20 juni 2019

avis 66.265/1
du 20 juin 2019

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie
‘houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord van
7 september 2018 tussen de Federale
Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse
Gewest en het Brusselse
Hoofdstedelijke Gewest betreffende de
uitvoering van een aantal bepalingen
van het Protocol bij het Verdrag
van 1979 betreffende
grensoverschrijdende
luchtverontreiniging over lange afstand,
ter bestrijding van verzuring,
eutrofiëring en ozon op leefniveau, met
bijlagen, ondertekend in Göteborg op
30 november 1999, zoals gewijzigd op
4 mei 2012 te Genève’

un avant-projet d’ordonnance ‘portant
assentiment à l’Accord de coopération
du 7 septembre 2018 entre l’État
fédéral, la Région flamande, la Région
wallonne et la Région de
Bruxelles-Capitale relatif à l’exécution
de plusieurs dispositions du Protocole à
la Convention de 1979 sur la pollution
atmosphérique transfrontière à longue
distance, relatif à la réduction de
l’acidification, de l’eutrophisation et de
l’ozone troposphérique, avec annexes,
signés à Göteborg le 30 novembre 1999,
tels que modifiés le 4 mai 2012 à
Genève’

Op 23 mei 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 7 september 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS, en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2019.

*

Le 23 mai 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 7 septembre 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de plusieurs dispositions du Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, avec annexes, signés à Göteborg le 30 novembre 1999, tels que modifiés le 4 mai 2012 à Genève'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 13 juin 2019. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS, et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2019.

*

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 VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt de instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève’.

Het samenwerkingsakkoord waarmee de ordonnantiegever wil instemmen strekt ertoe de inspanningen voor het bereiken van de doelstellingen opgenomen in bijlage II bij het protocol (artikel 2 van het samenwerkingsakkoord) over de partijen te verdelen.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 2

3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, heeft in advies 65.721/VR van 13 juni 2019 over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [7 september 2018] tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève’, inzake artikel 2 van het samenwerkingsakkoord opgemerkt:

“4. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het de verdeling betreft van de inspanningen over de partijen voor het bereiken van de doelstellingen opgenomen in bijlage II bij het protocol.

Artikel 1, 1°, van het samenwerkingsakkoord omschrijft het protocol als ‘het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu zoals geamendeerd op 4 mei 2012’.

Uit de preambule bij het samenwerkingsakkoord blijkt dat het Uitvoerend Orgaan van het op 13 november 1979 opgemaakte verdrag ‘betreffende grensoverschrijdende

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

luchtverontreiniging over lange afstand' (LRTAP-verdrag) op 4 mei 2012 een akkoord heeft bereikt over de amendering van het protocol van Göteborg middels de beslissingen 2012/1 en 2012/2.

Gevraagd krachtens welke handelingen en op grond van welke procedure (in voorkomend geval via anticipatieve bekrachtigingsbepalingen voor de wijzigingen van bijlage II van het Protocol) deze beslissingen gelden voor de vier partijen bij het samenwerkingsakkoord, antwoordde de gemachtigde:

‘De Werkgroep Gemengde Verdragen heeft het gemengd karakter van het protocol van Göteborg op 22 september 1999 vastgesteld, van de amenderingen op 25 februari 2014. Hieruit volgt dat de amenderingen zowel voor de gewesten als voor de federale overheid verbintenissen inhouden.

Voor het VG

Decreet van 7 mei 2004 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999. BS 13 juli 2004 (art. 2)

Voor het BHG

Ordonnantie van 12 juli 2007 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999. BS 27 juli 2007 (art. 2)

Voor de federale overheid

Wet van 1 mei 2006 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, gedaan te Göteborg op 30 november 1999. BS 30 november 2007 (art. 2)

Het Waalse Gewest heeft met het GP ingestemd middels het Decreet van 25 maart 2004 houdende instemming met het Protocol van het Verdrag van 1979 over de grensoverschrijdende luchtverontreiniging ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon in de omgevingslucht, gedaan te Göteborg op 30 november 1999, BS 7 april 2004. Dit besluit bevat geen artikel waarmee anticipatieve instemming wordt verleend. De vraag waar of dit in een ander juridisch instrument te vinden is, werd gesteld aan de collega's van het Waalse Gewest, maar hier werd door ons nog geen antwoord op ontvangen.’

Gelet op het antwoord van de gemachtigde, waaruit blijkt dat het Waalse decreet van 25 maart 2004 geen artikel bevat waarmee anticipatieve instemming wordt verleend met de amendementen aangenomen overeenkomstig artikel 13 van het Protocol bij het Verdrag van 1979, dient er over te worden gewaakt dat alle partijen bij dit samenwerkingsakkoord gebonden zijn door de beslissingen waaraan het voorliggende samenwerkingsakkoord invulling verleent.

5. Op de vraag of de beslissingen 2012/1 en 2012/2 werden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

‘De beslissingen zijn nog niet bekend gemaakt in het Staatsblad. Voor beslissing 2012/2 kan dit pas gebeuren nadat de ratificatieprocedure van het geamendeerde protocol is doorlopen, wat nog niet het geval is. Beslissing 2012/1

werd evenmin gepubliceerd. Voor beslissingen zoals 2012/1, die geen ratificatie door de partijen behoeven, is binnen de CCIM-stuurgroep Atmosfeer een aanpak afgesproken die ervoor moet zorgen dat deze beslissingen in de toekomst tijdig in het Staatsblad worden gepubliceerd, zoals gevraagd door de Raad. Uit het verslag van de vergadering van 6 februari 2017: In de 3 adviezen van de raad van State (die ter informatie worden meegestuurd met het verslag) komen 3 elementen aan bod die ook voor de andere overheden van belang zijn:

- Verplichting om voor de bijlagen waarvoor een versnelde amenderingsprocedure geldt de wijzigingen bekend te maken in het Belgisch staatsblad. Dit is een exclusieve bevoegdheid voor de federale overheid. Er wordt afgesproken dat dit in de toekomst zal gemeld worden aan de Kanselarij door de Belgische LRTAP-piloot.'

Er dient over te worden gewaakt dat voornoemde beslissingen daadwerkelijk in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt."

4. Aan die opmerking wordt thans opnieuw herinnerd.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'exécution d'un certain nombre de dispositions du Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, avec annexes, signés à Göteborg le 30 novembre 1999, tels que modifiés le 4 mai 2012 à Genève'.

L'accord de coopération auquel le législateur régional bruxellois entend donner assentiment a pour objet de répartir entre les parties les efforts à fournir pour atteindre les objectifs mentionnés dans l'annexe II du protocole (article 2 de l'accord de coopération).

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 2

3. Dans l'avis 65.721/VR du 13 juin 2019 sur un avant-projet de décret 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [7 september 2018] tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève', le Conseil d'État, section de législation, siégeant en chambres réunies, a observé ce qui suit quant à l'article 2 de l'accord de coopération :

« 4. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het de verdeling betreft van de inspanningen over de partijen voor het bereiken van de doelstellingen opgenomen in bijlage II bij het protocol.

Artikel 1, 1°, van het samenwerkingsakkoord omschrijft het protocol als 'het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu zoals geamendeerd op 4 mei 2012'.

Uit de preambule bij het samenwerkingsakkoord blijkt dat het Uitvoerend Orgaan van het op 13 november 1979 opgemaakte verdrag 'betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand' (LRTAP-verdrag) op 4 mei 2012 een akkoord

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

heeft bereikt over de amendering van het protocol van Göteborg middels de beslissingen 2012/1 en 2012/2.

Gevraagd krachtens welke handelingen en op grond van welke procedure (in voorkomend geval via anticipatieve bekrachtigingsbepalingen voor de wijzigingen van bijlage II van het Protocol) deze beslissingen gelden voor de vier partijen bij het samenwerkingsakkoord, antwoordde de gemachtigde:

‘De Werkgroep Gemengde Verdragen heeft het gemengd karakter van het protocol van Göteborg op 22 september 1999 vastgesteld, van de amenderingen op 25 februari 2014. Hieruit volgt dat de amenderingen zowel voor de gewesten als voor de federale overheid verbintenissen inhouden.

Voor het VG

Decreet van 7 mei 2004 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999. BS 13 juli 2004 (art. 2)

Voor het BHG

Ordonnantie van 12 juli 2007 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999. BS 27 juli 2007 (art. 2)

Voor de federale overheid

Wet van 1 mei 2006 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, gedaan te Göteborg op 30 november 1999. BS 30 november 2007 (art. 2)

Het Waalse Gewest heeft met het GP ingestemd middels het Decreet van 25 maart 2004 houdende instemming met het Protocol van het Verdrag van 1979 over de grensoverschrijdende luchtverontreiniging ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon in de omgevingslucht, gedaan te Göteborg op 30 november 1999, BS 7 april 2004. Dit besluit bevat geen artikel waarmee anticipatieve instemming wordt verleend. De vraag waar of dit in een ander juridisch instrument te vinden is, werd gesteld aan de collega's van het Waalse Gewest, maar hier werd door ons nog geen antwoord op ontvangen.’

Gelet op het antwoord van de gemachtigde, waaruit blijkt dat het Waalse decreet van 25 maart 2004 geen artikel bevat waarmee anticipatieve instemming wordt verleend met de amendementen aangenomen overeenkomstig artikel 13 van het Protocol bij het Verdrag van 1979, dient er over te worden gewaakt dat alle partijen bij dit samenwerkingsakkoord gebonden zijn door de beslissingen waaraan het voorliggende samenwerkingsakkoord invulling verleent.

5. Op de vraag of de beslissingen 2012/1 en 2012/2 werden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

‘De beslissingen zijn nog niet bekend gemaakt in het Staatsblad. Voor beslissing 2012/2 kan dit pas gebeuren nadat de ratificatieprocedure van het geamendeerde protocol is doorlopen, wat nog niet het geval is. Beslissing 2012/1 werd evenmin gepubliceerd. Voor beslissingen zoals 2012/1, die geen ratificatie

door de partijen behoeven, is binnen de CCIM-stuurgroep Atmosfeer een aanpak afgesproken die ervoor moet zorgen dat deze beslissingen in de toekomst tijdig in het Staatsblad worden gepubliceerd, zoals gevraagd door de Raad. Uit het verslag van de vergadering van 6 februari 2017: In de 3 adviezen van de raad van State (die ter informatie worden meegestuurd met het verslag) komen 3 elementen aan bod die ook voor de andere overheden van belang zijn:

- Verplichting om voor de bijlagen waarvoor een versnelde amenderingsprocedure geldt de wijzigingen bekend te maken in het Belgisch staatsblad. Dit is een exclusieve bevoegdheid voor de federale overheid. Er wordt afgesproken dat dit in de toekomst zal gemeld worden aan de Kanselarij door de Belgische LRTAP-piloot.'

Er dient over te worden gewaakt dat voornoemde beslissingen daadwerkelijk in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt ».

4. Cette observation est rappelée aujourd'hui.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH