



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.303/1
van 31 oktober 2025

over

een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met de
overeenkomst tussen het Vlaams Gewest en de Regering van de
Franse Republiek over de waterbeheersing in de zone
Duinkerke-Veurne-De Moeren bij ernstige hoogwaterstand,
ondertekend te Rijsel op 2 juni 2025’

Op 6 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met de overeenkomst tussen het Vlaams Gewest en de Regering van de Franse Republiek over de waterbeheersing in de zone Duinkerke-Veurne-De Moeren bij ernstige hoogwaterstand, ondertekend te Rijsel op 2 juni 2025’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 oktober 2025.

*

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 voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met de internationale Overeenkomst ‘tussen het Vlaams Gewest en de Regering van de Franse Republiek over de waterbeheersing in de zone Duinkerke-Veurne-De Moeren bij ernstige hoogwaterstand, ondertekend te Rijsel op 2 juni 2025’ (artikel 2 van het voorontwerp, hierna: Overeenkomst). Met deze Overeenkomst wordt beoogd een tijdelijk gedeelde afwatering te organiseren tijdens periodes van ernstige hoogwaterstanden om overstromingen te beperken in de Moeren door het realiseren van een extra afvoercapaciteit via het Canal de Furnes (Veurnevaart) in Duinkerke. Het bepaalt de verantwoordelijkheden voor de bouw van een noodpompstation in het Vlaamse Gewest en een schuifconstructie in Frankrijk.

Tevens wordt voorafgaande instemming verleend met de wijzigingen aan bijlage 3 bij de Overeenkomst, die overeenkomstig artikel 5 van de Overeenkomst zullen worden aangenomen (artikel 3).

VORMVEREISTEN

3.1. Artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat een invulling geeft aan de bepaling van artikel 167, § 1, van de Grondwet, luidens hetwelk de Koning de leiding heeft van de buitenlandse betrekkingen, houdt in dat de gemeenschaps- en gewestregeringen de Koning vooraf dienen te informeren zowel van hun voornemen om onderhandelingen voor het sluiten van het verdrag aan te vatten als van elke daaropvolgende rechtshandeling die zij met het oog op het sluiten van het verdrag willen verrichten (artikel 81, § 1). De Ministerraad kan vervolgens binnen de dertig dagen te kennen geven bezwaren te hebben tegen het sluiten van dat verdrag, waardoor de door de betrokken regering voorgenomen procedure gedurende dertig dagen wordt geschorst (artikel 81, § 2). Hierna heeft overleg plaats in de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid (artikel 81, § 3). Bij gebreke van consensus binnen de dertig dagen kan de Koning in een aantal gevallen bij een met redenen omkleed en in Ministerraad overlegd besluit, de schorsing bevestigen van de door de regering voorgenomen procedure (artikel 81, § 4). Artikel 81 biedt aldus aan de Koning een instrument om in zekere mate de eenheid in het Belgisch buitenlands beleid te verzekeren.

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

3.2. Daarnaar gevraagd, antwoordde de gemachtigde dat de in artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorgeschreven procedure werd gevolgd.

Het bij dat antwoord gevoegde document is een niet gedateerd schrijven namens de Vlaamse Regering dat de Minister van Buitenlandse Zaken informeert over de goedkeuring van 4 april 2025 door de Vlaamse Regering² van de Overeenkomst.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft geen kennis van het feit dat de Koning eerder ook werd geïnformeerd over het voornemen voor het sluiten van deze overeenkomst en leidt ook uit het antwoord van de gemachtigde af dat de Ministerraad na ontvangst van voormeld schrijven binnen de daarvoor voorziene termijn geen bezwaar heeft gemaakt.

Het is aan de steller van het voorontwerp ervoor te zorgen dat de vormvereiste volledig wordt nagekomen, wat met name inhoudt dat er een kennisgeving van het voornemen om onderhandelingen voor het sluiten van zo'n overeenkomst moet geschieden en dat een termijn van dertig dagen moet worden nagekomen tussen deze kennisgeving van het voornemen en de voortzetting van de procedure voor de goedkeuring van het decreet.

4.1. De Overeenkomst gaat “over de waterbeheersing in de zone Duinkerke-Veurne-De Moeren” bij ernstige hoogwaterstand. De bijlage 3 bij de Overeenkomst geeft een beschrijving van deze zone van het beoogde waterbeheer en onderscheidt daarin de afwatering van “de Binnen Moeren”, van “de Buiten Moeren” en van “de kustzone Duinkerke-Veurne”.

Uit een kaart die de perimeters van voormelde zone aanduidt (bijlage 1 van de Overeenkomst), kan worden opgemaakt dat in deze zone zich Habitatrichtlijngebieden (BE2500001 en FR3100475) bevinden en dat het noordelijke deel van het eerstgenoemde Habitatrichtlijngebied (BE2500001) onmiddellijk aan die zone grenst.

4.2. Op de vraag of bij de totstandkoming van de Overeenkomst, een impactassessment werd opgesteld, antwoordde de gemachtigde:

“Bij de totstandkoming van de overeenkomst werd geen impactassessment opgesteld. Voorafgaand aan de bouw van de kunstwerken werd wel een uitgebreide studie uitgevoerd in samenwerking tussen Frankrijk en Vlaanderen.”

² <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/beslissingen-van-de-vlaamse-regering/overeenkomst-met-frankrijk-over-de-waterbeheersing-in-de-zone-duinkerke-veurne-de-moeren-bij-ernstige-hoogwaterstand>: in de nota aan de Vlaamse Regering wordt de minister-president gelast om de beslissing van de Vlaamse Regering omtrent de goedkeuring en machtiging tot ondertekening van deze overeenkomst mede te delen aan de Koning.

4.3. De vraag rijst of het voorliggende voorontwerp als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van de SMB-richtlijn³ moet worden opgevat, waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor zover het aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Volgens artikel 3, lid 2, a), van die richtlijn, geldt die verplichting voor alle plannen en programma's die voorbereid worden met betrekking tot, onder meer, waterbeheer en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten genoemd in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 'betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten'.⁴ Het kan immers niet worden uitgesloten dat het voorontwerp een mogelijk effect op gebieden zou kunnen hebben waarvoor een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van de Habitatrichtlijn⁵, in de zin van artikel 3, lid 2, b), van de SMB-richtlijn.

In voorkomend geval zal de verplichting tot milieu-/passende beoordeling en de raadpleging van het publiek alsnog moeten worden vervuld.

4.4. Bijlage 3 bij de Overeenkomst stelt dat de oplossing in dat Protocol kadert binnen de doelstellingen van de Overstromingsrichtlijn⁶. Met deze richtlijn wordt luidens artikel 1 "beoogd een kader voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's vast te stellen, teneinde de negatieve gevolgen die overstromingen in de Gemeenschap voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid met zich brengen, te beperken".

Ook deze richtlijn bevat voorschriften in verband met de voorlichting en raadpleging van het publiek (artikel 9) en de coördinatie met richtlijn 2000/60/EG⁷ (artikel 10) die nog moeten worden vervuld. Gelet op artikel 11 van de SMB-richtlijn kunnen die procedures ook worden gecoördineerd met de procedures onder die richtlijn.

4.5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,⁸ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

³ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's'.

⁴ In de Overeenkomst is gekozen voor een noodpomstation en een schuifconstructie.

⁵ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 'inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna'.

⁶ Richtlijn 2007/60/EG van het Europese Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 'over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's'.

⁷ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 'tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid'.

⁸ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Artikel 5 van de Overeenkomst luidt:

“Wijzigingen van bijlage 3

De Partijen komen overeen dat bijlage 3 bij deze overeenkomst door de bevoegde overheden schriftelijk kan worden gewijzigd, na akkoord van de Partijen.

Deze wijzigingen treden in werking op de eerste dag van de maand na de ondertekening door de bevoegde overheden van de gewijzigde tekst.”⁹

Bijlage 3 van de Overeenkomst is het “Protocol inzake de afwatering van de waterlopen in de zone Duinkerke-Veurne-De Moeren en het gecoördineerde beheer van de kunstwerken” ondertekend door de Vlaamse Waterweg, de Westkustpolder, de provincie West-Vlaanderen en de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen.

5.2. Door bijlage 3 bij de Overeenkomst te wijzigen, na akkoord van de Partijen, kunnen de voormelde bevoegde overheden, de Overeenkomst, waarvan de bijlage 3 integraal deel uitmaakt,¹⁰ wijzigen.

5.3. 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 ingestemd¹¹. 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 vaststelling¹².

Zowel het Hof van Cassatie¹³ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹⁴ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen

⁹ Volgens de Overeenkomst zijn de Partijen het “Vlaams Gewest” en “de Regering van de Franse Republiek”.

¹⁰ Artikel 3 van de Overeenkomst.

¹¹ Voetnoot 57 van het geciteerde advies: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 (...).

¹² Voetnoot 58 van het geciteerde advies: 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.

¹³ Voetnoot 59 van het geciteerde advies: 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.

¹⁴ Voetnoot 60 van het geciteerde advies: 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

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 kennen¹⁵ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”¹⁶

5.4. Artikel 5 van de Overeenkomst 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 bijlage 3 bij de Overeenkomst die de bevoegde overheden schriftelijk aanbrengen, zodat ook aan de tweede voorwaarde is voldaan.

Hierbij dient er wel over te worden gewaakt dat de wijzigingen die aldus kunnen worden aangebracht aan bijlage 3 geen betrekking kunnen hebben op bepalingen die overgenomen zijn uit andere/hiërarchisch hogere normen.

6. Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van artikel 5 van de Overeenkomst wijzigingen in de bijlage 3 kunnen worden aangenomen waarmee het Vlaams Parlement het eventueel niet eens is. Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden de Vlaamse Regering erop te wijzen dat het met een bepaalde wijziging niet akkoord gaat, zou het voorontwerp aangevuld kunnen worden met een bepaling die de Vlaamse Regering ertoe verplicht elke door het Vlaams Parlement niet uitdrukkelijk aanvaarde wijziging binnen een bepaalde termijn aan het Vlaams Parlement mee te delen. Hiertoe is het aanbevelenswaardig dat artikel 3 van het voorontwerp wordt 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.¹⁷ Die bepaling zou als volgt kunnen luiden:

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).

¹⁵ Voetnoot 61 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

¹⁶ 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 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).

¹⁷ Hoewel de wijzigingen aan bijlage 3 schriftelijk worden aangenomen door de in die bijlage vermelde “bevoegde overheden” kunnen ze dat overeenkomstig artikel 5 van de Overeenkomst slechts doen “na akkoord van de Partijen” dat zijn het Vlaamse Gewest en de Regering van de Franse Republiek. Daaruit volgt dat de “bevoegde overheden”, aan Vlaamse kant hun voornemen om de bijlage te wijzigen vooraf zullen moeten meedelen aan de Vlaamse Regering, die dan ook de mogelijkheid heeft om tijdig het Vlaams Parlement over dat voornemen te informeren.

“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 ... 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.”

7. 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 aan derden zouden kunnen worden tegengeworpen.¹⁸

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

¹⁸ Ter gelegenheid van de bekendmaking van een aanvaarde wijziging van bijlage 3 bij de Overeenkomst 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.