RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.861/VR
van 25 maart 2013

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van … tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende het opnemen van luchtvaartactiviteiten in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap overeenkomstig Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap’

Op 8 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van … tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende het opnemen van luchtvaartactiviteiten in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap overeenkomstig Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 12 maart 2013. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, Kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, Kamervoorzitter, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Bruno SEUTIN en Bernard BLERO, staatsraden, Jan VELAERS, Yves DE CORDT, Jacques ENGLEBERT en Johan PUT, assessoren, Danièle LANGBEEN, hoofdgriffier, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 maart 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 85*bis*.

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2.1. De afdeling Wetgeving van de Raad van State is om advies verzocht over vier voorontwerpen van wetgevende teksten die strekken tot instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'betreffende het opnemen van luchtvaartactiviteiten in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap overeenkomstig richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap'.

2.2. Deze adviesaanvragen gaan uit van de federale overheid (ontwerp 52.857/VR), van de Vlaamse Regering (ontwerp 52.861/VR), van de Waalse regering (ontwerp 52.868/VR) en van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (ontwerp 52.869/VR).

2.3. De brief met de adviesaanvraag van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering luidt als volgt:

> "L'accord de coopération est signé par les Gouvernements des trois Régions et le Gouvernement fédéral. Vous recevrez ou avez reçu une demande d'avis semblable portant sur les décrets ou loi d'assentiment de la part des trois autres entités concernées. Nous vous demandons donc, en coordination avec les autres entités, de fournir un avis commun et unique aux différentes demandes, ceci afin de faciliter notre travail de coopération."

De afdeling Wetgeving heeft aan dit verzoek proberen te voldoen. Met inachtneming van eventuele aanpassingen bevatten de vier adviezen die gelijkelijk zijn bestemd voor de parlementen bevoegd om de vereiste instemming te verlenen, daarom eenzelfde gemeenschappelijke tekst betreffende het onderzoek van de bevoegdheid van de federale overheid en van de gewesten en betreffende de tekst van het samenwerkingsakkoord zelf. Wat het onderzoek van de voorontwerpen van de instemmingsteksten betreft, is de tekst van elk advies evenwel verschillend, afhankelijk van de specifieke opmerkingen bestemd voor de onderscheiden adviesaanvragers.

2.4. Voor een goed begrip van het samenwerkingsakkoord hebben de auditeurs-verslaggevers contact opgenomen met bepaalde gemachtigde ambtenaren vermeld in de brieven met de adviesaanvraag. De afdeling Wetgeving heeft geoordeeld dat de antwoorden op de aldus gestelde vragen in het kader van de hierboven aangehaalde coördinatie moeten worden

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

beschouwd als het gemeenschappelijk standpunt van de adviesaanvragers, en dat ze derhalve relevant zijn om het samenwerkingsakkoord als een geheel te onderzoeken.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het Vlaams Parlement te laten instemmen met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'betreffende het opnemen van luchtvaartactiviteiten in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap overeenkomstig Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap' (hierna: het samenwerkingsakkoord).

Luidens artikel 1 van het samenwerkingsakkoord strekt dit akkoord ertoe "het beheer en de administratie" te organiseren van de taken bedoeld in richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 'tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad' (hierna: richtlijn 2003/87/EG)[2] mits inachtneming van de regels inzake de bevoegdheidsverdeling.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Verdeling van de bevoegdheden onder de federale overheid en de gewesten

4.1. Zowel uit het opschrift als uit het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord kan worden afgeleid dat het akkoord in hoofdzaak[3] regels bevat in verband met luchtvaartactiviteiten en aldus strekt tot de omzetting van richtlijn 2008/101/EG[4].

---

[2] In artikel 2, 3°, van het samenwerkingsakkoord wordt de term "Richtlijn" omschreven als: "Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en zoals gewijzigd door de Richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 23 april 2009 teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden".

[3] Dit geldt - volgens de concordantietabel - niet voor de artikelen 5, 12 en 13 van het samenwerkingsakkoord. Bij artikel 5 wordt uitvoering gegeven aan artikel 16 van verordening (EU) nr. 920/2010 van de Commissie van 7 oktober 2010 'tot instelling van een EU-register voor de op 31 december 2012 eindigende perioden van de EU-regeling voor de handel in emissierechten krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad' en aan artikel 15 van verordening (EU) nr. 1193/2011 van de Commissie van 18 november 2011 'tot instelling van een EU-register voor de op 1 januari 2013 beginnende handelsperiode en de daaropvolgende handelsperioden van de EU-regeling voor de handel in emissierechten krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2216/2004 en (EU) nr. 920/2010 van de Commissie'.
Bij artikel 12 wordt uitvoering gegeven aan artikel 22, lid 1, van verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie van 12 november 2010 'inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van

4.1.1. Ter omzetting van die richtlijn heeft het Vlaamse Gewest het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten betreft’ aangenomen en de artikelen 9.1.2 en 9.1.3 opgenomen in het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: Energiedecreet).

Het eerst vermelde decreet van 8 mei 2009 is echter bij arrest nr. 33/2011 van 2 maart 2011 door het Grondwettelijk Hof vernietigd.[5] In dat arrest heeft het Hof onder meer overwogen:

> “B.4.1. Artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :
>
> ‘Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft:
>
> 1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;
>
> […]’.
>
> B.4.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.
>
> Op grond van het voormelde artikel 6, § 1, II, zijn de gewesten bevoegd voor de voorkoming en bestrijding van de verschillende vormen van milieuverontreiniging; de gewestwetgever vindt in het 1° van die bepaling de algemene bevoegdheid die hem in staat stelt hetgeen betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu, onder meer van de lucht, tegen verontreiniging en aantasting, te regelen.
>
> B.4.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit voort dat de aan de gewesten toegewezen bevoegdheid inzake de bescherming van de lucht onder meer betrekking heeft op de aangelegenheden welke werden geregeld bij de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging (*Parl.St.* Senaat 1979-1980, nr. 434/1, p. 13).
>
> Luidens artikel 2 van de voormelde wet van 28 december 1964 wordt onder ‘luchtverontreiniging’ verstaan ‘het in de lucht lozen, ongeacht de oorsprong van gassen, vloeistoffen of vaste stoffen, die de gezondheid van de mens kunnen aantasten, nadelig

---

broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap’. In artikel 13 wordt bepaald dat dit samenwerkingsakkoord geenszins een voorafname is op de verdeling van de inkomsten uit de veiling.

[4] Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap’.

[5] Hoewel de artikelen 9.1.2 en 9.1.3 van het Energiedecreet inhoudelijk overeenstemmen respectievelijk met artikel 20*bis* en artikel 20*ter* die bij artikel 4 van het vernietigde decreet van 8 mei 2009 ‘houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten betreft’ waren ingevoegd in het REG-decreet, werd tegen de artikelen 9.1.2 en 9.1.3 geen beroep tot vernietiging ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Bij arrest nr. 222.476 van 14 februari 2013 is evenwel door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, aan het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag gesteld of artikel 9.1.3 van het Energiedecreet de bevoegdheidsverdelende regels schendt.

kunnen zijn voor dieren en planten of schade kunnen toebrengen aan goederen en aan stads- en natuurschoon’.

B.4.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de bevoegdheid van de gewesten inzake de bescherming van de lucht de bevoegdheid omvat om maatregelen te nemen teneinde de uitstoot van broeikasgassen in de lucht te verminderen. Die bevoegdheid is niet beperkt tot vaste installaties, maar betreft elke uitstoot van broeikasgassen, ongeacht de oorsprong. Gelet op de weerslag van broeikasgassen op het leefmilieu, en inzonderheid op het klimaat, vermogen de gewesten bijgevolg maatregelen te nemen teneinde de uitstoot van broeikasgassen door vliegtuigen te verminderen, voor zover zij evenwel hun territoriale bevoegdheid niet overschrijden.

B.5. De artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met de artikelen 2, § 1, en 7 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, hebben een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht. Een zodanig stelsel veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling die een gewestwetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding of situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.

B.6.1. Uit het voormelde artikel 18*bis* van de richtlijn 2003/87/EG vloeit voort dat België de administrerende lidstaat is voor, enerzijds, de vliegtuigexploitanten aan wie de bevoegde Belgische overheid overeenkomstig de bepalingen van de verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad van 23 juli 1992 ‘betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen’ een geldige exploitatievergunning heeft verleend en, anderzijds, de andere vliegtuigexploitanten waarvan het grootste deel van de geschatte luchtvaartemissies van de door hen in het referentiejaar uitgevoerde vluchten aan die lidstaat kan worden toegeschreven.

B.6.2. De bevoegdheid van een administrerende lidstaat strekt zich uit tot alle vluchten van de betrokken vliegtuigexploitanten die vertrekken van of aankomen op een luchtvaartterrein dat gelegen is op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie.

B.7. Uit artikel 20*bis* van het REG-decreet van 2 april 2004, zoals ingevoegd bij artikel 4 van het decreet van 8 mei 2009, vloeit voort dat het Vlaamse Gewest de administratieve controle uitoefent van de vliegtuigexploitanten die onder de administratieve bevoegdheid van België vallen en waarvan de meeste in het referentiejaar uitgestoten CO2-emissies aan het Vlaamse Gewest worden toegekend. Die controle strekt zich uit tot alle vluchten van de betrokken vliegtuigexploitanten die vertrekken van of landen op een luchtvaartterrein dat gelegen is op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie, met inbegrip van de vluchten die niet vertrekken van of landen op een luchtvaartterrein dat gelegen is op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

B.8.1. Hoewel het in artikel 20*bis* van het REG-decreet vervatte criterium om de emissies van broeikasgassen afkomstig van de luchtvaart in het Vlaamse Gewest te lokaliseren, sterk is geïnspireerd op het criterium dat in artikel 18*bis* van de richtlijn 2003/87/EG wordt gebruikt om de bevoegdheid over vliegtuigexploitanten die niet over een geldige exploitatievergunning van een lidstaat van de Europese Unie beschikken voor de toepassing van die richtlijn toe te wijzen aan een welbepaalde lidstaat van de Europese Unie, dient te worden nagegaan of dat criterium de exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tussen de gewesten en de federale Staat in acht neemt.

Het in artikel 20*bis* van het REG-decreet gehanteerde criterium heeft tot gevolg dat het Vlaamse Gewest bevoegdheid beoogt uit te oefenen over emissies die zich slechts zeer ten dele voordoen in het luchtruim van dat Gewest. Wat de vluchten betreft die

landen op of opstijgen van op een in het Vlaamse Gewest gelegen luchtvaartterrein, zullen, mede vanwege de beperkte oppervlakte van dat Gewest en een weinig ontwikkelde binnengewestelijke luchtvaart, die emissies hoofdzakelijk plaatsvinden in het luchtruim buiten dat Gewest. Een gedeelte van die emissies zal plaatsvinden in het luchtruim van de andere gewesten of in het luchtruim boven de Belgische mariene gebieden, welke tot de territoriale bevoegdheid van de federale overheid behoren. Een nog groter deel van de bedoelde emissies zal plaatsvinden in het luchtruim van andere lidstaten van de Europese Unie of daarbuiten. Maar ook emissies van vluchten welke geheel niet het luchtruim van het Vlaamse Gewest aandoen, zijn beoogd, aangezien het principe dat er slechts één administrerende overheid mag zijn per vliegtuigexploitant, in combinatie met het criterium van artikel 20*bis* van het REG-decreet, tot gevolg heeft dat emissies van bepaalde vluchten welke uitsluitend andere gewesten of andere lidstaten van de Europese Unie aandoen, onder het toepassingsgebied van de bestreden regeling vallen, zodra die vluchten worden uitgevoerd door een vliegtuigexploitant die met toepassing van het bedoelde criterium onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest zou vallen.

Omgekeerd worden niet alle emissies die in het luchtruim van het Vlaamse Gewest plaatsvinden, beoogd. Meer zelfs, de overgrote meerderheid van bedoelde emissies valt buiten het toepassingsgebied van de bestreden regeling, nu, hoewel zij afkomstig zijn van vluchten van of naar in het Vlaamse Gewest gelegen luchtvaartterreinen, die vluchten worden uitgevoerd door vliegtuigexploitanten voor wie andere lidstaten of gewesten als administrerende overheid optreden, of omdat zij afkomstig zijn van vluchten uitgevoerd door dergelijke vliegtuigexploitanten zonder landing in het Vlaamse Gewest.

B.8.2. Hoewel het bestreden criterium sterk gelijkt op het subsidiaire criterium dat om redenen van beperking van administratieve lasten voor vliegtuigexploitanten door de richtlijn 2003/87/EG wordt gebruikt om de controle over de emissies van niet-EU-vliegtuigexploitanten toe te wijzen aan één of andere lidstaat, is het niet geschikt om de emissies van broeikasgassen afkomstig van de luchtvaart, waarvoor België krachtens voormelde richtlijn bevoegd is, te lokaliseren binnen de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

B.9. Het eerste onderdeel van het eerste middel is in die mate gegrond.

Nu alle bepalingen van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten betreft’ onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, dient het decreet in zijn geheel te worden vernietigd.

De overige middelen en onderdelen van middelen behoeven niet te worden onderzocht omdat zij niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

B.10.1. Op grond van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. Daarnaast beschikken ze over andere instrumenten om hun samenwerking gestalte te geven.

B.10.2. In de regel houdt de afwezigheid van samenwerking in een aangelegenheid waarvoor de bijzondere wetgever daartoe niet in een verplichting voorziet, geen schending in van de bevoegdheidverdelende regels.

Te dezen zijn evenwel de bevoegdheden van de federale Staat en de gewesten door, enerzijds, de Europeesrechtelijke noodzaak dat er slechts één administrerende overheid mag zijn per vliegtuigexploitant en, anderzijds, de hoofdzakelijk

> gewestgrensoverschrijdende aard van de door in een gewest landende of opstijgende vliegtuigen veroorzaakte emissies tijdens hun volledige vlucht, dermate verweven dat ze niet dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend. Een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de gewesten zal het overigens mogelijk maken om, naar het voorbeeld van de richtlijn 2003/87/EG (artikel 18*ter*), zo nodig de bevoegde federale luchtvaartautoriteiten bij de toepassing van het stelsel te betrekken."

Gelet hierop handhaaft het Hof de gevolgen van de vernietigde bepalingen "tot de inwerkingtreding van een bij samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de gewesten vastgestelde regeling ter uitvoering van richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 'tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap' en dit uiterlijk tot 31 december 2011".

4.1.2. Het Waalse Gewest heeft met het oog op de omzetting van richtlijn 2008/101/EG het decreet van 6 oktober 2010 'modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto' aangenomen.[6]

Bij arrest nr. 76/2012 van 14 juni 2012 heeft het Grondwettelijk Hof de artikelen 18 tot 30 en 37, en de woorden "18 tot 30 en 37" in artikel 38 van dat decreet vernietigd en dit, *mutatis mutandis*, op grond van dezelfde overwegingen als in het arrest nr. 33/2011. Het Hof handhaaft ook hier de gevolgen van de vernietigde bepalingen tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord en dit uiterlijk tot 31 december 2011.[7]

4.1.3. Met het voorliggende samenwerkingsakkoord beogen de federale overheid en de gewesten tegemoet te komen aan de arresten nrs. 33/2011 en 76/2012 van het Grondwettelijk Hof.

4.2. Zoals uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en uit de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, voortvloeit, is essentieel bij het sluiten van een samenwerkingsakkoord dat eigen bevoegdheden van de betrokken partijen samen worden uitgeoefend, wat een inbreng van elke bij het desbetreffende samenwerkingsakkoord betrokken partij veronderstelt.[8]

4.2.1. Uit artikel 2, 1°, van het samenwerkingsakkoord blijkt dat voor de aangelegenheden die in het samenwerkingsakkoord zijn opgenomen, de gewesten hun

---

[6] Adv.RvS 47.860/VR/4 van 23 maart 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 6 oktober 2010 (*Doc. parl.*, Parl. wal., 2009-2010, nr. 215/1, pp. 20-22), waarin de afdeling Wetgeving van de Raad van State eveneens had geadviseerd dat een samenwerkingsakkoord moest worden gesloten tussen de federale overheid, met toepassing van haar residuaire bevoegdheid, en de gewesten, met toepassing van hun bevoegdheid, ieder wat hun luchtruin betreft, inzake de bescherming van de lucht tegen verontreiniging en aantasting.

[7] GwH 14 juni 2012, nr. 76/2012.

[8] Adv.RvS 45.614/AV van 13 januari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 11 december 2009 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoeslagregeling' (*Parl.St.* Vl.Parl. B.Z. 2009, nr. 109/1, opm. 2.2.2).

bevoegdheid ontlenen aan artikel 6, § 1, II, 1° (lees: artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Op grond van die bepaling zijn de gewesten bevoegd inzake "de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van (…) de lucht tegen verontreiniging en aantasting (…)".

Zoals het Grondwettelijk Hof in de voornoemde arresten nrs. 33/2011 en 76/2012 heeft overwogen, omvat die bevoegdheid de bevoegdheid om maatregelen te nemen teneinde de uitstoot van broeikasgassen in de lucht te verminderen. Die bevoegdheid is niet beperkt tot vaste installaties, maar betreft elke uitstoot van broeikasgassen, ongeacht de oorsprong ervan. Gelet op de weerslag van broeikasgassen op het leefmilieu, en inzonderheid op het klimaat, vermogen de gewesten bijgevolg maatregelen te nemen teneinde de uitstoot van broeikasgassen door vliegtuigen te verminderen, voor zover zij evenwel hun territoriale bevoegdheid niet overschrijden.[9]

Uit deze arresten volgt evenwel dat het territoriale aanknopingspunt, het al dan niet gelegen zijn van een luchthaven op het grondgebied van een gewest, in dat geval niet geschikt is als criterium in het licht van de materiële bevoegdheid van de gewesten inzake de bescherming van het leefmilieu.

4.2.2. Volgens datzelfde artikel 2, 1°, van het samenwerkingsakkoord ontleent de federale overheid haar bevoegdheid voor de aangelegenheden die in het samenwerkingsakkoord zijn opgenomen aan artikel 6, § 1, X, 7° (lees: artikel 6, § 1, X, eerste lid, 7°), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, meer bepaald de bevoegdheid om de uitrusting en de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal te regelen.

Daargelaten de vraag of deze bevoegdheid wel relevant is voor de in het samenwerkingsakkoord geregelde aangelegenheid, te weten het opnemen van luchtvaartactiviteiten in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, dient erop te worden gewezen dat de federale overheid bevoegd is voor de bescherming van de lucht tegen verontreiniging en aantasting en dus voor het nemen van alle maatregelen teneinde de uitstoot van broeikasgassen in de lucht te verminderen, in het luchtruim boven de Belgische mariene gebieden, welke tot de territoriale bevoegdheid van deze overheid behoren.[10]

Daarnaast kan de federale overheid ook enige bevoegdheid ontlenen aan artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wat betreft haar bevoegdheden inzake, respectievelijk, de algemene politie en de reglementering van de luchtvaart, en de organisatie van het luchtverkeer.

4.2.3. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en uit de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, volgt ook dat het sluiten van een samenwerkingsakkoord er niet mag toe leiden dat de federale Staat, een gemeenschap of een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een bevoegdheid die hem of haar door de Grondwet of door een bijzondere wet is

[9] GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011, B.4.4 en GwH 14 juni 2012, nr. 76/2012, B.5.4.

[10] GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011, B.8.1.

toegewezen, of omgekeerd, zich een bevoegdheid toe-eigent die hem of haar niet toekomt.[11] Een samenwerkingsakkoord mag geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden inhouden.[12]

In het voorliggende samenwerkingsakkoord worden verscheidene opdrachten toegewezen aan de "bevoegde overheid".[13] Luidens artikel 2, 20°, van dat akkoord dient onder het begrip "bevoegde overheid" te worden verstaan "het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest of in het kader van de sancties en van de luchtvaartlicenties de Federale Overheid".

In dit verband moet echter worden vastgesteld dat bij de omschrijving van het begrip "bevoegde overheid" geen gewag wordt gemaakt van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Dat gewest zal bijgevolg geen van de aan de bevoegde overheden opgedragen taken uitvoeren of ter zake beslissingen nemen. Een dergelijke regeling komt neer op een afstand van de eigen bevoegdheden door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

4.2.4. Hiertegen kan niet worden aangevoerd dat dit gewest en de federale overheid, samen met de andere gewesten, participeren in de Nationale Klimaatcommissie en dat aan die commissie in het voorliggende samenwerkingsakkoord diverse taken worden toevertrouwd. Er dient immers te worden opgemerkt dat deze taken slechts een beperkte draagwijdte hebben en aan deze commissie geen enkele effectieve beslissingsbevoegdheid wordt toegekend.[14]

4.3. Uit het voorgaande volgt dat het samenwerkingsakkoord niet in overeenstemming is met artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat op grond van artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' van toepassing is verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, in zoverre dat akkoord:

- een overdracht van de uitoefening van een eigen bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inhoudt naar het Vlaamse en het Waalse Gewest,

en

- ook geen rekening houdt met de bevoegdheid van de federale overheid wat betreft de bescherming van de lucht tegen verontreiniging en aantasting in het luchtruim boven de Belgische mariene gebieden.

---

[11] Adv.RvS 50.764/VR van 12 januari 2012 over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Vlaamse Gemeenschapscommissie betreffende de financiering van het aanbod van beroepsopleidingen voor werkzoekenden op het grondgebied van het Brussel Hoofdstedelijk Gewest', opm. 2.1.

[12] Zie bijv. GwH 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3; adv.RvS 45.614/AV van 13 januari 2009, *l.c.*, opm. 2.2.2; adv.RvS 52.324/AV/4-52.325/AV/4 van 8 en 14 januari 2013 over een voorontwerp van decreet 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le … entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant' en een voorontwerp van decreet 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le ... entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant', opm. 3.

[13] Zie onder meer de artikelen 6, § 2, 7, § 2, eerste en vierde lid, 9, § 1, 10, § 2, 14, § 2, 15, 17, § 2, en 21, § 2, van het samenwerkingsakkoord.

[14] Zie de artikelen 4, 6, § 2, 7, §§ 2 en 3, 9, § 1, 10, §§ 1 en 3, 14, § 2 en 21, §§ 2, 4 en 7, van het samenwerkingsakkoord.

Het samenwerkingsakkoord dient derhalve op dit punt te worden herwerkt.

Overeenstemming met het recht van de Europese Unie

5. In artikel 3 van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald voor welke vliegtuigexploitanten België de verantwoordelijke lidstaat is. Met dat artikel wordt beoogd artikel 18*bis* van richtlijn 2003/87/EG om te zetten in het interne recht.

Er dient echter te worden vastgesteld dat artikel 3 veeleer een parafrasering vormt van het voornoemde artikel 18*bis*. In acht genomen dat er in België meerdere bevoegde overheden zullen zijn, kunnen de vliegtuigexploitanten waarvoor België de verantwoordelijke lidstaat is, noch op basis van dat artikel 3, noch op basis van een andere bepaling van het samenwerkingsakkoord uitmaken wie voor hen de bevoegde overheid is. Het is immers precies voor de individuele aanduiding van de bevoegde overheid voor individuele vliegtuigexploitanten dat er tussen de bevoegde Belgische regelgevers overeenstemming moet worden bereikt.

Het samenwerkingsakkoord geeft op dat punt een onvolledige uitvoering aan artikel 18*bis* van richtlijn 2003/87/EG. Het moet bijgevolg aangevuld worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN OVER HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 2

6. In 7° wordt verwezen naar “het koninklijk besluit van 14 oktober 2005”. Hiermee wordt het koninklijk besluit van 14 oktober 2005 ‘betreffende het beheer van het register voor broeikasgassen van België en de voorwaarden die van toepassing zijn op de gebruikers ervan’ bedoeld. Dit koninklijk besluit is opgeheven bij het koninklijk besluit van 9 juli 2010 ‘betreffende het beheer van het register voor broeikasgassen van België en de voorwaarden die van toepassing zijn op de gebruikers ervan’, dat in werking is getreden op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, te weten op 16 september 2010. In de voorliggende bepaling moet dus naar dit besluit worden verwezen in plaats van naar het besluit van 14 oktober 2005.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 5, §§ 2 en 3, en 14, § 3.

7. In 10° wordt het begrip “commerciële luchtvervoersonderneming” gedefinieerd, maar verder wordt in geen enkele andere bepaling van het samenwerkingsakkoord naar dat begrip verwezen. Zoals de gemachtigde van de Vlaamse Regering heeft beaamd, zijn het begrip en de definitie ervan overbodig. Ze moeten dus worden weggelaten.

8. In 13° wordt de term “speciale reserve” gedefinieerd, in het bijzonder met een verwijzing naar de nadere regels “van dit besluit” maar in feite wordt hiermee “dit samenwerkingsakkoord” bedoeld. Deze bepaling moet in die zin worden aangepast.

Dezelfde opmerking geldt voor het opschrift van hoofdstuk III.

9. In 14° wordt het “toezichtsjaar” gedefinieerd als het jaar 2010 “voor de perioden van 1 januari tot 31 december 2012 en van 1 januari 2013 tot 31 december 2017” en “voor de latere perioden, het burgerlijk jaar dat eindigt 24 maanden voor de aanvang van elke periode”. In 15° wordt de term “periode” gedefinieerd als “de duur waarvoor er een vast volume emissierechten wordt toegewezen bestemd om de emissies van een luchtvaartactiviteit te dekken, *in casu* van 1 januari tot 31 december 2012 (eerste periode), van 1 januari 2013 tot 31 december 2017 (tweede periode), en zo voort”.

De definitie van de “tweede periode”, in 15°, is niet in overeenstemming met richtlijn 2003/87/EG - zoals deze laatst is gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG – en waarvan artikel 13, lid 1 bepaalt: “Emissierechten die met ingang van 1 januari 2013 worden verleend, zijn geldig voor emissies gedurende perioden van acht jaar die beginnen op 1 januari 2013”. Hieruit volgt dat de “tweede periode” vermeld in 15° niet op 31 december 2017 maar op 31 december 2020 verstrijkt.

Deze datum moet bijgevolg in de voorliggende bepalingen onder 14° en 15° worden vermeld.

10. In 19° wordt de term “luchthavenbeheerder” gedefinieerd als “de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke persoon die verantwoordelijk is voor de luchthaven van waaruit de vliegtuigexploitant zijn vluchten uitvoert, of waar de vliegtuigexploitant zijn vluchten laat aankomen vanuit een niet-lidstaat van de Europese Unie”. In richtlijn 2003/87/EG wordt hiervan geen gewag gemaakt.

Bij de artikelen 6, § 1, 14, § 1, en 23 worden aan de luchthavenbeheerder taken opgedragen.

Enkel indien er voor iedere betrokken vliegtuigexploitant slechts één luchthavenbeheerder kan worden bepaald, kan de ontworpen regeling worden toegepast.

11. Aangezien de federale overheid bevoegd is inzake leefmilieu in het luchtruim boven de Belgische mariene gebieden (zie *supra*, algemene opmerking 4.2.2. betreffende de verdeling van de bevoegdheden onder de federale overheid en de gewesten), is de vermelding in 20° dat de “Federale Overheid” enkel “in het kader van de sancties en van de luchtvaartlicenties” een “bevoegde overheid” is, ten onrechte een beperking op de federale bevoegdheid die hier aan de orde is; deze vermelding moet dus ofwel worden weggelaten ofwel geherformuleerd zodat deze beperking wordt opgeheven.

12. In 21° wordt het begrip “Ministers” gedefinieerd, maar verder wordt in geen enkele andere bepaling van het samenwerkingsakkoord naar dat begrip verwezen. Het begrip en de definitie ervan zijn overbodig en moeten dus worden weggelaten.

Artikel 3

13. Artikel 3, § 4, luidt: “De Europese Commissie publiceert de lijst van vliegtuigexploitanten waarvan België de verantwoordelijke Lidstaat is vóór 1 februari 2009 en updatet die vóór 1 februari van elk volgend jaar overeenkomstig artikel 18bis, paragraaf [lees: lid] 3, van de Richtlijn.”

Deze bepaling lijkt een verplichting aan de Europese Commissie op te leggen. Dat is niet toelaatbaar. Het staat immers niet aan een lidstaat om verplichtingen aan de Europese Commissie op te leggen.

De voorliggende bepaling doet overigens niet meer dan de inhoud herhalen van artikel 18*bis*, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG, een bepaling die niet noopt tot omzettingsmaatregelen door de lidstaten daar ze verplichtingen aan de Commissie oplegt.

Paragraaf 4 van de voorliggende bepaling moet dus worden weggelaten.

14. *Mutatis mutandis* geldt hetzelfde voor artikel 20 van het samenwerkingsakkoord.

Artikel 4

15. Artikel 4 bevat maar één lid. De onderverdeling in een paragraaf moet derhalve worden weggelaten en bijgevolg moet de verwijzing naar “§ 1” worden geschrapt.

16. In de voornoemde bepaling - en, verder, in de artikelen 5, § 1, 7, §§ 3 en 4, 10, § 3, 12, 14, §§ 2 en 3, 17, § 2, 18, §§ 1 en 2, en 19 - wordt gewag gemaakt van een “registeradministrateur”, maar deze functie wordt in het samenwerkingsakkoord niet gedefinieerd. Zoals de gemachtigde van de Vlaamse Regering heeft beaamd, verdient het aanbeveling deze term in artikel 2 van het samenwerkingsakkoord te definiëren.[15]

Artikel 5

17. Artikel 5, § 1, legt de registeradministrateur op een exploitantendepositorekening te creëren voor elke vliegtuigexploitant “die conform artikel 4 is geregistreerd”.

Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord schrijft enkel de bekendmaking van een lijst van exploitanten voor, en niet de registratie van die exploitanten.

Zoals de gemachtigde van de Vlaamse Regering heeft beaamd, moet de tekst van het samenwerkingsakkoord worden herzien om dit gebrek aan samenhang te verhelpen.

[15] De gemachtigde van de Vlaamse Regering heeft aldus aangegeven dat de volgende definitie zou worden ingevoegd: “registeradministrateur: de persoon of personen die het nationaal register beheert of beheren en bijhoudt of bijhouden overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 18 juni 2008 betreffende de organisatie en het administratief beheer van het gestandaardiseerd en genormaliseerd registersysteem van België overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG”.

Artikel 7

18. Artikel 7, § 1, luidt: “Voor de eerste en tweede periode wordt het totaal van de aan elke vliegtuigexploitant toegewezen emissierechten voor de betreffende periode alsook het totaal voor elk jaar van die periode gepubliceerd voor 31 december 2011.”

Aldus wordt een verplichting opgelegd waaraan ofwel al is voldaan ofwel onmogelijk nog kan worden voldaan en die bijgevolg doelloos is.

Een mogelijk alternatieve oplossing voor de partijen van het samenwerkingsakkoord bestaat erin ofwel de voorliggende bepaling weg te laten ofwel de datum van 31 december 2011 te vervangen door een latere datum dan de datum van inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor paragraaf 4 in zoverre daarin de datum van 28 februari 2012 wordt vermeld, en voor artikel 14, § 1, in zoverre erin aan de (vliegtuig)exploitanten[16] verplichtingen worden opgelegd vanaf “1 januari 2012” alsook verplichtingen voor de luchthavenbeheerders om inlichtingen te verstrekken, eerst uiterlijk de tweede donderdag van maart 2012 en vervolgens uiterlijk de tweede donderdag van maart 2013.

19. Volgens de omzettingstabel strekt artikel 7, § 2, ertoe artikel 3*sexies*, leden 1, 2 en 4, van richtlijn 2003/87/EG om te zetten. De omzetting van lid 4 van het voornoemde artikel 3*sexies* is onvolledig daar artikel 7, § 2, niet beantwoordt aan de verplichting die dit lid 4 aan elke lidstaat oplegt om het totaal van de aan elke vliegtuigexploitant toegewezen emissierechten voor de betreffende periode alsook het totaal voor elk jaar van die periode te berekenen. De voorliggende bepaling moet op dit punt worden aangevuld. Zo kan de samenhang worden hersteld met artikel 7, § 3, dat de emissierechten vermeldt “zoals berekend conform voorgaande paragraaf”.

20. Artikel 7, § 2, vierde lid, bepaalt: “Binnen de 3 maanden nadat de Europese Commissie een beslissing heeft genomen volgens artikel 3, *sexies* [lees: 3*sexies*], § 3 van de richtlijn, keurt elke bevoegde overheid het totaal van de aan hun vliegtuigexploitanten toegewezen emissierechten goed voor de betreffende periode, alsook het totaal voor elk jaar van deze periode (…)”. Artikel 7, § 3, draagt de Nationale Klimaatcommissie op om “het totaal van de aan de respectieve exploitanten toegewezen emissierechten zoals berekend conform voorgaande paragraaf, en geeft opdracht aan de registeradministrateur om de totalen bedoeld in [de] voorgaande lid [lees: paragraaf] te publiceren (…)”.

In hun huidige lezing stemmen deze bepalingen niet overeen met artikel 3*sexies*, lid 4, van richtlijn 2003/87/EG, dat de lidstaten de verplichting oplegt “[b]innen 3 maanden na de datum waarop de Commissie een besluit krachtens lid 3 neemt” de totale hoeveelheid van emissierechten die voor de periode wordt toegewezen aan iedere vliegtuigexploitant alsook de hoeveelheid van emissierechten die voor elk jaar aan iedere vliegtuigexploitant wordt toegewezen te berekenen en te publiceren.

[16] Zie *infra* opmerking 30 onder artikel 14.

In dit verband heeft de gemachtigde van de Vlaamse Regering verklaard: “(b)ij het uitwerken van de praktische modaliteiten en afspraken tussen de bevoegde overheden zal met de deadline voorzien in artikel 3sexies, lid 4, van de richtlijn, rekening worden gehouden”.

Teneinde artikel 3*sexies*, lid 4, van richtlijn 2003/87/EG volledig om te zetten, moet de bepaling van het samenwerkingsakkoord evenwel worden herzien teneinde ze in overeenstemming te brengen met het bepaalde in artikel 3*sexies*, lid 4, van de richtlijn.

21. Artikel 7, § 2, eerste lid, stelt dat de respectievelijke bevoegde overheden beschikken over een termijn van “ten minste 19 maanden voor de aanvang van de periode waarop de aanvraag betrekking heeft” om de aanvragen van de vliegtuigexploitanten voor kosteloze toewijzing van emissierechten voor de luchthavenbeheerders[17] aan de Nationale Klimaatcommissie over te zenden. Luidens artikel 3*sexies*, lid 1, van richtlijn 2003/87/EG beschikt een vliegtuigexploitant echter over een termijn van ten minste 21 maanden om een aanvraag in te dienen voor een toewijzing van kosteloos toe te wijzen emissierechten.

Naar aanleiding van een vraag daaromtrent, heeft de gemachtigde van de Vlaamse Regering erop gewezen dat er geen gebrek aan overeenstemming is tussen het voorschrift van artikel 7, § 2, eerste lid, en artikel 3*sexies*, lid 1, van de richtlijn, aangezien “[d]e vermelde termijn van 19 maanden (…) geen betrekking [heeft] op de indiening van de aanvragen door de vliegtuigexploitant maar wel op het doorgeven van de aanvragen door de bevoegde overheden aan de Nationale Klimaatcommissie. De termijn van 21 maanden voor vliegtuigexploitanten zal [worden] opgenomen in de implementerende wetgeving van de respectievelijke bevoegde overheden”.

Artikel 7, § 2, eerste lid, moet worden aangevuld zodat de termijn (van ten minste 21 maanden) waarover de vliegtuigexploitant beschikt om een aanvraag voor kosteloos toe te wijzen emissierechten in te dienen, duidelijk wordt vermeld.

22. Artikel 7, § 2, tweede lid, verwijst naar de bijlagen III, IV en VI van richtlijn 2003/87/EG. Er kan echter niet rechtstreeks naar de bijlagen van deze richtlijn worden verwezen; deze moeten immers zelf worden omgezet aangezien ze de bepalingen van het voorliggende samenwerkingsakkoord aanvullen. Bovendien moet worden opgemerkt dat richtlijn 2003/87/EG geen bijlage VI bevat, en evenmin nog een bijlage III omdat die bij richtlijn 2009/29/EG is opgeheven.

Het samenwerkingsakkoord moet worden aangevuld en de voorliggende bepaling moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 9, § 2, 1°, van het samenwerkingsakkoord.

23. In de Franse tekst van artikel 7, § 2, eerste lid, schrijve men “gestionnaire d’aérodrome” zijnde de term waarvan in artikel 2, 19°, van het voorliggende samenwerkingsakkoord gewag wordt gemaakt, in plaats van “gestionnaire d’aéroport”.

[17] Zie opmerking 23.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 23.

Artikel 9

24. Artikel 9, § 1, legt de “respectieve bevoegde overheden voor de luchthavenbeheerders” op om de aanvragen van de vliegtuigexploitanten die betrekking hebben op emissierechten uit de speciale reserve, aan de Nationale Klimaatcommissie te bezorgen, “ten laatste op 30 september 2015 wat de tweede periode betreft of ten laatste op 30 september van het derde jaar van de latere periode waarop ze betrekking heeft”. In de tweede paragraaf van artikel 9 wordt bepaald welke gegevens de aanvraag moet bevatten.

In deze bepaling wordt echter niet vermeld binnen welke termijn de exploitanten hun aanvraag moeten indienen, namelijk uiterlijk op 30 juni van diezelfde jaren, zoals bepaald in artikel 3*septies*, lid 2, van richtlijn 2003/87/EG.

Bijgevolg moet artikel 9, § 1, van het samenwerkingsakkoord in die zin worden aangevuld.

Artikel 10

25. In artikel 10, § 1, wordt bepaald dat de Nationale Klimaatcommissie de ontvangen aanvragen voor emissierechten uit de speciale reserve voor de periodes na de tweede periode “ten laatste 6 maanden na de uiterste datum voorzien in artikel 9, paragraaf 1” moet voorleggen aan de Europese Commissie. Die uiterste datum - die krachtens artikel 9 geldt voor de bevoegde overheden en niet voor de exploitanten - is vastgesteld op “30 september” van het referentiejaar.

Artikel 10, § 1, is niet in overeenstemming met artikel 3*septies*, lid 4, van richtlijn 2003/87/EG, dat in een termijn van zes maanden na het verstrijken van de termijn voor indiening van het in lid 2 van dat artikel bedoelde verzoek voorziet. De richtlijntermijn begint dus te lopen na 30 juni, en niet na 30 september zoals voorgeschreven in de voorliggende bepaling.

Bijgevolg moet de voorliggende bepaling zo worden gewijzigd dat er wordt verwezen naar de termijn die wordt opgelegd aan de vliegtuigexploitanten voor het indienen van hun aanvraag. Die termijn moet worden vermeld in artikel 9, zoals hiervóór opgemerkt bij dit artikel (opmerking 24).

26. In de Nederlandse tekst van artikel 10, § 2, 1°, hebben de woorden “waarvan zij de aanvraag heeft voorgelegd” een andere betekenis dan de woorden “dont la demande a été soumise” die in de Franse tekst staan.

De Nederlandse tekst moet worden afgestemd op de Franse tekst.

27. Artikel 10, § 3, draagt aan de Nationale Klimaatcommissie op om “het totaal van de aan de respectieve exploitanten toegewezen emissierechten zoals berekend conform (…) paragraaf [2], [te bekrachtigen] en geeft opdracht aan de registeradministrateur om de (…)

toewijzingen van emissierechten aan elke exploitant te publiceren.” In artikel 10, § 2, waarnaar in paragraaf 3 wordt verwezen, wordt bepaald dat “[b]innen de 3 maanden nadat de Europese Commissie een beslissing heeft genomen tot vaststelling van de referentiewaarde volgens artikel [3*septies*,] [lid] 5 van de richtlijn, (…) elke bevoegde overheid de volgende elementen [goedkeurt], en (…) deze aan de Nationale Klimaatcommissie bezorgt: 1° de toewijzing van emissierechten afkomstig uit de speciale reserve aan de vliegtuigexploitanten die onder haar bevoegdheid vallen (…) en 2° De toewijzing van emissierechten aan elke vliegtuigexploitant voor elk jaar (…)”. Het zijn de aldus berekende emissiewaarden die krachtens artikel 10, § 3, door de Nationale Klimaatcommissie moeten worden bekrachtigd en door de registeradministrateur moeten worden bekendgemaakt.

In artikel 3*septies*, lid 7, a), van richtlijn 2003/87/EG wordt evenwel bepaald dat de administrerende lidstaat “binnen 3 maanden na de datum waarop de Commissie het in lid 5 [van dat artikel] bedoelde besluit neemt” - dit is het besluit betreffende de “benchmark [die] dient te worden gebruikt voor de kosteloze toewijzing van rechten aan vliegtuigexploitanten” - “de hoeveelheid rechten die uit de bijzondere reserve wordt toegewezen aan iedere vliegtuigexploitant [berekent en publiceert]”.

Hieruit volgt dat door artikel 10, §§ 2 en 3, van het samenwerkingsakkoord niet wordt gewaarborgd dat de toewijzing van emissierechten uit de bijzondere reserve aan iedere vliegtuigexploitant binnen de vereiste termijn wordt bekendgemaakt.

De gemachtigde van de Vlaamse Regering heeft, toen hem daarover om uitleg is gevraagd, verwezen naar het antwoord dat hij heeft gegeven met betrekking tot artikel 7 (zie *supra*, opmerking 20).

Met het oog op een volledige omzetting van artikel 3*septies*, lid 4, van richtlijn 2003/87/EG, moet de voorliggende bepaling dan ook worden herzien en in overeenstemming worden gebracht met het bepaalde in artikel 3*septies*, lid 4, van de richtlijn.

28. In de Nederlandse tekst schrijve men, conform de Franse tekst “respectieve vliegtuigexploitanten” in plaats van “respectieve exploitanten”.

Hoofdstukken VII en VIII

29. In de Nederlandse versie schrijve men “Hoofdstuk VII” in plaats van “Hoofdstuk VI” voor het hoofdstuk betreffende het veilen van de emissierechten, en “Hoofdstuk VIII” in plaats van “Hoofdstuk VI” voor het hoofdstuk betreffende de aangifte en verificatie van de emissies.

Artikel 14

30. In artikel 14, § 1, schrijve men “vliegtuigexploitanten” in plaats van “exploitanten”.

Dezelfde opmerking geldt voor de Nederlandse tekst van artikel 21, waarin, in de paragrafen 3 en 4, het woord “exploitant” wordt vermeld, terwijl in de Franse tekst gewag wordt gemaakt van “exploitant d’aéronef”.

31. Zoals overeengekomen met de gemachtigde van de Vlaamse Regering, moeten in artikel 14, § 3, de woorden “Kyoto-eenheden” worden vervangen door de woorden “ERU’s en CER’s”.

Artikel 21

32. Los van de opmerking gemaakt bij artikel 14 (opmerking 30), moet in de inleidende zin van artikel 21, § 5, worden verwezen naar paragraaf 4 en niet naar paragraaf 3.

33. In de Nederlandse tekst van artikel 21, § 6, schrijve men, overeenkomstig de Franse tekst waarin gewag wordt gemaakt van “L’autorité fédérale”, “De federale overheid” en niet “De federale”.

Artikel 23

34. In de Nederlandse tekst moet de term “luchthavenbedrijven” vervangen worden door de term “luchthavenbeheerders”, aangezien die term is opgenomen en gedefinieerd in artikel 2, 19°.

35. Om dezelfde reden moet in de Franse tekst gewag worden gemaakt van de term “gestionnaires d’aérodrome” in plaats van “gestionnaires d’aéroport” (zie *supra*, opmerking 23 bij artikel 7).

Artikel 25

36. Artikel 25 luidt als volgt:

> “Eventuele geschillen onder de Contracterende Partijen over de interpretatie of de uitvoering van onderhavig samenwerkingsakkoord worden in de Nationale Klimaatcommissie beslecht of, indien daar geen oplossing wordt gevonden, binnen de uitgebreide Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu en in voorkomend geval het Overlegcomité. Wordt er geen oplossing gevonden, dan wordt het geschil voorgelegd aan een rechtscollege zoals bedoeld in artikel 92bis, §§ 5 en 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”

Met deze bepaling willen de partijen bij het samenwerkingsakkoord gebruik maken van de mogelijkheid bepaald in artikel 92*bis*, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Immers, luidens artikel 92*bis*, § 6, van die wet kunnen “[d]e partijen bij de andere dan de in de §§ 2, 3, 4, 4*bis*, 4*ter* en 4*quater* bedoelde samenwerkingsakkoorden, (…) eveneens de bepalingen van § 5 daarop van toepassing maken”, welke paragraaf betrekking heeft op de rechtscolleges die de geschillen moeten beslechten tussen de partijen bij de verplichte

samenwerkingsakkoorden vermeld in de paragrafen 2, 3, 4, 4*bis*, 4*ter* en 4*quater* van het genoemde artikel 92*bis.*

De voorliggende bepaling laat evenwel na om overeenkomstig artikel 92*bis*, § 5, vierde lid, van de voornoemde wet te preciseren hoe de leden van het betreffende rechtscollege worden aangewezen, en om overeenkomstig artikel 92*bis*, § 5, achtste lid, van dezelfde wet een regeling vast te stellen voor de werkingskosten van het college.

Artikel 25 moet bijgevolg in die zin worden aangevuld[18].

Artikel 26

37. Artikel 26 luidt als volgt:

> "Onderhavig samenwerkingsakkoord treedt in werking zodra de federale en gewestelijke wetgevers hun instemming hebben gegeven. Het akkoord wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad door de diensten van de Eerste Minister, op aanvraag van de Partij waarvan de wetgever als laatste zijn instemming met het akkoord heeft gegeven."

Deze bepaling moet in verband worden gebracht met artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat bepaalt: "Over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en zij worden gesloten door de bevoegde overheid. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet."

Uit deze bepaling volgt dat samenwerkingsakkoorden zoals het voorliggende samenwerkingsakkoord pas uitwerking kunnen hebben nadat alle betrokken wetgevers ermee hebben ingestemd, dat wil zeggen ten vroegste op de datum van inwerkingtreding van de laatste instemmingshandeling (wet, decreet of ordonnantie).

Aangezien de eerste zin van artikel 26 van het samenwerkingsakkoord zich ertoe beperkt die regeling in herinnering te brengen, is ze overbodig en moet ze vervallen.

[18] Zie advies nr. 24.661/9 van 9 oktober 1995 over een voorontwerp van decreet dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 4 april 1996 'houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad en het Waalse Gewest waarbij het vrije verkeer van gehandicapte personen wordt gewaarborgd' (*Parl.St.* W.Parl. 1995-1996, nr. 124/1).

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

38. Overeenkomstig de geldende wetgevingstechnische voorschriften[19] redigere men artikel 2 als volgt:

"Instemming wordt betuigd met het samenwerkingsakkoord van …".

DE HOOFDGRIFFIER DE VOORZITTER

Danièle LANGBEEN Pierre LIÉNARDY

[19] Omzendbrief VR 2009/4 van 17 juli 2009 betreffende de wetgevingstechniek, nr. 150, 2°.