



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.869/VR
van 25 maart 2013

avis 52.869/VR
du 25 mars 2013

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie 'dat goedkeuring hecht aan de samenwerkingsovereenkomst tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels 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'

un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre'

Op 11 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'dat goedkeuring hecht aan de samenwerkingsovereenkomst tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels 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 kamer was 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 85bis.

Le 11 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'aide médicale urgente et du Logement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au quarante-cinq jours^(*), sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre'.

L'avant-projet a été examiné par les chambre réunies le 12 mars 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Bruno SEUTIN et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jan VELAERS, Yves DE CORDT, Jacques ENGLEBERT et Johan PUT, assesseurs, Danièle LANGBEEN, greffier en chef, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Les rapports ont été présenté par Kristine BAMS et Anne VAGMAN, premier auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 mars 2013.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 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 rechtsgrond¹, 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 auditers-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 ordonnantie 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 ordonnantie strekt ertoe het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 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.

VORMVEREISTEN

4. Aangezien het samenwerkingsakkoord een weerslag heeft op het “economisch en sociaal leven”, dient het ontwerp met toepassing van artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 ‘houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, om advies te worden voorgelegd aan de in die bepaling vermelde raad. Dit vormvereiste dient nog te worden nageleefd.

5. Volgens artikel 4, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 maart 1990 ‘houdende de regeling van de oprichting, de samenstelling en de werking van de Raad voor het Leefmilieu voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, moet die raad worden geraadpleegd over “alle ordonnantie- en reglementaire besluitsontwerpen inzake leefmilieu betreffende het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.”. Artikel 2, 5°, van hetzelfde besluit bepaalt dat onder “leefmilieu” dient te worden verstaan, onder meer “alle aangelegenheden opgenomen in

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”.

artikel 6, § 1, II, (...) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen]”. Het advies van die raad dient bijgevolg nog te worden ingewonnen.

6. Mocht het samenwerkingsakkoord ten gevolge van het vervullen van de *sub* 4 en 5 genoemde vormvereisten nog worden gewijzigd, dan dient het ontwerp opnieuw om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Verdeling van de bevoegdheden onder de federale overheid en de gewesten

7.1. Zowel uit het opschrift als uit het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord kan worden afgeleid dat het akkoord in hoofdzaak³ regels bevat in verband met luchtvaartactiviteiten en aldus strekt tot de omzetting van richtlijn 2008/101/EG⁴.

7.1.1. 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:

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 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 20bis en artikel 20ter 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.

“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 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 18bis 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 gelijkst 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 92bis 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 18ter), 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".

7.1.2. 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

7.1.3. 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.

7.2. 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

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

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 bedrijfstoelageregeling' (*Parl.St.* VI.Parl. B.Z. 2009, nr. 109/1, opm. 2.2.2).

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

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.

7.2.2. 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 ontleenen 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.

7.2.3. 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 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

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

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.

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.

7.2.4. 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

7.3. 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.

Het samenwerkingsakkoord dient derhalve op dit punt te worden herwerkt.

Overeenstemming met het recht van de Europese Unie

8. 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.

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 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

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. Aangezien de federale overheid bevoegd is inzake leefmilieu in het luchtruim boven de Belgische mariene gebieden (zie *supra*, algemene opmerking 7.2.2 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.

15. 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

16. 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 18bis, 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.

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

Artikel 4

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

19. 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

20. 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.

Artikel 7

21. 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)exploitanten¹⁶ verplichtingen worden opgelegd vanaf “1 januari 2012” alsook

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”.

¹⁶ Zie *infra* opmerking 33 onder artikel 14.

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.

22. 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”.

23. 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.

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 3*sexies*, 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.

24. 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 luchthavenbeheerders¹⁷ 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.

¹⁷ Zie opmerking 26.

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.

25. 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.

26. 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”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 23.

Artikel 9

27. 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

28. 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 3septies, 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 27).

29. 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.

30. 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 [3septies,] [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 3septies, 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 23).

Met het oog op een volledige omzetting van artikel 3septies, 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 3septies, lid 4, van de richtlijn.

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

Hoofdstukken VII en VIII

32. 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

33. 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”.

34. 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

35. Los van de opmerking gemaakt bij artikel 14 (opmerking 33), moet in de inleidende zin van artikel 21, § 5, worden verwezen naar paragraaf 4 en niet naar paragraaf 3.

36. 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

37. 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°.

38. 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 26 bij artikel 7).

Artikel 25

39. 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 rechtscollège 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 92bis, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Immers, luidens artikel 92bis, § 6, van die wet kunnen “[d]e partijen bij de andere dan de in de §§ 2, 3, 4, 4bis, 4ter en 4quater bedoelde samenwerkingsakkoorden, (...) eveneens de bepalingen van § 5 daarop van toepassing maken”, welke paragraaf betrekking heeft op de rechtscollèges die de geschillen moeten beslechten tussen de partijen bij de verplichte samenwerkingsakkoorden vermeld in de paragrafen 2, 3, 4, 4bis, 4ter en 4quater van het genoemde artikel 92bis.

De voorliggende bepaling laat evenwel na om overeenkomstig artikel 92bis, § 5, vierde lid, van de voornoemde wet te preciseren hoe de leden van het betreffende rechtscollège worden aangewezen, en om overeenkomstig artikel 92bis, § 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 aangevuld¹⁸.

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).

Artikel 26

40. 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 92bis, § 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.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

Artikel 2

41. Overeenkomstig de geldende wetgevingstechnische voorschriften¹⁹ redigere men artikel 2 als volgt:

“Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van ...”.

*

¹⁹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, formule F 4.1.5, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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.

*

OBSERVATION PRÉALABLE

2.1. La section de législation du Conseil d'État a été saisie d'une demande d'avis qui porte sur quatre avant-projets de textes législatifs destinés à donner 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'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre conformément à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre'.

2.2. Ces demandes d'avis émanent de l'autorité fédérale (projet 52.857/VR), du Gouvernement flamand (projet 52.861/VR), du Gouvernement régional wallon (projet 52.868/VR) et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (projet 52.869/VR).

2.3. Dans la lettre de saisine qui émane du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, il est écrit :

« 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 ».

La section de législation s'est efforcée de satisfaire à cette demande. À cet effet, le texte de l'avis relatif à l'examen de la compétence de l'autorité fédérale et des Régions ainsi que du texte de l'accord de coopération lui-même est identique, moyennant d'éventuelles adaptations, et commun aux quatre avis qui sont également destinés aux parlements compétents pour donner l'assentiment requis. Toutefois, en ce qui concerne l'examen particulier des avant-projets de textes d'assentiment, le texte diffère dans chacun des avis en fonction des observations propres, destinées à chaque demandeur d'avis.

2.4. Pour une exacte compréhension de l'accord de coopération, les auditeurs rapporteurs ont pris contact avec certains fonctionnaires délégués mentionnés dans les lettres de saisine. La section de législation a considéré que les réponses ainsi fournies aux questions qui leur furent posées devaient être considérées, dans l'esprit de coordination évoqué ci-dessus, comme reflétant le point de vue commun des demandeurs d'avis et, par conséquent, pertinentes pour procéder à un unique examen de l'accord de coopération.

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

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner l'assentiment du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre' (ci-après : l'accord de coopération).

Selon l'article 1^{er} de l'accord de coopération, cet accord tend à organiser « la gestion et l'administration » des tâches visées dans la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 'établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil' ², dans le respect des règles répartitrices de compétences.

FORMALITÉS PRÉALABLES

4. Étant donné que l'accord de coopération a une incidence sur la « vie économique et sociale », le projet doit, en application de l'article 6, § 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale', être soumis pour avis au conseil mentionné dans cette disposition. Cette formalité doit encore être accomplie.

5. Selon l'article 4, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 1990 'régulant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale', ce conseil doit être consulté sur « tout projet d'ordonnance et d'arrêté réglementaire en matière d'environnement concernant la Région de Bruxelles-Capitale ». L'article 2, 5°, du même arrêté dispose que la dénomination « Environnement » comprend notamment « toutes les matières reprises à l'article 6, § 1^{er}, II, (...) de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ». Par conséquent, il convient d'encre recueillir l'avis de ce conseil.

6. Si l'accord de coopération devait encore être modifié à la suite de l'accomplissement des formalités visées aux points 4 et 5, le projet devrait à nouveau être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

² L'article 2, 3°, de l'accord de coopération définit le terme « directive » comme suit : « la Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, telle que modifiée par la Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et telle que modifiée par la Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ».

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions

7.1. Il peut être déduit tant de l'intitulé que du champ d'application de l'accord de coopération que l'accord comporte essentiellement ³ des règles relatives aux activités aériennes et vise ainsi à transposer la directive 2008/101/CE ⁴.

7.1.1. Pour transposer cette directive, la Région flamande a adopté le décret du 8 mai 2009 'modifiant le décret REG du 2 avril 2004, en ce qui concerne l'extension relative aux activités aéronautiques' et a inséré les articles 9.1.2 et 9.1.3 dans le décret du 8 mai 2009 'portant les dispositions générales en matière de la politique de l'énergie' (ci-après : le décret sur l'énergie).

Toutefois, la Cour constitutionnelle a annulé le premier décret cité du 8 mai 2009 par l'arrêt n° 33/2011 du 2 mars 2011 ⁵. Dans cet arrêt, la Cour a notamment jugé :

« B.4.1. L'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

‘En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1° La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit ;

[...].’

³ Cela ne vaut pas – selon le tableau de concordance – pour les articles 5, 12 et 13 de l'accord de coopération. L'article 5 procure exécution à l'article 16 du règlement (UE) n° 920/2010 de la Commission du 7 octobre 2010 'établissant un registre de l'Union pour les périodes du système d'échange de quotas d'émission de l'Union s'achevant le 31 décembre 2012 conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil ' et à l'article 15 du règlement (UE) n° 1193/2011 de la Commission du 18 novembre 2011 'établissant le registre de l'Union pour la période d'échanges débutant le 1^{er} janvier 2013 et pour les périodes d'échanges suivantes du système d'échange de quotas d'émission de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil et modifiant les règlements de la Commission (CE) n° 2216/2004 et (UE) n° 920/2010'.

L'article 12 procure exécution à l'article 22, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission du 12 novembre 2010 'relatif au calendrier, à la gestion et aux autres aspects de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté'.

L'article 13 dispose que cet accord de coopération ne préjuge en rien de la répartition des recettes de la mise aux enchères.

⁴ Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre'.

⁵ Bien que les articles 9.1.2 et 9.1.3 du décret sur l'énergie sont conformes, sur le fond, respectivement aux articles 20bis et 20ter qui avaient été insérés dans le décret REG par l'article 4 du décret annulé du 8 mai 2009 'modifiant le décret REG du 2 avril 2004, en ce qui concerne l'extension relative aux activités aéronautiques', la Cour constitutionnelle n'a pas été saisie d'un recours en annulation contre les articles 9.1.2 et 9.1.3. Toutefois, par l'arrêt n° 222.476 du 14 février 2013, le Conseil d'État, section du contentieux administratif, a posé à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle de savoir si l'article 9.1.3 du décret sur l'énergie viole les règles répartitrices de compétences.

B.4.2. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, précité, les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement; le législateur régional trouve dans le 1^o de cette disposition la compétence générale lui permettant de régler ce qui concerne la protection de l'environnement, notamment celle de l'air, contre la pollution et les agressions.

B.4.3. Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 que la compétence attribuée aux régions en matière de protection de l'air porte notamment sur les matières qui étaient réglées par la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 13).

En vertu de l'article 2 de la loi précitée du 28 décembre 1964, on entend par 'pollution de l'atmosphère' 'toute émission dans l'air, quelle qu'en soit la source, de substances gazeuses, liquides ou solides, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine, de nuire aux animaux et aux plantes ou de causer un dommage aux biens ou aux sites'.

B.4.4. Il résulte de ce qui précède que la compétence des régions en matière de protection de l'air comprend le pouvoir d'adopter des mesures afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans l'air. Ce pouvoir ne se limite pas aux installations fixes mais porte sur toutes les émissions de gaz à effet de serre, quelle que soit leur source. Eu égard à l'impact des gaz à effet de serre sur l'environnement, et particulièrement sur le climat, les régions peuvent par conséquent prendre des mesures destinées à faire diminuer les émissions de gaz à effet de serre des aéronefs, pour autant qu'elles n'excèdent toutefois pas leur compétence territoriale.

B.5. Les articles 5, 39 et 134 de la Constitution, combinés avec les articles 2 et 19, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et avec les articles 2, § 1^{er}, et 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ont déterminé une répartition exclusive des compétences territoriales. Un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur régional puisse être localisé dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation ou situation concrète soit réglée par un seul législateur.

B.6.1. Il découle de l'article 18*bis* précité de la directive 2003/87/CE que la Belgique est l'État responsable pour, d'une part, les exploitants d'aéronefs auxquels l'autorité belge compétente a, conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 'concernant les licences des transporteurs aériens', délivré une licence d'exploitation valable et, d'autre part, les autres exploitants d'aéronefs pour lesquels l'estimation des émissions de l'aviation attribuées à l'État responsable et liées aux vols effectués par eux pendant l'année de base est la plus élevée.

B.6.2. La compétence d'un État membre responsable s'étend à tous les vols des exploitants d'aéronefs concernés au départ ou à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne.

B.7. Il ressort de l'article 20*bis* du décret REG du 2 avril 2004, tel qu'il a été inséré par l'article 4 du décret du 8 mai 2009, que la Région flamande exerce le contrôle administratif sur les exploitants d'aéronefs qui relèvent de la compétence administrative de la Belgique et dont la majorité des émissions de CO₂ émises durant l'année de référence est attribuée à la Région flamande. Ce contrôle s'étend à tous les vols des exploitants d'aéronefs concernés au départ ou à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, y compris les vols qui ne décollent

pas d'un aéroport situé sur le territoire de la Région flamande ou qui n'y atterrissent pas.

B.8.1. Bien que le critère inscrit à l'article 20*bis* du décret REG permettant de localiser en Région flamande les émissions de gaz à effet de serre provenant de la navigation aérienne s'inspire fortement du critère employé à l'article 18*bis* de la directive 2003/87/CE pour attribuer à un État membre déterminé de l'Union européenne, en vue de l'application de cette directive, la compétence concernant les exploitants d'aéronefs qui ne disposent pas d'un permis d'exploitation valable d'un État membre de l'Union européenne, il y a lieu de vérifier si ce critère respecte la répartition de compétence territoriale exclusive entre les régions et l'État fédéral.

Le critère utilisé à l'article 20*bis* du décret REG a pour effet que la Région flamande vise à exercer une compétence sur des émissions qui ne se produisent que très partiellement dans l'espace aérien de cette Région. En ce qui concerne les vols qui atterrissent sur un aéroport situé en Région flamande ou qui en décollent, ces émissions auront lieu principalement dans l'espace aérien extérieur à cette Région, en raison également de la superficie restreinte de cette Région et d'une navigation aérienne intrarégionale peu développée. Une partie de ces émissions aura lieu dans l'espace aérien des autres régions ou dans l'espace aérien situé au-dessus des zones maritimes belges, qui relèvent territorialement de la compétence de l'autorité fédérale. Une partie plus importante encore desdites émissions se produira dans l'espace aérien d'autres États membres de l'Union européenne ou en dehors de celui-ci. Mais même les émissions de vols qui n'affectent aucunement l'espace aérien de la Région flamande sont visées, puisque le principe selon lequel il ne peut y avoir qu'une seule autorité responsable par exploitant d'aéronef a pour conséquence, s'il est combiné avec le critère de l'article 20*bis* du décret REG, que des émissions de certains vols qui affectent exclusivement d'autres régions ou d'autres États membres de l'Union européenne relèvent du champ d'application de la réglementation attaquée, dès qu'ils sont effectués par un exploitant d'aéronef qui relèverait de la compétence de la Région flamande par application du critère visé.

À l'inverse, toutes les émissions qui se produisent dans l'espace aérien de la Région flamande ne sont pas visées. Qui plus est, l'immense majorité desdites émissions échappe au champ d'application de la réglementation attaquée, parce que, bien qu'elles proviennent de vols décollant d'aéroports situés en Région flamande ou qui y atterrissent, les vols en question sont néanmoins effectués par des exploitants d'aéronef pour lesquels interviennent d'autres États membres ou régions en tant qu'autorité responsable, ou parce qu'elles proviennent de vols effectués par de tels exploitants d'aéronef sans atterrissage en Région flamande.

B.8.2. Bien que le critère litigieux ressemble fortement au critère subsidiaire qui, pour des raisons de limitation des charges administratives pour les exploitants d'aéronef, est utilisé par la directive 2003/87/CE afin d'attribuer à un État membre déterminé le contrôle des émissions d'exploitants d'aéronef hors UE, il n'est pas approprié de faire relever de la compétence territoriale de la Région flamande les émissions de gaz à effet de serre provenant de la navigation aérienne pour lesquelles la Belgique est compétente en vertu de la directive précitée.

B.9. Le premier moyen en sa première branche est, dans cette mesure, fondé.

Dès lors que toutes les dispositions du décret du 8 mai 2009 'modifiant le décret REG du 2 avril 2004, en ce qui concerne l'extension relative aux activités' sont indissociablement liées, il y a lieu d'annuler le décret dans son intégralité.

Les autres moyens et branches de moyens ne doivent pas être examinés dès lors qu'ils ne pourraient conduire à une annulation plus ample.

B.10.1. Sur la base de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'État, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. En outre, ils disposent d'autres instruments en vue de donner forme à leur coopération.

B.10.2. En règle, l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas constitutive d'une violation des règles répartitrices de compétence.

Toutefois, en l'espèce, les compétences de l'État fédéral et des régions sont devenues à ce point imbriquées, par suite, d'une part, de la nécessité en droit européen de n'avoir qu'une seule autorité responsable par exploitant d'aéronef et, d'autre part, de la nature principalement transrégionale des émissions causées pendant l'intégralité de leur vol par des aéronefs qui atterrissent dans une région ou qui en décollent, qu'elles ne peuvent plus être exercées que dans le cadre d'une coopération. Un accord de coopération entre l'État fédéral et les régions permettra du reste, si nécessaire, à l'exemple de la directive 2003/87/CE (article 18ter), d'associer à l'application du système les autorités aéronautiques fédérales compétentes ».

Compte tenu de ce qui précède, la Cour maintient les effets des dispositions annulées « jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation résultant d'un accord de coopération conclu entre l'État fédéral et les régions en vue de la mise en œuvre de la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre', et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2011 ».

7.1.2. En vue de transposer la directive 2008/101/CE, la Région wallonne a adopté le décret du 6 octobre 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' ⁶.

Par son arrêt n° 76/2012 du 14 juin 2012, la Cour constitutionnelle a annulé les articles 18 à 30 et 37, et les termes « 18 à 30 et 37 » mentionnés à l'article 38 de ce décret sur le fondement de considérations analogues à celles de l'arrêt 33/2011. Ici aussi, la Cour maintient les effets des dispositions annulées jusqu'à la conclusion d'un accord de coopération et ce jusqu'au 31 décembre 2011 au plus tard ⁷.

7.1.3. En concluant l'accord de coopération à l'examen, l'autorité fédérale et les régions visent à donner suite aux arrêts n°s 33/2011 et 76/2012 de la Cour constitutionnelle.

⁶Avis C.E. 47.860/VR/4 du 23 mars 2010 sur un avant-projet devenu le décret du 6 octobre 2010 (*Doc. parl.*, Parl. wal., 2009-2010, n° 215/1, pp. 20-22), dans lequel la section de législation du Conseil d'État avait également émis l'avis qu'il s'imposait de conclure un accord de coopération entre l'État fédéral, en vertu de sa compétence résiduelle, et les régions, en vertu de leur compétence, chacune pour ce qui concerne leur territoire, pour la protection de l'air contre la pollution et les agressions.

⁷C.C., n° 76/2012, 14 juin 2012.

7.2. Comme l'indiquent la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la légisprudence du Conseil d'État, section de législation, il est essentiel lors de la conclusion d'un accord de coopération que des compétences propres des parties concernées soient exercées en commun, ce qui implique un apport de chacune des parties à l'accord de coopération en question⁸.

7.2.1. Il ressort de l'article 2, 1°, de l'accord de coopération, qu'en ce qui concerne les matières figurant dans cet accord, la compétence des régions est fondée sur l'article 6, § 1^{er}, II, 1° (lire : article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Cette disposition énonce que les régions sont compétentes en ce qui concerne « la protection de l'environnement, notamment celle (...) de l'air contre la pollution et les agressions (...) ».

Comme la Cour constitutionnelle l'a jugé dans les arrêts n^{os} 33/2011 et 76/2012, précités, cette compétence comprend le pouvoir d'adopter des mesures afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans l'air. Ce pouvoir ne se limite pas aux installations fixes mais porte sur toutes les émissions de gaz à effet de serre, quelle que soit leur source. Eu égard à l'impact des gaz à effet de serre sur l'environnement, et particulièrement sur le climat, les régions peuvent par conséquent prendre des mesures destinées à faire diminuer les émissions de gaz à effet de serre par les aéronefs, pour autant toutefois qu'elles n'excèdent pas leur compétence territoriale⁹.

Il découle toutefois de ces arrêts qu'en l'occurrence le point de rattachement territorial y consistant en la présence ou l'absence d'un aéroport sur le territoire d'une région, n'est pas un critère adéquat au regard de la compétence matérielle des régions en matière de protection de l'environnement.

7.2.2. Selon ce même article 2, 1°, de l'accord de coopération, l'autorité fédérale puise sa compétence à l'égard des matières réglées par l'accord dans l'article 6, § 1^{er}, X, 7° (lire : article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7°), de la loi spéciale du 8 août 1980, à savoir le pouvoir de régler l'équipement et l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National.

Abstraction faite de la question de savoir si cette compétence est effectivement pertinente pour la matière réglée par l'accord de coopération, à savoir l'intégration des activités aériennes dans le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, il est à noter que l'autorité fédérale est compétente pour la protection de l'air contre la pollution et les agressions et donc pour adopter toutes les mesures afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans l'air, en ce qui concerne l'espace aérien situé au-dessus des zones maritimes belges, lesquelles relèvent de la compétence territoriale de l'autorité fédérale¹⁰.

⁸ Avis C.E. 45.614/AV du 13 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 11 décembre 2009 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne concernant la mise en œuvre du régime de paiement unique' (*Doc. parl.*, Parl. fl., S.E. 2009, n° 109/1, obs. 2.2.2).

⁹ C.C., n° 33/2011, 2 mars 2011, B.4.4 et C.C., n° 76/2012, 14 juin 2012, B.5.4.

¹⁰ C.C., n° 33/2011, 2 mars 2011, B.8.1.

En outre, l'autorité fédérale peut également puiser certaines compétences dans l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce qui concerne ses compétences en matière, respectivement, de police générale et de réglementation de l'aéronautique ainsi que d'organisation de la circulation aérienne.

7.2.3. Il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la jurisprudence du Conseil d'État, section de législation, que la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet que l'autorité fédérale, une communauté ou une région abandonne une compétence qui lui a été attribuée par ou en vertu de la Constitution ou, à l'inverse, s'approprie une compétence qui ne lui a pas été attribuée¹¹. Un accord de coopération ne peut impliquer un échange, un abandon ou une restitution de compétences¹².

L'accord de coopération à l'examen confie diverses missions à l'« autorité compétente »¹³. Selon l'article 2, 20°, de cet accord, il faut entendre par « autorité compétente » « la Région wallonne, la Région flamande, ou dans le cadre des sanctions et des licences de transport aérien l'Autorité Fédérale ».

Force est toutefois de constater à cet égard que la définition de la notion d'« autorité compétente » ne fait pas mention de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette région n'exercera dès lors aucune des missions confiées aux autorités compétentes ni ne prendra aucune décision en la matière. Pareille règle revient à un abandon, par la Région de Bruxelles-Capitale, de ses propres compétences.

7.2.4. On ne peut faire valoir à cet égard que cette région et l'autorité fédérale participent à la Commission nationale Climat, conjointement avec les autres régions, commission à laquelle l'accord de coopération à l'examen confie diverses missions. Il convient en effet d'observer que ces missions n'ont qu'une portée limitée et que cette commission ne dispose d'aucun pouvoir de décision effectif¹⁴.

7.3. Il résulte de ce qui précède que l'accord de coopération n'est pas conforme à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui, en vertu de l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', est rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, dans la mesure où cet accord :

¹¹ Avis C.E. 50.764/VR du 12 janvier 2012 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire flamande relatif au financement de l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale', obs. 2.1.

¹² Voir, par ex., C.C., n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.3 ; avis C.E. 45.614/AV du 13 janvier 2009, *l.c.*, obs. 2.2.2 ; avis C.E. 52.324/AV/4-52.325/AV/4 des 8 et 14 janvier 2013 sur un avant-projet de décret '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' et un avant-projet de décret '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', obs. 3.

¹³ Voir, entre autres, les articles 6, § 2, 7, § 2, alinéas 1^{er} et 4, 9, § 1^{er}, 10, § 2, 14, § 2, 15, 17, § 2, et 21, § 2, de l'accord de coopération.

¹⁴ Voir les articles 4, 6, § 2, 7, §§ 2 et 3, 9, § 1^{er}, 10, §§ 1^{er} et 3, 14, § 2 et 21, §§ 2, 4 et 7, de l'accord de coopération.

- implique le transfert de l'exercice d'une compétence propre de la Région de Bruxelles-Capitale à la Région wallonne et à la Région flamande,

et

- ne tient pas non plus compte de la compétence de l'autorité fédérale en ce qui concerne la protection de l'air contre la pollution et les agressions dans l'espace aérien situé au-dessus des zones maritimes belges.

L'accord de coopération devra dès lors être revu sur ce point.

Conformité au droit de l'Union européenne

8. L'article 3 de l'accord de coopération détermine les exploitants d'aéronefs pour lesquels la Belgique est l'État membre responsable. Cet article vise à transposer l'article 18bis de la directive 2003/87/CE en droit interne.

Force est toutefois de constater que l'article 3 s'apparente à une paraphrase de l'article 18bis précité. Compte tenu du fait qu'il y aura plusieurs autorités compétentes en Belgique, les exploitants d'aéronefs pour lesquels la Belgique est l'État membre responsable ne pourront, sur la base de cet article 3 ou d'une autre disposition de l'accord de coopération, identifier l'autorité qui est compétente à leur égard. Or, c'est précisément au sujet de l'identification individuelle de l'autorité compétente pour chaque exploitant d'aéronef que les législateurs belges compétents doivent se mettre d'accord.

Sur ce point, l'accord de coopération n'exécute que de façon incomplète l'article 18bis de la directive 2003/87/CE. Il s'impose dès lors de le compléter.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES SUR L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 2

9. Le point 7° fait référence à « l'arrêté royal du 14 octobre 2005 ». Est ainsi visé l'arrêté royal du 14 octobre 2005 'relatif à la gestion du registre de gaz à effet de serre de la Belgique et aux conditions applicables à ses utilisateurs'. Cet arrêté royal a été abrogé par l'arrêté royal du 9 juillet 2010 'relatif à la gestion du registre de gaz à effet de serre de la Belgique et aux conditions applicables à ses utilisateurs'. Ce dernier arrêté est entré en vigueur le dixième jour suivant celui de sa publication au Moniteur belge, c'est-à-dire le 16 septembre 2010. Il y a, dès lors, lieu de viser dans la disposition à l'examen cet arrêté, et non celui du 14 octobre 2005.

La même observation vaut pour les articles 5, §§ 2 et 3, et 14, § 3.

10. Le point 10° définit la notion de « transporteur aérien commercial », sans qu'aucune autre disposition de l'accord de coopération ne s'y réfère par la suite. Comme en a convenu le délégué du Gouvernement flamand, la notion et sa définition sont superflues. Elles seront donc omises.

11. Le point 13° définit la « réserve spéciale » en renvoyant notamment aux modalités « du présent arrêté ». Ce renvoi vise, en réalité, le « présent accord de coopération ». La disposition sera corrigée en ce sens.

La même observation vaut pour l'intitulé du chapitre III.

12. Le point 14° définit l'« année de surveillance » comme l'année 2010 « pour les périodes du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012 et du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2017 » et « pour les périodes ultérieures, l'année civile se terminant 24 mois avant le début de chaque période ». Le point 15° définit quant à lui le terme « période » comme étant « la durée pour laquelle est alloué un volume fixe de quotas destinés à couvrir les émissions d'une activité aérienne, en l'occurrence du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012 (première période), du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2017 (deuxième période), et ainsi de suite ».

La définition de la « deuxième période », au point 15°, n'est pas conforme à la directive 2003/87/CE - telle que modifiée en dernier lieu par la directive 2009/29/CE -, dont l'article 13, paragraphe 1^{er}, énonce que « (l)es quotas délivrés à compter du 1^{er} janvier 2013 sont valables pour les émissions produites au cours de périodes de huit ans commençant le 1^{er} janvier 2013 ». Il s'ensuit que la « deuxième période » visée au point 15° vient à échéance, non pas le 31 décembre 2017, mais le 31 décembre 2020.

C'est, dès lors, cette dernière date qui doit être mentionnée aux points 14° et 15° à l'examen.

13. Au point 19°, le terme « gestionnaire d'aérodrome » est défini comme « la personne publique ou privée responsable de l'aérodrome au départ duquel l'exploitant d'aéronef effectue ses vols, ou à l'arrivée duquel l'exploitant d'aéronef effectue ses vols en provenance d'un pays non membre de l'Union européenne ». La directive 2003/87/CE ne fait pas mention de cette notion.

Les articles 6, § 1^{er}, 14, § 1^{er}, et 23 confient des missions au gestionnaire d'aérodrome.

La règle en projet n'est applicable que si un seul gestionnaire d'aérodrome peut être déterminé pour chaque exploitant d'aéronef concerné.

14. Étant donné que la compétence en matière d'environnement dans l'espace aérien situé au-dessus des zones maritimes belges incombe à l'autorité fédérale (voir *supra*, l'observation 7.2.2 relative à la répartition des compétences entre l'État fédéral et les régions), l'indication, dans le point 20°, que « l'Autorité fédérale » constitue une « Autorité compétente » uniquement « dans le cadre des sanctions et des licences de transport aérien », restreint de manière indue la compétence fédérale qui est en jeu ici et doit, dès lors, être omise ou reformulée, de manière à lever cette restriction.

15. Le point 21° définit la notion de « Ministres », sans qu'aucune autre disposition de l'accord de coopération ne s'y réfère par la suite. La notion et sa définition sont superflues et seront donc omises.

Article 3

16. L'article 3, § 4, dispose que « (l)a Commission européenne publie avant le 1^{er} février 2009, et actualise avant le 1^{er} février de chaque année suivante, la liste des exploitants d'aéronefs dont la Belgique est l'État membre responsable conformément à l'article 18bis, paragraphe 3 de la Directive ».

Cette disposition paraît imposer une obligation à la Commission européenne. Ceci ne peut être admis. Il n'appartient pas, en effet, à un État membre d'imposer des obligations à la Commission européenne.

Du reste, la disposition à l'examen se limite à rappeler le contenu de l'article 18bis, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE, lequel, en tant qu'il impose des obligations à la Commission, ne constitue pas une disposition nécessitant des mesures de transposition par les États membres.

Le paragraphe 4 de la disposition à l'examen sera donc omis.

17. La même conclusion s'impose, *mutatis mutandis*, pour l'article 20 de l'accord de coopération.

Article 4

18. L'article 4 ne comporte qu'un alinéa. Il convient, dès lors, d'omettre la subdivision en paragraphes et par conséquent de biffer la référence au « § 1^{er} ».

19. La disposition précitée - et, à sa suite, les articles 5, § 1^{er}, 7, §§ 3 et 4, 10, § 3, 12, 14, §§ 2 et 3, 17, § 2, 18, §§ 1^{er} et 2, et 19 - évoque l'existence d'un « administrateur du registre », sans que cette fonction soit définie par l'accord de coopération. Il s'indique, comme en a convenu le délégué du Gouvernement flamand, de définir ce terme dans l'article 2 de l'accord de coopération¹⁵.

¹⁵ Le délégué du Gouvernement flamand a ainsi indiqué que la définition suivante serait insérée : « 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. »

Article 5

20. L'article 5, § 1^{er}, impose à l'administrateur du registre de créer un compte de dépôt d'exploitant pour tout exploitant d'aéronef « enregistré conformément à l'article 4 ».

L'article 4 de l'accord de coopération prescrit uniquement la publication d'une liste d'exploitants et non l'enregistrement de ceux-ci.

Comme en a convenu le délégué du Gouvernement flamand, le texte de l'accord de coopération devra être revu pour remédier à cette incohérence.

Article 7

21. L'article 7, § 1^{er}, dispose que « (p)our la première et la deuxième période, le total des quotas alloués à chaque exploitant d'aéronef pour la période concernée et le total pour chaque année de celle-ci sont publiés avant le 31 décembre 2011 ».

Il impose ainsi une obligation qui, soit a déjà été réalisée, soit est impossible à exécuter et qui, dès lors, est sans objet.

L'alternative suivante s'offre aux parties à l'accord de coopération : omettre la disposition à l'examen ou remplacer la date du 31 décembre 2011 par une date postérieure à la date d'entrée en vigueur de l'accord de coopération.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour le paragraphe 4, en tant qu'il fait mention de la date du 28 février 2012, et pour l'article 14, § 1^{er}, dans la mesure où il impose des obligations aux exploitants (d'aéronefs¹⁶) à partir du « 1^{er} janvier 2012 », ainsi que des obligations de transmission d'information à charge des gestionnaires d'aérodrome d'abord pour le deuxième jeudi de mars 2012 au plus tard, et ensuite pour le deuxième jeudi de mars 2013.

22. Selon le tableau de concordance, l'article 7, § 2, vise à transposer l'article 3sexies, paragraphes 1, 2 et 4, de la directive 2003/87/CE. Le paragraphe 4 de l'article 3sexies, précité, fait l'objet d'une transposition incomplète dès lors que l'article 7, § 2, ne fait pas écho à l'obligation que ce paragraphe 4 fait peser sur chaque État membre de calculer le total des quotas alloués à chaque exploitant d'aéronef pour la période concernée et pour chaque année. La disposition à l'examen doit être complétée sur ce point. La cohérence sera ainsi rétablie avec l'article 7, § 3, qui fait état de quotas « tels que calculés conformément au paragraphe qui précède ».

23. L'article 7, § 2, alinéa 4, prévoit que « (d)ans les 3 mois suivant l'adoption, par la Commission européenne, d'une décision au titre de l'article 3sexies, § 3, de la directive, chaque autorité compétente approuve le total des quotas alloués aux exploitants d'aéronefs respectifs pour la période concernée et le total pour chaque année de celle-ci (...) ». L'article 7, § 3, confie à la Commission nationale Climat le soin d'agrégier « le total des quotas alloués aux exploitants

¹⁶ Voir *infra* l'observation 33 sous l'article 14.

respectifs tels que calculés conformément au paragraphe qui précède, et donne à l'administrateur du registre l'instruction de publier les totaux visés à l'alinéa [lire : au paragraphe] qui précède (...) ».

Ainsi conçues, ces dispositions ne sont pas conformes à l'article 3sexies, paragraphe 4, de la directive 2003/87/CE, qui fait peser sur les États membres une obligation de calculer et publier le total des quotas alloués pour la période concernée à chaque exploitant d'aéronef, ainsi que les quotas alloués à chaque exploitant d'aéronef pour chaque année, « (d)ans les trois mois suivant l'adoption, par la Commission, d'une décision au titre du paragraphe 3 ».

À ce propos, le délégué du Gouvernement flamand a indiqué que « (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 ».

En vue d'assurer la complète transposition de l'article 3sexies, paragraphe 4, de la directive 2003/87/CE, il convient toutefois de revoir la disposition de l'accord de coopération afin de la rendre conforme au prescrit de l'article 3sexies, paragraphe 4, de la directive.

24. Pour la transmission à la Commission nationale Climat des demandes d'allocation de quotas à titre gratuit des exploitants d'aéronefs par les autorités compétentes respectives pour les « gestionnaires d'aéroport » (lire « gestionnaires d'aérodrome »¹⁷), l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, mentionne un délai d'« au moins 19 mois avant le début de la période à laquelle la demande se rapporte ». L'article 3sexies, paragraphe 1^{er}, de la directive 2003/87/CE, prévoit, pour sa part, un délai minimum de 21 mois pour l'introduction par un exploitant d'aéronef d'une demande d'allocation de quotas délivrés à titre gratuit.

Interrogé à ce propos, le délégué du Gouvernement flamand a indiqué qu'il n'y a pas de discordance entre la règle prescrite par l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, et l'article 3sexies, paragraphe 1, de la directive, étant donné que « (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. »

L'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, sera complété de manière à exprimer le délai (de 21 mois minimum) ouvert à l'exploitant d'aéronef pour introduire une demande d'allocation de quotas à titre gratuit.

25. L'article 7, § 2, alinéa 2, renvoie aux annexes III, IV et VI de la directive 2003/87/CE. Or, d'une part, il ne peut être renvoyé directement aux annexes de ladite directive, ces annexes devant elles-mêmes faire l'objet de mesures de transposition, venant compléter les dispositions du présent accord de coopération. D'autre part, l'attention est attirée sur ce que la directive 2003/87/CE ne comporte pas d'annexe VI et ne comprend plus d'annexe III, celle-ci ayant été abrogée par la directive 2009/29/CE.

¹⁷ Voir l'observation 26.

Le présent accord de coopération sera complété et la disposition à l'examen modifiée en conséquence.

La même observation vaut pour l'article 9, § 2, 1^o, de l'accord de coopération.

26. À l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, dans la version française, il convient d'utiliser, en lieu et place de l'expression « gestionnaire d'aéroport », l'expression « gestionnaire d'aérodrome », qu'utilise l'article 2, 19^o, de l'accord de coopération à l'examen.

La même observation vaut pour l'article 23.

Article 9

27. L'article 9, § 1^{er}, impose aux « autorités compétentes respectives pour les gestionnaires d'aérodromes » de transmettre à la Commission nationale Climat les demandes des exploitants d'aéronefs portant sur des quotas issus de la réserve spéciale, « au plus tard le 30 septembre 2015 en ce qui concerne la deuxième période ou au plus tard le 30 septembre de la troisième année de la période ultérieure à laquelle elle se rapporte ». Le second paragraphe de l'article 9 règle les éléments que la demande doit comporter.

La disposition omet toutefois d'indiquer le délai dans lequel il incombe aux exploitants d'introduire eux-mêmes leur demande, à savoir au plus tard le 30 juin de ces mêmes années, comme le prévoit l'article 3septies, paragraphe 2, de la directive 2003/87/CE.

Il convient, dès lors, de compléter l'article 9, § 1^{er}, de l'accord de coopération en ce sens.

Article 10

28. L'article 10, § 1^{er}, énonce que pour les périodes ultérieures à la deuxième période, la Commission nationale Climat soumet les demandes reçues de quotas issus de la réserve spéciale à la Commission européenne « au plus tard 6 mois après la date limite prévue à l'article 9, § 1^{er} ». Cette échéance - qui, en vertu de l'article 9, s'impose aux autorités compétentes et non aux exploitants - est fixée au « 30 septembre » de l'année de référence.

L'article 10, § 1^{er}, n'est pas conforme à l'article 3septies, paragraphe 4, de la directive 2003/87/CE qui prévoit un délai de six mois après la date limite prévue au paragraphe 2 de cet article pour l'introduction d'une demande. Le délai prévu par la directive commence donc à courir après le 30 juin, et non après le 30 septembre comme le prévoit la disposition à l'examen.

Il convient, dès lors, de modifier la disposition à l'examen afin qu'elle se réfère au délai imposé aux exploitants d'aéronef pour l'introduction de leur demande, délai qu'il convient de mentionner dans le texte de l'article 9, comme indiqué ci-dessus, dans l'observation formulée au sujet de cet article (observation 27).

29. Dans la version néerlandaise de l'article 10, § 2, 1°, les mots « waarvan zij de aanvraag heeft voorgelegd » ont une signification différente des mots « dont la demande a été soumise » qui figurent dans la version française.

Il convient d'aligner la version néerlandaise sur la version française.

30. L'article 10, § 3, confie à la Commission nationale Climat le soin d'entériner « le total des quotas alloués aux exploitants d'aéronefs respectifs tels que calculés conformément au paragraphe [2], et donne à l'administrateur du registre l'instruction de publier les allocations de quotas à chaque exploitant (...) ». Le paragraphe 2 de l'article 10, auquel le paragraphe 3 renvoie, énonce que « [d]ans les 3 mois suivant l'adoption, par la Commission européenne, d'une décision arrêtant le référentiel conformément à l'article 3septies, paragraphe 5, de la directive, chaque Autorité compétente approuve et transmet à la Commission nationale Climat : 1° l'allocation de quotas provenant de la réserve spéciale aux exploitants d'aéronefs relevant de sa compétence (...) et, 2° L'allocation de quotas à chaque exploitant d'aéronef pour chaque année (...) ». Ce sont les quotas ainsi calculés que la Commission nationale Climat est appelée à entériner et que l'administrateur du registre est appelé à publier, en vertu de l'article 10, § 3.

L'article 3septies, paragraphe 7, a), de la directive 2003/87/CE, impose, pour sa part, que chaque État membre responsable, « dans les trois mois suivant l'adoption, par la Commission, d'une décision au titre du paragraphe 5 [de cet article] » - soit la décision quant au « référentiel à appliquer aux fins de l'allocation de quotas à titre gratuit » -, « calcule et publie (...) l'allocation de quotas provenant de la réserve spéciale à chaque exploitant d'aéronef ».

Il en découle que l'article 10, §§ 2 et 3, de l'accord de coopération ne garantit pas que l'allocation des quotas provenant de la réserve spéciale à chaque exploitant d'aéronef soit publiée dans le délai requis.

Interrogé à ce propos, le délégué du Gouvernement flamand a renvoyé à la réponse qu'il a donnée à propos de l'article 7 (voir *supra*, l'observation 23).

En vue d'assurer la complète transposition de l'article 3septies, paragraphe 4, de la directive 2003/87/CE, il convient de revoir la disposition à l'examen afin de la rendre conforme au prescrit de l'article 3septies, paragraphe 4, de la directive.

31. Dans le texte néerlandais, il convient, conformément au texte français, d'écrire « respectieve vliegtuigexploitanten » au lieu de « respectieve exploitanten ».

Chapitres VII et VIII

32. Dans la version néerlandaise, il convient d'écrire « Hoofdstuk VII » au lieu de « Hoofdstuk VI » pour le chapitre relatif à la mise aux enchères des quotas, et « Hoofdstuk VIII » au lieu de « Hoofdstuk VI » pour le chapitre relatif aux déclaration et vérification des émissions.

Article 14

33. Dans l'article 14, § 1^{er}, il y a lieu d'écrire « exploitants d'aéronefs » en lieu et place du mot « exploitants ».

La même observation vaut pour la version néerlandaise de l'article 21, dont les paragraphes 3 et 4 utilisent le mot « exploitant » alors que la version française emploie le terme « exploitant d'aéronef ».

34. Comme en a convenu le délégué du Gouvernement flamand, il convient de remplacer, dans l'article 14, § 3, les termes « unités de Kyoto » par les termes « URE et REC ».

Article 21

35. Outre l'observation formulée sous l'article 14 (observation 33), il convient, dans la phrase liminaire de l'article 21, § 5, de renvoyer au paragraphe 4 et non au paragraphe 3.

36. Dans la version néerlandaise de l'article 21, § 6, conformément à la version française qui emploie l'expression « L'autorité fédérale », il y a lieu d'écrire de « De federale overheid » et non « De federale ».

Article 23

37. Dans la version néerlandaise, il y a lieu de remplacer le terme « luchthavenbedrijven » par l'expression « luchthavenbeheerders », puisque tel est le terme repris et défini à l'article 2, 19°.

38. Pour le même motif, dans la version française, on utilisera l'expression « gestionnaires d'aérodrome », en lieu et place de « gestionnaires d'aéroport » (voir, *supra*, l'observation 26 sous l'article 7).

Article 25

39. L'article 25 est ainsi rédigé :

« Les différends qui surgissent entre les Parties contractantes à propos de l'interprétation ou de l'exécution du présent accord de coopération seront réglés au sein de la Commission nationale Climat, ou à défaut d'une solution, dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Environnement élargie et, le cas échéant, du Comité de concertation. A défaut d'une solution, le différend sera soumis à une juridiction telle que visée à l'article 92*bis*, §§ 5 et 6, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ».

Par cette disposition, les parties à l'accord de coopération entendent faire usage de la possibilité consacrée par l'article 92*bis*, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, aux

termes de l'article 92*bis*, § 6, de cette loi, « (l)es parties aux accords de coopération autres que ceux visés aux §§ 2, 3, 4, 4*bis*, 4*ter* et 4*quater* peuvent également leur rendre applicables les dispositions contenues au § 5 », lequel paragraphe est relatif aux juridictions appelées à trancher les litiges entre les parties contractantes aux accords de coopération obligatoires visés aux §§ 2, 3, 4, 4*bis*, 4*ter* et 4*quater* de l'article 92*bis* précité.

La disposition à l'examen reste toutefois en défaut de préciser le mode de désignation des membres de la juridiction concernée, conformément à l'article 92*bis*, § 5, alinéa 4, de la loi précitée, ainsi que de déterminer le règlement des frais de fonctionnement de celle-ci, conformément à l'article 92*bis*, § 5, alinéas 4 et 8, de cette même loi.

L'article 25 sera, dès lors, complété en ce sens ¹⁸.

Article 26

40. L'article 26 est ainsi rédigé :

« Le présent Accord de coopération entrera en vigueur dès que les législateurs fédéral et régionaux auront marqué leur accord. L'Accord sera publié au Moniteur belge par les services du Premier Ministre, à la demande de la Partie dont le législateur aura été le dernier à donner son accord ».

Cette disposition doit être mise en rapport avec l'article 92*bis*, §1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui dispose que « (l)es accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente. Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'Etat ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi ».

Il découle de cette disposition que les accords de coopération tels celui à l'examen ne peuvent avoir d'effet qu'après avoir reçu l'accord de tous les législateurs concernés, c'est-à-dire, au plus tôt, à la date d'entrée en vigueur du dernier acte (loi, décret, ou ordonnance) d'assentiment.

Dès lors que la première phrase de l'article 26 de l'accord de coopération se borne à rappeler cette règle, elle est inutile et sera omise.

¹⁸ Voir l'avis n° 24.661/9 du 9 octobre 1995 sur un avant-projet de décret devenu le décret de la Région wallonne du 4 avril 1996 'portant approbation de l'accord de coopération entre la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne visant à garantir la libre circulation des personnes handicapées' (*Doc. parl.*, Parl. wal., 1995-1996, n° 124/1).

EXAMEN DU TEXTE D'ASSENTIMENTArticle 2

41. Conformément aux règles de légistique en vigueur¹⁹, on rédigera l'article 2 comme suit :

« Assentiment est donné à l'accord de coopération du... ».

DE HOOFDGRIFFIER - LE GREFFIER EN CHEF

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Danièle LANGBEEN

Pierre LIÉNARDY

¹⁹ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, formule F 4-1-5, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).