RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.522/1
van 10 december 2015

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 16 oktober 2015 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 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, afgesloten in Brussel’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 58.522/1
du 10 décembre 2015

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l’Accord de coopération du 16 octobre 2015 entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l’accord de coopération du 2 septembre 2013 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, conclu à Bruxelles’

‡LW-CCMPNDIFH-FIFCCMR‡

Op 18 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 16 oktober 2015 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 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, afgesloten in Brussel'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 december 2015. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 december 2015.

*

‡LW-CCMPNDIFH-FIFCCMR‡

Le 18 novembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 16 octobre 2015 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'accord de coopération du 2 septembre 2013 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, conclu à Bruxelles'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 3 décembre 2015. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 décembre 2015.

*

‡LW-CCMPNDIFH-FIFCCMR‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord gesloten te Brussel op 16 oktober 2015 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 betreffende het opnemen van luchtvaartactiviteiten in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.

3. Met de wijziging wordt vooreerst beoogd uitvoering te geven aan verordening (EU) nr. 421/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 'tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met het oog op de tenuitvoerlegging tegen 2020 van een internationale overeenkomst die op emissies van de internationale luchtvaart wereldwijd één marktgebaseerde maatregel toepast' (artikelen 1, 3 en 4).

Vervolgens wordt de definitie van luchthavenbeheerder, vermeld in artikel 2, 18°, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013, aangevuld met de vermelding dat in het geval waarin eenzelfde aantal luchtvaartactiviteiten van een vliegtuigexploitant wordt toegewezen aan meerdere luchthavens, de luchthavenbeheerder de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke persoon is die verantwoordelijk is voor de luchthaven waarvoor de CO_2-emissies van de aan haar toegeschreven luchtvaartactiviteiten het hoogst zijn (artikel 2).

Ten slotte wordt een wijziging aangebracht in het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 om rekening te kunnen houden met een rectificatie van richtlijn 2008/101/EU, die op 5 december 2015 is bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie (artikel 5).

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Opschrift

4. De datum van het samenwerkingsakkoord wordt tweemaal vermeld. Men schrappe op het einde van het opschrift de woorden "op .../.../2015".

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

‡LW-CCMPNDIFH-FIFCCMR‡

Artikel 1

5. Geen enkele bepaling van het voorontwerp regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet. Artikel 74 van de Grondwet behoort te worden vermeld in plaats van artikel 77, teneinde uitsluitend te verwijzen naar de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Artikel 3

6. Luidens dit artikel treedt deze wet in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. De gemachtigde vermeldt geen bijzondere reden om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding, zodat dit artikel 3 moet worden weggelaten.

Bovendien, rekening houdende met de regel, afgeleid uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', volgens welke een samenwerkingsakkoord dat aan de parlementen ter instemming is voorgelegd, bij gebreke van een afwijkende regeling in het samenwerkingsakkoord pas in werking kan treden op de tiende dag te rekenen vanaf de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de laatste wetgevende akte van instemming met het akkoord, verdient het aanbeveling de bekendmaking van de parlementaire instemmingsakten van de betrokken wetgevers op elkaar af te stemmen. Eventueel kan een gelijkluidende bepaling van inwerkingtreding worden opgenomen.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 4

7. In de inleidende zin moeten de woorden "ingevoegd bij artikel 2" worden vervangen door de woorden "ingevoegd bij artikel 3".

8. In het ontworpen artikel 20/1, § 1, eerste lid, 1°, moeten de woorden "waarop het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap niet van toepassing is" worden vervangen door de woorden "buiten de Europese Economische Ruimte (EER)", overeenkomstig artikel 28*bis* van 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 genoemd).

Om dezelfde reden moeten de woorden "waarop het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van toepassing is" in de ontworpen paragraaf 1, eerste lid, 2° en 3°, worden vervangen door de woorden "van de Economische Ruimte (EER)".

9. In paragraaf 2, eerste lid, van hetzelfde ontworpen artikel moeten de woorden "van artikel 7, § 1" worden vervangen door de woorden "van artikel 8, § 1".

‡LW-CCMPNDIFH-FIFCCMR‡

10. De Nederlandse tekst van paragraaf 2, derde lid, van hetzelfde ontworpen artikel laat de datum van 31 augustus 2014 onvermeld; die datum komt voor in de Franse tekst, die daarmee gevolg geeft aan artikel 28*bis*, lid 2, alinea 3, *in fine*, van richtlijn 2003/87/EG (rectificatie van 14 mei 2014), dat in de einddatum van 1 september 2014 voorziet.

De Nederlandse tekst moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

11. In de Franse tekst van paragraaf 4 van hetzelfde ontworpen artikel moeten de woorden "Par dérogation à l'article 14, l'alinéa 1 et 2," worden vervangen door de woorden "Par dérogation à l'article 14, paragraphes 1er et 2,".

*

‡LW-CCMPNDIFH-FIFCCMR‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 juridique[1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération du 16 octobre 2015 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'accord de coopération du 2 septembre 2013 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.

3. La modification vise tout d'abord à donner exécution au règlement (UE) n° 421/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 'modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, en vue de la mise en œuvre, d'ici 2020, d'une convention internationale portant application d'un mécanisme de marché mondial aux émissions de l'aviation internationale' (articles 1er, 3 et 4).

La définition du gestionnaire d'aérodrome, mentionnée à l'article 2, 18°, de l'accord de coopération du 2 septembre 2003 est ensuite complétée par la mention suivant laquelle, dans le cas où autant d'activités aériennes sont attribuées à plusieurs aérodromes, le gestionnaire d'aérodrome est la personne publique ou privée responsable de l'aérodrome pour lequel les émissions de CO_2 des activités aériennes qui lui sont attribuées sont les plus grandes (article 2).

Enfin, une modification est apportée à l'accord de coopération du 2 septembre 2013 afin de pouvoir prendre en compte une rectification de la directive 2008/101/UE, qui a été publiée le 5 décembre 2015 au Journal officiel de l'Union européenne (article 5).

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

Intitulé

4. La date de l'accord de coopération est mentionnée deux fois. À la fin de l'intitulé, on omettra les mots « le .../…/2015 ».

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, il y a lieu d'entendre par « fondement juridique » la conformité avec des normes supérieures.

‡LW-CCMPNDIFH-FIFCCMR‡

Article 1er

5. Aucune disposition de l'avant-projet ne règle une matière énumérée à l'article 77 de la Constitution. Il y a lieu de mentionner l'article 74 de la Constitution au lieu de l'article 77, afin de viser la seule Chambre des représentants.

Article 3

6. Selon cet article, la loi en projet entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge.* Le délégué n'a pas mentionné de raison particulière justifiant de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur, de sorte que cet article 3 doit être omis.

En outre, compte tenu de la règle déduite de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' selon laquelle un accord de coopération qui est soumis à l'assentiment des parlements ne peut entrer en vigueur, à défaut de disposition dérogatoire inscrite dans l'accord de coopération, que le dixième jour qui suit la date de la publication au *Moniteur belge* du dernier acte législatif d'assentiment à l'accord, il est recommandé d'harmoniser la publication des actes d'assentiment parlementaires des différents législateurs. Le cas échéant, une disposition d'entrée en vigueur analogue pourrait y être inscrite.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 4

7. Dans la phrase liminaire, les mots « inséré par l'article 2 » doivent être remplacés par les mots « inséré par l'article 3 ».

8. Dans l'article 20/1, § 1er, alinéa 1er, 1°, en projet, les mots « où le traité instituant la Communauté européenne ne s'applique pas » doivent être remplacés par les mots « en dehors de l'Espace économique européen (EEE) », conformément à l'article 28*bis* de 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' (ci-après dénommée directive 2003/87/CE).

Pour le même motif, dans le paragraphe 1er, alinéa 1er, 2° et 3°, en projet, les mots « où le traité instituant la Communauté européenne s'applique » seront remplacés par les mots « de l'Espace économique européen (EEE) ».

9. Dans le paragraphe 2, alinéa 1er, du même article en projet, les mots « à l'article 7, paragraphe 1 », seront remplacés par les mots « à l'article 8, § 1er ».

‡LW-CCMPNDIFH-FIFCCMR‡

10. Le texte néerlandais du paragraphe 2, alinéa 3, du même article en projet, ne fait pas mention de la date du 31 août 2014 ; cette date figure dans le texte français, qui donne ainsi suite à l'article 28*bis*, paragraphe 2, alinéa 3, *in fine*, de la directive 2003/87/CE (rectification du 14 mai 2014), qui prévoit la date ultime du 1er septembre 2014.

Le texte néerlandais doit être complété en ce sens.

11. Dans le texte français du paragraphe 4 du même article en projet, les mots « Par dérogation à l'article 14, l'alinéa 1 et 2, » doivent être remplacés par les mots « Par dérogation à l'article 14, paragraphes 1er et 2, ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-CCMPNDIFH-FIFCCMR‡