



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.672/VR
van 26 februari 2021

over

een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het samenwerkingsakkoord 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’

Op 14 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het samenwerkingsakkoord 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’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 23 februari 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Bert THYS, Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT en Kristine BAMS, eerste auditeurs-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 februari 2021.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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.

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 DECREET

2 Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van parlementaire instemming met het samenwerkingsakkoord 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’.

De doelstelling van het samenwerkingsakkoord bestaat erin het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 aan te passen in functie van respectievelijk de Verordening (EU) 2017/2392 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG om de huidige beperkingen van het toepassingsgebied voor luchtvaartactiviteiten voort te zetten en de tenuitvoerlegging van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel vanaf 2021 voor te bereiden’, de Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814’, de regulering van de emissies van de internationale luchtvaart via het compensatiemechanisme CORSIA² en de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/1603 van de Commissie van 18 juli 2019 ‘tot aanvulling van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie aangenomen maatregelen voor de monitoring, rapportage en verificatie van luchtvaartemissies ter uitvoering van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel’.

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

² Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. De door de gemachtigde van het Vlaamse Gewest aangeleverde concordantietabel, waarin het verband wordt weergegeven tussen de ontworpen bepalingen en de daarmee overeenstemmende Europese bepalingen waaraan uitvoering wordt gegeven of die worden omgezet, dient aan het bij het parlement in te dienen ontwerp te worden toegevoegd.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKING

4. Met het oog op het nakomen van verplichtingen die uit het Europese recht voortvloeien, schrijven verscheidene bepalingen van het samenwerkingsakkoord waaraan instemming verleend wordt – met name bij artikel 8, 2°, artikel 9 en artikel 11, 10° – voor of hebben zij tot gevolg dat verplichtingen nagekomen en welbepaalde handelingen gesteld moeten worden op tijdstippen waarvan er sommige thans reeds verstreken zijn of verstreken zullen zijn wanneer alle wetgevers in kwestie met het akkoord ingestemd zullen hebben.

Wat die bepalingen betreft, moet het akkoord dus met terugwerkende kracht uitwerking hebben.

Een dergelijke terugwerking is slechts denkbaar als de betrokken bepalingen van het akkoord in feite reeds toegepast zijn of zullen zijn op de aangeduide tijdstippen.

De stellers van het akkoord moeten zich ervan vergewissen dat dat in casu wel degelijk het geval is.

Het akkoord moet opnieuw onderzocht worden en, in voorkomend geval, herzien worden teneinde rekening te houden met die opmerking.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

5.1. Artikel 2, 3°, van het samenwerkingsakkoord vervangt in artikel 2, 7°, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 de omschrijving van de term “register” en verwijst daarbij naar artikel 10 van Verordening (EU) 525/2013.³

Artikel 2, 5°, van het samenwerkingsakkoord voegt een punt 22° toe aan artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013, waarin een omschrijving van “Verordening (EU) 525/2013” wordt gegeven.

³ Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 ‘betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG’.

Gevraagd of de verwijzing naar artikel 10 van Verordening (EU) 525/2013 en een omschrijving van deze verordening nog actueel zijn, nu deze verordening werd opgeheven door Verordening (EU) 2018/1999,⁴ antwoordde de gemachtigde:

“Verordening 525/2013 was inderdaad maar geldig tot 31 december 2020. Artikel 10 verordening 525/2013 is vervangen door artikel 40 van Verordening (EU) 2018/1999 van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie.”

De stellers van het samenwerkingsakkoord dienen na te gaan of de verwijzing en de omschrijving in respectievelijk artikel 2, 3° en 5°, van het samenwerkingsakkoord behouden kunnen blijven dan wel of deze dienen te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 40 van Verordening (EU) 2018/1999 en een omschrijving van deze verordening.

5.2. Artikel 2, 5°, van het samenwerkingsakkoord voegt een punt 27° toe aan artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013, waarbij in de omschrijving van de “CORSIA-vliegtuigexploitant” in de Nederlandse tekst van punt 2° gewag wordt gemaakt van een ‘ICAO-telefonieaanduiding’.

Door de gemachtigde werd dienaangaande de volgende toelichting verschaft:

“De definitie van ‘CORSIA-vliegtuigexploitant’ (artikel 2, punt 27) is opgesteld conform de bepalingen opgenomen in Part II, Chapter 1, punt 1.2 ‘Attribution of an aeroplane operator to a State’ van de International Standards and Recommended Practices, Environmental Protection - Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (Annex 16, Volume IV to the Convention on International Civil Aviation) (‘CORSIA SARPs’).

De term ‘ICAO telefonie-aanduiding’ is de Nederlandse vertaling van de Engelse term ‘ICAO designator’. Het gaat om een 3-letterige-identificatiecode, die door ICAO conform ‘Part I of Annex 6 to the Chicago Convention - International Commercial Air Transport – Aeroplanes’ wordt toegekend aan commerciële luchtvaartmaatschappijen en die onder meer gebruikt wordt in de vluchtplannen.

ICAO designators zijn opgenomen in het ICAO document ‘Doc 8585 - Designators for Aircraft Operating Agencies, Aeronautical Authorities and Services’.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, neemt hiervan akte.

Artikel 13

6. In het ontworpen artikel 20/4, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 wordt bepaald dat de bevoegde autoriteiten instaan voor het berekenen van de verplichtingen inzake koolstofcompensatie van de CORSIA-vliegtuigexploitanten, conform de

⁴ Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013’.

regels van hoofdstuk 3 van bijlage 16 van het Verdrag ‘inzake de internationale burgerluchtvaart’, ondertekend te Chicago op 7 december 1944 (hierna: het Verdrag van Chicago), Volume IV – Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, aangenomen op 27 juni 2018 door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO).

6.1. Gevraagd waaruit blijkt dat België gebonden is door voormelde regelgeving, verwijst de gemachtigde naar een antwoord dat bezorgd werd door de FOD Mobiliteit:

“L’article 37 de la Convention de Chicago (Convention relative à l’aviation civile internationale, signée le 7 décembre 1944 et entrée en vigueur le 4 avril 1947 + loi d’assentiment belge du 30 avril 1947, en vigueur le 2 décembre 1948) requiert le concours des Etats pour atteindre le plus haut degré réalisable d’uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l’organisation relatif aux aéronefs, au personnel, aux voies aériennes et aux services auxiliaires, dans toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore la navigation aérienne.

Cet article est le fondement de la force obligatoire des normes édictées dans les Annexes (au nombre de 18 actuellement) à la Convention. La résolution A-31 de l’OACI (Organisation de l’Aviation Civile Internationale - instituée par la Convention de Chicago) détermine aussi la force obligatoire des normes et pratiques recommandées.

Néanmoins, les Etats restent libres de ne pas les adopter, mais à condition de suivre la procédure de notification par l’article 38 (‘Tout Etat à qui il sera impossible de se conformer à tous égards à de tels standards et procédures internationaux ou qui ne pourra pas rendre ses propres règlements ou méthodes d’exploitation exactement conformes aux standards et aux procédures internationaux lorsque ceux-ci auront été amendés, ou qui jugera nécessaire d’adopter des règlements ou des méthodes différant sur quelque point particulier de ceux qui sont établis conformément à un standard international, devra aviser immédiatement l’Organisation Internationale de l’Aviation Civile des différences existant entre ses pratiques nationales et les standards internationaux’).

Les Annexes édictent des normes et des pratiques recommandées (SARP’s).

Les normes (Standards): leur application uniforme (règles relatives aux matériels, aux performances techniques de ces matériels, aux personnels, aux procédures de navigation aérienne) est tenue pour nécessaire à la sécurité ou à la régularité de la navigation aérienne ou au bon fonctionnement du transport aérien. Toute divergence d’application par un Etat doit être justifiée par ledit Etat. En principe, la justification réside dans une impossibilité (même temporaire) d’appliquer la norme (le Standard).

Les pratiques recommandées (Recommended Practices): leur application est tenue pour désirable en vue d’assurer la sécurité ou la régularité de la navigation aérienne ou le bon fonctionnement du transport aérien. Les Etats doivent s’efforcer d’y conformer leur législation ou leur réglementation.

In bijlage alvast de officiële Belgische notificatie aan ICAO van vrijwillige deelname aan de pilootfase van CORSIA.

De bijlage is gratis raadpleegbaar via

<https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/SARPs-Annex-16-Volume-IV.aspx>.”

6.2. Aangezien de ontworpen bepaling gericht is tot de bevoegde autoriteiten, die overeenkomstig artikel 2, 20°, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 worden omschreven als zijnde “de aangewezen autoriteiten overeenkomstig artikel 18 van de richtlijn,⁵ in dit geval het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de federale overheid” en niet tot particulieren, kan het ontbreken van een Nederlandstalige tekstversie van deze bijlage worden gebillijkt.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

7. Bij de tekst van het voorontwerp van instemmingsdecreet zijn geen opmerkingen te maken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Martine BAGUET

⁵ Overeenkomstig artikel 2, 3°, van het samenwerkingsakkoord wordt “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”.