



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 76.655/VR  
van 15 juli 2024

over

een voorontwerp van ordonnantie, een voorontwerp van wet, een voorontwerp van decreet het Vlaamse Gewest en een voorontwerp van decreet het Waalse Gewest ‘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’

CONSEIL D’ÉTAT  
section de législation

avis 76.655/VR  
du 15 juillet 2024

sur

un avant-projet d’ordonnance, un avant-projet de loi, un avant-projet de décret de la Région flamande et un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant assentiment à l’accord de coopération 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’

Op 3 juni 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie, de Eerste Minister, de Vice-eersteminister en Minister van Mobiliteit, de Minister van Klimaat, Leefmilieu, Duurzame Ontwikkeling en Green Deal, de Minister-President van de Vlaamse Regering, de Vlaamse Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, de Vlaamse Minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de Minister-President van de Waalse Regering en de Vice-Minister-President en Minister van Klimaat, Energie, Mobiliteit en Infrastructuur van het Waalse Gewest verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen\* een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie, een voorontwerp van wet, een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest, en een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest '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'.

De voorontwerpen zijn door de verenigde kamers onderzocht op 9 juli 2024. De verenigde kamers waren samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Tim CORTHAUT en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Jan VELAERS en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE en Eline YOSHIMI, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd, Lennart NIJS, auditeur, en Clément PESESSE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX, kamervoorzitter en Toon MOONEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2024.

\*

---

\* 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 85*bis*.

Le 3 juin 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative, le Premier Ministre, le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mobilité, la Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal, le Ministre-Président du Gouvernement flamand, la Ministre flamande de la Justice et du Maintien, de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, de l'Énergie et du Tourisme, la Ministre flamande de la Mobilité et des Travaux publics, le Ministre-Président du Gouvernement wallon et le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie, de la Mobilité et des Infrastructures de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours <sup>\*</sup>, sur un avant-projet d'ordonnance, un avant-projet de loi, un avant-projet de décret de la Région flamande et un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération 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'.

Les avant-projets ont été examinés par les chambres réunies le 9 juillet 2024. Les chambres réunies étaient composées de Bernard BLERO, président de chambre, président, Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Tim CORTHAUT et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Jan VELAERS et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE et Eline YOSHIMI, greffiers.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, Lennart NIJS, auditeur, et Clément PESESSE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX, président de chambre et Toon MOONEN conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juillet 2024.

\*

---

<sup>\*</sup> Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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 85*bis*.

1. Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van de voorontwerpen,<sup>1</sup> de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven de voorontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

### STREKKING VAN DE VOORONTWERPEN EN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

2.1. De voorliggende voorontwerpen van wet, decreten en ordonnantie strekken ertoe instemming te verlenen aan 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’.

2.2.1. Het voorliggende samenwerkingsakkoord strekt 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 de opnemings 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’.

---

<sup>1</sup> Aangezien het om voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

2.2.2. Vooreerst dringen wijzigingen in het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 zich op ten gevolge van de aanneming van de richtlijnen (EU) 2023/958 en (EU) 2023/959,<sup>2</sup> die aanpassingen hebben aangebracht in richtlijn 2003/87/EG.<sup>3</sup> Het gaat bijvoorbeeld om de invoeging in dat samenwerkingsakkoord van een nieuw artikel 6/1, betreffende een bijkomende kosteloze toewijzing door de bevoegde autoriteiten van emissierechten (artikelen 8 en 9 van het voorliggende samenwerkingsakkoord), en om de opheffing van de bepalingen die betrekking hebben op maatregelen gebaseerd op tonkilometergegevens (artikelen 7 en 10).<sup>4</sup>

2.2.3. Vervolgens gaat het erom onder meer “vereenvoudigingen [op te nemen] om ervoor te zorgen dat er in de toekomst niet telkens een tijdsintensieve aanpassingsprocedure aan het samenwerkingsakkoord moet doorlopen worden, wanneer het toepassingsgebied of de verplichtingen voor vliegtuigexploitanten wijzigen (inhoud, timing, ... ) in de EU-regelgeving”.<sup>5</sup>

Te dien einde beoogt het voorliggende samenwerkingsakkoord “het samenwerkingsakkoord [van 2 september 2013] te vereenvoudigen en de inhoud te beperken tot bepalingen die de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende entiteiten regelen”.<sup>6</sup> Verscheidene bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 worden dan ook opgeheven om te voorkomen dat de partijen “in [de] toekomst elke paar jaar voor een nieuwe tijdrovende samenwerkingsakkoord-procedure [staan]”.<sup>7</sup> Die wijzigingen worden doorgevoerd met dien verstande dat dezelfde bepalingen bestaan of binnenkort vastgesteld zullen worden door de verschillende bevoegde gewestwetgevers of door de bevoegde federale wetgever.

Dat is met name het geval voor artikel 13 van het voorliggende samenwerkingsakkoord, aangezien het onder meer artikel 17, §§ 1 en 2, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 betreffende de verplichting voor de vliegtuigexploitanten om emissierechten in te leveren opheft, en voor artikel 14, 1° en 3°, van het voorliggende samenwerkingsakkoord, aangezien het strekt tot wijziging van artikel 20, §§ 1 en 3, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 betreffende de boetes die opgelegd worden ingeval die emissierechten niet ingeleverd worden.

---

<sup>2</sup> Richtlijnen (EU) 2023/958 en 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023, respectievelijk ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG wat betreft de bijdrage van de luchtvaart aan de emissiereductiedoelstelling van de Unie voor de hele economie en de passende toepassing van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel’ en ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten’.

<sup>3</sup> 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’.

<sup>4</sup> In de nota aan de Vlaamse Regering is een overzicht opgenomen van de uit de voormelde Richtlijnen voortvloeiende wijzigingen van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013.

<sup>5</sup> Zie in het bijzonder de memorie van toelichting bij het voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of de nota aan de Waalse Regering.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

## ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

### ALGEMENE OPMERKINGEN

#### I. Bevoegdheidsverdeling

3.1. In haar advies 52.857/VR van 25 maart 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 maart 2014 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende het opnemen van luchtvaartactiviteiten in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap overeenkomstig Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, afgesloten te Brussel, op 2 september 2013' heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

"4.1. Zowel uit het opschrift als uit het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord kan worden afgeleid dat het akkoord in hoofdzaak<sup>8</sup> regels bevat in verband met luchtvaartactiviteiten en aldus strekt tot de omzetting van richtlijn 2008/101/EG.<sup>9</sup>

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

---

<sup>8</sup> Voetnoot 3 van het geciteerde advies: 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".

<sup>9</sup> Voetnoot 4 van het geciteerde advies: 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.

Het eerst vermelde decreet van 8 mei 2009 is echter bij arrest nr. 33/2011 van 2 maart 2011 door het Grondwettelijk Hof vernietigd.<sup>10</sup> In dat arrest heeft het Hof onder meer overwogen:

‘B.4.1. Artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt:

‘Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft:

1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder:

(...).’

B.4.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

Op grond van het voormelde artikel 6, § 1, II, zijn de gewesten bevoegd voor de voorkoming en bestrijding van de verschillende vormen van milieuverontreiniging; de gewestwetgever vindt in het 1° van die bepaling de algemene bevoegdheid die hem in staat stelt hetgeen betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu, onder meer van de lucht, tegen verontreiniging en aantasting, te regelen.

B.4.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit voort dat de aan de gewesten toegewezen bevoegdheid inzake de bescherming van de lucht onder meer betrekking heeft op de aangelegenheden welke werden geregeld bij de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging (*Parl.St.* Senaat 1979-1980, nr. 434/1, p. 13).

Luidens artikel 2 van de voormelde wet van 28 december 1964 wordt onder ‘luchtverontreiniging’ verstaan ‘het in de lucht lozen, ongeacht de oorsprong van gassen, vloeistoffen of vaste stoffen, die de gezondheid van de mens kunnen aantasten, nadelig 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.

---

<sup>10</sup> Voetnoot 5 van het geciteerde advies: 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.5. De artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met de artikelen 2, § 1, en 7 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, hebben een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht. Een zodanig stelsel veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling die een gewestwetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding of situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.

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

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

B.7. Uit artikel 20*bis* van het REG-decreet van 2 april 2004, zoals ingevoegd bij artikel 4 van het decreet van 8 mei 2009, vloeit voort dat het Vlaamse Gewest de administratieve controle uitoefent van de vliegtuigexploitanten die onder de administratieve bevoegdheid van België vallen en waarvan de meeste in het referentiejaar uitgestoten CO<sub>2</sub>-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 lijkt op het subsidiaire criterium dat om redenen van beperking van administratieve lasten voor vliegtuigexploitanten door de richtlijn 2003/87/EG wordt gebruikt om de controle over de emissies van niet-EU-vliegtuigexploitanten toe te wijzen aan één of andere lidstaat, is het niet geschikt om de emissies van broeikasgassen afkomstig van de luchtvaart, waarvoor België krachtens voormelde richtlijn bevoegd is, te lokaliseren binnen de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

B.9. Het eerste onderdeel van het eerste middel is in die mate gegrond. Nu alle bepalingen van het decreet van 8 mei 2009 'houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten betreft' onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, dient het decreet in zijn geheel te worden vernietigd.

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

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

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

Te dezen zijn evenwel de bevoegdheden van de federale Staat en de gewesten door, enerzijds, de Europeesrechtelijke noodzaak dat er slechts één administrerende overheid mag zijn per vliegtuigexploitant en, anderzijds, de hoofdzakelijk gewestgrensoverschrijdende aard van de door in een gewest landende of opstijgende vliegtuigen veroorzaakte emissies tijdens hun volledige vlucht, dermate verweven dat ze niet dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend. Een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de gewesten zal het overigens mogelijk maken om, naar het voorbeeld van de richtlijn 2003/87/EG (artikel 18*ter*), zo nodig de bevoegde federale luchtvaartautoriteiten bij de toepassing van het stelsel te betrekken.'

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

4.1.2. Het Waalse Gewest heeft met het oog op de omzetting van richtlijn 2008/101/EG het decreet van 6 oktober 2010 ‘modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto’ aangenomen.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

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

4.2. Zoals uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en uit de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, voortvloeit, is essentieel bij het sluiten van een samenwerkingsakkoord dat eigen bevoegdheden van de betrokken partijen samen worden uitgeoefend, wat een inbreng van elke bij het desbetreffende samenwerkingsakkoord betrokken partij veronderstelt.<sup>13</sup>

4.2.1. Uit artikel 2, 1°, van het samenwerkingsakkoord blijkt dat voor de aangelegenheden die in het samenwerkingsakkoord zijn opgenomen, de gewesten hun bevoegdheid ontlenen aan artikel 6, § 1, II, 1° (lees: artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Op grond van die bepaling zijn de gewesten bevoegd inzake ‘de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van (...) de lucht tegen verontreiniging en aantasting (...)’.

Zoals het Grondwettelijk Hof in de voornoemde arresten nrs. 33/2011 en 76/2012 heeft overwogen, omvat die bevoegdheid de bevoegdheid om maatregelen te nemen teneinde de uitstoot van broeikasgassen in de lucht te verminderen. Die bevoegdheid is niet beperkt tot vaste installaties, maar betreft elke uitstoot van broeikasgassen, ongeacht de oorsprong ervan. Gelet op de weerslag van broeikasgassen op het leefmilieu, en inzonderheid op het klimaat, vermogen de gewesten bijgevolg maatregelen te nemen teneinde de uitstoot van broeikasgassen door vliegtuigen te verminderen, voor zover zij evenwel hun territoriale bevoegdheid niet overschrijden.<sup>14</sup>

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.

---

<sup>11</sup> Voetnoot 6 van het geciteerde advies: 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.

<sup>12</sup> Voetnoot 7 van het geciteerde advies: GwH 14 juni 2012, nr. 76/2012.

<sup>13</sup> Voetnoot 8 van het geciteerde advies: 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).

<sup>14</sup> Voetnoot 9 van het geciteerde advies: GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011, B.4.4 en GwH 14 juni 2012, nr. 76/2012, B.5.4.

4.2.2. Volgens datzelfde artikel 2, 1<sup>o</sup>, van het samenwerkingsakkoord ontleent de federale overheid haar bevoegdheid voor de aangelegenheden die in het samenwerkingsakkoord zijn opgenomen aan artikel 6, § 1, X, 7<sup>o</sup> (lees: artikel 6, § 1, X, eerste lid, 7<sup>o</sup>), 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.<sup>15</sup>

Daarnaast kan de federale overheid ook enige bevoegdheid ontleen aan artikel 6, § 4, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, 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.”<sup>16</sup>

3.2. Wat de voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof betreft, dient in het bijzonder rekening gehouden te worden met punt B.10.2 van arrest nr. 33/2011 van 2 maart 2011, waarin het Grondwettelijk Hof het volgende geoordeeld heeft:

“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.”

3.3. Artikel 17, §§ 1 en 2, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 verplicht de vliegtuigexploitanten een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan de totale emissies waarvan die exploitanten gedurende het voorgaande kalenderjaar aangifte gedaan hebben. Artikel 20, §§ 1 en 3, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 geeft aan welke boetes opgelegd worden ingeval diezelfde emissierechten niet ingeleverd worden. De regelingen inzake de inlevering en de boetes ingeval van niet-inlevering behoren tot het wezen van de regeling ingevoerd door de Europese regelgeving inzake de handel in broeikasgasemissierechten.

---

<sup>15</sup> Voetnoot 10 van het geciteerde advies: GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011, B.8.1.

<sup>16</sup> Advies 52.857/VR van 25 maart 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 maart 2014, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2040/1, 26-43.

De vraag rijst dan ook of de door het voorliggende samenwerkingsakkoord beoogde opheffing van onder meer die regelingen<sup>17</sup> in het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 en de daarmee samenhangende bepaling door de bevoegde overheden van de verplichtingen tot inlevering en van de boetes<sup>18</sup> verenigbaar zijn met de bevoegdheidsverdeling zoals die met name voortvloeit uit punt B.10.2 van arrest nr. 33/2011 van het Grondwettelijk Hof, meer bepaald wat de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de federale overheid betreft.

Gelet op de complexiteit van het systeem inzake de handel in broeikasgasemissierechten, beschikt de afdeling Wetgeving niet over voldoende technische kennis om na te gaan wat de concrete gevolgen zijn van elk van de opheffingen die door het voorliggende samenwerkingsakkoord beoogd worden.

De partijen bij het samenwerkingsakkoord moeten dan ook kunnen verantwoorden dat, gelet op de verwevenheid van de bevoegdheden tussen de federale staat en de gewesten ter zake, de verschillende opheffingen waarin het voorliggende samenwerkingsakkoord voorziet, niet voorbijgaan aan de Europeesrechtelijke noodzaak dat er slechts één administrerende overheid mag zijn per vliegtuigexploitant,<sup>19</sup> rekening houdend met de hoofdzakelijk gewestgrensoverschrijdende aard van de door in een gewest landende of opstijgende vliegtuigen veroorzaakte emissies tijdens hun volledige vlucht.

3.4. Dezelfde opmerking geldt met betrekking tot de wil van de partijen bij het voorliggende samenwerkingsakkoord om in het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 geen bepalingen in te voegen die nodig zijn voor de omzetting van bepaalde andere wijzigingen die door de richtlijnen (EU) 2023/958 en (EU) 2023/959 zijn aangebracht in richtlijn 2003/87/EG. Ter illustratie: de partijen bij het samenwerkingsakkoord zijn van plan om de omzetting van artikel 14, lid 5, van richtlijn 2003/87/EG, dat voorziet in de invoering, vanaf 1 januari 2025, van een systeem voor monitoring en rapportage van niet-CO<sub>2</sub> effecten van de luchtvaart<sup>20</sup>, alleen over te laten aan het Vlaamse en het Waalse Gewest.

3.5. Het samenwerkingsakkoord moet opnieuw worden onderzocht en in voorkomend geval worden aangepast in het licht van de voorgaande opmerking.

---

<sup>17</sup> De vraag rijst ook met betrekking tot bepalingen die blijkbaar verband houden met de artikelen 17 en 20 van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013, bijvoorbeeld de artikelen 14 en 15 van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 (die opgeheven worden bij artikel 12 van het voorliggende samenwerkingsakkoord).

<sup>18</sup> De memorie van toelichting bij het voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vermeldt in dat verband dat het schrappen van artikel 17, § 1, “voorkomt dat het samenwerkingsakkoord in de toekomst opnieuw elke drie jaar moet worden aangepast. Bovendien heeft deze bepaling niets te maken met de bevoegdheidsverdeling en kan dus probleemloos geschrapt worden uit het samenwerkingsakkoord. De inleververplichting wordt vastgelegd in de wetgeving van de bevoegde autoriteiten.”

<sup>19</sup> Noch overigens aan de noodzaak tot coördinatie opgelegd door het Europees recht (zie infra, opmerking nr. 4.2).

<sup>20</sup> Zie de nota aan de Ministerraad.

## II. Overeenstemming met het Europees recht

4.1. Artikel 18 van richtlijn 2003/87/EG, tot de gedeeltelijke omzetting waarvan het samenwerkingsakkoord strekt, bepaalt het volgende:

“Bevoegde overheid

De lidstaten zorgen voor de nodige administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit of autoriteiten, voor de uitvoering van deze richtlijn. Wanneer meer dan één bevoegde autoriteit wordt aangewezen, moet het werk van die autoriteiten uit hoofde van deze richtlijn worden gecoördineerd.

(...).”

Artikel 10 van uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 ‘inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie’, die ervoor zorgt dat richtlijn 2003/87/EG wordt uitgevoerd, bepaalt zijnerzijds:

“Coördinatie

Wanneer een lidstaat meer dan één bevoegde autoriteit aanwijst overeenkomstig artikel 18 van Richtlijn 2003/87/EG, coördineert hij de werkzaamheden die die autoriteiten krachtens deze verordening verrichten.”

4.2. Teneinde vereenvoudigingen aan te brengen in het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 voorziet het voorliggende samenwerkingsakkoord met name in de opheffing van een substantieel aantal bepalingen ervan. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat die opheffingen geen gevolgen hebben voor de correcte omzetting van het Europees recht, aangezien er ofwel in de gewestelijke wetgevingen bepalingen met een gelijkaardige strekking bestaan of zullen worden toegevoegd, ofwel de opgeheven bepalingen een “overbodige controle” vormen door de Nationale Klimaatcommissie van de activiteiten van de bevoegde deeltentiteiten.

Dat is het geval voor de volgende bepalingen:

- artikel 7, 1<sup>o</sup>, van het voorliggende samenwerkingsakkoord, waarbij artikel 6, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 wordt gewijzigd;<sup>21</sup>

- artikel 7, 2<sup>o</sup>, van het voorliggende samenwerkingsakkoord, waarbij artikel 6, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 wordt vervangen;<sup>22</sup>

- artikel 12 van het voorliggende samenwerkingsakkoord met betrekking tot de opheffing van artikel 14, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013;<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Schrappen van de uniforme data met betrekking tot het indienen van het monitoringplan.

<sup>22</sup> Schrappen van de bekrachtiging van de monitoringplannen door de Nationale Klimaatcommissie.

<sup>23</sup> Schrappen van de uniforme data met betrekking tot het indienen van de jaarlijkse emissieverslagen.

- artikel 12 van het voorliggende samenwerkingsakkoord met betrekking tot de opheffing van artikel 14, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013;<sup>24</sup>

- artikel 13 van het voorliggende samenwerkingsakkoord met betrekking tot de opheffing van artikel 17, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013.<sup>25</sup>

Zo ook worden sommige nieuwe bepalingen toegevoegd zonder enige vermelding van de Nationale Klimaatcommissie (of van enig ander coördinerend orgaan). Andere bepalingen die het optreden van de Nationale Klimaatcommissie impliceren, worden bewust uit het samenwerkingsakkoord weggelaten.

Dat is het geval met betrekking tot:

- artikel 9 van het voorliggende samenwerkingsakkoord, waarbij in het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 een artikel 6/1 wordt ingevoegd, zonder dat in een gelijkaardig coördinatiemechanisme wordt voorzien als dat bedoeld in de opgeheven regels van hoofdstuk VI van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013;<sup>26</sup>

- het niet omzetten van artikel 12, lid 9, van richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 6, van richtlijn (EU) 2023/958;<sup>27</sup>

- het niet omzetten van artikel 14, lid 5, van richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 7, van richtlijn (EU) 2023/958.<sup>28</sup>

Zodoende beperkt het voorliggende samenwerkingsakkoord de coördinatie van de verschillende bevoegde autoriteiten, door een zekere procedurele uniformiteit te schrappen en door de gecentraliseerde controle op de activiteiten inzake monitoring, rapportage en verificatie af te bouwen, in die mate dat deze aanpak afbreuk dreigt te doen aan het uit artikel 18 van richtlijn 2003/87/EG en artikel 10 van uitvoeringsverordening 2018/2066 voortvloeiende coördinatievereiste en bijgevolg aan de correcte omzetting en uitvoering van die bepalingen.

4.3. Het samenwerkingsakkoord dient in het licht van deze opmerking te worden herzien.

---

<sup>24</sup> Schrappen van de controle door de Nationale Klimaatcommissie op het indienen van de jaarlijkse emissieverslagen.

<sup>25</sup> Schrappen van het visum door de Nationale Klimaatcommissie voor het totaal van de emissies van het voorgaande kalenderjaar.

<sup>26</sup> Verdeling van de bevoegdheden met betrekking tot de kosteloze toewijzing van de emissierechten.

<sup>27</sup> Met betrekking tot de compensatieverplichtingen voor de vliegtuigexploitant(en).

<sup>28</sup> Met betrekking tot de monitoring en rapportage van niet-CO2 effecten van de luchtvaart.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Artikel 12

5. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat “het vastleggen van de deadline voor het indienen van het jaarlijks emissieverslag wordt overgelaten aan de bevoegde autoriteiten”. Die deadline wordt dan ook opgeheven door artikel 12.

In dat opzicht spreekt het voor zich dat die deadline, onverminderd opmerking 4.2., in overeenstemming moet zijn met artikel 68 van uitvoeringsverordening 2018/2066, die vereist dat de indiening van de emissieverslagen moet plaatsvinden tussen 28 februari en 31 maart, bij gebreke waarvan niet kan worden voorzien in de goede omzetting van de Europese regelgeving.

6. De memorie van toelichting preciseert dat “[artikel 14, § 3,] wordt geschrapt wegens overbodig. Dit wordt reeds geregeld door het koninklijk besluit van 21 juli 2017.”

Op de vraag over de precieze bepaling van dat koninklijk besluit waarin in dezelfde regel wordt voorzien, heeft antwoordde de gemachtigde van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het volgende geantwoord:

“In de Memorie van Toelichting wordt verkeerdelijk verwezen naar het KB van 21 juli 2017. Artikel 14, § 3, wordt opgeheven omdat dit wordt geregeld door artikel 32 van de gedelegeerde verordening (EU) 2019/1122 van de Commissie van 12 maart 2019 tot aanvulling van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de werking van het EU-register.”

De memorie van toelichting moet dienovereenkomstig worden gecorrigeerd.

### Artikel 13

7. In de memorie van toelichting wordt het volgende gesteld: “De bepalingen van artikel 16 zijn vastgelegd in de EU ETS RL en behoeven geen omzetting.”

Op de vraag waarom die bepalingen geen omzetting zouden behoeven, heeft de gemachtigde van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het volgende geantwoord:

“Het gaat om artikel 13 van de ETS-Richtlijn. Dit artikel hoeft niet omgezet te worden via het samenwerkingsakkoord maar wordt omgezet in de respectieve gewestelijke wetgeving.

Voor het Vlaamse Gewest: artikel 61 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties, luchtvaartactiviteiten en de inzet van flexibele mechanismen, in gevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2019.

Pour la Région wallonne : l'article 10/1, alinéa 4 du 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. Le décret du 25 avril 2024 (non encore publié au *Moniteur belge* : disponible à cette adresse : [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2023\\_2024/PARCHEMIN/1696.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2023_2024/PARCHEMIN/1696.pdf)) prévoit en son article 17 que cet alinéa s'applique aux activités aériennes.”

Van die uitleg wordt akte genomen.

8. In de memorie van toelichting staat het volgende: “Artikel 18 [van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013] is overbodig. Dit wordt reeds geregeld door het koninklijk besluit van 21 juli 2017.”

Gevraagd naar de precieze bepaling van dit koninklijk besluit waarin in dezelfde regel is voorzien, heeft de gemachtigde van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het volgende geantwoord:

“Ook hier wordt in de MvT verkeerdelijk verwezen naar het KB van 21 juli 2017. Artikel 18 wordt opgeheven omdat dit wordt geregeld door artikel 56 van de gedelegeerde verordening (EU) 2019/1122 van de Commissie van 12 maart 2019 tot aanvulling van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de werking van het EU-register. Dit stelt dat emissierechten bij inlevering onmiddellijk naar de EU-rekening voor de afschrijving van emissierechten overgedragen worden. Een afschrijving/annulatie van de emissierechten door de nationale registeradministrateur is dus niet langer noodzakelijk.”

De memorie van toelichting moet dienovereenkomstig worden gecorrigeerd.

## ONDERZOEK VAN DE VOORONTWERPEN VAN WET, VAN DECREET EN VAN ORDONNANTIE

### ALGEMEEN

9. Het opschrift en het dispositief van de voorliggende voorontwerpen dienen aangevuld te worden met de datum waarop het samenwerkingsakkoord ondertekend is.

10. Bij de voorontwerpen van wet en van decreet moet een memorie van toelichting worden gevoegd, met inbegrip van een artikelsgewijze bespreking, waarin de draagwijdte van het samenwerkingsakkoord wordt uitgelegd.

### VOORONTWERP VAN WET

11. In de Nederlandse taalversie van artikel 2 schrijve men “Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord”.

\*



1. Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique des avant-projets <sup>1</sup>, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les avant-projets appellent les observations suivantes.

### PORTÉE DES AVANT-PROJETS ET DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

2.1. Les avant-projets de loi, de décrets et d'ordonnance à l'examen visent à porter assentiment à l'accord de coopération 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'.

2.2.1. L'accord de coopération à l'examen entend modifier 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 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'.

---

<sup>1</sup> S'agissant d'avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

2.2.2. Tout d'abord, il s'impose de modifier l'accord de coopération du 2 septembre 2013 à la suite de l'adoption des directives (UE) 2023/958 et (UE) 2023/959<sup>2</sup>, qui ont adapté la directive 2003/87/CE<sup>3</sup>. Il s'agit par exemple de l'insertion dans cet accord de coopération d'un nouvel article 6/1 relatif à une allocation gratuite supplémentaire de quotas d'émission par les autorités compétentes (articles 8 et 9 de l'accord de coopération à l'examen), ainsi que de l'abrogation des dispositions concernant des mesures basées sur les données relatives aux tonnes-kilomètres (articles 7 et 10)<sup>4</sup>.

2.2.3. Ensuite, il s'agit d'apporter notamment « des simplifications afin de garantir qu'à l'avenir, une procédure d'adaptation longue et fastidieuse de l'accord de coopération ne doit pas être menée à bien chaque fois que le champ d'application ou les obligations (contenu, calendrier, etc.) pour les exploitants d'aéronefs changent dans les réglementations de l'UE »<sup>5</sup>.

Pour ce faire, l'accord de coopération à l'examen entend « simplifier l'accord de coopération [du 2 septembre 2013] et limiter son contenu aux dispositions régissant la répartition des compétences entre les différentes entités »<sup>6</sup>. Plusieurs dispositions de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 sont dès lors abrogées afin d'éviter aux parties d'être confrontées « à l'avenir à une nouvelle procédure d'accord de coopération longue et fastidieuse tous les trois ans »<sup>7</sup>. Ces modifications sont réalisées en considérant que les mêmes dispositions existent ou seront prochainement adoptées par les différents législateurs régionaux ou fédéral compétents.

Il en va ainsi notamment de l'article 13 de l'accord de coopération à l'examen, en ce qu'il abroge notamment l'article 17, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de l'accord de coopération du 2 septembre 2013, relatif à l'obligation de restitution des quotas d'émissions par les opérateurs d'aéronefs, et de l'article 14, 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, de l'accord de coopération à l'examen, en ce qu'il modifie l'article 20, §§ 1<sup>er</sup> et 3, de l'accord de coopération du 2 septembre 2013, relatif aux sanctions prévues pour défaut de restitution desdits quotas.

---

<sup>2</sup> Directives (UE) 2023/958 et 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 'modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial' et, respectivement, 'modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union'.

<sup>3</sup> 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'.

<sup>4</sup> La note au Gouvernement flamand comprend un aperçu des modifications découlant des directives précitées qui sont apportées à l'accord de coopération du 2 septembre 2013.

<sup>5</sup> Voir notamment l'exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale ou la note au Gouvernement wallon.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

## EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

#### I. Répartition des compétences

3.1. Dans son avis 52.857/VR donné le 25 mars 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 mars 2014 'portant 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'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, le 2 septembre 2013', la section de législation a observé ce qui suit :

« 4.1. Il peut être déduit tant de l'intitulé que du champ d'application de l'accord de coopération que l'accord comporte essentiellement<sup>8</sup> des règles relatives aux activités aériennes et vise ainsi à transposer la directive 2008/101/CE<sup>9</sup>.

4.1.1. 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).

---

<sup>8</sup> *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : 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 ».

<sup>9</sup> *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : 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<sup>er</sup> 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.

Toutefois, la Cour constitutionnelle a annulé le premier décret cité du 8 mai 2009 par l'arrêt n° 33/2011 du 2 mars 2011<sup>10</sup>. Dans cet arrêt, la Cour a notamment jugé :

'B.4.1. L'article 6, § 1<sup>er</sup>, 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 :

[...]'.

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<sup>er</sup>, 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° 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<sup>er</sup>, 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.

<sup>10</sup> Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : 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.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'aérodromes 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 juillet modifiant le décret REG du 2 avril 2004, en ce qui concerne l'extension relative aux activités juillet 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 92*bis* 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 18*ter*), 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 juillet 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'.

4.1.2. 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’<sup>11</sup>.

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<sup>12</sup>.

4.1.3. 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.

4.2. Comme l’indiquent la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la jurisprudence 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 question<sup>13</sup>.

4.2.1. 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<sup>er</sup>, II, 1° (lire : article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 1<sup>er</sup>, 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°s 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 territoriale<sup>14</sup>.

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.

---

<sup>11</sup> Note de bas de page n° 6 de l’avis cité : Avis 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.

<sup>12</sup> Note de bas de page n° 7 de l’avis cité : C.C., n° 76/2012, 14 juin 2012.

<sup>13</sup> Note de bas de page n° 8 de l’avis cité : 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).

<sup>14</sup> Note de bas de page n° 9 de l’avis cité : C.C., n° 33/2011, 2 mars 2011, B.4.4 et C.C., n° 76/2012, 14 juin 2012, B.5.4.

4.2.2. Selon ce même article 2, 1<sup>o</sup>, 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<sup>er</sup>, X, 7<sup>o</sup> (lire : article 6, § 1<sup>er</sup>, X, alinéa 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>), de la loi spéciale du 8 aout 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 fédérale <sup>15</sup>.

En outre, l'autorité fédérale peut également puiser certaines compétences dans l'article 6, § 4, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 aout 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 » <sup>16</sup>.

3.2. Concernant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle précitée, il convient d'avoir tout particulièrement égard au B.10.2 de l'arrêt n<sup>o</sup> 33/2011 du 2 mars 2011, dans lequel la Cour constitutionnelle a jugé que :

« 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 ».

3.3. L'article 17, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 impose aux exploitants d'aéronefs la restitution de quotas conformément au total des émissions déclarées pour l'année civile précédente par ces exploitants. L'article 20, §§ 1<sup>er</sup> et 3, de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 précise les sanctions qui sont applicables en cas de défaut de restitution de ces mêmes quotas. Les mécanismes de restitution et de sanctions en cas de défaut de restitution sont au cœur du dispositif mis en place par la réglementation européenne d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

<sup>15</sup> Note de bas de page n<sup>o</sup> 10 de l'avis cité : C.C., n<sup>o</sup> 33/2011, 2 mars 2011, B.8.1.

<sup>16</sup> Avis 52.857/VR donné le 25 mars 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 mars 2014, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n<sup>o</sup> 5-2040/1, pp. 26-43.



La question se pose dès lors de savoir si l'abrogation, notamment, de ces mécanismes <sup>17</sup> au sein de l'accord de coopération du 2 septembre 2013, telle qu'elle est envisagée par l'accord de coopération à l'examen, et la détermination corrélative des obligations de restitution et des sanctions par les autorités compétentes <sup>18</sup>, sont compatibles avec la répartition des compétences telle qu'elle résulte notamment du B.10.2 de l'arrêt n° 33/2011 de la Cour constitutionnelle, en particulier en ce qui concerne les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'autorité fédérale.

Compte tenu de la complexité du système d'échanges des quotas d'émission de gaz à effet de serre, la section de législation ne dispose pas des connaissances techniques suffisantes pour évaluer les conséquences concrètes de chacune des abrogations envisagées par l'accord de coopération à l'examen.

Les parties à l'accord de coopération doivent dès lors être en mesure de justifier qu'au regard de l'imbrication des compétences entre l'État fédéral et les régions en la matière, les différentes abrogations prévues par l'accord de coopération à l'examen ne méconnaissent pas la nécessité en droit européen de n'avoir qu'une seule autorité responsable par exploitant d'aéronef <sup>19</sup>, en tenant compte 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.

3.4. La même observation vaut concernant la volonté des parties à l'accord de coopération à l'examen de ne pas insérer dans l'accord de coopération du 2 septembre 2013 des dispositions nécessaires à la transposition de certaines autres modifications apportées à la directive 2003/87/CE par les directives (UE) 2023/958 et (UE) 2023/959. À titre d'illustration, les parties à l'accord de coopération entendent laisser aux seules Régions flamande et wallonne la transposition de l'article 14, paragraphe 5, de la directive 2003/87/CE, qui prévoit la mise en place, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, d'un système de surveillance et de déclaration des effets hors CO<sub>2</sub> de l'aviation <sup>20</sup>.

3.5. L'accord de coopération sera réexaminé et, le cas échéant, adapté à la lumière de l'observation qui précède.

---

<sup>17</sup> La question se pose également à l'égard de dispositions qui apparaissent liées aux articles 17 et 20 de l'accord de coopération du 2 septembre 2013, par exemple les articles 14 et 15 de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 (qui sont abrogés par l'article 12 de l'accord de coopération à l'examen).

<sup>18</sup> L'exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale indique à cet égard que la suppression de l'article 17, § 1<sup>er</sup>, « permet d'éviter que l'accord de coopération doive être adapté tous les trois ans à l'avenir. En outre, cette disposition n'a rien à voir avec la répartition des compétences et peut donc être facilement supprimée de l'accord de coopération. L'obligation de restitution est prévue par la législation des autorités compétentes ».

<sup>19</sup> Ni, par ailleurs, la nécessité d'une coordination imposée par le droit européen (voir ci-après, l'observation n° 4.2).

<sup>20</sup> Voir la note au Conseil des ministres.

## II. Conformité au droit européen

4.1. L'article 18 de la directive 2003/87/CE, dont l'accord de coopération assure la transposition partielle, dispose :

« Autorité compétente

Les États membres prennent les dispositions administratives appropriées, y compris la désignation de l'autorité ou des autorités compétentes appropriées, pour assurer l'application des règles prévues par la présente directive. Lorsque plusieurs autorités compétentes sont désignées, le travail desdites autorités en application de la présente directive doit être coordonné.

[...] ».

Le règlement d'exécution (UE) 2018/2066 de la Commission du 19 décembre 2018 'relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions de gaz à effet de serre au titre de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et modifiant le règlement (UE) n° 601/2012 de la Commission', qui assure l'exécution de la directive 2003/87/CE, dispose quant à lui en son article 10 :

« Coordination

Lorsqu'un État membre désigne plusieurs autorités compétentes conformément à l'article 18 de la directive 2003/87/CE, il coordonne les travaux réalisés par ces autorités en vertu du présent règlement ».

4.2. Afin d'apporter des simplifications à l'accord de coopération du 2 septembre 2013, l'accord de coopération à l'examen procède notamment à l'abrogation d'un nombre substantiel de ses dispositions. L'exposé des motifs indique que ces abrogations sont sans incidences sur la correcte transposition du droit européen, dès lors que, soit des dispositions à portée similaire existent ou seront ajoutées dans les législations régionales, soit les dispositions abrogées constituent un « contrôle superflu » de la part de la Commission nationale Climat de l'activité des autorités fédérées compétentes.

Il en va ainsi des dispositions suivantes :

– l'article 7, 1<sup>o</sup>, de l'accord de coopération à l'examen, modifiant l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 <sup>21</sup> ;

– l'article 7, 2<sup>o</sup>, de l'accord de coopération à l'examen, remplaçant l'article 6, § 2, de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 <sup>22</sup> ;

– l'article 12 de l'accord de coopération à l'examen, concernant l'abrogation de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 <sup>23</sup> ;

---

<sup>21</sup> Suppression des dates uniformes relatives à la soumission du plan de surveillance.

<sup>22</sup> Suppression de l'entérinement des plans de surveillance par la Commission nationale Climat.

<sup>23</sup> Suppression des dates uniformes relatives à la soumission de la déclaration d'émissions annuelles.

– l'article 12 de l'accord de coopération à l'examen, concernant l'abrogation de l'article 14, § 2, de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 <sup>24</sup> ;

– l'article 13 de l'accord de coopération à l'examen, concernant l'abrogation de l'article 17, § 3, de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 <sup>25</sup>.

Dans un même esprit, certaines dispositions nouvelles sont ajoutées sans aucune mention de la Commission nationale Climat (ou de tout autre organe coordinateur). D'autres dispositions impliquant l'intervention de la Commission nationale Climat sont volontairement omises de l'accord de coopération.

Il en va ainsi des dispositions suivantes :

– l'article 9 de l'accord de coopération à l'examen, insérant un article 6/1 dans l'accord de coopération du 2 septembre 2013, sans prévoir de mécanisme de coordination analogue à celui existant dans les règles abrogées du chapitre VI de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 <sup>26</sup> ;

– l'absence de transposition de l'article 12, paragraphe 9, de la directive 2003/87/CE, tel que modifié par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, de la directive (UE) 2023/958 <sup>27</sup> ;

– l'absence de transposition de l'article 14, paragraphe 5, de la directive 2003/87/CE, tel que modifié par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 7, de la directive (UE) 2023/958 <sup>28</sup>.

Ce faisant, l'accord de coopération à l'examen réduit la coordination des différentes autorités compétentes, en supprimant une certaine uniformité procédurale et en réduisant le contrôle centralisé des opérations de surveillance, de déclaration et de vérification, dans une mesure telle que cette approche risque de porter atteinte à l'exigence de coordination découlant des articles 18 de la directive 2003/87/CE et 10 du règlement d'exécution 2018/2066 et, partant, à la correcte transposition et exécution de ces dispositions.

4.3. L'accord de coopération sera revu à la lumière de cette observation.

---

<sup>24</sup> Suppression du contrôle par la Commission nationale Climat de la soumission des déclarations d'émissions annuelles.

<sup>25</sup> Suppression du visa par la Commission nationale Climat du total des émissions de l'année civile précédente.

<sup>26</sup> Répartition des compétences relatives aux allocations gratuites de quotas d'émission.

<sup>27</sup> Relatif aux obligations de compensation pour le ou les exploitants d'aéronefs.

<sup>28</sup> Relatif au suivi et à la notification des impacts non liés au CO<sub>2</sub> des activités d'aviation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 12

5. L'exposé des motifs précise qu'il est laissé « aux autorités compétentes le soin de fixer la date limite de soumission de la déclaration d'émissions annuelle », laquelle est dès lors abrogée par l'article 12.

À cet égard, il va de soi que cette date devra, sans préjudice de l'observation 4.2, être conforme à l'article 68 du règlement d'exécution 2018/2066, lequel impose que ces déclarations interviennent entre le 28 février et le 31 mars, sans quoi il serait fait obstacle à la bonne transposition de la réglementation européenne.

6. L'exposé des motifs précise que « l'article 14, § 3 est supprimé car redondant. [C]ette disposition est déjà réglée par l'arrêté royal du 21 juillet 2017 ».

Interrogée quant à la disposition précise de cet arrêté royal prévoyant la même règle, la déléguée du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a répondu ce qui suit :

« In de Memorie van Toelichting wordt verkeerdelijk verwezen naar het KB van 21 juli 2017. Artikel 14, § 3, wordt opgeheven omdat dit wordt geregeld door artikel 32 van de gedelegeerde verordening (EU) 2019/1122 van de Commissie van 12 maart 2019 tot aanvulling van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de werking van het EU-register ».

L'exposé des motifs sera corrigé en conséquence.

Article 13

7. L'exposé des motifs précise que « les dispositions de l'article 16 figurent dans la directive ETS et ne nécessitent pas de transposition ».

Interrogée quant à la raison pour laquelle ces dispositions ne nécessiteraient pas de transposition, la déléguée du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a répondu ce qui suit :

« Het gaat om artikel 13 van de ETS-Richtlijn. Dit artikel hoeft niet omgezet te worden via het samenwerkingsakkoord maar wordt omgezet in de respectieve gewestelijke wetgeving.

Voor het Vlaamse Gewest: artikel 61 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties, luchtvaartactiviteiten en de inzet van flexibele mechanismen, in gevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2019.

Pour la Région wallonne : l'article 10/1, alinéa 4 du 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. Le décret du 25 avril 2024 (non encore publié au *Moniteur belge* : disponible à cette adresse : [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2023\\_2024/PARCHEMIN/1696.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2023_2024/PARCHEMIN/1696.pdf)) prévoit en son article 17 que cet alinéa s'applique aux activités aériennes ».

Il est pris acte de cette explication.

8. L'exposé des motifs précise que « l'article 18 [de l'accord de coopération du 2 septembre 2013] est redondant. Il est déjà réglementé par l'arrêté royal du 21 juillet 2017 ».

Interrogée quant à la disposition précise dudit arrêté royal prévoyant la même règle, la déléguée du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a répondu ce qui suit :

« Ook hier wordt in de MvT verkeerdelijk verwezen naar het KB van 21 juli 2017. Artikel 18 wordt opgeheven omdat dit wordt geregeld door artikel 56 van de gedelegeerde verordening (EU) 2019/1122 van de Commissie van 12 maart 2019 tot aanvulling van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de werking van het EU-register. Dit stelt dat emissierechten bij inlevering onmiddellijk naar de EU-rekening voor de afschrijving van emissierechten overgedragen worden. Een afschrijving/annulatie van de emissierechten door de nationale registeradministrateur is dus niet langer noodzakelijk ».

L'exposé des motifs sera corrigé en conséquence.

## EXAMEN DES AVANT-PROJETS DE LOI, DE DÉCRETS ET D'ORDONNANCE

### GÉNÉRAL

9. Il convient de compléter l'intitulé et le dispositif des avant-projets à l'examen par la date à laquelle l'accord de coopération a été signé.

10. Les avant-projets de loi et de décrets seront pourvus d'un exposé des motifs, y compris un commentaire des articles, qui expliquent la portée de l'accord de coopération.

AVANT-PROJET DE LOI

11. Dans la version néerlandaise de l'article 2, on écrira « Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO