

Rolnummer 4831
Arrest nr. 33/2011 van 2 maart 2011

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 mei 2009 «houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten betreft », en, in ondergeschikte orde, van artikel 4 van voormeld decreet van 8 mei 2009, in zoverre het een artikel *20bis* invoegt in het REG-decreet van 2 april 2004, ingesteld door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, en, overeenkomstig artikel *60bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Melchior, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 december 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 december 2009, heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 mei 2009 « houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten betreft » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 juni 2009, tweede editie) en, in ondergeschikte orde, van artikel 4 van voormeld decreet van 8 mei 2009, in zoverre het een artikel *20bis* invoegt in het REG-decreet van 2 april 2004.

De Ministerraad en de Vlaamse Regering hebben ieder een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 16 september 2010 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 oktober 2010, na de partijen te hebben uitgenodigd hun standpunt ter zitting kenbaar te maken over het advies van de Raad van State nr. 47.860/VR/4 van 23 maart 2010.

Op de openbare terechtzitting van 13 oktober 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Tulkens en Mr. H. Bortels *loco* Mr. P. Peeters, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;

. Mr. J. Sautois, *loco* Mr. D. Gérard, en Mr. M. Martens, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

. Mr. E. Maes *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het eerste middel

A.1. In het eerste middel voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat het bestreden decreet de artikelen 5, 33, 35, 39, 134 en 143 van de Grondwet en de artikelen 2 en 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schendt.

A.1.2.1.1. In een eerste onderdeel van dat middel zet de verzoekende partij uiteen dat enkel de federale Staat bevoegd is om maatregelen te nemen betreffende activiteiten die plaatsvinden in het luchtruim. Zij wijst erop dat de activiteiten die onderworpen zijn aan de 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 », plaatsvinden in het luchtruim. Het luchtruim ressorteert, volgens die partij, evenwel niet onder de territoriale bevoegdheid van de gewesten. Zij leidt hieruit af dat de gewesten geen bepalingen kunnen aannemen die van toepassing zijn of een weerslag hebben op een activiteit in het luchtruim.

A.1.2.1.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering erkent dat uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie en van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voortvloeit dat de gewesten bevoegd zijn om geluidsimmissiebeperkingen vast te stellen voor de geluidshinder die vliegtuigen veroorzaken. Volgens die partij is die rechtspraak evenwel te dezen niet van toepassing. Volgens haar dient een onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, hinder waargenomen aan de grond en, anderzijds, hinder veroorzaakt in het luchtruim of tijdens de vlucht. Zij wijst er ook op dat broeikasgassen, in tegenstelling tot de geluidsimmissies van vliegtuigen, niet kunnen worden gelokaliseerd.

A.1.2.2. In een tweede onderdeel van het eerste middel voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat de gewesten niet bevoegd zijn om het luchtverkeer te regelen. De bevoegdheid van de gewesten inzake vervoer (artikelen 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) zou, volgens die partij, geen betrekking hebben op het luchtverkeer. Volgens haar wordt die vaststelling impliciet bevestigd door artikel 6, § 3, 6°, van diezelfde bijzondere wet, dat de federale overheid verplicht overleg te plegen met de gewesten voor het luchtverkeer op de regionale luchthavens en openbare vliegvelden.

A.1.3.1. De Vlaamse Regering wijst erop dat krachtens artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de gewesten bevoegd zijn voor de bescherming van het leefmilieu, met inbegrip van de lucht. Zij is van oordeel dat de bij het bestreden decreet genomen maatregelen, die beogen de uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer te verminderen, tot de gewestelijke bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu behoren. Volgens haar is die bevoegdheid algemeen en exclusief.

A.1.3.2. Volgens de Vlaamse Regering is de bevoegdheid van de gewesten voor de implementatie van de emissiehandel niet afhankelijk van de activiteit van het bedrijf dat broeikasgassen uitstoot, noch van de plaats waar de emissie wordt uitgestoten (in het luchtruim of niet). Zij wijst erop dat de voormelde richtlijn 2008/101/EG als lokalisatiecriterium voor de afbakening van de territoriale bevoegdheid van de onderscheiden lidstaten niet de plaats van de uitstoot gebruikt, maar de ligging van de luchthaven waarop het betrokken toestel landt of opstijgt.

A.1.3.3. De Vlaamse Regering voegt hier aan toe dat de bevoegdheid van de federale Staat met betrekking tot de implementatie van de handel in emissierechten is beperkt tot het opmaken, samen met de gewesten, van een nationaal plan voor de toewijzing van emissierechten. Die beperkte opdracht is er, volgens haar, enkel gekomen omdat de Europese Unie per lidstaat slechts één plan voor de toewijzing van emissierechten en één nationaal register van emissierechten toestaat. Nog volgens die partij hebben de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, om aan die vereiste tegemoet te komen, het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 « betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto » gesloten, dat de regels bepaalt met betrekking tot het opstellen, uitvoeren en opvolgen van een Nationaal Klimaatplan.

A.1.3.4. De Vlaamse Regering wijst erop dat de gewestelijke bevoegdheid op het vlak van de voorkoming en beperking van broeikasgassen, en de verplichting de door de Europese Unie opgelegde emissieregeling uit te voeren, die daarmee samenhangt, door niemand worden betwist. Zij voegt hieraan toe dat de gewesten, met inbegrip van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de 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 », elk voor hun grondgebied, hebben omgezet. Volgens haar zouden ook de federale overheid en de afdeling wetgeving van de Raad van State van oordeel zijn dat de gewesten te dezen bevoegd zijn.

A.1.3.5. Nog volgens de Vlaamse Regering kan niet worden beweerd dat de uitvoering van de voormelde richtlijn 2008/101/EG om praktische redenen een samenwerking van de gewesten, al dan niet met de federale overheid, vereist, zoals destijds voor de uitvoering van de richtlijn 2003/87/EG het geval was. Zij wijst erop dat de richtlijn 2008/101/EG geen nieuwe verplichtingen oplegt aan de lidstaten voor het opstellen van een nationaal toewijzingsplan of van een register voor luchtvaartactiviteiten. Bijgevolg bestaat er, volgens haar, geen nood aan samenwerking tussen de gewesten, al dan niet met de federale Staat, voor het opstellen van een dergelijk plan.

A.1.4.1.1. In haar memorie van antwoord voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat, voor de omzetting van de richtlijnen 2003/87/EG en 2008/101/EG, de plaats waar het hinderveroorzakende feit zich voordoet in aanmerking wordt genomen als relevant criterium om te bepalen welke overheid bevoegd is om de desbetreffende richtlijn om te zetten. Zij wijst erop dat het toepassingsgebied van de richtlijn 2003/87/EG was beperkt tot vaste installaties die gelokaliseerd kunnen worden op het grondgebied van de gewesten. Dat is volgens haar niet het geval voor wat de richtlijn 2008/101/EG betreft, die betrekking heeft op hinderveroorzakende activiteiten die plaatsvinden in het luchtruim. Zij besluit dat enkel de overheid onder wier bevoegdheid het luchtruim ressorteert, zijnde de federale Staat, bevoegd is om de richtlijn 2008/101/EG om te zetten in het interne recht. De bevoegdheid van de gewesten inzake de bescherming van de lucht tegen verontreiniging kan, volgens haar, niet dermate ruim worden uitgelegd dat zij eveneens de bevoegdheid zou omvatten om maatregelen te nemen betreffende de activiteiten die plaatsvinden in het luchtruim.

A.1.4.1.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat het criterium van de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de gewesten van materiële en niet van territoriale aard is. Volgens haar is het territoriale criterium maar relevant voor het verdelen van bevoegdheden tussen overheden met een identieke materiële bevoegdheid, zijnde tussen de gewesten onderling. Dat geldt, volgens haar, eveneens voor de bevoegdheid inzake leefmilieu : de plaats van de hinderveroorzakende activiteit is niet relevant, wel dat het om milieuhinder gaat. Zij wijst erop dat, om te bepalen welke van de drie gewesten de administrerende overheid is, het bestreden decreet hetzelfde lokalisatiecriterium heeft gebruikt als datgene dat de richtlijn 2008/101/EG hanteert om te bepalen welke lidstaat de administrerende overheid is.

A.1.4.2.1. Wat de vergelijking met geluidshinder betreft, voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat de rechtspraak dienaangaande betrekking had op immissiebeperkingen en niet emissiebeperkingen. Vermits immissiebeperkingen betrekking hebben op het lawaai op de begane grond, is er een aanknopingspunt met het grondgebied van de gewesten. Dat is, volgens haar, te dezen niet het geval.

A.1.4.2.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat maatregelen met betrekking tot de strijd tegen luchtverontreiniging doorgaans de emissie en niet de immissie betreffen. Volgens haar zou uit de redenering van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voortvloeien dat de gewesten nooit bevoegd zijn om emissiebeperkende maatregelen in België te nemen. Zulk een redenering zou, nog steeds volgens die partij, de bevoegdheid van de gewesten inzake de strijd tegen luchtverontreiniging uithollen.

A.1.4.3.1. Volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vloeit de bevoegdheid van de federale Staat om maatregelen uit te vaardigen ter omzetting van de richtlijn 2008/101/EG eveneens voort uit artikel 5 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der Luchtvaart, dat bepaalt dat al de reglementvoorschriften betreffende de luchtvaart, en inzonderheid de bij reglementen bepaalde rechten, bij koninklijk besluit worden uitgevaardigd. Zij wijst erop dat de federale overheid reeds een ontwerp van koninklijk besluit heeft opgesteld betreffende de monitoring van de emissies en de registratie van de quota in het Nationale Register voor Broeikasgassen.

A.1.4.3.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat het bestreden decreet niet het luchtverkeer regelt, maar de strijd tegen de luchtverontreiniging. Het opstellen van een koninklijk besluit kan, volgens haar, de voorliggende bevoegdheidsvraag niet beslechten.

A.1.5.1. Volgens de Ministerraad lijkt de stelling van het Vlaamse Gewest weerklank te vinden in de arresten van het Hof nr. 3/2006 van 11 januari 2006, nr. 92/2006 van 7 juni 2006 en nr. 2/2009 van 15 januari 2009. De Ministerraad deelt evenwel het standpunt van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat het onaanvaardbaar zou zijn dat de gewesten maatregelen nemen die van toepassing zijn of een weerslag hebben op een activiteit die plaatsvindt in het luchtruim, zelfs al zouden die maatregelen zijn genomen ter bescherming van het leefmilieu. De Ministerraad beklemtoont eveneens dat de hinder die door de uitstoot van broeikasgassen wordt veroorzaakt niet eenvoudig lokaliseerbaar is en dat immissienormen, rekening houdend met het essentieel diffuus karakter van de broeikasgasemissies zelf, alsook van de concrete impact van de emissies op de atmosfeer, moeilijk realiseerbaar zijn. Hij benadrukt dat, zelfs al zou het technisch haalbaar zijn om de impact van broeikasgasemissies te lokaliseren, de lokalisatie van de uitstoot van broeikasgassen totaal vreemd is aan de richtlijn 2008/101/EG. Hij schikt zich, voor het overige, naar de wijsheid van het Hof.

A.1.5.2. De Vlaamse Regering is het eens met de vaststelling van de Ministerraad dat immissiebeperkende maatregelen met betrekking tot broeikasgasemissies moeilijk *in concreto* realiseerbaar zijn en dat de richtlijn 2008/101/EG de uitstoot van broeikasemissies niet als criterium gebruikt. Volgens haar ondersteunen die vaststellingen haar stelling dat niet de plaats van de hinder, maar wel de hinder zelf de bevoegdheid van de gewesten of van de federale overheid bepaalt.

Ten aanzien van het tweede middel

A.2.1. In het tweede middel voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat het bestreden decreet de artikelen 33, 35, 39, 134 en 143 van de Grondwet, artikel 6, § 1, II, 1^o, in samenhang gelezen met artikel 6, § 1, X, 7^o, *in fine*, en artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schendt doordat het de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken.

A.2.2.1.1. In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat het bestreden decreet ertoe strekt de administratieve controle van vliegtuigexploitanten en de opbrengsten uit de verkoop van een gedeelte van de emissierechten te regionaliseren. Zij wijst erop dat luidens artikel 20*bis* van het REG-decreet van 2 april 2004, zoals ingevoegd door artikel 4 van het bestreden decreet, het Vlaamse Gewest voor elke vliegtuigexploitant de CO₂-emissies toegekend krijgt van alle vluchten die vertrekken van of die landen op een luchtvaartterrein gelegen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest op voorwaarde dat die vluchten niet vertrekken vanuit een lidstaat van de Europese Unie. In zoverre die bepaling de vluchten omvat die vertrekken of landen op de luchthaven Brussel-Nationaal, zou ze, volgens die partij, artikel 6, § 1, X, 7^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schenden.

A.2.2.1.2. In de veronderstelling dat de decreetgever gebruik zou hebben gemaakt van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dan nog is, volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, niet aan de voorwaarden van die bepaling voldaan. Zij is van oordeel dat de regelgeving betreffende de vluchten die vertrekken van of landen op de luchthaven Brussel-Nationaal allereerst niet noodzakelijk is voor de omzetting van de richtlijn voor wat betreft de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden in Vlaanderen. Bovendien is de weerslag van de inbreuk op de aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid niet marginaal, gelet op het feit dat de uitoefening van de federale bevoegdheid onmogelijk wordt gemaakt.

A.2.2.2.1. De Vlaamse Regering erkent dat het gewest zijn bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu niet op zodanige wijze vermag uit te oefenen dat het voor de federale Staat onmogelijk of overdreven moeilijk zou worden de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal te regelen. Zij is evenwel van oordeel dat het voormelde artikel 20*bis* van het decreet van 2 april 2004 geenszins de federale Staat verhindert de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal te regelen. Volgens haar beperkt die bepaling zich ertoe de territoriale bevoegdheid van de gewesten met betrekking tot de emissiehandel te bepalen, en met name te bepalen welke overheid bevoegd is voor welke vliegtuigexploitanten. Zij wijst erop dat het bestreden decreet hetzelfde criterium heeft gebruikt als het criterium dat de richtlijn 2008/101/EG hanteert om de bevoegdheid tussen de lidstaten van de Europese Unie af te bakenen, zijnde het in artikel 15 van de richtlijn vermelde criterium dat de lidstaat waaraan het grootste deel van geschatte luchtvaartemissie wordt toegeschreven, de bevoegde administrerende lidstaat is.

A.2.2.2.2. De Vlaamse Regering is tevens van oordeel dat het gewest geenszins een beroep dient te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor het instellen van een administratieve controle inzake de emissierechten op de vliegtuigexploitanten, vermits het geen aangelegenheid betreedt waarvoor het

niet bevoegd is, maar enkel een eigen bevoegdheid - de bescherming van het leefmilieu - uitoefent. Zij wijst erop dat de gewesten in het kader van de uitoefening van de aan hen toegekende bevoegdheden een vergunningenstelsel en een administratieve controle vermogen in te richten. Volgens haar is de administratieve controle van de vliegtuigexploitanten geen bevoegdheid, laat staan een exclusieve federale bevoegdheid, doch veeleer het *accessorium* van alle bevoegdheden die ten aanzien van vliegtuigexploitanten kunnen worden uitgeoefend.

A.2.2.2.3. De Vlaamse Regering ontkent dat het Vlaamse Gewest inkomsten aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ontnemt. Zij wijst erop dat het bestreden decreet op geen enkele wijze de opbrengsten van de veiling van de emissierechten aan de ene of andere overheid toewijst. Volgens haar moet de beslissing over de eventuele financiële implicaties van de handel van emissierechten nog door de bevoegde overheden worden genomen.

A.2.2.3.1.1. In haar memorie van antwoord verwijst de Brusselse Hoofdstedelijke Regering naar de arresten nrs. 158.548 en 158.549 van 9 mei 2006 van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer. Zij wijst erop dat de Raad van State van oordeel was dat het besluit in kwestie geen inbreuk maakte op de federale bevoegdheid inzake de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal daar de bepalingen ervan geen verband houden met het opstijgen van of het landen op die luchthaven. Het bestreden artikel 20*bis* van het decreet van 2 april 2004 daarentegen houdt, volgens de verzoekende partij, uitdrukkelijk verband met het opstijgen van of het landen op de luchthaven Brussel-Nationaal en schendt dan ook de federale bevoegdheid inzake de uitrusting en de uitbating van die luchthaven.

A.2.2.3.1.2. Dat het bestreden decreet wel degelijk invloed heeft op het vertrekken en landen van vluchten, blijkt, volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, uit het feit dat de CO₂-emissies moeten zijn afgedekt door een voldoende aantal emissierechten en dat een vliegtuigexploitant die onvoldoende emissierechten inlevert om zijn broeikasgasemissies af te dekken, een exploitatieverbod opgelegd kan krijgen.

A.2.2.3.2. De Vlaamse Regering ontkent dat het voormelde artikel 20*bis* het vertrekken en landen van vliegtuigen regelt. Volgens haar houdt die bepaling slechts het criterium in om te bepalen welke gewestelijke overheid de bevoegde administrerende overheid is. Zij ontkent eveneens dat het bestreden decreet een invloed heeft op het vertrekken en landen van vliegtuigen. Indien een vliegtuigexploitant onvoldoende emissierechten inlevert, kan het Vlaamse Gewest, volgens haar, de voortzetting van de activiteit van de exploitant in kwestie niet verhinderen : het gewest kan slechts een administratieve geldboete opleggen.

A.2.2.4.1. In zoverre de Vlaamse Regering aanvoert dat het bestreden decreet het criterium van « het grootste deel van de geschatte luchtvaartemissies » heeft overgenomen, wijst de Brusselse Hoofdstedelijke Regering erop dat luidens artikel 18*bis*, lid 1, onder a), van de richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij artikel 15 van de richtlijn 2008/101/EG, de administrerende lidstaat voor een vliegtuigexploitant met een geldige exploitatievergunning de lidstaat is die de vergunning in kwestie heeft verleend. Het criterium van « het grootste deel van de geschatte luchtvaartemissies » is, volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, slechts van ondergeschikte orde.

A.2.2.4.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat het voormelde artikel 18*bis* van de richtlijn 2003/87/EG de takenverdeling tussen de lidstaten van de Europese Unie regelt. Daar het toekennen van emissierechten past in het kader van de strijd tegen de luchtverontreiniging en dus een gewestelijke bevoegdheid is, diende, volgens haar, tevens een taakverdeling tussen de gewesten te worden geregeld. Vermits de gewesten geen exploitatievergunningen uitgeven, kon dat criterium, nog steeds volgens de Vlaamse Regering, niet als taakverdelend criterium worden gebruikt.

A.2.2.5.1. Ook kan, volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, niet ernstig worden volgehouden dat het bestreden decreet de toekenning van de opbrengsten van de veiling van de emissierechten ongemoeid zou laten. De toekenning van emissierechten aan het Vlaamse Gewest kan, volgens haar, niet worden losgekoppeld van de toewijzing van die rechten aan de vliegtuigexploitanten en van de ontvangst van de opbrengsten die voortvloeien uit de veilingen.

A.2.2.5.2. De Vlaamse Regering herhaalt dat de beslissing over de opbrengsten van de veiling van de emissierechten nog moet worden genomen.

A.2.3.1. In het tweede onderdeel van het tweede middel voert de verzoekende partij aan dat artikel 20*bis* van het decreet van 2 april 2004, zoals ingevoegd bij artikel 4 van het bestreden decreet, de in het middel vermelde bepalingen schendt, doordat het een administratieve controle van de vliegtuigexploitanten organiseert, terwijl die controle een federale bevoegdheid is. Uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet blijkt, volgens die partij, dat de decreetgever ervan uitgaat dat de gewesten bevoegd zijn voor de administratieve controle van de vliegtuigexploitanten die België als administrerende lidstaat toegewezen krijgt. Dat is, volgens haar, niet het geval: die administratieve controle is een exclusieve federale bevoegdheid. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voegt hieraan toe dat er een rechtstreekse band bestaat tussen, enerzijds, de uitoefening van die controles en, anderzijds, de federale bevoegdheid inzake het luchtverkeer en inzake het verlenen van exploitatievergunningen aan vliegtuigexploitanten. Die partij sluit ook het beroep op de impliciete bevoegdheden uit.

A.2.3.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat de administratieve controle op de vliegtuigexploitanten geen exclusieve bevoegdheid van de federale Staat is en dat die bevoegdheid het de gewesten niet onmogelijk kan maken inzake leefmilieu een administratieve controle in te richten. Zij ziet bovendien niet in waaruit de band zou blijken die zou bestaan tussen, enerzijds, de uitoefening van de administratieve controle door het Vlaamse Gewest en, anderzijds, de federale bevoegdheid inzake luchtverkeer en inzake het verlenen van exploitatievergunningen aan vliegtuigexploitanten. Zij wijst erop dat het gewest niet kan verhinderen dat een vliegtuigexploitant die de regelgeving inzake de emissierechten schendt, zijn activiteiten voortzet.

A.2.3.3. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering verwijst nogmaals naar artikel 18*bis*, lid 1, onder a), van de richtlijn 2003/87/EG, zoals ingevoegd bij artikel 15 van de richtlijn 2008/101/EG, dat bepaalt dat de lidstaat die de exploitatievergunning verleent, bevoegd is om de administratieve controle van de vliegtuigexploitant uit te oefenen. Zij wijst erop dat enkel de federale Staat bevoegd is voor het verlenen van de in de richtlijn bedoelde exploitatievergunning. Zij leidt hieruit af dat enkel de federale Staat bevoegd is voor de administratieve controle van de vliegtuigexploitanten. Volgens haar heeft de decreetgever dat in de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet erkend (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2184/1, p. 4).

A.2.3.4. De Vlaamse Regering antwoordt dat de administratieve controle op de emissies geenszins een bevoegdheid inzake exploitatievergunningen inhoudt en ook geen band met die vergunningen heeft.

A.2.4. De Ministerraad beperkt zich ertoe het standpunt van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de Vlaamse Regering samen te vatten en schikt zich, voor het overige, naar de wijsheid van het Hof.

Ten aanzien van het derde middel

A.3.1.1. In het derde middel voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat het bestreden decreet de artikelen 141 en 143 van de Grondwet en artikel 6, § 3, 6°, en § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in samenhang gelezen met het evenredigheidsbeginsel en met het beginsel van de federale loyaleit, schendt, doordat het is aangenomen zonder voorafgaand overleg tussen de federale Staat en de gewesten.

A.3.1.2. Volgens de verzoekende partij zijn wat de aangelegenheden betreft die de richtlijn 2008/101/EG regelt, de federale en de gewestelijke bevoegdheden zodanig met elkaar verweven dat ze niet eenzijdig kunnen worden geregeld. Volgens haar wordt dit bevestigd door het bestaan van diverse samenwerkingsakkoorden ten gevolge van de uitvoering van het Raamverdrag van de Verenigde Naties en van de Europese normen betreffende de strijd tegen de klimaatverwarming.

A.3.1.3. Nog volgens die partij heeft het bestreden decreet de verplichte samenwerking bepaald in artikel 6, § 3, 6°, en § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geschonden. Zij wijst erop dat de richtlijn 2008/101/EG bepalingen bevat die kunnen worden gekwalificeerd als reglementeringen op het luchtvervoer. Volgens haar was voor de omzetting van de richtlijn bijgevolg overleg vereist. Uit het feit dat het Vlaamse Gewest het ontwerp van decreet aan de Nationale Klimaatcommissie heeft meegedeeld kan, volgens die partij, niet worden afgeleid dat dat overleg heeft plaatsgevonden.

A.3.2.1. De Vlaamse Regering wijst allereerst erop dat een snelle omzetting van de richtlijn 2008/101/EG noodzakelijk was, vermits er vóór 31 augustus 2009 een wetskrachtige grondslag moest zijn om aan bepaalde vliegtuigexploitanten acties te kunnen opleggen met het oog op het gratis toewijzen van emissierechten en vermits de richtlijn uiterlijk op 2 februari 2010 moest zijn omgezet.

A.3.2.2. In zoverre de verzoekende partij zich op het beginsel van de federale loyaleit beroept, voert de Vlaamse Regering aan dat dat beginsel geen andere vereisten dan het evenredigheidsbeginsel stelt, zodat de weerlegging van dat middel samenvalt met dat van het tweede middel.

A.3.2.3. Nog volgens de Vlaamse Regering zijn de overlegverplichtingen bepaald in artikel 6, § 3, 6°, en § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet van toepassing aangezien de implementatie van de emissiehandel niet het luchtverkeer betreft en aangezien de omzetting van de richtlijn 2008/101/EG geen betrekking heeft op het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer.

A.3.3.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering antwoordt dat de beweerde dringende noodzakelijkheid bij de omzetting van de richtlijn 2008/101/EG de Vlaamse Regering niet ontslaat van haar overlegverplichtingen.

A.3.3.2. Die overlegverplichtingen zijn, volgens die partij, te dezen wel degelijk van toepassing vermits de omzetting van de richtlijn 2008/101/EG een invloed heeft op het luchtverkeer en op de reglementering inzake verkeer en vervoer. Volgens haar heeft de Vlaamse Regering dat ook toegegeven door, in antwoord op een parlementaire vraag inzake de stand van zaken betreffende de omzetting van de richtlijn 2008/101/EG, te stellen dat, wat de toekenning van emissies van vluchten betreft, in overleg met de andere gewesten een « blokomzetting » in de gewestelijke regelgeving zou worden opgenomen (*Bull. Vr.&A.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 7, p. 638).

A.3.4. Volgens de Vlaamse Regering kan uit dat antwoord niet worden afgeleid dat er een overlegverplichting zou bestaan.

A.3.5.1. Volgens de Ministerraad beoogde de richtlijn 2003/87/EG het instellen van een systeem waarbij vergunningen worden verleend voor de uitstoot van broeikasgassen aan exploitanten van vaste installaties die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Hij wijst erop dat de richtlijn 2008/101/EG geen vergunningssysteem of een allocatieplan oplegt en dat vliegtuigexploitanten die onder het systeem van de richtlijn vallen geen vergunning moeten verkrijgen om aan het systeem deel te nemen. Hij wijst eveneens erop dat de richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij de richtlijn 2008/101/EG, een duidelijk onderscheid maakt tussen de regels die van toepassing zijn op, enerzijds, vaste installaties en, anderzijds, vliegtuigen.

A.3.5.2. In zoverre de Ministerraad hiermee zou suggereren dat de bevoegdheid van de gewesten beperkt is tot vaste installaties, zet zijn redenering, volgens de Vlaamse Regering, de bevoegdheidsvraag op zijn kop. Volgens die partij moet eerst aan de hand van de bevoegdheidsverdelende regels worden bepaald wie bevoegd is om emissiebeperkende maatregelen op te leggen. Vermits emissiebeperkende maatregelen de bescherming van het leefmilieu beogen, zijn, nog volgens die partij, alleen de gewesten hiervoor bevoegd. Zij besluit dat de wijze waarop de emissiebeperkende maatregelen worden genomen niet de bevoegdheid van de federale Staat en van de gewesten bepaalt.

- B -

Ten aanzien van de context van het bestreden decreet

B.1.1. De 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 » strekt ertoe de antropogene emissies van broeikasgassen te beperken in het kader van het Kyoto-protocol

door een regeling in te voeren voor de toewijzing van en de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie.

De 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 » beoogt onder meer de luchtvaartsector te onderwerpen aan de Europese regeling voor de toewijzing van en de handel in broeikasgasemissierechten die bij de voormelde richtlijn 2003/87/EG tot stand is gekomen.

Het bestreden decreet heeft tot doel de voormelde richtlijn 2008/101/EG om te zetten, wat het Vlaamse Gewest betreft (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2184/1, p. 2).

Bijlage I van de richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij bijlage I van de richtlijn 2008/101/EG, bepaalt de categorieën van luchtvaartactiviteiten waarop de richtlijn van toepassing is. Punt 2, tweede alinea, van bijlage I van de richtlijn 2003/87/EG bepaalt in dat verband :

« Vanaf 1 januari 2012 vallen alle vluchten die vertrekken van of aankomen op een luchtvaartterrein dat gelegen is op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is, onder de luchtvaartactiviteit ».

B.1.2. Artikel 3 van de voormelde richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij de richtlijn 2008/101/EG, bepaalt :

« In deze richtlijn wordt verstaan onder :

a) 'emissierecht' : overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn overdraagbaar recht om, uitsluitend teneinde aan de eisen van deze richtlijn te voldoen, gedurende een bepaalde periode één ton kooldioxide-equivalent uit te stoten;

b) 'emissie' : emissie van broeikasgassen in de atmosfeer door in een installatie aanwezige bronnen, of de emissie door een vliegtuig dat een in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteit uitoefent, van de met betrekking tot die activiteit gespecificeerde gassen;

[...]

o) 'vliegtuigexploitant': persoon die een luchtvaartuig exploiteert op het moment dat dit een in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteit uitoefent of, wanneer die persoon niet bekend is of niet is geïdentificeerd door de eigenaar van het vliegtuig, de eigenaar van het vliegtuig;

[...]

q) 'administrerende lidstaat': lidstaat die verantwoordelijk is voor de administratie van de Gemeenschapsregeling met betrekking tot een vliegtuigexploitant, overeenkomstig artikel 18*bis*;

r) 'aan de luchtvaart toegewezen emissies': emissies van alle vluchten die onder de in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteiten vallen, die vertrekken vanuit een op het grondgebied van een lidstaat gelegen luchtvaartterrein of aldaar vanuit een derde land aankomen;

[...] ».

B.1.3. De toewijzing, door elke lidstaat, van emissierechten aan de vliegtuigexploitanten gebeurt op twee manieren. Een groot deel ervan wordt kosteloos toegewezen, terwijl de resterende rechten worden geveild door de administrerende lidstaat.

Artikel 3*quater* van dezelfde richtlijn, zoals ingevoegd bij de richtlijn 2008/101/EG, bepaalt in dat verband :

« 1. Voor de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2012 is de totale hoeveelheid aan vliegtuigexploitanten toe te wijzen emissierechten gelijk aan 97 % van de historische luchtvaartemissies.

2. Voor de in artikel 11, lid 2, bedoelde periode die ingaat op 1 januari 2013, en, indien er na de in artikel 30, lid 4, bedoelde evaluatie geen wijzigingen zijn aangebracht, voor iedere volgende periode, is de totale hoeveelheid aan vliegtuigexploitanten toe te wijzen emissierechten gelijk aan 95 % van de historische luchtvaartemissies vermenigvuldigd met het aantal jaren in de periode.

Dit percentage kan in het kader van de algemene evaluatie van deze richtlijn worden herzien.

3. De Commissie evalueert de totale hoeveelheid aan vliegtuigexploitanten toe te wijzen emissierechten overeenkomstig artikel 30, lid 4.

4. Uiterlijk op 2 augustus 2009 stelt de Commissie op grond van de beste beschikbare gegevens de historische luchtvaartemissies vast, inclusief de op actuele verkeersinformatie gebaseerde ramingen. Die vaststelling wordt door het in artikel 23, lid 1, bedoelde comité bestudeerd ».

Artikel *3quinquies* van dezelfde richtlijn, zoals ingevoegd bij de richtlijn 2008/101/EG, bepaalt eveneens :

« 1. Voor de in artikel *3quater*, lid 1, bedoelde periode wordt 15 % van de rechten geveild.

2. Vanaf 1 januari 2013 wordt 15 % van de rechten geveild. Dit percentage kan worden verhoogd, als onderdeel van de algehele evaluatie van deze richtlijn.

3. Er wordt een verordening vastgesteld met gedetailleerde voorschriften voor de veiling door lidstaten van emissierechten die niet kosteloos behoeven te worden verleend in overeenstemming met de leden 1 en 2 van dit artikel of artikel *3septies*, lid 8. Voor alle lidstaten geldt dat het aantal in elke periode te veilen emissierechten evenredig is met het aandeel van de betreffende lidstaat in de totale hoeveelheid aan de luchtvaart toegewezen emissies voor de referentiejaar, als gerapporteerd ingevolge artikel 14, lid 3, en geverifieerd ingevolge artikel 15. Voor de in artikel *3quater*, lid 1, bedoelde periode is het referentiejaar 2010; voor elke volgende in artikel *3quater* bedoelde periode is het referentiejaar het kalenderjaar dat 24 maanden voor het begin van de periode waarop de veiling betrekking heeft, afloopt.

Die verordening, die is bedoeld om niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn te wijzigen door deze aan te vullen, wordt vastgesteld volgens de regelgevingsprocedure met toetsing, als bedoeld in artikel 23, lid 3.

4. De lidstaten bepalen hoe de opbrengsten van de veiling van emissierechten worden gebruikt. De opbrengsten zouden moeten worden gebruikt om de klimaatverandering in de Europese Unie en in derde landen aan te pakken, onder meer om de emissie van broeikasgassen terug te dringen, om de aanpassing aan het effect van de klimaatverandering in de Europese Unie en derde landen, met name ontwikkelingslanden te bevorderen, om onderzoek en ontwikkeling te financieren op het gebied van beperking en aanpassing, inclusief met name in de luchtvaart en het luchtvervoer, om de emissies terug te dringen via transport met een lage emissie en om de beheerskosten van de Gemeenschapsregeling te dekken. De veilingopbrengsten moeten ook worden gebruikt voor de financiering van bijdragen aan het wereldfonds voor energie-efficiency en hernieuwbare energie, alsmede van maatregelen ter voorkoming van ontbossing.

De lidstaten stellen de Commissie in kennis van acties die overeenkomstig dit lid worden ondernomen.

5. De verstrekking van informatie aan de Commissie op basis van deze richtlijn ontslaat de lidstaten niet van de verplichting tot kennisgeving uit hoofde van artikel 88, lid 3, van het Verdrag ».

B.1.4. Uit artikel 12, lid *2bis*, van de richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij artikel 10, onder b), van de richtlijn 2008/101/EG, vloeit overigens voort dat elke vliegtuigexploitant uiterlijk 30 april van elk jaar een hoeveelheid emissierechten dient in te leveren die gelijk is aan de totale emissies, gedurende het voorgaande kalenderjaar, van de in bijlage I genoemde

luchtvaartactiviteiten waarvoor die de vliegtuigexploitant is. De lidstaten waken erover dat de ingeleverde rechten vervolgens worden geannuleerd.

B.1.5. Om de administratieve lasten voor vliegtuigexploitanten te beperken, bepaalt de richtlijn 2008/101/EG dat voor elke vliegtuigexploitant slechts één enkele lidstaat verantwoordelijk kan zijn. Artikel 18*bis* van richtlijn 2003/87/EG, zoals ingevoegd bij richtlijn 2008/101/EG, bepaalt dienaangaande :

« 1. De administrerende lidstaat voor een vliegtuigexploitant is :

a) voor een vliegtuigexploitant met een geldige, door een lidstaat overeenkomstig de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen verleende exploitatievergunning, de lidstaat die de exploitatievergunning met betrekking tot die vliegtuigexploitant heeft verleend, en

b) in alle andere gevallen, de lidstaat waaraan het grootste deel van de geschatte luchtvaartemissies van door die vliegtuigexploitant in het referentiejaar uitgevoerde vluchten kan worden toegeschreven.

[...] ».

B.1.6. De bijlage van de verordening (EG) nr. 748/2009 van de Commissie van 5 augustus 2009 « betreffende de lijst van vliegtuigexploitanten die op of na 1 januari 2006 een in bijlage I bij Richtlijn 2003/87/EG genoemde luchtvaartactiviteit hebben uitgeoefend, met specificatie van de administrerende lidstaat van elke vliegtuigexploitant » stelt de lijst vast van vliegtuigexploitanten voor wie België de administrerende lidstaat is. Het betreft een 50-tal vliegtuigexploitanten, waaronder een 10-tal die België als thuisstaat hebben en een 30-tal met een thuisstaat van buiten de Europese Unie.

B.2.1. Artikel 20*bis* van het decreet van 2 april 2004 « tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in het Vlaamse Gewest door het bevorderen van het rationeel energiegebruik, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de toepassing van flexibiliteitsmechanismen uit het Protocol van Kyoto » (hierna : « het REG-decreet van 2 april 2004 »), zoals ingevoegd bij artikel 4 van het bestreden decreet, regelt de toewijzing van de administratieve controle op de verschillende vliegtuigexploitanten voor wie België luidens het voormelde artikel 18*bis* van de richtlijn 2003/87/EG de administrerende lidstaat is. Die bepaling luidt :

« Voor het jaar 2012 en de periode van 2013-2020 wordt de administratieve controle van de vliegtuigexploitant die onder de administratieve bevoegdheid van België valt, verzorgd door het gewest dat de meeste CO₂-emissies, uitgestoten door de vliegtuigexploitant in het referentiejaar, krijgt toegekend.

Het Vlaamse Gewest krijgt voor elke vliegtuigexploitant de CO₂-emissies toegekend van alle vluchten die betrekking hebben op een luchtvaartactiviteit die nader door de Vlaamse Regering zal worden bepaald, en die :

a) vertrekken vanuit luchtvaartterreinen, gelegen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest;

b) landen op luchtvaartterreinen, gelegen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, op voorwaarde dat die vluchten niet vertrekken vanuit een lidstaat van de Europese Unie ».

B.2.2. Artikel 20*ter*, §§ 6 tot 8, van het REG-decreet van 2 april 2004, zoals ingevoegd bij artikel 4 van het decreet van 8 mei 2009, legt de vliegtuigexploitanten een drievoudige verplichting op : (1) met ingang van het jaar 2010 jaarlijks op uiterlijk 1 januari beschikken over een goedgekeurd monitoringplan CO₂-emissies; (2) met ingang van het jaar 2011 jaarlijks uiterlijk op 31 maart een als bevredigend geverifieerd CO₂-emissiejaarrapport indienen; (3) met ingang van het jaar 2013 jaarlijks op uiterlijk 30 april de emissierechten inleveren ter dekking van de CO₂-emissies van het voorgaande jaar.

B.2.3. Voor elke ton CO₂-equivalent die wordt uitgestoten en waarvoor, in strijd met het voormelde artikel 20*ter*, § 8, van het REG-decreet van 2 april 2004, geen enkel emissierecht werd ingeleverd, wordt aan de vliegtuigexploitant een administratieve geldboete van 100 euro opgelegd (artikel 26 van het voormelde REG-decreet, zoals gewijzigd bij artikel 5 van het decreet van 8 mei 2009). Artikel 26*bis* van het REG-decreet van 2 april 2004, zoals ingevoegd bij artikel 6 van het decreet van 8 mei 2009, bepaalt dat een administratieve geldboete wordt opgelegd aan een vliegtuigexploitant die niet beschikt over een goedgekeurd monitoringplan CO₂-emissies of die geen als bevredigend geverifieerd CO₂-emissiejaarrapport indient. Indien die maatregelen niet volstaan, kan de Vlaamse Regering de Europese Commissie verzoeken aan een vliegtuigexploitant een exploitatieverbod op te leggen (artikel 26*ter* van het REG-decreet, zoals ingevoegd bij artikel 7 van het decreet van 8 mei 2009).

*Ten gronde**Wat het eerste middel betreft*

B.3.1. In het eerste middel voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat het bestreden decreet de artikelen 5, 33, 35, 39, 134 en 143 van de Grondwet en de artikelen 2 en 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schendt, in zoverre het activiteiten die plaatsvinden in het luchtruim (eerste onderdeel) en het luchtverkeer (tweede onderdeel) zou regelen.

B.3.2. Noch artikel 142 van de Grondwet, noch artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 kent het Hof de bevoegdheid toe om de eventuele schending van artikel 33 van de Grondwet af te keuren : het betreft immers geen regel die door of krachtens de Grondwet is vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, noch een regel bedoeld in artikel 1, 2°, van die bijzondere wet.

B.3.3. Bij gebrek aan uitvoering van artikel 35 van de Grondwet, kan het Hof niet aan die bepaling toetsen.

B.3.4. In zoverre de verzoekende partij de schending aanvoert van artikel 143 van de Grondwet, valt het middel samen met het derde middel.

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^o van die bepaling de algemene bevoegdheid die hem in staat stelt hetgeen betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu, onder meer van de lucht, tegen verontreiniging en aantasting, te regelen.

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

Luidens artikel 2 van de voormelde wet van 28 december 1964 wordt onder « luchtverontreiniging » verstaan « het in de lucht lozen, ongeacht de oorsprong van gassen, vloeistoffen of vaste stoffen, die de gezondheid van de mens kunnen aantasten, nadelig kunnen zijn voor dieren en planten of schade kunnen toebrengen aan goederen en aan stads- en natuurschoon ».

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

B.5. De artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der

instellingen en met de artikelen 2, § 1, en 7 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, hebben een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht. Een zodanig stelsel veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling die een gewestwetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding of situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.

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

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

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

B.8.1. Hoewel het in artikel 20*bis* van het REG-decreet vervatte criterium om de emissies van broeikasgassen afkomstig van de luchtvaart in het Vlaamse Gewest te lokaliseren, sterk is geïnspireerd op het criterium dat in artikel 18*bis* van de richtlijn 2003/87/EG wordt gebruikt om de bevoegdheid over vliegtuigexploitanten die niet over een

geldige exploitatievergunning van een lidstaat van de Europese Unie beschikken voor de toepassing van die richtlijn toe te wijzen aan een welbepaalde lidstaat van de Europese Unie, dient te worden nagegaan of dat criterium de exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tussen de gewesten en de federale Staat in acht neemt.

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

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

B.8.2. Hoewel het bestreden criterium sterk gelijkert op het subsidiaire criterium dat om redenen van beperking van administratieve lasten voor vliegtuigexploitanten door de

richtlijn 2003/87/EG wordt gebruikt om de controle over de emissies van niet-EU-vliegtuigexploitanten toe te wijzen aan één of andere lidstaat, is het niet geschikt om de emissies van broeikasgassen afkomstig van de luchtvaart, waarvoor België krachtens voormelde richtlijn bevoegd is, te lokaliseren binnen de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

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

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

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

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

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

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

(artikel 18^{ter}), zo nodig de bevoegde federale luchtvaartautoriteiten bij de toepassing van het stelsel te betrekken.

B.11. Luidens artikel 2 van de 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 » dienen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 2 februari 2010 aan die richtlijn te voldoen. Hoewel het stelsel van de verhandelbare emissierechten pas op 1 januari 2012 in werking treedt ten aanzien van luchtvaartactiviteiten, dienen de vliegtuigexploitanten en de autoriteiten van de lidstaten in de periode die daaraan voorafgaat een reeks voorbereidende maatregelen te nemen. Inmiddels heeft ook het Waalse Gewest de voormelde richtlijn omgezet bij het decreet van 6 oktober 2010 « tot wijziging van het decreet van 10 november 2004 tot invoering van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, tot oprichting van een ‘Fonds wallon Kyoto’ (Waals Kyotofonds) en betreffende de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto » (*Belgisch Staatsblad*, 22 november 2010).

Teneinde de rechtsonzekerheid te vermijden die uit de vernietiging zou voortvloeien, en België in staat te stellen verdere uitvoering te geven aan de voormelde richtlijn dienen, met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, de gevolgen van de vernietigde bepalingen te worden gehandhaafd, zoals aangegeven in het beschikkend gedeelte.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 mei 2009 « houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten betreft »;

- handhaaft 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 uiterlijk tot 31 december 2011.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 2 maart 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt