



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.842/1/V
van 20 september 2022

avis 71.842/1/V
du 20 septembre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 24 april 2020 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van Richtlijn 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG'

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 24 avril 2020 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de plusieurs dispositions de la Directive 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE'

Op 6 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 24 april 2020 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van Richtlijn 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 13 september 2022. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 september 2022.

*

Le 6 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l'Accord de coopération du 24 avril 2020 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de plusieurs dispositions de la Directive 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 13 septembre 2022. La chambre était composée de Wouter PAS, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 septembre 2022.

*

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

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 april 2020 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG’.²

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot het betreffende samenwerkingsakkoord de volgende duiding gegeven:

“De verdeling van de noodzakelijke inspanningen om de emissieplafonds na te leven die zijn vastgesteld in het geamendeerde protocol van Göteborg en die van kracht zijn vanaf 2020 is het onderwerp van een samenwerkingsakkoord³.

De goedkeuringsprocedure voor dit akkoord loopt momenteel bij de federale autoriteit.

Na de herziening van het protocol van Göteborg, werd op 14 december 2016 de nieuwe richtlijn 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen aangenomen. Deze richtlijn vervangt richtlijn 2001/81/EG inzake de nationale emissieplafonds (NEC) en legt emissieplafonds

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

² Over dit samenwerkingsakkoord bracht de Raad van State al eerder advies uit, zie adv.RvS 67.317/4 van 20 juni 2020 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 19 november 2020 ‘portant assentiment à l’accord de coopération du 24 avril 2020 entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l’exécution de plusieurs dispositions de la Directive 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE’; adv.RvS 67.332/1 van 6 juli 2020 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 20 november 2020 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van Richtlijn 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG’ en adv.RvS 67.659/1/V van 23 juli 2020 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de gelijknamige ordonnantie van 16 februari 2021.

³ Voetnoot 1 in de geciteerde tekst: Samenwerkingsakkoord van 7 september 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève.

vast vanaf enerzijds 2020 en anderzijds 2030. De richtlijn is in werking getreden op 31 december 2016 en de lidstaten moesten deze richtlijn uiterlijk tegen 1 juli 2018 omzetten.

Voor het Vlaams Gewest werd deze richtlijn omgezet door het besluit van de Vlaamse Regering [van 27 oktober 2017] tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014.

Voor het Brussels Gewest werd deze richtlijn [omgezet] door het Besluit [v]an [d]e Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 januari 2019 tot vastlegging van emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen.

Voor het Waals Gewest werd deze richtlijn omgezet door het besluit van de Waalse regering van 11 april 2019 betreffende de vermindering van de emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen.

(...)

De NECR bevat doelstellingen voor twee tijdsblokken. Een eerste set doelstellingen is van kracht vanaf 2020 en een tweede set vanaf 2030. Voor de periode voorafgaand aan het tijdsblok 2020 blijven de emissieplafonds uit Richtlijn 2001/81/EG van kracht. De reductiedoelstellingen in de NECR zijn uitgedrukt als een procentuele reductie ten opzichte van het referentiejaar 2005. De doelstellingen geldig vanaf 2020 zijn overgenomen uit het geamendeerde protocol van Göteborg en worden dus omgezet via het eerder vermelde samenwerkingsakkoord. Ze moeten dus niet opgenomen worden in een nieuw samenwerkingsakkoord. Daarentegen is wel een nieuw samenwerkingsakkoord nodig voor de verdeling van de doelstellingen die gelden vanaf 2030. Dat is het voorwerp van het voorliggende samenwerkingsakkoord.”

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het voorliggende samenwerkingsakkoord beoogt deels Richtlijn (EU) 2016/2284 om te zetten in interne regelgeving.

Gelet op het voorwerp van deze richtlijn, vallen de te nemen omzettingsmaatregelen grotendeels onder de, overeenkomstig artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, aan de gewesten toegewezen principiële bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu.

Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, hebben de gewesten reeds afzonderlijk bepalingen aangenomen ter omzetting van deze richtlijn.

Gelet op de werkwijze waarbij, enerzijds, door de gewesten reeds in hun interne regelgeving bepalingen zijn aangenomen ter omzetting van Richtlijn (EU) 2016/2284 en, anderzijds, de instemming wordt overwogen met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ter uitvoering van een aantal bepalingen van deze richtlijn, dient erover te worden gewaakt dat de gecombineerde toepassing van deze verschillende omzettingsbepalingen er effectief toe leidt dat België zich volledig conformeert aan deze richtlijn.

4. De toepassing van voorliggend samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt beoogd, is verbonden aan het samenwerkingsakkoord van 7 september 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van het protocol bij het verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève’ (hierna: Göteborg-samenwerkingsakkoord).⁴

Gelet op deze verbondenheid, dient erover te worden gewaakt dat het voorliggend samenwerkingsakkoord niet in werking treedt vooraleer de federale en de gewestelijke wetgevers hebben ingestemd met het Göteborg-samenwerkingsakkoord.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 5

5. Artikel 5 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat ieder gewest de nodige maatregelen neemt om de emissies van de polluenten te beperken tot het voor de jaren 2025 en volgende vastgestelde indicatieve niveau. Dat niveau wordt bepaald door het lineaire traject dat als vertrekpunt in 2020 de absolute emissieplafonds voor 2020, vermeld in artikel 4 van het Göteborg-samenwerkingsakkoord, heeft en als eindpunt in 2030 de emissieplafonds vermeld in artikel 4, § 1, van voormeld samenwerkingsakkoord.

Volgens de concordantietabel beoogt artikel 5 de omzetting van artikel 4, § 2, van Richtlijn (EU) 2016/2284 in interne regelgeving.

Uit de communicatie met de gemachtigden in het kader van de adviesaanvraag over het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest⁵, houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord als datgene dat thans voor advies voorligt, is gebleken dat de cijfers in de tabellen in de loop van de jaren kunnen variëren met als gevolg dat de “absolute cijfers” niet zo absoluut zijn als uit de tekst van het samenwerkingsakkoord blijkt. Zo zijn de cijfers die in de tabellen van artikel 4 van het Göteborg-samenwerkingsakkoord zijn vermeld, ondertussen niet meer de absolute emissieplafonds die bepalend zijn om na te gaan of de gewesten en België de vooropgestelde reductiedoelstellingen behalen.

⁴ Enkel de Vlaamse decreetgever heeft momenteel reeds ingestemd met dat samenwerkingsakkoord, met name bij decreet van 22 november 2019 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 7 september 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van het protocol bij het verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève’.

⁵ Adv.RvS 67.332/1 van 6 juli 2020.

Het verdient bijgevolg aanbeveling de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken.

Artikel 10

6. Artikel 10 van het samenwerkingsakkoord beschrijft de te volgen procedure wanneer een gewest één van zijn emissieplafonds als vermeld in de artikelen 4 en 5 van Richtlijn (EU) 2016/2284 voor één of meerdere pollutanten niet naleeft en voorziet in de mogelijkheid om daarbij een beroep te doen op de flexibiliteitsmechanismen.

Het betreft de hypothese waarin een gewest niet in de mogelijkheid verkeert zijn verplichtingen, al naargelang het geval, vanaf het jaar 2030 (artikel 4) of vanaf het jaar 2025 (artikel 5) na te komen.

Er dient te worden opgemerkt dat artikel 5 van Richtlijn (EU) 2016/2284 waarvan artikel 10 van het samenwerkingsakkoord de omzetting in interne regelgeving beoogt, verbonden is aan artikel 4 en bijlage II van dezelfde richtlijn die verplichtingen bevatten vanaf het jaar 2020.

Bijgevolg dient artikel 10 van het samenwerkingsakkoord te worden aangepast zodat het alle hypothesen dekt waarin een gewest niet in de mogelijkheid verkeert om vanaf 2020 zijn verplichtingen zoals voorzien in artikel 4 en in bijlage II van Richtlijn (EU) 2016/2284 na te komen.⁶

Artikelen 15 tot 18

7. Deze artikelen betreffen het programma ter beheersing van de luchtverontreiniging.

Door in artikel 15, § 1, van het samenwerkingsakkoord te bepalen dat de partijen samen een nationaal programma ter beheersing van de luchtverontreiniging opstellen wordt verkeerdelijk de indruk gewekt dat dit programma in gemeenschappelijk akkoord wordt opgesteld.

Zoals door de gemachtigde werd bevestigd in zijn in het kader van de adviesaanvraag over het voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest,⁷ houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord als datgene dat thans voor advies voorligt, gegeven toelichting, blijkt uit het geheel van de bepalingen van de artikelen 15 tot 18 van het samenwerkingsakkoord immers dat het bedoelde programma een samenvoeging betreft van de bijdragen van de verschillende partijen. Bovendien beklemtoonde de gemachtigde dat de inhoud van het programma niet tot stand komt als gevolg van een gezamenlijk akkoord tussen de partijen, maar tot stand komt, met inachtnaam van de door artikel 6 en bijlage III van

⁶ Dit veronderstelt dat alle hypothesen worden gedekt waarin een gewest niet in de mogelijkheid verkeert om de, al naargelang het geval, door het Göteborg-samenwerkingsakkoord of door het voorliggende samenwerkingsakkoord opgelegde emissieplafonds, na te komen.

⁷ Adv.RvS 67.317/4 van 22 juni 2020.

Richtlijn (EU) 2016/2284 vastgestelde voorwaarden en procedures, als gevolg van het opstellen door elke partij van eigen programma's ter beheersing van de luchtverontreiniging.

Vermits het in artikel 15, § 1, van het samenwerkingsakkoord bedoelde programma een samenvoeging betreft van de eigen programma's van de partijen, verdient het omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid aanbeveling de tekst van deze bepaling dienovereenkomstig aan te passen, minstens de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGWET

Artikel 1

8. De wetten tot goedkeuring van samenwerkingsakkoorden zijn niet langer een verplicht bicamerale, maar wel een monocamerale aangelegenheid in de zin van artikel 74 van de Grondwet. Het is derhalve aan deze laatste grondwetsbepaling, en niet aan artikel 77 van de Grondwet, dat moet worden gerefereerd in artikel 1 van het voorontwerp.

Artikel 2

9. De formule die in de Nederlandse tekst van artikel 2 van het voorontwerp van wet wordt gehanteerd met het oog op de instemming met het samenwerkingsakkoord, is niet in overeenstemming met de wetgevingstechnische gebruiken ter zake.

In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het voorontwerp behoort te worden geschreven “Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord ...”.⁸

*

⁸ Zie *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 210 en formule F 4-1-5.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération du 24 avril 2020 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'exécution de plusieurs dispositions de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE' ².

En ce qui concerne l'accord de coopération en question, l'exposé des motifs apporte les précisions suivantes :

« La répartition des efforts déployés pour atteindre les plafonds d'émission fixés par le protocole de Göteborg amendé, qui seront en vigueur à partir de 2020, fait l'objet d'un accord de coopération ³.

La procédure d'assentiment [relative] à cet accord est actuellement en cours pour l'autorité fédérale.

Après la révision du protocole de Göteborg, une nouvelle directive 2016/2284/EU sur la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques a été adoptée le 14 décembre 2016. Elle remplace la directive 2001/81/CE sur les plafonds nationaux d'émission (NEC) et fixe des plafonds aux horizons 2020 et 2030. Cette directive est entrée en vigueur le 31 décembre 2016 et devait être transposée par les États membres pour le 1^{er} juillet 2018 au plus tard. (...)

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Le Conseil d'État a déjà donné précédemment un avis sur cet accord de coopération, voir l'avis C.E. 67.317/4 du 20 juin 2020 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 19 novembre 2020 'portant assentiment à l'accord de coopération du 24 avril 2020 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de plusieurs dispositions de la Directive 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE'; l'avis C.E. 67.332/1 du 6 juillet 2020 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 20 novembre 2020 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van Richtlijn 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG' et l'avis C.E. 67.659/1/V du 23 juillet 2020 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 16 février 2021 portant le même intitulé.

³ Note 1 du texte cité : Accord de coopération du 7 septembre 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'exécution de plusieurs dispositions du Protocole de la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, avec annexes, signés à Göteborg le 30 novembre 1999, tels que modifiés le 4 mai 2012 à Genève'.

Pour la Région flamande[,] elle a été transposé[e] par l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 octobre 2017 modifiant diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement et modifiant l'article 3.7.10.2 du titre III du VLAREM du 16 mai 2014.

Pour la Région bruxelloise[,] [elle a été transposée par l']a]rrêté [d]u Gouvernement [d]e [l]a Région [d]e Bruxelles[-C]apitale du 17 janvier 2019 fixant des plafonds d'émission pour certains polluants atmosphériques[.]

Pour la Région wallonne[,] elle a été transposée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 avril 2019 relatif à la réduction des émissions de certains polluants atmosphériques.

(...)

La DNEC comprend des objectifs pour deux périodes. Une première série d'objectifs est applicable à partir de 2020 et une seconde série à partir de 2030. Pour la période antérieure à 2020, les plafonds d'émissions de la [d]irective 2001/81/CE restent d'application. Les objectifs de réduction fixés par la DNEC sont exprimés sous forme de pourcentage de réduction par rapport à l'année de référence 2005. Ceux applicables à partir de 2020 sont issus du [p]rotocole de Göteborg amendé et sont donc transposés via l'accord de coopération précité. Ils ne doivent donc pas figurer dans un nouvel accord de coopération. Par contre, un nouvel accord de coopération est nécessaire pour répartir les objectifs applicables à partir de 2030. Tel est l'objet du présent accord de coopération ».

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L'accord de coopération à l'examen vise à transposer partiellement la directive (UE) 2016/2284 en droit interne.

Au vu de l'objet de cette directive, les mesures de transposition à prendre relèvent en grande partie de la compétence de principe attribuée aux régions en matière de protection de l'environnement, conformément à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, les régions ont déjà adopté séparément des dispositions en vue de transposer cette directive.

Considérant la méthode suivie qui implique, d'une part, que les régions ont déjà adopté dans leur ordre juridique propre des dispositions transposant la directive (UE) 2016/2284 et, d'autre part, qu'il est porté 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'exécution de plusieurs dispositions de cette directive, il y a lieu de veiller à ce que l'application combinée de ces différentes dispositions de transposition permette effectivement à la Belgique de se conformer pleinement à cette directive.

4. L'application de l'accord de coopération à l'examen, auquel il est envisagé de donner assentiment, est liée à l'accord de coopération du 7 septembre 2018 entre l'État fédéral, la

Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'exécution d'un certain nombre de dispositions du [p]rotocole à la [c]onvention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, avec annexes, signés à Göteborg le 30 novembre 1999, tels que modifiés le 4 mai 2012 à Genève' (ci-après : l'accord de coopération Göteborg) ⁴.

Étant donné ce lien, on veillera à ce que l'accord de coopération à l'examen n'entre pas en vigueur avant que le législateur fédéral et les législateurs régionaux aient donné leur assentiment à l'accord de coopération Göteborg.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 5

5. L'article 5 de l'accord de coopération dispose que chaque [r]égion prend les mesures nécessaires pour limiter les émissions des polluants au niveau indicatif fixé pour les années 2025 et suivantes. Ce niveau est déterminé par la trajectoire de réduction linéaire qui a, pour point de départ, les plafonds d'émission absolus visés par l'article 4 de l'accord de coopération Göteborg et comme point d'arrivée, en 2030, les plafonds d'émission absolus visés par l'article 4, § 1^{er}, de l'accord de coopération précité.

Selon le tableau de concordance, l'article 5 vise à transposer l'article 4, § 2, de la [d]irective (UE) 2016/2284 dans la réglementation interne.

Il est ressorti des échanges avec les délégués intervenus dans le cadre de la demande d'avis sur l'avant-projet de décret de la Région flamande ⁵, portant assentiment au même accord de coopération que celui qui est présentement soumis pour avis, que les chiffres figurant dans les tableaux peuvent varier au fil des ans, de sorte qu'ils ne sont plus aussi « absolus » que le suggère le texte de l'accord de coopération. Ainsi, ceux qui sont mentionnés dans les tableaux de l'article 4 de l'accord de coopération Göteborg ne correspondent plus, entre-temps, aux plafonds d'émissions absolus qui sont déterminants en vue de vérifier si les régions et la Belgique ont atteint les objectifs de réduction leur incombant.

Il est dès lors recommandé de préciser ce point dans l'exposé des motifs.

⁴ Seul le législateur décretaal flamand a pour l'instant porté assentiment à cet accord de coopération, en adoptant le décret du 22 novembre 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération du 7 septembre 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution d'un certain nombre de dispositions du protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, avec annexes, signé à Göteborg le 30 novembre 1999, tel que modifié le 4 mai 2012 à Genève'.

⁵ Avis C.E. 67.332/1 du 6 juillet 2020.

Article 10

6. L'article 10 de l'accord de coopération décrit la procédure à suivre lorsqu'une région n'est pas en mesure de respecter un des plafonds d'émission visés aux articles 4 et 5 de la [d]irective (UE) 2016/2284, pour un ou plusieurs polluants et prévoit la possibilité de faire usage à cet égard des mécanismes de flexibilité.

Il s'agit de l'hypothèse dans laquelle une région n'a pas la possibilité de remplir ses obligations, selon le cas, à partir de l'année 2030 (article 4) ou à partir de l'année 2025 (article 5).

Il faut observer que l'article 5 de la [d]irective (UE) 2016/2284 dont l'article 10 de l'accord de coopération vise la transposition en droit interne, est lié à l'article 4 et à l'annexe II de cette même directive qui imposent des obligations applicables à partir de l'année 2020.

Par conséquent, on adaptera l'article 10 de l'accord de coopération pour couvrir toutes les hypothèses dans lesquelles une région n'est pas en mesure d'honorer ses obligations, et ce à partir de 2020, ainsi que le prévoient l'article 4 et l'annexe II de la [d]irective (UE) 2016/2284 ⁶.

Articles 15 à 18

7. Ces articles concernent le programme de lutte contre la pollution atmosphérique.

En disposant à l'article 15, § 1^{er}, de l'accord de coopération que les parties établissent ensemble un programme national de lutte contre la pollution atmosphérique, on donne, à tort, l'impression que ce programme est établi d'un commun accord.

Ainsi que le délégué l'a confirmé, dans l'explication qu'il a donnée dans le cadre de la demande d'avis sur un avant-projet de décret de la Région wallonne ⁷, portant assentiment au même accord de coopération que celui qui est présentement soumis pour avis, il ressort en effet de l'ensemble des dispositions des articles 15 à 18 de l'accord de coopération que le programme en question est la compilation des contributions des différentes parties. En outre, le délégué a souligné que le contenu du programme est, non pas fixé d'un commun accord par les parties, mais établi, dans le respect des conditions et des procédures fixées par l'article 6 et l'annexe III de la directive (UE) 2016/2284, par chaque partie qui rédige son propre programme de lutte contre la pollution atmosphérique.

Le programme visé à l'article 15, § 1^{er}, de l'accord de coopération étant une compilation des programmes propres des parties, il est recommandé, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, d'adapter le texte de cette disposition en conséquence, ou à tout le moins de préciser l'exposé des motifs sur ce point.

⁶ Ceci implique qu'il faut couvrir toutes les hypothèses dans lesquelles une région n'est pas en mesure de respecter les plafonds d'émission imposés par l'accord de coopération Göteborg ou par l'accord de coopération à l'examen.

⁷ Avis C.E. 67.317/4 du 22 juin 2020.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI D'ASSENTIMENTArticle 1^{er}

8. Les lois portant approbation d'accords de coopération sont une matière monocamérale au sens de l'article 74 de la Constitution, et non plus une matière bicamérale obligatoire. L'article 1^{er} de l'avant-projet doit dès lors viser cette dernière disposition constitutionnelle, et non l'article 77 de la Constitution.

Article 2

9. Dans le texte néerlandais de l'article 2 de l'avant-projet de loi, la formule utilisée en vue de porter assentiment à l'accord de coopération n'est pas conforme aux usages de la légistique en la matière.

Dans le texte néerlandais de l'article 2 de l'avant-projet, on écrira « Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord ... »⁸.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wouter PAS

⁸ Voir *Code de légistique*, recommandation n° 210 et formule F 4-1-5.