

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Standpuntbepaling van de Vlaamse Regering inzake het ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG

Samenvatting

Voorliggend ontwerp van KB heeft tot doel uitvoering te geven aan Verordening (EU) nr. 598/2014. Verordening (EU) nr. 598/2014 is enkel van toepassing op luchthavens met meer dan 50.000 bewegingen van civiele luchtvaartuigen per kalenderjaar waardoor de luchthaven van Brussel-Nationaal gevat wordt door deze regelgeving.

Krachtens artikel 3 van Verordening (EU) nr. 598/2014 moeten de lidstaten de bevoegde instantie(s) aanwijzen die verantwoordelijk is (zijn) voor de procedure die moet gevolgd worden bij de vaststelling van exploitatiebeperkingen. De aanwijzing van de bevoegde instantie wordt geregeld via het voorliggend ontwerp van KB.

Tevens wordt met voorliggend ontwerp het KB van 25 september 2003 opgeheven omdat enerzijds het Europese regelgevingskader gewijzigd is waardoor het betrokken KB verouderd was geworden en anderzijds de voorwaarden die in het KB van 25 september 2003 beschreven worden nauwkeuriger in de Europese regelgeving uitgewerkt zijn en aldus geen omzetting behoeven in het nieuwe nationale rechtskader.

Het voorliggend ontwerp van KB heeft een te ruime draagwijdte en is strijdig met de bevoegdheidsverdelende regels. De arttn. 6, §1, II, eerste lid, 1° (de strijd tegen de geluidshinder) en 3° (de politie op gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen omvatten immers de bevoegdheid voor de bestrijding van geluidshinder rond de luchthaven Brussel-Nationaal. Omwille van die reden wordt een negatief advies toegekend aan het voorliggend ontwerp van KB.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld : Mobiliteit en Omgeving.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het advies van de Inspectie van Financiën werd ontvangen op 22 maart 2023 was gunstig.

2. INHOUD

2.1. Context

Bij brief van 3 februari 2023 vroeg de federale Minister van Mobiliteit om, in toepassing van het Protocol van 24 april 2001, binnen een termijn van 60 kalenderdagen vanaf ontvangst van de brief advies uit te brengen over het ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG.

Overeenkomstig artikel 6, §4, 3° en 4° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen (verder BWHI) worden de Gewestregeringen betrokken bij “het ontwerpen van de regels van de algemene politie met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in §1, X, 10°, en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen”, en bij “het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden”.

2.2. Algemene bespreking

Historiek

Met het KB van 25 september 2003 tot vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van exploitatiebeperkingen op de luchthaven Brussel-Nationaal werd de Europese richtlijn 2002/30/EG betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap, voor wat betreft de luchthaven Brussel-Nationaal (artikel 2 KB 25 september 2003), in het Belgisch recht omgezet. Het KB beoogde aldus de omzetting van Richtlijn 2002/30/EG door het vaststellen van regels en procedures die moeten worden gevolgd wanneer voor de luchthaven Brussel-Nationaal exploitatiebeperkingen in de zin van de richtlijn zouden worden opgelegd, maar legt zelf geen exploitatiebeperkingen op. De bepalingen van het KB van 25 september 2003 geven de federale minister van Mobiliteit de bevoegdheid om over exploitatiebeperkingen op de luchthaven van Brussel-Nationaal te beslissen. In uitvoering van dit KB werd het MB van 3 mei 2004 betreffende het beheer van de lawaaihinder op de luchthaven Brussel-Nationaal uitgevaardigd. Met het MB van 3 mei 2004, en aanpassingsbesluiten, werden exploitatiebeperkingen ingevoerd op de luchthaven Brussel-Nationaal.

De richtlijn 2020/30/EG werd inmiddels ingetrokken en vervangen door EU-Verordening 598/2014 van 16 april 2014 (met inwerkingtreding op 13 juni 2016.)

Voorliggend ontwerp van KB

Verordening (EU) nr. 598/2014 is enkel van toepassing op luchthavens met meer dan 50.000 bewegingen van civiele luchtvaartuigen per kalenderjaar, waardoor de luchthaven van Brussel-Nationaal gevat wordt door deze regelgeving.

Voorliggend ontwerp van KB heeft tot doel uitvoering te geven aan Verordening (EU) nr. 598/2014. Deze verordening draagt de lidstaten middels artikel 3 op om de bevoegde instantie(s) aan te wijzen die verantwoordelijk is (zijn) voor de procedure die moet worden gevolgd bij de vaststelling van exploitatiebeperkingen zoals gedefinieerd in artikel 2, 6° van de verordening. Dit gebeurde echter nog

niet in België en de Europese Commissie heeft de federale minister van mobiliteit op 2 december 2022 eraan herinnerd dat de aangewezen bevoegde instantie nog niet aangemeld was.

Met het voor advies voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit wordt de minister bevoegd voor de luchtvaart aangeduid als de bevoegde instantie als bedoeld in artikel 3 van de Verordening 598/2014

Tevens wordt met voorliggend ontwerp van KB het KB van 25 september 2003 opgeheven omdat enerzijds het Europese regelgevingskader gewijzigd is waardoor het betrokken KB verouderd was geworden en anderzijds de voorwaarden die in het KB van 25 september 2003 beschreven worden nauwkeuriger in de Europese regelgeving uitgewerkt zijn en aldus niet meer hoeven omgezet te worden in het nieuwe nationale rechtskader (dit ontwerp van KB).

Beknopte artikelsgewijze bespreking

In artikel 1 van het ontwerp van KB komen de definities aan bod.

In artikel 2 wordt de minister, bevoegd voor de luchtvaart, aangeduid als bevoegde instantie. Eveneens wordt in een delegatieregeling voorzien voor het evalueren van de geluidshinder en het voorbereiden van nieuwe exploitatiebeperkingen.

In artikel 3 wordt bepaald dat de bevoegde minister exploitatiebeperkingen kan opleggen. Tevens wordt bepaald dat de minister of zijn gemachtigde vrijstellingen conform artikel 10 van de verordening kan opleggen.

Het KB van 25 september 2003 wordt opgeheven via de bepalingen in artikel. 4. Er wordt uitdrukkelijk opgenomen dat de reeds op basis van het KB van 25 september 2003 genomen uitvoeringsbesluiten van toepassing blijven zolang ze niet worden gewijzigd of opgeheven.

Beoordeling op bevoegdheid

De **federale overheid** is bevoegd voor de uitrusting en uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal (art. 6, §1, X, 7° BWHI), voor de algemene politie, de reglementering op het verkeer en de technische voorschriften inzake het luchtverkeer (art. 6, §4, eerste lid, 3° BWHI) en inzake de productnormen (art. 6, §1, II, tweede lid, 1° BWHI).

De **gewesten** zijn bevoegd op het vlak van de ruimtelijke ordening (art. 6, §1, I, BWHI) en de bescherming van het leefmilieu, in het bijzonder de strijd tegen de geluidshinder (art. 6, §1, II, 1ste lid, 1° BWHI). De gewestelijke bevoegdheid omvat de aangelegenheden die geregeld worden door de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder, met inbegrip van het geluid voortgebracht door vliegtuigen. Dit houdt in dat de gewestelijke overheden onder andere het gebruik van toestellen die bepaalde soorten lawaai veroorzaken of kunnen veroorzaken kunnen regelen of verbieden (art. 1, 3/, wet van 18 juli 1973).

De gewesten zijn verder bevoegd “voor de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven” (art. 6, §1, II, eerste lid, 3° BWHI), wat onder meer de bevoegdheid omvat om sectorale milieuvoorwaarden op te leggen en de bevoegdheid voor de omgevingsvergunning (incl. het opleggen van bijzondere milieuvoorwaarden). Omdat de luchthaven Brussel-Nationaal gelegen is op het grondgebied van het Vlaamse Gewest is de luchthaven op grond van bijlage 1 bij titel II van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (VLAREM II) ingedeeld als een hinderlijke inrichting klasse 1 (rubriek 57.1, 1°).

Daarnaast zijn de gewesten bevoegd om inzake het luchtverkeer zogenaamde aanvullende politiereglementen aan te nemen bovenop de federale regels van algemene politie (art. 6, §4, 3° BWHI).

De **Verordening 598/2014** is bevoegdheidsneutraal: het Vlaamse Gewest en de federale overheid zijn, elk wat hun eigen bevoegdheden betreft, gehouden om de principes van Verordening 598/2014 – die rechtstreekse werking heeft in de Belgische rechtsorde -te respecteren en, waar nodig, uit te voeren.

De voormelde bevoegdheidsneutraliteit betekent ook dat op de punten waar Verordening 598/2014 aan de lidstaten oplegt om uitvoeringsmaatregelen te nemen (zoals het aanwijzen van bevoegde instanties in artikel 3 of het opleggen van exploitatiemaatregelen in artikel 8), in die zin moet begrepen worden dat de federale overheid en de gewesten, elk wat hun eigen bevoegdheden betreft, hiervoor bevoegd zijn.

Wat het aannemen van de zogenaamde “evenwichtige aanpak inzake het beheer van vliegtuiglawaai” bedoeld in artikel 5 van Verordening 598/2014 betreft, betekent dit ook dat naargelang de aard van de maatregel de federale overheid, dan wel de gewesten bevoegd zijn. Vermits het uitwerken van een evenwichtige aanpak in de zin van artikel 5 van de Verordening 598/2014 tot de bevoegdheid van zowel het Vlaamse Gewest als de federale overheid behoort, zullen de maatregelen die beide niveaus nemen op elkaar afgestemd moeten zijn.

De uitvoering van Verordening 598/2014 behoort dus niet enkel tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Concrete bevoegdheidsscreening

De bestrijding van geluidshinder is een volledig en homogeen gewestelijk bevoegdheidspakket

Gelet op het feit dat artikel 6, §1, II, 1^{ste} lid, 1^o BWHI in algemene bewoordingen en zonder beperkingen bepaalt dat de gewesten bevoegd zijn voor “de strijd tegen de geluidshinder” en artikel 6, §1, II, 1^{ste} lid, 3^o BWHI de bevoegdheid inzake de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven overdraagt (waartoe de omgevingsvergunning van de luchthaven Brussel-Nationaal behoort) én de gewestbevoegdheden volgens een vaste interpretatieregel ruim en zinvol geïnterpreteerd moeten worden, komt het niet toe aan de federale overheid om via het thans voorliggende ontwerp van KB bepalingen aan te nemen die betrekking hebben op de strijd tegen de geluidshinder.

De bevoegdheid van de federale overheid om reglementsvorschriften uit te vaardigen op grond van artikel 5, §1 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart, omvat, ingevolge de overdracht van de strijd tegen de geluidshinder naar de gewesten, niet de bevoegdheid om geluidsbeperkende maatregelen te nemen, maar enkel om andere reglementsvorschriften inzake het luchtverkeer uit te vaardigen (zoals op het vlak van veiligheid, verkeer ...).

Het ontwerp van KB vindt volgens de aanhef haar rechtsgrond in dat artikel 5, §1 zodat de federale overheid in het geheel niet bevoegd is om op die grondslag exploitatiebeperkingen op te leggen op het vlak van geluid.

Het ontwerp van federaal KB tot uitvoering van de Verordening 598/2014 gaat uit van een te ruime lezing van de federale bevoegdheden en houdt geen rekening met de gewestbevoegdheden om exploitatiebeperkingen in de zin van Verordening 598/2014 op te leggen.

Het federale ontwerp lijkt er zonder meer vanuit te gaan dat alle exploitatiebeperkingen die onder de scope van Verordening 598/2014 vallen ook onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen:

- Zo duidt artikel 2, eerste lid van het ontwerp de federale minister bevoegd voor de luchtvaart op algemene wijze aan als “de bevoegde instantie” in de zin van Verordening 598/2014 voor de luchthaven Brussel-Nationaal, terwijl de gewesten ook bevoegd zijn om binnen de grenzen van hun bevoegdheden exploitatiebeperkingen op te leggen en dus als bevoegde instantie aangeduid te worden. Artikel 3, eerste lid van Verordening 598/2014 laat de lidstaten overigens uitdrukkelijk toe

om “één of meer bevoegde instanties” aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor de procedure die gevolgd moet worden bij het vaststellen van exploitatiebeperkingen.

- Zo bevat artikel 2, tweede lid van het ontwerp een algemene delegatie aan de FOD Mobiliteit en Vervoer om de geluidshinder te evalueren en nieuwe exploitatiebeperkingen voor te bereiden.

- Zo bepaalt artikel 3, eerste lid -opnieuw zonder enige beperking - op zeer algemene wijze dat de minister bevoegd voor de luchtvaart in toepassing van artikel 8 van Verordening 598/2014 exploitatiebeperkingen kan opleggen. Deze bepaling maakt abstractie van de gewestbevoegdheid om op grond van de voormelde bevoegdheidsgronden ook exploitatiebeperkingen aan te nemen.

- Zo bepaalt artikel 3, tweede lid dat het de federale minister bevoegd voor de luchtvaart (of zijn gemachtigde) is die vrijstellingen voor individuele operaties op luchthavens kan verlenen met betrekking tot marginaal conforme luchtvaartuigen die op grond van de overige bepalingen van de Verordening 598/2014 niet mogelijk zijn.

BESLUIT:

Het voorliggende ontwerp van KB heeft aldus een te ruime draagwijdte en is strijdig met de bevoegdheidsverdelende regels. De artikelen 6, §1, II, 1^{ste} lid, 1^o (de strijd tegen de geluidshinder) en 3^o (de politie op gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven) BWHI omvatten immers de bevoegdheid voor de bestrijding van geluidshinder rond de luchthaven Brussel-Nationaal.

2.3. Aanvullend: implementatie van EU-Verordening 598/2014 vanuit ruimer bevoegdheidsperspectief

De EU-verordening 598/2014 bepaalt de regels en procedures die gevolgd moeten worden bij de invoering door lidstaten van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op EU-luchthavens onder het toepassingsbereik van de verordening.

Art 3 van de Verordening bepaalt dat lidstaten één of meer bevoegde instanties aanwijzen die verantwoordelijk zijn voor de procedure die moet worden gevolgd bij het vaststellen van exploitatiebeperkingen en dat deze instantie conform artikel 3 lid 3 tijdig moet meegedeeld worden aan de Commissie.

Het begrip “exploitatiebeperking” wordt in artikel 2, 6^o Verordening 598/2014 zeer ruim omschreven:

“exploitatiebeperking”: een geluidsgelateerde actie die de toegang tot of de operationale (sic) capaciteit van een luchthaven vermindert, inclusief exploitatiebeperkingen die gericht zijn op de uitdienstneming van marginaal conforme luchtvaartuigen op specifieke luchthavens en partiële exploitatiebeperkingen, die bijvoorbeeld gedurende bepaalde tijdsperioden van de dag of alleen voor bepaalde start- en landingsbanen gelden”.

Het begrip “geluidsgelateerde actie” wordt in artikel 2, 5^o Verordening 598/2014 verder omschreven als:

“elke maatregel die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving rond een luchthaven, waarvoor de beginselen van de evenwichtige aanpak van toepassing zijn, inclusief andere niet-operationele acties die gevolgen kunnen hebben voor het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan vliegtuiglawaai;”.

Hieruit volgt dus dat elke maatregel die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving rond de luchthaven onder het toepassingsgebied van de Verordening 598/2014 valt.

In toepassing van art. 5 van de Verordening welke de algemene regels inzake beheer van vliegtuiglawaai vaststelt, moeten lidstaten hierbij overeenkomstig art. 5.2 een ‘evenwichtige aanpak’ aannemen inzake het beheer van vliegtuiglawaai ten aanzien van luchthavens waar een geluidsprobleem is vastgesteld. De toepassing van deze evenwichtige aanpak - zoals aangenomen door de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO - is nader omschreven onder art. 5.3:

“Als de lidstaten geluidsgelateerde actie ondernemen, zorgen zij ervoor dat de volgende combinatie van beschikbare maatregelen in overweging wordt genomen, teneinde te kunnen vaststellen welke maatregel of combinatie van maatregelen de grootste kosteneffectiviteit biedt:

- a) de verwachte beperking van het vliegtuiglawaai aan de bron;*
- b) ruimtelijke ordening en beheer;*
- c) operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder;*
- d) exploitatiebeperkingen niet in eerste instantie toe te passen, maar slechts nadat de overige maatregelen van de evenwichtige aanpak in overweging zijn genomen”.*

Exploitatiebeperkingen zijn in de evenwichtige aanpak niet in eerste instantie toe te passen, maar slechts nadat de overige maatregelen van de evenwichtige aanpak in overweging zijn genomen.

In de context van de nationale luchthaven situeren zich de mogelijke maatregelen van een ‘evenwichtige aanpak’ binnen verschillende bevoegdheidsdomeinen, zowel federaal als gewestelijk.

In de toepassing van de algemene regels voor het beheer van vliegtuiglawaai moeten lidstaten bovendien rekening houden met de evaluatieregels en doelstellingen van de richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, waarvoor de gewesten exclusief bevoegd zijn. Art. 5.1 van de Verordening stelt immers dat de lidstaten ervoor zorgen dat de geluidssituatie op individuele luchthavens binnen het toepassingsbereik van de Verordening beoordeeld wordt overeenkomstig richtlijn 2002/49/EG. Zij zien er bovendien op toe dat overeenkomstig art. 5.2 de doelstelling inzake de bestrijding van geluidshinder voor die luchthaven, waar passend, omschreven wordt rekening houdend met artikel 8 (de verplichte opmaak 5-jaarlijks van actieplannen) en bijlage V (minimumeisen voor actieplannen) bij richtlijn 2002/49/EG.

Wat betreft de regels (en procedures) inzake de evaluatie van de geluidshinder die de “bevoegde instanties” in acht moeten nemen bij de vaststelling van exploitatiebeperkingen bepaalt art. 6.1 dat de bevoegde instanties erop toezien dat de geluidssituatie op luchthavens waarvoor zij verantwoordelijk zijn regelmatig wordt beoordeeld overeenkomstig Richtlijn 2002/49/EG en de in elke lidstaat toepasselijke wetgeving.

De toepassing van de algemene regels van EU-Verordening 598/2014 en de uitvoering van de Richtlijn 2002/49/EG op EU-luchthavens zijn bijgevolg nauw geïntegreerd. De Europese Commissie heeft in formele contacten met lidstaten in het verleden steeds de samenhang en benodigde integratie van richtlijn 2002/49/EG en verordening 598/2014 beklemtoond.

In de implementatie ervan voor de luchthaven Brussel-Nationaal zijn zowel federale als gewestelijke bevoegdheden betrokken. Met het oog op een homogeen en coherent geluidsbeleid over de luchthaven van Brussel-Nationaal is de afstemming van deze bevoegdheden bijgevolg alleszins aangewezen.

2.4 Conclusie

In voorliggend dossier met een breder interferentie tussen federale en gewestelijke bevoegdheden is het aangewezen alvorens over te gaan tot een formele standpuntbepaling cf. art. 6, §4, 3° en 4° van de BWHI deze punten grondig uit te klaren in voorafgaandelijk overleg tussen het federale en het gewestelijke niveau.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Dit wordt bevestigd door het advies van de Inspectie van Financiën van 22 maart 2023 (dat als bijlage bij deze nota is gevoegd). Het akkoord van de minister, bevoegd voor de begroting, moet dus niet worden ingewonnen.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de interne dienstverlening van de Vlaamse overheid, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

"a. personeel: het voorstel heeft geen weerslag op gebied van personeelsinzet"

"b. werkingsuitgaven: het voorstel heeft geen weerslag op de lopende uitgaven"

"c. investeringen en schulden : het voorstel heeft geen investeringen als gevolg"

"d. ontvangsten: het voorstel resulteert niet in bijkomende ontvangsten"

"e. conclusie: het voorstel heeft geen weerslag op de lokale en provinciale besturen"

4. VERDER TRAJECT

/

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° een negatief advies te verlenen aan het ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG;

2° de heer minister-president van de Vlaamse Regering te gelasten deze beslissing ter kennis te brengen van de federale overheid.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal DEMIR

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Lydia PEETERS

Bijlagen:

- Ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG;
- de brief van minister Georges Gilkinet aan Vlaams minister Lydia Peeters dd. 03/02/2023;
- het advies van de Inspectie van Financiën dd. 22/03/2023.