

## **PARLEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE**

---

SESSION ORDINAIRE 2012-2013

15 OCTOBRE 2013

---

### **PROJET D'ORDONNANCE**

portant assentiment à :  
**l'Accord de coopération entre  
l'État fédéral, la Région flamande,  
la Région wallonne et la Région  
de Bruxelles-Capitale relatif à  
l'intégration des activités aériennes  
dans le système communautaire  
d'échange de quotas d'émission de gaz  
à effet de serre conformément  
à la directive 2008/101/CE du  
Parlement européen et du Conseil  
du 19 novembre 2008 modifiant  
la directive 2003/87/CE  
afin d'intégrer les activités aériennes  
dans le système communautaire  
d'échange de quotas d'émission de gaz  
à effet de serre**

---

### **RAPPORT**

fait au nom de la commission  
de l'Environnement,  
de la Conservation de la nature,  
de la Politique de l'eau et de l'Énergie

par Mme Annemie MAES (N)

---

## **BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT**

---

GEWONE ZITTING 2012-2013

15 OKTOBER 2013

---

### **ONTWERP VAN ORDONNANTIE**

houdende instemming met :  
**het Samenwerkingsakkoord tussen  
de Federale Staat, het Vlaams Gewest,  
het Waals Gewest en het Brussels  
Hoofdstedelijk Gewest betreffende het  
opnemen van luchtvaartactiviteiten  
in de regeling voor de handel in  
broeikasgasemissierechten  
binnen de Gemeenschap overeenkomstig  
richtlijn 2008/101/EG van het  
Europese 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**

---

### **VERSLAG**

uitgebracht namens de commissie  
voor Leefmilieu,  
Natuurbescherming,  
Waterbeleid en Energie

door mevrouw Annemie MAES (N)

---

---

Ont participé aux travaux de la commission :

*Membres effectifs* : MM. Bea Diallo, Ahmed El Ktibi, Arnaud Pinxteren, Alain Destexhe, Mmes Béatrice Fraiteur, Mahinur Ozdemir, Els Ampe, Sophie Brouhon, Annemie Maes.

*Membres suppléants* : Mme Céline Delforge, M. Yaron Pesztat, Mme Anne-Charlotte d'Ursel.

---

Voir :

**Document du Parlement :**

A-446/1 – 2012/2013 : Projet d'ordonnance.

---

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

*Vaste leden* : de heren Bea Diallo, Ahmed El Ktibi, Arnaud Pinxteren, Alain Destexhe, mevr. Béatrice Fraiteur, mevr. Mahinur Ozdemir, mevr. Els Ampe, mevr. Sophie Brouhon, mevr. Annemie Maes.

*Plaatsvervangers* : mevr. Céline Delforge, de heer Yaron Pesztat, mevr. Anne-Charlotte d'Ursel.

---

Zie :

**Stuk van het Parlement :**

A-446/1 – 2012/2013 : Ontwerp van ordonnantie.

## I. Exposé introductif de la Ministre Evelyne Huytebroeck

La Ministre Evelyne Huytebroeck a tenu devant les commissaires l'exposé suivant :

« L'ordonnance qui vous est soumise aujourd'hui porte assentiment à l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Il s'agit de la transposition en droit bruxellois de la directive 2008/101/CE qui intègre les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Pour rappel, il était prévu initialement dans cette directive que toutes les compagnies aériennes, quelle que soit leur nationalité, devront obtenir des quotas pour couvrir les émissions produites par leurs avions desservant des aéroports européens. Les compagnies aériennes devront racheter l'équivalent de 15% de leurs émissions de CO<sub>2</sub>, les autres 85% étant couverts par des quotas distribués gratuitement. Comme pour tout le système ETS, les recettes devraient être utilisées dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

Pour en revenir à l'ordonnance qui vous est soumise, l'accord de coopération définit les modalités et les principes de répartition des compétences devant guider la mise en œuvre du système ETS aviation en droit belge.

Le retard de transposition en Belgique s'explique par l'apparition d'un conflit sur les modalités de transposition de la directive et la répartition des compétences pour la mise en œuvre du système.

A la suite de plusieurs recours, c'est l'option d'un accord de coopération qui a été retenue. Cet accord de coopération a finalement été adopté par le Comité de concertation en juin 2012 après de longues discussions.

L'accord politique est le suivant :

- L'assurance du respect des compétences propres à chaque autorité est assurée par le mode de transfert des données :
- les Régions flamande et wallonne sont chargées de la mise en œuvre du système dans les aéroports régionaux ;

## I. Inleidende uiteenzetting van Minister Evelyne Huytebroeck

Minister Evelyne Huytebroeck heeft voor de commissieleden de volgende uiteenzetting gehouden :

« De ordonnantie die u vandaag wordt voorgelegd, strekt ertoe instemming te betuigen met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende het opnemen van luchtvaartactiviteiten in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.

Het gaat om de omzetting in Brussels recht van de richtlijn 2008/101/EG, die ertoe heeft geleid dat vanaf 1 januari 2012 ook luchtvaartactiviteiten werden opgenomen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.

In deze richtlijn was initieel bepaald dat alle luchtvaartmaatschappijen, ongeacht hun nationaliteit, emissierechten moesten verkrijgen om de emissies die werden veroorzaakt door hun vliegtuigen die op Europese luchthavens vlogen, te dekken. De luchtvaartmaatschappijen zullen het equivalent van 15% van hun CO<sub>2</sub>-uitstoot moeten kopen; de resterende 85% zal worden gedeekt door rechten die gratis worden verdeeld. Zoals in het hele emissiehandelssysteem moeten de opbrengsten worden aangewend in het kader van de strijd tegen de klimaatverandering.

Wat betreft de ordonnantie die u wordt voorgelegd: het samenwerkingsakkoord bepaalt de modaliteiten en principes van de bevoegdheidsverdeling die de uitvoering van het emissiehandelssysteem voor de luchtvaart in Belgisch recht moeten leiden.

De Belgische vertraging bij de omzetting is te verklaren door een conflict over de modaliteiten van de omzetting van de richtlijn en over de bevoegdheidsverdeling voor de toepassing van het systeem.

Na verschillende beroepsprocedures werd uiteindelijk gekozen voor de optie van een samenwerkingsakkoord. Dat samenwerkingsakkoord is in juni 2012 na lange discussies aangenomen door het Overlegcomité.

Het politieke akkoord ziet eruit als volgt :

- Er wordt voor gezorgd dat de bevoegdheden die eigen zijn aan elke overheid, worden gerespecteerd door de wijze waarop de gegevens worden overgebracht :
  - het Vlaamse en het Waalse Gewest worden belast met de uitvoering van het systeem in de gewestelijke luchthavens ;

- en ce qui concerne le cas particulier de l'aéroport de Zaventem, la Direction générale Transport aérien est reconnue comme une boîte postale fédérale par laquelle transite l'information des exploitants aériens vers l'autorité compétente et de l'autorité compétente vers les exploitants aériens, en ce qui concerne les compagnies aériennes qui ont comme gestionnaire d'aérodrome le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport Bruxelles-National. La DGTA est donc, dans le cadre de ses compétences aéronautiques sur l'aéroport de Bruxelles-National, l'interlocuteur des compagnies opérant majoritairement sur son aéroport.
  
  - Les compétences de l'autorité fédérale en matière aéronautique ne sont donc pas affectées par le présent accord ;
  
  - Enfin, la Commission nationale Climat assure la cohérence des décisions de gestion de l'ensemble des dossiers ETS et permet d'assurer la non-discrimination entre compagnies aériennes, le partage des données et sert de forum de discussion entre tous les intervenants au niveau belge.
- 
- wat het specifieke geval van de luchthaven van Zaventem betreft, wordt het Directoraat-Generaal Luchtvaart erkend als een 'federaal doorgeefluik' waarlangs de informatie van de vliegtuigexploitanten naar de bevoegde overheid en van de bevoegde overheid naar de vliegtuigexploitanten wordt doorgestuurd, voor wat betreft de luchtvaartmaatschappijen die de houder van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal als luchthavenbeheerder hebben. Het Directoraat-Generaal Luchtvaart is dus, in het kader van zijn bevoegdheden inzake de luchtvaart in de luchthaven Brussel-Nationaal, de gesprekspartner van de maatschappijen die voornamelijk in zijn luchthaven actief zijn.
  
  - De bevoegdheden van de federale overheid inzake luchtvaart worden dus niet beïnvloed door dit akkoord ;
  
  - Ten slotte verzekert de Nationale Klimaatcommissie dat de beheersbeslissingen over alle ETS-dossiers coherent zijn, zorgt ze ervoor dat het beginsel van niet-discriminatie tussen luchtvaartmaatschappijen en de uitwisseling van gegevens gewaarborgd zijn, en doet ze dienst als discussieplatform tussen alle betrokken partijen op Belgisch niveau.

Après adoption de cet accord de coopération en juin 2012, les entités ont entamé les démarches destinées à porter assentiment à l'accord de coopération. Après l'adoption en première lecture par les entités des ordonnance, loi et décrets respectifs, l'accord de coopération a été soumis au Conseil d'Etat.

Suite à l'avis du Conseil d'Etat, l'accord de coopération a dû être légèrement revu, sans cependant modifier la substance de l'accord politique de juin 2012. Un accord a été trouvé au sein du comité de concertation sur la révision de l'accord de coopération le 16 mai 2013.

Aujourd'hui, les ordonnance, loi et décrets d'assentiment des différentes entités sont soumis aux Parlements respectifs. Il est donc important de porter rapidement assentiment à l'accord pour que le système puisse entrer en vigueur en Belgique.

En ce qui concerne l'ordonnance elle-même, comme l'explique le commentaire des articles, l'article 1<sup>er</sup> mentionne que la présente ordonnance règle une matière qui relève de la compétence régionale. L'article 2 vise à porter assentiment à l'accord de coopération. ».

Na de aanname van dit samenwerkingsakkoord in juni 2012 hebben de entiteiten stappen ondernomen om te komen tot instemming met het samenwerkingsakkoord. Nadat de betrokken entiteiten de respectieve ordonnantie, wet en decreten in eerste lezing hadden aangenomen, werd het samenwerkingsakkoord voorgelegd aan de Raad van State.

Ten gevolge van het advies van de Raad van State moet het samenwerkingsakkoord lichtjes worden herzien. De kern van het politieke akkoord van juni 2012 is echter niet gewijzigd. Op 16 mei 2013 werd in het Overlegcomité een akkoord bereikt over de herziening van het samenwerkingsakkoord.

Nu worden de ordonnantie, wet en decreten houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van de verschillende entiteiten aan de respectieve Parlementen voorgelegd. Het is belangrijk dat de instemming met het akkoord nu snel wordt betuigd, zodat het systeem in werking kan treden in België.

Wat de ordonnantie zelf betreft, vermeldt artikel 1, zoals wordt uiteengezet in de artikelsgewijze bespreking, dat deze ordonnantie een gewestaangelegenheid regelt. Artikel 2 strekt ertoe goedkeuring te verlenen aan het samenwerkingsakkoord. ».

## II. Discussion générale

M. Alain Destexhe fait observer que le présent projet d'ordonnance met en lumière toute la complexité institutionnelle de notre Etat fédéral. Quelle sera la répartition des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission entre les différentes autorités ? Quelle part reviendra à la Région bruxelloise ? Un fonds spécial sera-t-il créé à cette fin ? Comment les recettes seront-elles affectées ?

Mme Béatrice Fraiteur salue l'arrivée de l'accord de coopération, qui met fin au vide juridique suite à l'annulation, par la Cour constitutionnelle, du décret flamand (qui avait transposé unilatéralement la directive européenne) et du décret wallon concernant les quotas d'émission de gaz à effet de serre.

L'accord de coopération, indispensable dans ce domaine, a été adopté en urgence et ne règle pas la question de la mise aux enchères des quotas. Quand celle-ci sera-t-elle effective ? En réponse à une interpellation de Mme Annemie Maes en commission de l'Environnement du 10 janvier 2012, la ministre avait répondu qu'elle escomptait de 6 à 12 millions d'euros de recettes. A l'époque, la proposition de la ministre n'avait pas été acceptée par la Région flamande. Quelle est la part de recettes estimée pour la Région bruxelloise ? A quoi sera-t-elle affectée ?

Mme Annemie Maes rappelle qu'il était initialement prévu d'attribuer des quotas aux compagnies aériennes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Si elles effectuent un nombre de vols plus important, ces dernières devront compenser leurs émissions de CO<sub>2</sub> en achetant des quotas supplémentaires. La ministre avait répondu début 2012 que les revenus annuels tirés de la mise aux enchères des quotas d'émission rapporterait entre 6 et 12 millions d'euros. Il était prévu d'affecter au moins 50% des recettes à des politiques en faveur du climat. Ces chiffres sont-ils toujours valables ?

La Commission a ensuite décidé d'allouer des quotas à titre gratuit jusque 2013. Bruxelles est la dernière Région à approuver l'accord de coopération, qui transpose la directive. Sommes-nous dans les délais impartis par les autorités européennes ?

Un décret avait été adopté par la Région flamande et la Région wallonne mais la Cour constitutionnelle les a annulés, rappelant que les émissions ne s'arrêtent pas aux frontières régionales et qu'il fallait conclure un accord de coopération. La Région bruxelloise a régulièrement mis ce point à l'agenda de la Commission nationale Climat, afin d'arriver à un accord entre l'autorité fédérale et les deux autres Régions.

L'exposé des motifs fait état des « autorités

## II. Algemene besprekking

De heer Alain Destexhe merkt op dat dit ontwerp van ordonnantie de hele complexiteit van onze federale Staat onder het licht brengt. Hoe zal de verdeling van de inkomsten uit de veiling van de broeikasgasemissierechten tussen de verschillende overheden eruitzien? Welk deel van de koek krijgt het Brussels Gewest? Wordt daartoe een bijzonder fonds opgericht? Waarvoor zullen de ontvangsten gebruikt worden?

Mevrouw Béatrice Fraiteur juicht het samenwerkingsakkoord toe. Het maakt een einde aan het rechtsvacuum dat ontstaan is na de vernietiging, door het Grondwettelijk Hof, van het Vlaamse decreet (dat de Europese richtlijn eenzijdig had omgezet) en van het Waalse decreet over de broeikasgasemissierechten.

Het op dat vlak onontbeerlijke samenwerkingsakkoord is in allerijl aangenomen en regelt de kwestie van de veiling van de broeikasgasemissierechten niet. Wanneer krijgt een en ander concreet gestalte? Als antwoord op een interpellatie van mevrouw Annemie Maes in de commissie voor het leefmilieu van 10 januari 2012, heeft de minister gezegd dat zij rekende op 6 tot 12 miljoen euro aan ontvangsten. Destijds werd het voorstel van de minister niet door het Vlaams Gewest aanvaard. Wat is het geraamde aandeel van het Brussels Gewest in de ontvangsten? Wat wordt daarmee gedaan?

Mevrouw Annemie Maes herinnert eraan dat het oorspronkelijk de bedoeling was om de luchtvaartmaatschappijen vanaf 1 januari 2012 emissierechten toe te wijzen. Als zij meer vluchten maken, zullen zij hun CO<sub>2</sub>-uitstoot moeten compenseren door extra rechten aan te kopen. De minister heeft begin 2012 gezegd dat de veiling van de broeikasgasemissierechten jaarlijks tussen 6 en 12 miljoen euro in het laatje zou brengen. Het was de bedoeling om ten minste 50% van de inkomsten te besteden aan het klimaatbeleid. Is dat nog altijd zo?

De commissie heeft vervolgens beslist om tot 2013 kosteloos rechten toe te kennen. Brussel is het laatste Gewest dat het samenwerkingsakkoord goedkeurt teneinde de richtlijn om te zetten. Houden wij ons aan de door Europa gestelde termijnen?

Het Vlaams Gewest en het Waals Gewest hebben elk een eigen decreet goedgekeurd maar het Grondwettelijk Hof heeft die nietig verklaard omdat de uitstoot niet stopt aan de gewestsgrenzen en er een samenwerkingsakkoord gesloten diende te worden. Het Brussels Gewest heeft die kwestie regelmatig op de agenda van de Nationale Klimaatcommissie geplaatst, om een vergelijk te vinden tussen de federale overheid en de twee andere Gewesten.

In de memorie van toelichting, wordt gewag gemaakt

compétentes », qui incluent la Région de Bruxelles-Capitale. Les « autorités compétentes » sont bien définies, mais aucune tâche ne revient à Bruxelles. Seules la Région flamande, la Région wallonne, l'autorité fédérale et la Commission nationale Climat sont mentionnées. Faut-il en déduire que la Région bruxelloise ne s'occupe que des matières qui font l'objet de discussions au sein de la Commission nationale Climat ?

La ministre Evelyne Huytebroeck signale que les projets de textes d'assentiment sont actuellement soumis aux différents Parlements. La Belgique est le seul Etat membre à ne pas avoir transposé la directive. Des contacts réguliers ont lieu depuis un an avec la Commission européenne afin de la tenir informée du dossier. En 2009, la position flamande n'a pas été acceptée par la Région bruxelloise, qui a introduit un recours devant la Cour constitutionnelle. Dans son arrêt du 2 mars 2011, celle-ci a annulé le décret flamand. Cette procédure a occasionné un retard.

L'article 13 de l'accord de coopération précise que « le présent accord de coopération ne préjuge en rien de la répartition des recettes de la mise aux enchères ». La répartition des recettes issues de la vente aux enchères des quotas de CO<sub>2</sub> pour tout le système ETS – et pas seulement l'aviation – fait l'objet d'une discussion générale en vue de la répartition des charges et des bénéfices liés à la mise en oeuvre du paquet européen climat-énergie 20-20-20 (« burden sharing »). Un accord devrait être trouvé entre l'autorité fédérale et les Régions d'ici le mois de novembre 2013. L'ampleur du budget et la multiplicité des acteurs autour de la table expliquent ce retard.

Avec l'inclusion de tous les vols au départ ou à destination d'un Etat membre, quelle que soit la nationalité de la compagnie aérienne, les recettes potentielles du système en Belgique avaient été évaluées pour un montant annuel de 6 à 12 millions d'euros, dont 87% sont générés par des compagnies basées à Zaventem. Mais entre-temps, la limitation du système de quotas aux seuls vols internes à l'Union européenne a entraîné une révision à la baisse de ces revenus, pour lesquels une nouvelle estimation n'est pas encore disponible.

Les recettes seront affectées au Fonds Climat, créé par le Cobrace, et serviront à prendre des mesures en matière de mobilité et de bâtiments afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de contribuer à la politique internationale en faveur du climat.

Etant donné que Bruxelles ne dispose pas d'un aéroport sur son territoire, la compétence sera exercée via la Commission nationale Climat.

van de “bevoegde overheden”. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest valt daaronder. De “bevoegde overheden” worden wel gedefinieerd maar Brussel krijgt geen enkele opdracht. Alleen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, de federale overheid en de Nationale Klimaatcommissie worden vermeld. Moet daaruit worden afgeleid dat het Brussels Gewest zich enkel bezig houdt met de aangelegenheden die aan bod komen in de debatten die in de Nationale Klimaatcommissie plaatsvinden?

Minister Evelyne Huytebroeck wijst erop dat de ontwerpteksten thans ter instemming aan de Parlementen worden voorgelegd. België is de enige lidstaat die de richtlijn niet heeft omgezet. Sedert een jaar, is er regelmatig contact met de Europese Commissie om haar op de hoogte te houden van het dossier. In 2009, werd het Vlaams standpunt niet aanvaard door het Brussels Gewest, dat verhaal heeft ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. In zijn arrest van 2 maart 2011, verklaarde dat laatste het Vlaams decreet nietig. Die procedure heeft geleid tot vertraging.

Artikel 13 van het samenwerkingsakkoord preciseert dat “het huidige samenwerkingsakkoord geenszins een voorafname [is] op de verdeling van de inkomsten uit de veiling”. De verdeling van de inkomsten uit de veiling van de CO<sub>2</sub> quota voor het hele ETS – niet enkel de luchtvaart – komt aan bod in een algemene besprekking met het oog op de verdeling van de lasten en de baten die voortvloeien uit de uitvoering van het Europees pakket Klimaat-Energie 20-20-20 (“burden sharing”). Tegen november 2013, moet ter zake een akkoord bereikt worden tussen de federale overheid en de Gewesten. De omvang van het budget en het hoge aantal actoren rond de tafel verklaren die vertraging.

Met inbegrip van alle vluchten die vertrekken of aankomen in een lidstaat, ongeacht de nationaliteit van de luchtvaartmaatschappij, werden de potentiële inkomsten uit het systeem in België geraamde op een jaarlijks bedrag van 6 à 12 miljoen euro, waarvan 87% afkomstig is van de maatschappijen met zetel in Zaventem. Ondertussen heeft de beperking van het quotasysteem tot de interne vluchten binnen de Europese Unie geleid tot een neerwaartse herziening van die inkomsten, waarvoor een nieuwe raming nog niet beschikbaar is.

De ontvangsten zijn bestemd voor het Klimaatfonds, dat werd opgericht bij het BWLKE. Ze zullen dienen voor maatregelen inzake de mobiliteit en de gebouwen, teneinde de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen en bij te dragen aan het internationaal beleid ten voordele van het klimaat.

Aangezien Brussel geen luchthaven heeft op zijn grondgebied, zal de bevoegdheid worden uitgeoefend via de Nationale Klimaatcommissie.

Mme Béatrice Fraiteur salue l'annonce d'un accord pour la fin novembre.

La ministre rappelle que l'accord devra être soumis préalablement au comité de concertation.

### **III. Discussion des articles et votes**

#### *Article 1<sup>er</sup>*

Cet article ne suscite aucun commentaire.

#### **Vote**

L'article 1<sup>er</sup> est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

#### *Article 2*

Cet article ne suscite aucun commentaire.

#### **Vote**

L'article 2 est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

### **IV. Vote sur l'ensemble**

L'ensemble du projet d'ordonnance est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

– *Confiance est faite à la rapporteuse pour la rédaction du rapport.*

*La Rapporteuse,*

Annemie MAES

*Le Président,*

Ahmed EL KTIBI

Mevrouw Béatrice Fraiteur is ingenomen met de aankondiging van een akkoord tegen eind november.

De minister herinnert eraan dat het akkoord vooraf moet worden voorgelegd aan het overlegcomité.

### **III. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen**

#### *Artikel 1*

Dit artikel lokt geen enkele commentaar uit.

#### **Stemming**

Artikel 1 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

#### *Artikel 2*

Dit artikel lokt geen enkele commentaar uit.

#### **Stemming**

Artikel 2 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

### **IV. Stemming over het geheel**

Het ontwerp van ordonnantie wordt in zijn geheel aangenomen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

– *Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van het verslag.*

*De Rapporteur,*

Annemie MAES

*De Voorzitter,*

Ahmed EL KTIBI