

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2006-2007

18 AVRIL 2007

Projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES SOCIALES
PAR
M. SEMINARA

I. INTRODUCTION

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport a été déposé au Sénat par le gouvernement le 18 avril

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2006-2007

18 APRIL 2007

Wetsontwerp houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het protocol van Kyoto, afgesloten te Brussel, op 19 februari 2007

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER SEMINARA

I. INLEIDING

Voorliggend wetsontwerp werd door de regering ingediend bij de Senaat op 18 april 2007. De

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Présidente / Voorzitter : Annemie Van de Casteele.

Membres / Leden :

SP.A-SPIRIT	Jacinta De Roeck, Christel Geerts, Fatma Pehlivan.
VLD	Nele Lijnen, Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven.
PS	Sfia Bouarfa, Jean Cornil, Franco Seminara.
MR	Jihane Annane, Jacques Brotchi, Marc Wilmots.
CD&V	Wouter Beke, Mia De Schamphelaere.
Vlaams Belang	Frank Creyelman, Wim Verreycken.
CDH	Clotilde Nyssens.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Mimount Bousakla, Bart Martens, Myriam Vanlerberghe, André Van Nieuwkerke.
Stéphanie Anseeuw, Margriet Hermans, Jeannine Leduc, Stefaan Noreilde.
Pierre Galand, Joëlle Kapompolé, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne, Alain Destexhe, François Roelants du Vivier.
Etienne Schouppe, Jan Steverlyncx, Elke Tindemans.
Yves Buysse, Nele Jansegers, Karim Van Overmeire.
Christian Brotcorne, Francis Delpérée.

Voir :
Documents du Sénat :**3-2411 - 2006/2007 :**

N° 1 : Projet de loi.

Zie :
Stukken van de Senaat :**3-2411 - 2006/2007 :**

Nr. 1 Wetsontwerp.

2007. La commission l'a examiné au cours de sa réunion du même jour.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PENSIONS

M. Tobbacq, ministre des Pensions et de l'Environnement, déclare que l'accord de coopération règle essentiellement les points suivants :

— La transposition de la directive dite «de liaison» (directive 2004/101/CE) en droit belge, ainsi que des dispositions pertinentes du Protocole de Kyoto et des accords de Marrakech concernant les mécanismes de flexibilité.

— La fixation de la procédure d'approbation et des critères relatifs aux activités de projet, conformément aux accords de Marrakech et à la législation européenne. Les accords de Marrakech imposent à la Belgique l'obligation de désigner un point-contact national et l'autorité nationale qui est responsable de l'approbation des activités de projet MOC/MDP.

— La fixation des procédures et des mécanismes relatifs aux réserves, au transfert et au respect du Protocole de Kyoto.

La décision du Comité de concertation du 8 mars 2004 relative à la répartition des charges entre l'Autorité fédérale et les Régions forme le cadre général pour le respect de l'objectif de 7,5 % que la Belgique doit atteindre dans le cadre de Kyoto elle a donc été reprise dans les considérants du texte.

Après une nouvelle concertation entre les parties concernées, le Comité de concertation a atteint un accord, le 20 décembre 2006, sur la version finale de l'accord de coopération. Le texte a également été approuvé par les gouvernements respectifs.

Comme les Régions devaient encore consulter leurs organes consultatifs respectifs, la Commission nationale Climat a décidé le 9 février que les Régions attendraient l'avis de leurs organes consultatifs avant de soumettre le dossier au Conseil d'État.

Plusieurs adaptations ont été apportées afin de répondre aux observations du Conseil d'État :

— La procédure d'approbation revêt un caractère purement administratif et technique: les critères découlent des règles fixées par la Conférence des parties sur le changement climatique et de la législation européenne (la directive dite «de liaison») et ne sont dès lors pas arbitraires.

commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van diezelfde dag.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN PENSIOENEN EN LEEFMILIEU

De heer Tobbacq, minister van Pensioenen en Leefmilieu, verklaart dat het samenwerkingsakkoord in essentie de volgende zaken regelt :

— Het omzetten van de «linking directive» (richtlijn 2004/101/EG) in Belgische recht, evenals de relevante bepalingen van het Protocol van Kyoto en de akkoorden van Marrakech inzake de flexibiliteitsmechanismen.

— Het vastleggen van de goedkeuringsprocedure en criteria voor de projectactiviteiten, overeenkomstig de akkoorden van Marrakech en de Europese wetgeving. Volgens de akkoorden van Marrakech heeft België de verplichting om een nationaal aanspreekpunt en nationale autoriteit aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de goedkeuring van de JI/CDM-projectactiviteiten.

— Het vastleggen van de procedures en de mechanismen inzake de reserves, de overdracht en de naleving van het Protocol van Kyoto.

De beslissing van het Overlegcomité van 8 maart 2004 inzake de lastenverdeling tussen de federale overheid en de gewesten vormt het algemeen kader voor het nakomen van de Belgische Kyoto-doelstelling van 7,5 % en wordt in de consideransen van de tekst opgenomen.

Na verder overleg tussen de betrokken partijen heeft het Overlegcomité op 20 december 2006 een akkoord bereikt over de finale versie van het samenwerkingsakkoord. De tekst werd ook goedgekeurd door de respectieve regeringen.

Gelet op het feit dat de gewesten hun respectieve adviesorganen nog moesten raadplegen, besliste de Nationale Klimaatcommissie op 9 februari dat de gewesten de adviezen van de adviesorganen zouden afwachten vooraleer ze het dossier zouden indienen bij de Raad van State.

Om tegemoet te komen aan deze opmerkingen van de Raad van State werden de volgende aanpassingen aangebracht :

— De goedkeuringsprocedure is van zuiver administratieve en technische aard: de criteria vloeien voort uit de regels vastgelegd door de Conferentie van de Partijen inzake klimaatverandering en de Europese wetgeving (de «linking directive») en zijn derhalve niet willekeurig.

— La délégation de compétence au Comité de concertation pour prendre les décisions concernant les objectifs respectifs pour la période d'engagement suivante a été supprimée, de même que le membre de phrase habilitant la Commission nationale Climat — au sein de laquelle sont représentés tous les gouvernements de notre pays — à arrêter des critères supplémentaires concernant la procédure d'approbation.

— Il a aussi été décidé que les dispositions relatives à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie ne feraient pas l'objet de l'accord de coopération à l'examen. Les dispositions à ce sujet ont été supprimées, à l'exception de celles relatives à l'utilisation de quotas ou d'unités de Kyoto concernant l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie, pour le motif que la Commission nationale Climat doit déterminer, de manière coordonnée, comment le pourcentage maximum sera réparti entre les Parties. Ce pourcentage maximum découle encore une fois des accords de Marrakech.

Contenu

Désignation du point de contact et procédure d'approbation des activités de projet (MOC/MDP)

La Commission nationale Climat est désignée comme point de contact et autorité nationale. La désignation d'un point de contact national est en effet une des exigences qui découlent des accords de Marrakech.

Conformément à la décision de répartition des charges du 8 mars 2004, l'autorité fédérale s'est en effet engagée à acquérir chaque année des quotas supplémentaires à concurrence de 2,46 millions de tonnes pendant la période 2008-2012. Dans ce cadre, l'autorité fédérale s'engage, en application de la décision sur la répartition des charges, à approuver l'activité de projet pour laquelle elle acquiert des unités Kyoto. Il s'agit encore une fois d'une matière purement technique et administrative, étant donné que, pour acquérir le nombre d'unités Kyoto, l'autorité fédérale vérifiera si le promoteur du projet respecte les dispositions internationales et européennes.

Quantité attribuée et répartition des charges

L'accord de coopération contient une procédure détaillée pour le cas où une Région aurait un déficit ou un surplus d'unités Kyoto pendant la première période d'engagement. L'autorité fédérale et les Régions examineront ensemble, dans le cadre du Comité de concertation, s'il y a une possibilité de se transférer d'abord mutuellement des unités Kyoto, de se les vendre mutuellement ou de les transférer, en tout ou en partie, à la période d'engagement suivante.

— De delegatiebevoegdheid aan het Overlegcomité voor het nemen van beslissingen inzake de respectieve doelstellingen voor de daaropvolgende verbintenissenperiode werd geschrapt, alsook de zinsnede waarbij de Nationale Klimaatcommissie — waarin alle regeringen van ons land vertegenwoordigd zijn — bevoegd is voor het vastleggen van bijkomende criteria inzake de goedkeuringsprocedure.

— Ook werd beslist dat de bepalingen inzake het landgebruik, de wijziging van landgebruik en bosbouw niet het voorwerp zullen uitmaken van dit samenwerkingsakkoord. De bepalingen hieromtrent werden geschrapt, met uitzondering van de bepalingen inzake het gebruik van de Kyoto-eenheden uit het landgebruik, de wijziging van landgebruik en bosbouw omdat de Nationale Klimaatcommissie op gecoördineerde wijze moet bepalen hoe het maximumpercentage tussen de Partijen zullen aangewend worden. Dit maximumpercentage vloeit opnieuw voort uit de akkoorden van Marrakech.

Inhoud

Aanwijzing aanspreekpunt en goedkeuringsprocedure van de projectactiviteiten (JI/CDM)

De Nationale Klimaatcommissie wordt aangewezen als aanspreekpunt en nationale autoriteit. De aanwijzing van een nationaal aanspreekpunt is immers één van de vereisten die voortvloeien uit de akkoorden van Marrakech.

Overeenkomstig de beslissing van de lastenverdeling van 8 maart 2004 heeft de federale overheid zich immers geëngageerd om jaarlijks 2,46 miljoen ton emissierechten gedurende de periode 2008-2012 aan te kopen. In dit kader engageert de federale overheid zich om in uitvoering van de beslissing inzake de lastenverdeling om de projectactiviteiten goed te keuren waarvoor ze Kyoto-eenheden verwerft. Opnieuw behelst dit een pure technische en administratieve aangelegenheid aangezien de federale overheid zal nagaan of de projectontwikkelaar de internationale en Europese bepalingen respecteert om het aantal Kyoto-eenheden te verwerven.

Toegewezen hoeveelheid en lastenverdeling

Het samenwerkingsakkoord bevat een uitgebreide procedure voor het geval een gewest gedurende de eerste verbintenissenperiode een tekort of een overschot aan Kyoto-eenheden zou hebben. De federale overheid en de gewesten zullen onderling binnen het kader van het Overlegcomité bekijken of er een mogelijkheid bestaat om in eerste instantie onderling de Kyoto-eenheden over te dragen, te verhandelen of geheel of gedeeltelijk over te dragen naar de volgende verbintenissenperiode.

III. DISCUSSION

A. Questions et remarques des membres

Mme Van de Castele renvoie à une observation qui figure dans l'avis du Conseil d'État concernant l'octroi d'un pouvoir réglementaire à la Commission nationale Climat, même dans l'hypothèse où celle-ci ne serait pas politiquement responsable.

M. Beke formule quelques questions de détail. Comment se présente la composition de la Commission nationale Climat? Sur quels critères s'est-on basé pour organiser la répartition de la charge entre les régions? Les efforts fournis jusqu'à présent par les trois régions sont-ils meilleurs? Quelle forme prend concrètement, au niveau interne, l'échange de quotas d'émission entre les régions en Belgique? La possibilité d'acheter par exemple de l'air à la Russie existe-t-elle?

M. Martens se réjouit de ce que l'accord de coopération permettra d'entériner la répartition de la charge entre les différents gouvernements de Belgique, mais souligne également qu'il a fallu attendre malgré tout dix ans pour transposer le Protocole de Kyoto en un accord. Il est clair désormais que la politique climatique en Belgique nécessite des mécanismes de coordination flexibles.

Mme Van de Castele demande si les pourcentages proposés par le Protocole de Kyoto sont suffisants et s'il ne serait pas préférable d'essayer d'aller au-delà de ce qui a été convenu. Quelles sont les intentions du gouvernement en la matière?

La présidente voit également d'un œil très favorable l'attention que l'accord de coopération accorde aux pays en voie de développement. La commission souhaiterait d'ailleurs encore déposer une résolution dans laquelle elle demanderait que l'on accorde davantage d'attention aux problèmes rencontrés par les pays en voie de développement dans le cadre du débat sur le climat.

Elle remarque également que la presse a fortement critiqué le fonctionnement des fonds climat. Qu'en pense le ministre?

La présidente souligne ensuite le défi que présentent les nouvelles technologies, qui peuvent avoir un effet favorable sur l'économie. Un certain nombre d'entreprises belges devraient éventuellement bénéficier de davantage d'aide pour pouvoir contribuer à l'effort de réduction des émissions de CO₂.

B. Réponses du ministre

La Commission nationale Climat, qui a été désignée officiellement en tant qu'autorité compétente pour les

III. BESPREKING

A. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Van de Castele verwijst naar een opmerking in het advies van de Raad van State met betrekking tot het toekennen van een verordenende bevoegdheid aan de Nationale Klimaatcommissie, ook als die niet politiek verantwoordelijk is.

De heer Beke heeft enkele korte vragen. Hoe is de Nationale Klimaatcommissie samengesteld? Op basis van welke criteria is de lastenverdeling over de gewesten gebeurd? Werd tot nog toe een betere inspanning geleverd door de drie gewesten? Hoe verloopt concreet de interne emissiehandel tussen de gewesten in België? Bestaat de mogelijkheid om bijvoorbeeld Russische lucht te kopen?

De heer Martens verheugt zich op het feit dat het samenwerkingsakkoord de lastenverdeling tussen de verschillende Belgische regeringen zal bekrachtigen, maar wijst er tevens op dat het toch tien jaar geduurd heeft om het Kyotoprotocol om te zetten in dit akkoord. Vandaag blijkt duidelijk de noodzaak van flexibele coördinatiemechanismen voor het klimaatbeleid in België.

Senator Van de Castele vraagt of de percentages die het Kyotoprotocol voorstelt wel voldoende zijn. Zou men niet beter reeds meer proberen te doen dan wat afgesproken is? Wat is de intentie van de regering hieromtrent?

De voorzitter reageert ook heel positief op de aandacht voor ontwikkelingslanden in het samenwerkingsakkoord. De commissie wenst trouwens nog een resolutie in te dienen waarin meer aandacht gevraagd zou worden voor de problematiek van de ontwikkelingslanden in het klimaatdebat.

Daarnaast merkt de senator op dat de pers veel kritiek heeft op de werking van de klimaatfondsen. Wat is de reactie van de minister?

Ten slotte wijst de voorzitter op de uitdaging die de nieuwe technologieën vormen en die een economisch gunstig effect kunnen hebben. Een aantal Belgische bedrijven zouden misschien meer steun kunnen gebruiken om aan de CO₂-reductie bij te dragen.

B. Antwoorden van de minister

De Nationale Klimaatcommissie, die officieel aangewezen wordt als bevoegde autoriteit voor de

mécanismes de contrôle, se compose de représentants des différents gouvernements belges. Elle est actuellement présidée par le représentant du ministre bruxellois de l'Environnement. Rappelant que la Commission nationale Climat n'élabore pas de critères propres, M. Tobbacq déclare que l'on se trouve ici face à une procédure d'approbation administrative délimitée par des critères déterminés.

L'accord de coopération qui a fixé la répartition de la charge a été conclu en 2004 par les différents gouvernements belges. Les objectifs en matière de réduction pour les régions sont les suivants: -7,5 % pour la Wallonie, -5,2 % pour la Flandre et +3,475 % pour la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui signifie, pour la Belgique, une réduction globale d'environ 7,5 %. Cela explique que le gouvernement fédéral se soit engagé à acheter des quotas d'émission en cas d'un éventuel surplus. Dans l'hypothèse où la Belgique aurait réussi à réduire davantage ses émissions au cours de la période 2008-2012, elle achètera moins de quotas d'émission. Il faudra évaluer les choses en permanence.

Il est toutefois exclu par principe d'acheter de l'air à d'autres pays, étant donné que les autorités belges participent uniquement à des projets concrets en matière d'émissions par le biais de projets de mise en œuvre conjointe et de mécanismes de développement propre dans des pays partenaires qui développent pareils projets (efficacité énergétique, énergies renouvelables, ...). Ceci peut contribuer à renforcer la capacité énergétique des pays en voie de développement.

Certains critiques disent que la Belgique ne remplit ses objectifs que grâce à des investissements à l'étranger. M. Tobbacq souligne que la Belgique a choisi de réaliser les 2/3 des efforts chez nous et 1/3 au travers de mécanismes de développement. La Belgique acquiert ainsi des quotas et fournit en même temps des contributions importantes au développement technologique et au renforcement de capacité dans les pays en développement qui sont demandeurs. Cette combinaison est une condition essentielle de la survie du protocole de Kyoto au niveau international.

En ce qui concerne les objectifs pour les prochaines années, l'Union européenne a déjà indiqué que l'objectif de réduction à court terme devait être de 20 % au moins. Le gouvernement belge a souscrit à ce point de vue en concertation avec les Régions.

Actuellement, un gros effort est déjà fourni par la Région wallonne et il apparaît que les objectifs de réduction seront certainement atteints. La Région flamande accuse pour sa part un léger retard. En Région de Bruxelles-Capitale, toutefois, l'augmentation est plus élevée que prévue.

coördinatiemechanismen, is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende Belgische regeringen. Momenteel wordt deze voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Brusselse minister van Leefmilieu. De heer Tobbacq herinnert eraan dat de Nationale Klimaatcommissie geen eigen criteria opstelt. Bijgevolg heeft men hier te maken met een administratieve goedkeuringsprocedure volgens vastgelegde criteria.

Het samenwerkingsakkoord dat de lastenverdeling heeft bepaald is afgesloten in 2004 tussen de verschillende Belgische regeringen. De reductiedoelstellingen voor de gewesten zijn de volgende: -7,5 % voor Wallonië, -5,2 % voor Vlaanderen en +3,475 % voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit betekent voor België een reductie van ongeveer 7,5 %. Dit verklaart het engagement van de federale overheid om emissierechten aan te kopen voor een eventueel surplus. In de veronderstelling dat België in de periode 2008-2012 meer zou gereduceerd hebben, zullen minder emissierechten gekocht worden. Dit moet permanent geëvalueerd worden.

De aankoop van lucht van andere landen is echter principieel uitgesloten omdat de Belgische overheid enkel participeert in concrete emissieprojecten via *joint implementation* en *clean development* mechanismen in partnerlanden die dergelijke projecten (energieefficiëntie, hernieuwbare energie, ...) ontwikkelen. Dit kan helpen de energiec capaciteit van ontwikkelingslanden te versterken.

Sommige critici zeggen dat België zijn doelstellingen slechts behaalt dankzij investeringen in het buitenland. De heer Tobbacq wijst erop dat België ervoor gekozen heeft 2/3 van de inspanningen in eigen land te doen en 1/3 via ontwikkelingsmechanismen. België verwerft zo emissierechten en levert tegelijk belangrijke bijdragen aan technologische ontwikkeling en versterking van capaciteit in ontwikkelingslanden die vragende partij zijn. Deze combinatie is een essentiële voorwaarde voor het voortbestaan op internationaal niveau van het Kyoto-protocol.

Aangaande de doelstellingen voor de komende jaren heeft de Europese Unie reeds gezegd dat de reductiedoelstelling op korte termijn minstens 20 % moet worden. De Belgische regering heeft dat standpunt onderschreven in overleg met de gewesten.

Momenteel werd reeds een grote inspanning geleverd door het Waalse Gewest, waardoor het lijkt dat de reductiedoelstellingen zeker gehaald worden. Het Vlaamse Gewest loopt hierbij een beetje achter. In het Brussels Hoofdstedelijke Gewest is echter een hogere stijging dan voorzien.

En ce qui concerne l'échange de quotas en Belgique, celui-ci n'est possible qu'après concertation entre les différents gouvernements.

Enfin, le ministre donne quelques explications sur les fonds pour le climat. Le pouvoir fédéral s'est engagé à prévoir un surplus pour les différentes régions et de le couvrir par un achat éventuel de quotas. En conséquence, le pouvoir fédéral doit également se porter garant de la mise à disposition des moyens pour acquérir ces quotas. Le paiement des fonds et la possibilité de bloquer l'argent constituent une garantie essentielle par rapport au fait qu'il ne sera pas demandé d'efforts supplémentaires aux Régions. Actuellement, sur les 100 millions d'euros qui étaient disponibles, 60 millions ont été engagés pour l'achat de quotas. L'affectation des 40 millions restants sera décidée ultérieurement.

IV. VOTES

Le projet de loi n° 3-2411 a été adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour un rapport oral en séance plénière.

Le rapporteur,

Franco SEMINARA. Annemie VAN DE CASTEELE.

La présidente,

Wat de emissiehandel in België betreft, kan deze slechts mogelijk zijn na overleg tussen de verschillende regeringen.

Tot slot geeft de minister een woordje uitleg bij de klimaatfondsen. De federale overheid heeft zich geëngageerd om een surplus te voorzien voor de verschillende gewesten en dat te dekken door een eventuele aankoop van emissierechten. Bijgevolg moet de federale overheid zich tevens garant stellen voor het beschikbaar stellen van de middelen om deze emissierechten aan te kopen. Het betalen van de fondsen en de mogelijkheid om geld te blokkeren is een essentiële garantie om geen bijkomende inspanningen te vragen aan de gewesten. Op dit ogenblik zijn van de 100 miljoen euro die beschikbaar waren, 60 miljoen euro vastgelegd voor de aankoop van emissierechten. Naderhand zal beslist worden waaraan de overige 40 miljoen euro uitgegeven worden.

IV. STEMMINGEN

Het wetsontwerp nr. 3-2411 wordt eenparig goedgekeurd door de 10 aanwezige leden.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het uitbrengen van een mondeling verslag aan de plenaire vergadering.

De rapporteur,

Franco SEMINARA. Annemie VAN DE CASTEELE.

De voorzitter,