

**KONINKRIJK BELGIE****ROYAUME DE BELGIQUE**


---

**Federale Overheidsdienst Financiën**


---



---

**Service public fédéral Finances**


---

**Voorontwerp van bijzondere wet tot  
opheffing van het artikel 65quater van de  
bijzondere wet van 16 januari 1989  
betreffende de financiering van de  
Gemeenschappen en de Gewesten**

**Avant-projet de loi spéciale abrogeant  
l'article 65quater de la loi spéciale du 16  
janvier 1989 relative au financement des  
Communautés et des Régions**

**FILIP, Koning der Belgen,**

**PHILIPPE, Roi des Belges,**

*Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,  
Onze Groet.*

*A tous, présents et à venir,  
Salut.*

Op de voordracht van de Eerste Minister, de  
Minister van Financiën, de Minister van  
Justitie en Noordzee, de Minister van  
Klimaat, Leefmilieu, Duurzame ontwikkeling  
en Green deal en de Staatssecretaris voor  
Begroting,

Sur la proposition du Premier Ministre, du  
Ministre des Finances, du Ministre de la  
Justice et de la Mer du Nord, de la Ministre  
du Climat, de l'Environnement, du  
Développement durable et du Green deal  
et de la Secrétaire d'Etat au Budget,

**HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN  
WIJ:**

**NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :**

De Eerste Minister, de Minister van Financiën,  
de Minister van Justitie en Noordzee, de  
minister van Klimaat, Leefmilieu, Duurzame  
ontwikkeling en Green Deal en de  
Staatssecretaris voor Begroting zijn ermee  
belast het ontwerp van wet, waarvan de tekst  
hierna volgt, in Onze naam bij de Kamer van  
Volksvertegenwoordigers in te dienen:

Le Premier Ministre, le Ministre des  
Finances, le Ministre de la Justice et de la  
Mer du Nord, la ministre du Climat, de  
l'Environnement, du Développement  
durable et du Green Deal et la Secrétaire  
d'Etat au Budget sont chargés de  
présenter, en Notre nom, à la Chambre des  
Représentants le projet de loi dont la teneur  
suit :

## **Titel 1 – Algemene Bepaling**

**Artikel 1.** Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

## **Titre 1<sup>er</sup> – Disposition générale**

**Article 1<sup>er</sup>.** La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

## **Titel 2 – Wijzigingen aan de bijzondere wet van 16 januari 1989**

**Art. 2.** Artikel 65quater van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, wordt opgeheven.

## **Titre 2 – Modifications relatives à la loi spéciale du 16 janvier 1989**

**Art. 2.** L'article 65quater de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, est abrogé.

**Art. 3.** De bijlage van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, wordt opgeheven.

**Art. 3.** L'annexe de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, est abrogé.

## **Titel 3 – Opheffing van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme**

**Art. 4.** De wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme wordt opgeheven.

## **Titre 3 – Abrogation de la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat**

**Art. 4.** La loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat est abrogée.

VAN KONINGSWEGE :

PAR LE ROI :

De Eerste Minister,

De Eerste Minister,

**Alexander DE CROO**

Vice-eersteminister en minister van  
Financiën,

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des  
Finances,



**Vincent VAN PETEGHEM**

De Minister van Justitie en Noordzee,

Le Ministre de la Justice et de la Mer du  
Nord,

**Vincent VAN QUICKENBORNE**

De Minister van Klimaat, Leefmilieu,  
Duurzame Ontwikkeling en Green Deal,

La Ministre du Climat, de l'Environnement,  
du Développement durable et du Green  
Deal,

**Zakia KHATTABI**

De Staatssecretaris voor Begroting,

La Secrétaire d'Etat au Budget,

**Alexia BERTRAND**

## **KONINKRIJK BELGIE**

**Voorontwerp van bijzondere wet tot opheffing van het artikel 65quater van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemene toelichting**

Bij de zesde staatshervorming werd in het kader van een nationale klimaatstrategie die past in de internationale en Europese doelstellingen inzake klimaatbeleid, een klimaatresponsabiliseringsmechanisme ingesteld. Dat mechanisme was erop gericht om, volgens de termijnen van de parlementaire werkzaamheden, de gewesten te stimuleren om de toegewezen doelstellingen inzake het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sectoren, te respecteren.

De responsabilisering verliep concreet via een referentietraject bepaald voor de periode 2015 tot 2030, omgezet in een jaarlijkse doelstelling per gewest. Een gewest ontvangt een bonus of stort een malus naargelang de jaarlijkse doelstelling al dan niet bereikt wordt. Die bonus zou worden gefinancierd uit de veilinginkomsten van de broeikasgasemissierechten die de federale staat ontvangt, terwijl de malus zou worden afgehouden van de middelen die worden toegekend aan de betrokken gewesten en bedoeld in titel IV, hoofdstuk II, afdeling 4 van de bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Dit stimulerende bonus-malusmechanisme beoogt de gewesten ertoe aan te zetten positieve acties te ondernemen voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in de bouwsector.

## **ROYAUME DE BELGIQUE**

**Avant-projet de loi spéciale abrogeant l'article 65quater de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions**

### **EXPOSÉ DES MOTIFS**

#### **Considérations générales**

Lors de la 6e réforme de l'Etat, il a été introduit un mécanisme de responsabilisation climat dans le cadre d'une stratégie climatique nationale s'inscrivant dans les objectifs internationaux et européens en matière de politique climatique. Ce mécanisme visait, selon les termes des travaux parlementaires, à stimuler les régions à respecter les objectifs assignés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiels et tertiaires.

En substance, la responsabilisation s'opérait autour d'une trajectoire de référence établie pour la période 2015 à 2030, décliné en objectif annuel pour chaque région. Une région reçoit un bonus ou verse un malus selon qu'elle aura atteint ou non l'objectif de l'année concernée. Le financement des bonus proviendra de la part des recettes de la mises aux enchères des quotas de GES revenant à l'État fédéral, tandis que les malus sont déduits des moyens attribués aux régions concernées et visées au titre IV, chapitre II, section 4 de la loi spéciale de financement des Communauté et des Régions. Ce mécanisme incitatif de bonus/malus vise à encourager les régions à prendre des actions positives pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des bâtiments.

Artikel 65quater van de bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten bevatte de principes waarop de invoering van dit mechanisme is gebaseerd: definiëren van een meerjaarlijks traject, jaarlijks vaststellen van het positieve of negatieve verschil van de door elk gewest gerapporteerde uitstoot ten opzichte van dat traject, en, naargelang het geval, de betaling van een bedrag aan het gewest van een som afkomstig uit het federaal deel in de opbrengsten uit het veilen van emissierechten in de loop van het begrotingsjaar waarin het verschil zich voordeed of het in mindering brengen van de door de bijzondere wet aan het gewest toegekende middelen, begrensd tot een percentage van het deel van diezelfde opbrengsten voor hetzelfde jaar bestemd voor het betrokken gewest. Daarnaast voorzag de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme in de invoering van het verlenen van de machtiging door de bijzondere wetgever, m.b.t. tot onder meer het bepalen van de goedkeuringsprocedure van de doelstellingen en de aanvullende nadere regels van de jaarlijkse evaluatie ervan, evenals de berekeningsregels van de bedragen en de voorafname en overdracht ervan.

Zodra dit klimaatresponsabiliseringsmechanisme werd aangenomen en nog vóór het eerste uitvoeringsjaar, werden talrijke juridische problemen aangebracht door de deskundigen die instonden voor de uitvoering ervan. Dit mechanisme bevat veel juridische en technische onduidelijkheden, met name wat de chronologie betreft, waardoor de toepassing ervan ingewikkeld en aanvechtbaar is.

Van bij de aanvang, moest er een studie worden uitgevoerd door het Federaal Planbureau en de bevoegde gewestelijke overheden om te garanderen dat een geharmoniseerde methodologie zou worden toegepast op nationale schaal en om voor coherentie te zorgen tussen de trajecten en de realisatie van de

L'article 65quater de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions contenait les principes sur lesquels repose la mise en œuvre de ce mécanisme: définition d'une trajectoire pluriannuelle, établissement annuel de l'écart positif ou négatif des émissions rapportées pour chaque région par rapport à cette trajectoire, et, selon le cas, versement d'un montant à la région prélevé sur le montant provenant de la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des droits d'émission de l'année budgétaire au cours l'écart s'est produit ou déduction d'un montant des moyens attribués par la loi spéciale à la région, montant plafonné à un pourcentage de la part de ces mêmes recettes du même année revenant à la région concernée. Tandis que la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat visait à mettre en œuvre l'habilitation donnée par le législateur spécial, concernant notamment la détermination de la procédure d'adoption des objectifs et des modalités complémentaires et leur évaluation annuelle, ainsi que le calcul des montants à prélever et à transférer.

Dès l'adoption de ce mécanisme de responsabilisation climat et avant la première année d'exécution, de nombreuses difficultés juridiques ont été soulevées par les experts en charge de sa mise en œuvre. Ce mécanisme comprend de nombreuses imprécisions juridiques et techniques, notamment au niveau de la chronologie, qui ont rendu son application complexe et sujette à contestation.

Dès le départ, une étude devait être réalisée par le Bureau fédéral du Plan et les services régionaux compétents pour garantir l'application d'une méthodologie harmonisée à l'échelle nationale ainsi qu'à assurer la cohérence entre les trajectoires et les réalisation des objectifs de réduction des émissions de la

Belgische doelstellingen op het vlak van emissiereductie naar aanleiding van de Europese wetgeving en het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en zijn protocollen. Volgens de wet had die studie klaar moeten zijn en voorgesteld worden zes maanden vóór de vastlegging van de trajecten (1 juli 2014), dus tegen 1 januari 2014, zijnde de datum van inwerkingtreding van de wet.

Aangezien deze studie nooit werd uitgevoerd, heeft ze geen heldere methodologie en strikte definities opgeleverd.

Daarnaast is er voor de vaststelling van de definitieve verschillen tussen de reële uitstoot en de trajecten, een tijdspanne van twee jaar tussen het moment waarop de definitieve emissie-inventaris bekend is en het jaar waarop die betrekking heeft en niet een jaar zoals aangegeven in de tekst.

Andere juridische struikelblokken waarbij er uiteenlopende standpunten opdoken, zijn de periodiciteit van de jaarlijkse trajecten of de mogelijkheid om die trajecten aan te passen.

Bovendien waren de standaardtrajecten die in het klimaatresponsabiliseringsmechanisme waren opgenomen niet meer in overeenstemming met de nieuwe doelstellingen die aan België waren toegewezen en verdween het stimulerende aspect waarop het responsabiliseringsmechanisme was gebaseerd. Aangezien de juridische problemen niet tijdig konden worden opgelost, was het niet mogelijk dit mechanisme en de bijbehorende trajecten te herzien.

Al deze elementen werden meermaals besproken binnen de Nationale Klimaatcommissie, zoals voorzien in de bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten, in een poging om tot een eenvormige en homogene visie op de

Belgique à la suite de la législation européenne et à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et ses protocoles. Cette étude, selon la loi, devait être réalisée et présentée 6 mois avant la fixation des trajectoires (le 1er juillet 2014), donc pour le 1er janvier 2014, soit avant l'entrée en vigueur de la loi.

Cette étude n'ayant par conséquent jamais été réalisée, elle n'a pu permettre de définir une méthodologie claire et des définitions strictes.

Ensuite, au niveau de l'établissement des écarts définitifs entre les émissions réelles et les trajectoires, il existe un délai de deux ans entre le moment où l'inventaire d'émission définitif est connu et l'année à laquelle il se rapporte et non d'un an comme indiqué dans le texte.

Parmi les autres écueils juridiques sur lesquels les divergences de vue se sont manifestées, on retrouve la périodicité des trajectoires annuelles ou encore la possibilité d'adaptation de ces trajectoires.

De plus, les trajectoires intégrées par défaut dans le mécanisme de responsabilisation climat n'étaient plus en adéquation avec les nouveaux objectifs attribuées à la Belgique et le côté incitatif sur lequel reposait le mécanisme de responsabilisation a disparu. Les difficultés juridiques n'ayant pu être résolues à temps, il n'a pas été possible de procéder à la révision de ce mécanisme et des trajectoires attachées à celui-ci.

Tous ces éléments ont fait l'objet de plusieurs discussions au sein de la Commission Nationale Climat, comme prévu par la loi spéciale de financement des Communauté et des Régions, pour tenter d'arriver à une vision uniforme et homogène de l'application de ce

toepassing van dit mechanisme te komen. De wet voorzag echter in de mogelijkheid om hiervan af te wijken, maar gezien de methodologische problemen werd deze optie nooit toegepast.

Gelet op al deze technische en juridische obstakels is het sinds 2016 onmogelijk om dit mechanisme uit te voeren in overeenstemming met de voorwaarden vermeld in het artikel 65quater van de bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten, maar ook in de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme.

Om al deze redenen geniet het, met het oog op de rechtszekerheid en het vrijmaken van oude en nieuwe opbrengsten uit de veiling van emissierechten voor de federale overheid, de voorkeur dit mechanisme op te heffen. Het federale deel van die opbrengsten is sinds 2013 geblokkeerd in het fonds bestemd voor het responsabiliseringsmechanisme en kon niet worden aangewend. Op deze manier kunnen deze middelen nu worden ingezet om te blijven investeren in beleid ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en andere maatregelen om de Belgische en Europese klimaatdoelstellingen te bereiken.

mécanisme. La loi prévoyait cependant qu'il pouvait être passé outre, mais vu les difficultés méthodologiques existantes, cette option n'a jamais été mise en œuvre.

Vu tous ces obstacles techniques et juridiques, il n'a pas été possible de mettre en œuvre ce mécanisme depuis 2016 conformément aux termes repris dans l'article 65quater de la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions, mais également dans la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat.

Pour toutes ces raisons, pour assurer la sécurité juridique et la libération des anciennes et des nouvelles recettes issues de la mise aux enchères des droits d'émission pour l'autorité fédérale, il est préférable de procéder à l'abrogation de ce mécanisme. La part fédérale de ces revenus est bloquée dans le fonds destiné au mécanisme de responsabilisation depuis 2013 et n'a pu être mobilisé. Ces moyens pourront ainsi maintenant permettre de continuer à investir dans des politiques destinées à réduire leur émissions de gaz à effet de serre et autres mesures permettant d'atteindre les objectifs climatiques belges et européens.

## **Artikelgewijze bespreking**

## **Discussion des articles**

### **Titel 1 – Algemene Bepaling**

### **Titre 1<sup>er</sup> – Disposition Générale**

#### **Artikel 1**

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

Overeenkomstig artikel 83 van de Grondwet, bepaalt dit artikel dat de wet een door artikel 77 van de Grondwet beoogde aangelegenheid regelt.

Conformément à l'article 83 de la Constitution, le présent article précise que cette loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

**Titel 2 – Wijzigingen aan de bijzondere wet van 16 januari 1989**

**Artikelen 2 en 3**

Om de redenen aangehaald hiervoor in de algemene toelichting, heffen artikelen 3 en 4 van dit ontwerp, respectievelijk artikel 65quater en de bijlage op van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

**Titre 2 – Modifications relatives à la loi spéciale du 16 janvier 1989**

**Articles 2 et 3**

Pour les raisons précitées dans les considérations générales, les articles 3 et 4 du présent projet abrogent respectivement l'article 65quater et l'annexe de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

**Titel 3 – Opheffing van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme**

**Artikel 4**

Aangezien, door de opheffing van artikel 65quater in de bijzondere wet van 16 januari 1989, er niet langer een rechtsgrond bestaat voor de wet van 6 januari 2015 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme, wordt deze wet eveneens opgeheven door artikel 4 van dit ontwerp.

**Titre 3 – Abrogation de la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat**

**Article 4**

Étant donné qu'avec l'abrogation de l'article 65quater dans la loi spéciale du 16 janvier 1989, il n'y a plus de base légale pour la loi du 6 janvier 2015 relative au mécanisme de responsabilisation climat, l'article 4 du présent projet l'abroge également.

VAN KONINGSWEGE :

De Eerste Minister,

PAR LE ROI :

De Eerste Minister,

**Alexander DE CROO**

De Minister van Financiën, belast met de  
Coördinatie van de fraudebestrijding,

Le Ministre des Finances, chargé de la  
Coordination de la lutte contre la fraude,



**Vincent VAN PETEGHEM**

De Minister van Justitie en Noordzee,

Le Ministre de la Justice et de la Mer du  
Nord,

**Vincent VAN QUICKENBORNE**

De Minister van Klimaat, Leefmilieu,  
Duurzame Ontwikkeling en Green Deal,

La Ministre du Climat, de l'Environnement,  
du Développement durable et du Green  
Deal,

**Zakia KHATTABI**

De Staatssecretaris voor Begroting,

La Secrétaire d'Etat au Budget,

**Alexia BERTRAND**