

Chambre des représentants

Kamer van volksvertegenwoordigers

Question Parlementaire

Parlementaire Vraag

Document : 55 0000201900111

Session / zitting :

00002019 (SE)

00002019 (BZ)

Dépôt / Geregistreerd : 23/07/2019

Auteur : JADIN Katrin

Départements interrogés Bevraagde departementen	N° de question Vraagnummer	Fin délai Einde termijn
8 M. Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling M. Énergie, Environnement et Développement durable	8	30/09/2019

### **Les systèmes de compensation des émissions CO2 par les compagnies aériennes.**

Dans un article du journal Le Soir, il est indiqué que peu de voyageurs sont au courant qu'il est possible de compenser les émissions CO2 émises par leurs vols. Ces compensations se font par une contribution volontaire à des projets qui visent à réduire les émissions CO2 dans le monde. Elles ne coutent que quelques euros et sont calculées en fonction des vols et du type de classe.

Or, sur les sites des compagnies aériennes, cette option personnelle est peu mise en avant, tant sur la page principale qu'au niveau du processus de paiement. Seuls environ 1.500 voyageurs ont contribué à ces compensations alors que plus de 30 millions de personnes ont utilisé l'avion comme moyen de transport.

Compte tenu du nombre record de personnes qui ont fréquenté les aéroports belges lors de l'année 2018, la possibilité d'obtenir des compensations pour réduire l'empreinte carbone pourrait s'avérer plus qu'intéressante.

1. En quoi consiste réellement ce principe de compensation? Quels sont ses effets et ses bienfaits? Comment est réinvesti l'argent versé par les compensateurs?
2. Des solutions sont-elles envisagées pour augmenter le principe de compensation? Est-il possible de contraindre les compagnies aériennes de mettre en avant la possibilité de compenser ces vols? Des campagnes de sensibilisation pourraient-elles être envisagées?

## LA MINISTRE DE L'ENERGIE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Réponse à la question parlementaire n° 8 du 23/07/2019 posée par madame Jadin

Le mécanisme de compensation offre aux personnes qui achètent un billet d'avion la possibilité – sur base volontaire – de compenser les émissions générées par leur vol, via l'achat de ce que l'on appelle des crédits d'émission. Les crédits d'émission reflètent des réductions d'émissions générés par un investissement délibéré dans un projet, dans le but de créditer cette réduction d'émissions et de revendre celui-ci par la suite. La théorie sous-jacente à un tel mécanisme est que les émissions liées au fait de prendre l'avion peuvent être compensées par des réductions d'émissions générées par ailleurs. Dans la pratique, il n'existe cependant aucune garantie que ces émissions soient effectivement compensées par une véritable réduction additionnelle d'émissions.

Dans un rapport du GIEC publié récemment à propos d'un réchauffement de 1,5°C, il est clairement déclaré que les émissions nettes de gaz à effet de serre doivent être ramenées à zéro d'ici 2050 pour limiter l'élévation de température à 1,5°C. Ceci signifie que les objectifs actuels du secteur aérien (qui sont de stabiliser les émissions au niveau de 2020 via la compensation des émissions supplémentaires, après 2020, au moyen de crédits d'émission) ne sont pas compatibles à terme avec l'objectif de température de l'Accord de Paris et qu'il faut viser une réduction significative des émissions au sein du secteur lui-même. De même, le "Committee on Climate Change" au R.-U. a émis au début de cette année la recommandation de ramener les émissions du secteur aérien britannique d'ici 2050 au niveau de 2005. L'utilisation de crédits d'émission pour compenser les émissions ne peut, en ce sens, qu'être une mesure transitoire sur la voie de réductions d'émissions plus ambitieuses au sein du secteur lui-même.

L'origine de la croissance toujours plus forte du secteur aérien – avec l'augmentation des émissions qui y est liée – est à rechercher en partie dans la vaste offre de billets bon marché. Ces billets à bas prix sont la conséquence de deux imperfections dans le fonctionnement du marché :

- Les coûts externes de l'industrie aéronautique (pollution atmosphérique, changement climatique, etc.) ne sont pas répercutés dans le prix des billets ;
- Contrairement à d'autres moyens de transport plus respectueux du climat, le secteur aérien est exonéré de toutes sortes de taxes, ce qui induit une distorsion de concurrence :
  - Actuellement, il ne faut pas payer de TVA sur les billets d'avion, alors que c'est le cas pour les billets de train.
  - Le kérosène utilisé par les avions est exonéré de taxes et d'accises, contrairement aux carburants des véhicules automobiles ou à l'électricité/au carburant utilisé par les trains.

Une prise en charge efficace de l'impact climatique du secteur aérien ne sera possible que si nous parvenons à éliminer ces distorsions du marché, afin de créer (au minimum) un terrain de jeu égal ("*level playing field*") pour les différentes formes de transport.

Le problème du marché volontaire pour l'achat de crédits d'émission est qu'il n'existe pas de règles communes garantissant l'additionnalité des réductions d'émissions. Il est donc difficile d'établir quelle réduction d'émissions a été réalisée par un projet, et si cela s'est produit grâce au financement issu de la vente de crédits (principe d'additionnalité). En outre, aucun contrôle n'est exercé sur d'autres aspects de ces projets (non liés au CO<sub>2</sub>), comme le respect des droits humains et d'autres principes de droit international, la biodiversité, l'implication de parties prenantes locales, les objectifs de développement durable, etc. En d'autres termes, de grandes différences de qualité existent entre les différents crédits disponibles sur le marché volontaire. Certes, il se trouve des instances qui délivrent des certificats de qualité à l'issue d'un processus de contrôle étendu (p. ex. *The Gold Standard*), mais la mise en œuvre de ce processus a pour effet que ces crédits sont plus chers que les autres. Les compagnies aériennes qui proposent des crédits sont souvent peu transparentes sur le type de crédits qu'elles offrent à leurs clients et la plupart du temps – vu le surcoût – elles n'investissent pas dans les crédits les plus durables. C'est pourquoi la valeur ajoutée du système actuel est plutôt à rechercher dans la sensibilisation de la population à l'impact de leurs déplacements sur les émissions de CO<sub>2</sub> et le changement climatique, avec l'objectif de changer les comportements des gens dans leurs choix de déplacements. Néanmoins, notre devoir est d'essayer que les crédits aient pour résultat une réelle réduction d'émissions sur le terrain, de déterminer quels types de crédits les compagnies aériennes doivent acheter et de mettre en place un système pour le suivi ("la vérification") de ces achats. En sachant qu'à terme, nous devons développer et mettre en œuvre des technologies à faible émission de carbone au sein du secteur aérien lui-même.

Les crédits sont en général achetés auprès d'entreprises spécialisées. Ceci implique qu'une partie (significative) de la somme payée par le consommateur pour la compensation des émissions de son vol est versée à des acteurs intermédiaires. Je partage votre avis qu'il serait utile de pouvoir contrôler de quelle manière les compagnies aériennes réinvestissent cet argent : le montant est-il intégralement reversé pour l'achat de crédits ? Quel type de crédits achète-t-on ? À quelles normes de qualité ces crédits répondent-ils ? Ce que nous savons est qu'une majorité de crédits sont générés par le secteur de la sylviculture. Mais cet élément en soi rend encore plus complexe la vérification de l'additionnalité d'une réduction (nette) des émissions. En outre, un risque existe de créer des incitants pervers, comme le fait d'abattre des parcelles de forêts ou détruire d'autres zones naturelles de grande valeur pour ensuite (re-)boiser ces lots de terres et vendre l'absorption de carbone de ces jeunes arbres en tant que crédit d'émission.

L'achat de crédits d'émission pour compenser un voyage en avion s'effectue pour l'instant de façon tout à fait volontaire, sans règles. Au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), il a cependant été décidé en 2016 d'adopter le "*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*" (CORSIA) qui oblige les opérateurs aériens à acheter des crédits carbone pour compenser, à partir de 2021, l'augmentation de leurs émissions de CO<sub>2</sub> et maintenir de la sorte leurs émissions au niveau de 2020 ("*Carbon Neutral Growth 2020*"). La phase pilote (de 2021 à 2023 inclus) et la première phase (de 2024 à 2026 inclus) de ce mécanisme ne s'appliqueront toutefois qu'aux opérateurs aériens dont l'autorité nationale participe au mécanisme à titre volontaire. Ce n'est que lors de la deuxième phase (de 2027 à 2035 inclus) que le système sera obligatoire pour tous les pays, à l'exception de ceux où le secteur aérien est fort peu développé, les pays les moins avancés, les petits états insulaires et les pays en développement enclavés. Puisque les émissions des pays exemptés ne seront pas compensées par un effort supplémentaire des autres pays, le CORSIA ne compensera que 80% de la croissance des émissions mondiales de l'aviation. Les règles de mise en œuvre du CORSIA ont été

développées au cours des trois dernières années au sein du conseil de l'OACI et de certains de ses groupes de travail. Il s'agit notamment des critères pour les crédits carbone ("*Emission Unit Criteria*") et de la mise en place de l'organe chargé de l'application de ces règles ("*Technical Advisory Body*" – TAB). Aucun accord n'a toutefois pu être trouvé jusqu'à présent quant à l'ancienneté maximale ("*vintage*") des projets et crédits éligibles. L'absence d'une règle à cet égard peut véritablement compromettre l'intégrité environnementale du système. Il en va de même pour la rigueur avec laquelle le "Emission Unit Criteria" sera appliqué aux programmes de réduction d'émissions, ainsi que la manière dont les crédits d'émissions utilisés par les compagnies aériennes seront inscrits dans la comptabilisation des émissions des pays dans le contexte de la CCNUCC.

Lorsque la totalité du package de mise en œuvre du CORSIA aura été finalisée – après la 40<sup>ème</sup> assemblée générale de l'OACI (24 septembre – 4 octobre 2019), la Commission européenne en fera une analyse et émettra une proposition pour la mise en œuvre du CORSIA. L'intégrité environnementale du CORSIA doit faire partie intégrante de cette analyse.

La mise en œuvre de CORSIA au niveau de l'Union européenne pourrait se dérouler via le système EU-ETS. A cet égard il conviendra d'éviter que ne soit décidé, lors de la 40<sup>ème</sup> assemblée générale de l'OACI, que CORSIA deviendra le mécanisme de marché unique et exclusif pour l'aviation internationale.

Pour les opérateurs aériens belges et européens, la participation au CORSIA sera obligatoire dès 2021. Son coût sera fort probablement répercuté dans le prix du billet d'avion. Toutefois, puisque le CORSIA ne permettra de compenser que les émissions qui excèdent le niveau de 2020, une grande partie des émissions ne sera pas couverte par des crédits d'émission. On pourrait encourager les passagers à compenser complémentaiement, à titre volontaire, cette partie restante et/ou obliger les compagnies aériennes à proposer cela automatiquement à leurs clients.

Je suis cependant plutôt partisane que la Belgique plaide en faveur d'un relèvement de l'ambition dans le cadre du CORSIA ou du système EU ETS, avec pour effet d'exiger de compenser une plus grande partie des émissions.

Une mesure qui pourrait être adoptée au niveau belge est l'instauration d'une taxe kérosène ou taxe avion. Les Pays-Bas ont récemment lancé une mesure de ce genre, et des taxes similaires existent déjà en Allemagne, en France, en Italie, en Suède, au Royaume-Uni, en Autriche et en Norvège. Les Pays-Bas essaient en ce moment d'initier une approche européenne et ont organisé à cet effet une grande conférence fin juin. La Belgique a inscrit cette question à l'ordre du jour du Conseil européen Environnement du 5 mars, et a reçu le soutien de la plupart des pays limitrophes. Le Luxembourg tente également de lancer ce débat au niveau européen. En outre, la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a annoncé que les efforts climatiques du secteur aérien devaient être renforcés.

Les recettes issues de mesures de ce genre pourraient être affectées à des mesures de compensation sociale, au développement de technologies à faible émission de carbone pour le secteur aérien et/ou à des investissements dans des moyens de transport alternatifs plus durables.

Il est assurément utile, voire indispensable, de sensibiliser la population à l'impact des différents moyens de transport sur les émissions de CO<sub>2</sub>, d'inciter les citoyens à utiliser d'autres moyens de transport plus respectueux du climat (le train, éventuellement combiné à la voiture ou au vélo) ou à réduire et limiter les déplacements (prévention). La prise de conscience de l'impact de nos déplacements, et en particulier des déplacements en avion, est actuellement encore insuffisante au sein de la population. Une campagne de sensibilisation peut s'avérer utile à cet

égard, notamment dans le contexte des différentes manifestations pour le climat et de l'attention accordée en ce moment au climat dans la société.

## DE MINISTER VAN ENERGIE, LEEFMILIEU EN DUURZAME ONTWIKKELING

Antwoord op parlementaire vraag nr. 8 van 23/07/2019 gesteld door mevrouw Jadin

NL

Via een compensatiemechanisme krijgen mensen die een vliegtuigticket kopen de kans om – op vrijwillige basis – de uitstoot die gepaard gaat met de door hen geboekte vlucht, te compenseren via de aankoop van zgn. emissiekredieten. Emissiekredieten zijn bewijzen van een uitstootvermindering die bekomen werd via een doelbewuste investering in een project, met als doel deze uitstootvermindering te registreren onder de vorm van een krediet en deze nadien ook door te verkopen. De theorie achter zo'n mechanisme is dat de uitstoot die gepaard gaat met het nemen van het vliegtuig gecompenseerd kan worden met emissieverminderingen elders. In de praktijk is er vaak geen absolute garantie dat de uitstoot daadwerkelijk gecompenseerd wordt door een echte en additionele uitstootvermindering. In het recent gepubliceerde IPCC-rapport over een opwarming van 1,5°C wordt duidelijk aangegeven dat de netto uitstoot van broeikasgassen naar 0 moet worden herleid tegen 2050 om de temperatuursstijging te beperken tot 1,5°C . Dit betekent dat de huidige doelstellingen van de luchtvaartsector om de uitstoot te stabiliseren op het niveau van 2020 door de bijkomende uitstoot post-2020 te compenseren d.m.v. emissiekredieten op termijn niet in lijn zijn met de temperatuurdoelstelling van de Overeenkomst van Parijs en dat er ook moet gestreefd worden naar significante uitstootvermindering binnen de sector zelf. Ook het "Committee on Climate Change" in het VK heeft begin dit jaar de aanbeveling gedaan om de Britse luchtvaartemissies tegen 2050 terug te brengen naar het niveau van 2005. Het gebruik van emissiekredieten om de uitstoot te compenseren kan in die zin enkel een overgangsmaatregel zijn naar meer ambitieuze emissiereducties binnen de sector zelf. De oorzaak voor de toenemende groei van de luchtvaartsector – en de daarmee gepaard gaande toename in de uitstoot – kan gedeeltelijk gezocht worden in het ruime aanbod aan goedkope tickets. Deze lage ticketprijzen zijn het gevolg van twee onvolkomenheden in de marktwerking:

- De externe kosten van de luchtvaartindustrie (luchtvervuiling, klimaatverandering, etc.) worden niet mee verrekend in de ticketprijzen;
- In tegenstelling tot andere, meer klimaatvriendelijke vervoersmiddelen, is de luchtvaartsector vrijgesteld van verschillende soorten heffingen, wat tot een concurrentievervalsing leidt:
  - Momenteel moet er geen BTW betaald worden op een vliegtuigtickets, terwijl dat voor treintickets wel zo is.
  - De kerosine die getankt wordt voor vliegtuigen is vrijgesteld van heffingen en accijnzen, dit i.t.t. de brandstof voor auto's of de elektriciteit/brandstof voor treinen.

Een kostenefficiënte aanpak van de klimaatimpact van de luchtvaartsector zal alleen mogelijk zijn als we deze marktverstoringen kunnen wegwerken, ten einde (minimaal) een zgn. 'level playing field' te creëren voor de verschillende transportvormen.

Het probleem bij veel van de vrijwillige projecten die emissiekredieten produceren is dat er geen gemeenschappelijke regels zijn die de additionaliteit van de emissiereducties garanderen en het dus moeilijk is om vast te stellen welke emissiereductie een project heeft gerealiseerd en of dit is gebeurd door de financiering vanuit de verkoop van kredieten (het additionaliteitsprincipe). Bovendien is er geen controle op andere (niet CO<sub>2</sub>-gerelateerde) aspecten van deze projecten, zoals het respect voor de mensenrechten en andere internationale rechtsbeginselen, de biodiversiteit, de betrokkenheid van lokale stakeholders, de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen, etc.

Er bestaan m.a.w. grote kwaliteitsverschillen tussen de verschillende beschikbare kredieten op de markt. Weliswaar zijn er instanties die na een uitgebreid controleproces kwaliteitscertificaten uitreiken (bijv. The Gold Standard), maar het doorlopen van dit proces zorgt ervoor dat deze kredieten duurder zijn dan de andere. De luchtvaartbedrijven die de kredieten aanbieden zijn vaak niet transparant inzake het type kredieten ze hun klanten aanbieden en investeren – gezien de meerkost – meestal niet in het meest duurzame type. Daarom is de toegevoegde waarde van het huidige systeem eerder te zoeken in de sensibilisatie van de bevolking over de impact van verplaatsingen op de CO<sub>2</sub>-uitstoot en de klimaatverandering, uliem gericht op een wijziging in het verplaatsingsgedrag van mensen.

Niettemin moeten we ervoor proberen te zorgen dat kredieten een reële emissiereductie betekenen en vastleggen welk type kredieten de luchtvaartmaatschappijen moeten kopen en een systeem opzetten voor de opvolging ('verificatie') van deze aankopen. Op termijn moeten we binnen de luchtvaartsector zelf lage koolstof technologieën ontwikkelen en implementeren.

De kredieten worden over het algemeen aangekocht bij gespecialiseerde bedrijven. Dit impliceert dat een (significant) deel van het geld dat de consument betaalt voor de compensatie van de uitstoot van zijn vlucht wordt betaald aan tussenpersonen. Ik ben het met u eens dat het nuttig zou zijn om te kunnen controleren op welke manier de luchtvaartbedrijven dit geld herinvesteren: wordt het bedrag integraal doorgestort voor de aankoop van kredieten? Welk type kredieten wordt gekocht? Aan welke kwaliteitsstandaarden voldoen deze kredieten? Wat we weten is dat de meeste afkomstig uit projecten in de bosbouwsector. Maar dat gegeven op zich maakt het nog ingewikkelder om de additionaliteit van een (netto-)emissiereductie na te gaan. Bovendien is er een risico op een perverse stimulans om stukken bos te kappen of ander waardevol natuurgebied te vernietigen, om deze stukken land daarna te gaan (her)beplanten en de koolstofabsorptie van deze jonge bomen als emissiekrediet te verkopen.

De aankoop van emissiekredieten ter compensatie van een vliegtuigtrip gebeurt momenteel op volledig vrijwillige basis, zonder regels. Binnen de International Civil Aviation Organisation (ICAO) werd in 2016 echter beslist tot de aanneming van de Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) dat luchtvaartoperatoren verplicht om koolstofkredieten aan te kopen om vanaf 2021 de verdere stijging van hun CO<sub>2</sub>-uitstoot te compenseren en op die manier de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de luchtvaartsector op het niveau van 2020 te houden ('Carbon Neutral Growth 2020'). De pilootfase (2021 t.e.m. 2023) en eerste fase (2024 t.e.m. 2026) van dit mechanisme zal evenwel enkel van toepassing zijn op luchtvaartoperatoren wiens nationale overheid vrijwillig deelneemt. Pas in de tweede fase (2027 t.e.m. 2035) wordt dit verplicht voor alle landen, met uitzondering van die landen waar de luchtvaartsector amper ontwikkeld is, de minst ontwikkelde landen, kleine eilandstaten en door land ingesloten ontwikkelingslanden. Aangezien de emissies van de vrijgestelde landen niet zullen gecompenseerd worden door een bijkomende inspanning van de

andere landen, zal de CORSIA slechts 80% van de groei in globale luchtvaartemissies compenseren. De implementatieregels voor de CORSIA werden in de afgelopen 3 jaar uitgewerkt door de ICAO-raad en enkele van haar werkgroepen. Het betreft o.a. de Criteria voor Koolstofkredieten (Emission Unit Criteria) en het oprichten van het orgaan dat deze regels moet toepassen op kandidaat-projecten (Technical Advisory Body – TAB). Er werd tot op heden evenwel geen akkoord gevonden over de maximale ouderdom (vintage) van projecten en kredieten die in aanmerking komen. De afwezigheid van een vintage-regel kan echter de milieu-integriteit van het systeem doen staan of vallen. Hetzelfde geldt voor de manier waarop, en de strengheid waarmee de Emission Unit Criteria worden toegepast op de emissiereductieprogramma's en voor de manier waarop de door luchtvaartmaatschappijen gebruikte emissiereductiekredieten worden ingeschreven in de koolstofboekhouding van landen onder het UNFCCC.

Eens het volledige implementatiepakket van de CORSIA afgerond is – na de 40<sup>ste</sup> algemene vergadering van de ICAO (24 september – 4 oktober 2019) – zal de Europese Commissie hier een analyse van maken en een voorstel lanceren voor de implementatie van de CORSIA. De milieu-integriteit van de CORSIA moet integraal deel uitmaken van deze analyse. De implementatie van de CORSIA zou binnen de EU via het EU ETS kunnen verlopen. Daartoe dient wel vermeden te worden dat tijdens de 40<sup>ste</sup> algemene vergadering van de ICAO beslist wordt dat de CORSIA het enige en exclusieve marktmechanisme voor internationale luchtvaart is.

Voor Belgische en Europese luchtvaartoperatoren zal deelname aan CORSIA verplicht zijn vanaf 2021. De kostprijs hiervan zal hoogstwaarschijnlijk verrekend worden in de ticketprijs. Vermits CORSIA echter enkel betrekking heeft op de emissies hoger dan het niveau in 2020 zal een groot deel van de emissies niet afgedekt zijn door emissiekredieten. Men zou passagiers kunnen aanmoedigen om op vrijwillige basis dit overblijvende deel bijkomend te compenseren en/of luchtvaartmaatschappijen verplichten om dit automatisch aan te bieden aan hun klanten.

Ik ben er echter eerder voorstander van dat België zou pleiten voor het verhogen van de ambitie onder CORSIA of het EU ETS waardoor een groter aandeel van de emissies zou moeten gecompenseerd worden.

Een maatregel die op Belgisch niveau zou kunnen genomen worden, is het invoeren van een kerosine- of vliegtaks. Nederland heeft onlangs een dergelijke maatregel gelanceerd, en gelijkaardige heffingen bestaan reeds in Duitsland, Frankrijk, Italië, Zweden, het VK, Oostenrijk en Noorwegen. Nederland probeert momenteel om een gecoördineerde Europese aanpak te lanceren en heeft daartoe een grote conferentie georganiseerd eind juni. België heeft deze kwestie geagendeerd op de Europese Raad Leefmilieu van 5 maart en kreeg hiervoor steun van de meeste buurlanden. Ook Luxemburg probeert het debat mee op gang te trekken op Europees niveau. Daarenboven heeft de nieuwe commissievoorzitter, Ursula von der Leyen, aangegeven dat de klimaatinspanningen van de luchtvaartsector moeten opgeschroefd worden.

De inkomsten van een dergelijke maatregelen zouden kunnen gebruikt worden voor sociaal corrigerende maatregelen, voor de ontwikkeling van lagekoolstoftechnologieën voor de luchtvaartsector en/of voor investeringen in alternatieve, meer duurzame, vervoersmiddelen.

Het is zeker nuttig, misschien zelfs noodzakelijk, om de bevolking te sensibiliseren over de impact van de verschillende transportmiddelen op de CO<sub>2</sub>-uitstoot, om de burgers aan te sporen andere, meer klimaatvriendelijke vervoersmiddelen te gebruiken (trein, eventueel gecombineerd met de auto of de fiets) of, om de verplaatsingen te verminderen en beperken (preventie). Het bewustzijn over de impact van al onze verplaatsingen, en in het bijzonder van



de verplaatsingen per vliegtuig, is momenteel nog onvoldoende groot onder de bevolking. Een bewustmakingscampagne kan hierbij helpen, in het bijzonder in de context van de verschillende klimaatbetogingen en de huidige maatschappelijke aandacht voor het klimaat

La Ministre,

De Minister,

Marie Christine MARGHEM