

Ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van ... tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Genève op 4 mei 2012

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMENE TOELICHTING

Op 4 mei 2012 werd een akkoord bereikt over de amendering van het Protocol van Göteborg onder het LRTAP-Verdrag. Hierbij werden onder meer nationale emissiereductiedoelstellingen vastgelegd voor het jaar 2020. De reductiedoelstellingen waartoe België zich kon engageren, werden vastgesteld op de vergadering van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL) van 27 april 2012. De ICL besliste eveneens dat de verdeling van de inspanningen over de gewesten zou verzekerd worden middels een samenwerkingsakkoord, dat aan de betrokken regeringen en parlementen zou worden voorgelegd gelijktijdig met de instemmingsinstrumenten voor het Protocol.

Op haar vergadering van 12 november 2015 hechtte de ICL haar goedkeuring aan het ontwerp van samenwerkingsakkoord. Op 6 juli 2016 verklaarde het Overlegcomité zich akkoord met het ontwerp van samenwerkingsakkoord en verzocht het de federale en de gewestelijke overheden de ratificatieprocedure voor het geamendeerde Protocol van Göteborg zo snel mogelijk af te werken. Deze ratificatieprocedure gaat gepaard met de goedkeuring van het voorliggende samenwerkingsakkoord.

De problemen van grensoverschrijdende luchtverontreiniging hebben in 1979 binnen de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE) geleid tot het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (LRTAP). Het Verdrag is afgesloten te Genève op 13 november 1979 en is door België goedgekeurd door de wet van 9 juli 1982. Het Verdrag is op 16 maart 1983 in werking getreden.

De 51 Partijen bij dit Verdrag verplichten zich ertoe om een beleid en strategieën te ontwikkelen voor emissiereductie van pollutanten die grensoverschrijdende luchtverontreiniging veroorzaken en om tevens deel te nemen aan een bewakings- en evaluatieprogramma van het transport van de emissie over lange afstand. De activiteiten van de organen van het Verdrag hebben inmiddels geleid tot acht protocollen, die alle in werking zijn getreden en mede geratificeerd zijn door België. Het meest recente Protocol is het Protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, ondertekend te Göteborg in 1999 en beoogt de reductie van atmosferische emissies van stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxiden (SO₂), vluchtige organische stoffen (VOS) en ammoniak (NH₃) (Protocol van Göteborg). In het Protocol van Göteborg worden voor de betrokken pollutanten nationale emissieplafonds opgelegd en worden installatievoorschriften, (veelal in de vorm van emissiegrenswaarden) en productnormen vastgesteld voor diverse sectoren en activiteiten.

Het Protocol van Göteborg is in werking getreden op 17 mei 2005, nadat het door 16 partijen werd geratificeerd. België ratificeerde het Protocol op 13 september 2007.

Het gemengde karakter van het Protocol van Göteborg werd vastgesteld in de Werkgroep Gemengde Verdragen van 22 september 2000. Het Protocol van Göteborg is een juridisch

bindende overeenkomst. Het gemengde karakter van de amendering werd vastgesteld in de Werkgroep Gemengde Verdragen van 25 februari 2014.

Met de amendering van het Protocol van Göteborg in mei 2012 werden de volgende belangrijke resultaten geboekt:

- de vooruitgang die sinds 1999 geboekt is op het niveau van de Europese Unie (EU) werd geconsolideerd in een internationale overeenkomst (zowel inzake brongerichte maatregelen als inzake de impact op totale emissies);
- verbeterde toegankelijkheid tot het Protocol van Göteborg, in de eerste plaats voor de ex-USSR-republieken, door de opname van voldoende ruime overgangstermijnen. Deze partijen ratificeerden het oorspronkelijke Protocol van Göteborg niet. Door hen van nabij te betrekken bij de onderhandelingen over de amenderingen wordt gehoopt dat zij dat ditmaal wel zullen doen. De deelname van deze landen aan de reductie-inspanningen is belangrijk gelet op het grensoverschrijdende karakter van de emissies.

De amendering werd afgerond tijdens de vergadering van het Uitvoerend Orgaan van het LRTAP-Verdrag van mei 2012 middels de beslissingen 2012/1 en 2012/2. De onderhandelingen over de amendering van dit Protocol waren al enkele jaren aan de gang en hadden enerzijds betrekking op de installatievoorschriften en de productnormen en anderzijds op de emissieplafonds.

De emissiegrenswaarden en productnormen komen grotendeels overeen met de bepalingen uit EU-regelgeving (voornamelijk de RIE-Richtlijn (2010/75/EU) en diverse BREF-documenten (BREF staat voor *Best Reference*, hierin wordt voor elke sector nagegaan wat de BBT zijn)). De emissieplafonds zijn berekend op basis van de verwachte groei in activiteiten en energieverbruik en de evolutie van de emissie onder huidig EU-beleid. De emissieplafonds gelden voor 2020 en zijn lager dan de emissieplafonds die gelden sinds 2010, vastgesteld in de Richtlijn 2001/81/EG van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (NEC-Richtlijn). Dit impliceert dat de emissies in elk gewest verder zullen moeten dalen dan de huidig geldende gewestelijke NEC-emissieplafonds (zoals vastgelegd door de ICL van 16 juni 2000) om tegen 2020 de doelstellingen van het geamendeerde Protocol van Göteborg te realiseren. Bovendien zijn bij de amendering zijn ook emissieplafonds voor PM_{2,5} opgenomen.

Voor de implementatie van de amenderingen aan het Protocol van Göteborg dringt een samenwerkingsakkoord zich op. De doelstellingen die in het Protocol van Göteborg zijn opgenomen en dan specifiek de emissieplafonds, werden immers aangescherpt en vereisen inspanningen van de 3 gewesten én van de federale overheid. Het is dan ook noodzakelijk om de afspraken over de te nemen inspanningen vast te leggen. De inspanningen van de gewesten gaan over het naleven van de emissieplafonds en over emissierapportering, de inspanningen van de federale overheid hebben betrekking op concrete maatregelen.

Vóór de vergadering van het Uitvoerend Orgaan van mei 2012 werden de emissiereducties waartoe België zich wou engageren in het kader van de amendering van het Protocol van Göteborg vastgesteld door de ICL (schriftelijke vergadering van 27 april 2012). Waar in het Protocol van Göteborg uit 1999 absolute emissieplafonds zijn opgenomen die gelden vanaf 2010, is er bij de amendering voor gekozen om procentuele reductiedoelstellingen ten opzichte van het referentiejaar 2005 op te nemen, geldend vanaf 2020. Tabel 1 bevat de in 2012 gerapporteerde emissies voor 2005 en de hieruit afgeleide Belgische emissieplafonds voor 2020. De haalbaarheid van de emissieplafonds werd geëvalueerd door emissieprognoses tot 2020 voor stationaire bronnen uit de drie gewesten en een nationale emissieprognose voor mobiele bronnen (transport) op te tellen en te vergelijken met de emissieplafonds zoals voorgesteld in het geamendeerde Protocol. De prognoses houden rekening met het bestaande en geplande beleid, de aard en de emissies van de betrokken sectoren in elk van de gewesten en het potentieel om in elk van de gewesten de emissies verder te reduceren. Deze prognoses staan eveneens vermeld in tabel 1.

Uit de analyse bleek dat de voorgestelde emissieplafonds voor België haalbaar waren, rekening houdend met het door de gewesten, de federale overheid en de EU gevoerde beleid. Uit tabel 1 blijkt dat zij zelfs iets hoger liggen dan de prognoses voor 2020, zoals beschikbaar tijdens de onderhandelingen. Deze marge is te verantwoorden gelet op de bestaande onzekerheden.

Tabel 1: Emissies, doelstellingen en emissieprognoses voor België

	BE			VG	BHG	WG	transport	BE
	emissies 2005 (d.d. 2012)	GP doelstellingen 2020		emissieprognoses 2020				
	kton	% t.o.v. 2005	kton/jaar	kton				
NO _x	291,0	41%	171,7	56,9	2,3	43,0	68,0	170,2
SO ₂	145,2	43%	82,8	44,5	2,0	25,7	1,0	73,2
PM _{2,5}	24,4	20%	19,5	6,7	0,2	5,8	5,0	17,7
VOS	142,7	21%	112,7	63,5	4,0	29,6	15,0	112,1
NH ₃	71,3	2%	69,9	41,2	0	24,9	1,0	67,1

Het samenwerkingsakkoord heeft tot doel de inspanningen voor het bereiken van de emissieplafonds uit het geamendeerde Protocol van Göteborg die gelden vanaf 2020, te verdelen over de gewesten. De ICL van 27 april 2012 legde tevens de inspanningen voor de stationaire bronnen in de drie gewesten en een nationaal, nog op te splitsen, emissieplafond voor transport vast. Daarnaast werd beslist dat de rechtszekerheid van de verdeling zou verzekerd worden middels een samenwerkingsakkoord, dat aan de betrokken regeringen en parlementen zou worden voorgelegd gelijktijdig met de instemmingsinstrumenten voor het Protocol van Göteborg.

Op haar vergadering van 24 september 2013 besliste de ICL dat de emissieplafonds voor mobiele bronnen over de gewesten zouden worden verdeeld op basis van het procentuele aandeel van elk gewest in de gerapporteerde transportemissies voor de periode 2010-2012 op basis van de LRTAP-rapportering van februari 2014.

Deze twee ICL-beslissingen werden geïntegreerd in een ontwerp van samenwerkingsakkoord waarmee de ICL zich op 12 november 2015 akkoord verklaarde. Gelet op de bestaande problemen voor het voldoen aan de verplichtingen uit de richtlijnen inzake luchtkwaliteit (specifiek de normen voor PM₁₀ en NO₂) wordt ervoor gekozen om in dit samenwerkingsakkoord de in tabel 1 vermelde prognoses van de gewesten op te nemen als emissieplafond voor de gewesten en dus niet te vertrekken van een verdeling van het (hogere) emissieplafond dat resulteert uit de procentuele reductiedoelstellingen uit het Protocol. Dit resulteert in gewestelijke emissieplafonds voor 2020 zoals weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Emissieplafonds vanaf 2020 (kton)

	VG	WG	BHG
NO _x	97,7	68,0	4,4
SO ₂	45,3	25,9	2,0
PM _{2,5}	9,8	7,6	0,3
VOS	71,7	35,8	4,6
NH ₃	41,8	25,3	0,0

In het Protocol van Göteborg zijn relatieve doelstellingen t.o.v. 2005 opgenomen, wat betekent dat de absolute doelstelling (vanaf 2020) wijzigt wanneer de emissie-inventaris voor 2005 wordt aangepast op basis van nieuwe inzichten. In het samenwerkingsakkoord worden alleen absolute gewestelijke gegevens vermeld. Om rekening te houden met het absolute Belgische plafond, is een formule opgenomen in artikel 7 die aangeeft hoe het absolute plafond voor de gewesten wijzigt bij een wijziging van de gewestelijke emissie-inventaris (om te garanderen dat de gezamenlijke inspanning van de 3 gewesten resulteert in de opgelegde procentuele reductieverplichting).

Tabel 1 bevat de emissies 2005 en hieruit afgeleide doelstellingen zoals gerapporteerd in 2012 bij de totstandkoming van het geamendeerde Protocol. Een emissie-inventaris is dynamisch en wordt voortdurend bijgesteld op basis van de meest recente informatie. De gerapporteerde emissies voor België zijn sinds de vaststelling van de reductiedoelstellingen al sterk gewijzigd, zoals blijkt uit tabel 3.

Tabel 2: Meest recente emissies voor België (kton)

	gegevens uit 2012		gegevens uit 2015			Gegevens uit 2015*		
	<i>emissies 2005</i>	<i>emissies 2010</i>	<i>emissies 2005</i>	<i>emissies 2010</i>	<i>emissies 2013</i>	<i>emissies 2005</i>	<i>emissies 2010</i>	<i>emissies 2013</i>
NO _x	291,0	220,7	307,7	231,8	199,5	293,1	217,9	186,4
SO ₂	145,2	64,0	142,9	60,5	45,5	142,9	60,5	45,5
PM _{2,5}	24,4	17,3	35,8	35,9	33,1	35,8	35,9	33,1
VOS	142,7	107,0	183,9	153,7	136,7	145,8	115,9	100,1
NH ₃	71,3	67,7	68,4	65,0	62,2	68,4	65,0	62,2

De gegevens voor NO_x, NMVOS en PM_{2,5} zijn het sterkst gewijzigd. Voor PM_{2,5} is dit vooral te wijten aan nieuwe gegevens over het residentiële houtgebruik (voor verwarming) en de bijhorende emissiefactor. Deze wijziging wordt opgevangen doordat er met relatieve doelstellingen wordt gewerkt. De wijzigingen voor NMVOS en NO_x hebben in belangrijke mate te maken met de opname van een nieuwe bron in de emissie-inventaris (emissies uit landbouwgronden, tot voorheen werden hiervoor enkel NH₃-emissies in kaart gebracht). Deze emissiebron valt dan ook onder het toepassingsgebied van de flexibiliteit (zie verder). Daarom worden in tabel 3 voor de volledigheid de emissies gegeven zonder deze bron (kolom 2015*).

In het samenwerkingsakkoord is ervoor gekozen om niet de meest recente cijfers te vermelden, maar de cijfers zoals die op tafel lagen bij de amendering van het Protocol van Göteborg. Hiervoor zijn 2 redenen:

- traceerbaarheid: de cijfers die zijn opgenomen in het samenwerkingsakkoord zijn overgenomen uit een ICL-beslissing (of voor de verdeling van transport een toepassing ervan);
- ook al zouden de meest recente cijfers worden opgenomen, dan nog moet er voorzien worden in een formule die rekening houdt met toekomstige wijzigingen van de emissie-inventaris.

De toepassing van de formule die is opgenomen in artikel 7, leidt vanaf 2020 tot de plafonds zoals opgenomen in tabel 4.

Tabel 3: Emissieplafonds vanaf 2020 (kton)

		VG	WG	BHG
<i>oorspronkelijk</i>	NO _x	97,7	68,0	4,4
	SO ₂	45,3	25,9	2,0
	PM _{2,5}	9,8	7,6	0,3
	VOS	71,7	35,8	4,6
	NH ₃	41,8	25,3	0,0
<i>aangepast</i>	NO _x	96.3	70.1	5.1
	SO ₂	44.0	26.0	1.8
	PM _{2,5}	15.3	11.0	0.5
	VOS	73.1	36.6	4.8
	NH ₃	42.5	21.8	0.0

In het samenwerkingsakkoord is een bepaling opgenomen over de procedure bij overschrijding van een emissieplafond door een gewest. Het uitgangspunt daarbij is dat elk gewest de nodige maatregelen neemt om een overschrijding van zijn emissieplafonds te vermijden. Indien dit toch het geval is, kan het gewest in kwestie nagaan of de overschrijding kan worden gecompenseerd binnen België zonder dat het Belgische plafond wordt overschreden. Als dat het geval is, volstaat het dat dat gewest dit aan de andere gewesten en de federale overheid mededeelt. Als dat niet het geval is, en de overschrijding van het gewestelijke plafond ook leidt tot een overschrijding van het Belgische plafond, zal het gewest dat zijn emissieplafond overschrijdt, moeten nagaan of het in aanmerking komt om gebruik te kunnen maken van de in het Protocol van Göteborg voorziene flexibiliteitsmechanismen. Indien niet, resteert enkel de keuze om zo snel mogelijk extra reductiemaatregelen te implementeren door het gewest in kwestie. Als dat niet gebeurt, is de overschrijding van het Belgische plafond de verantwoordelijkheid van dat gewest.

Flexibiliteitsmechanismen zijn in het Protocol van Göteborg opgenomen om tegemoet te komen aan de onzekerheden bij de emissie-inventarisatie en de regelmatige bijstelling van de emissie-inventaris. De concrete aanleiding was het feit dat heel wat partijen problemen hebben met de naleving van hun emissieplafond voor NO_x , wat in grote mate te wijten is aan de emissies van diesilverkeer die, in tegenstelling tot wat werd vooropgesteld bij het vastleggen van de emissieplafonds, niet zijn afgenomen (per afgelegde kilometer) zoals berekend bij de totstandkoming van het Protocol van Göteborg. De testcycli die gebruikt worden voor het evalueren van de normen, weerspiegelen onvoldoende de reële rijomstandigheden wat ertoe leidt dat de steeds strengere normen niet leiden tot een daling van de emissies in reële omstandigheden. Deze normen worden op Europees niveau vastgesteld en opgelegd, wat betekent dat de individuele partijen zelf onvoldoende maatregelen kunnen nemen om deze situatie te remediëren. Bovendien is de impact hiervan zo groot (in België leidt dit in 2010 tot ca. 48 kton meer NO_x) dat dit onmogelijk kan gecompenseerd worden door andere maatregelen (in de transportsector of in andere sectoren).

De flexibiliteitsmechanismen zijn in het Protocol van Göteborg voorlopig in algemene termen voorzien. De modaliteiten en criteria voor de toepassing ervan werden uitgewerkt in richtsnoeren zoals vastgelegd in beslissingen 2012/3, 2012/4 en 2012/12 van het Uitvoerend Orgaan. Verder werd een informeel document beschikbaar gesteld met gedetailleerde toelichting bij deze richtsnoeren. Het doel van de flexibiliteitsmechanismen is dat partijen die een emissieplafond overschrijden, hetzij hun emissieplafond, hetzij hun emissie-inventaris kunnen aanpassen indien de overschrijding het gevolg is van:

- een bijstelling van emissiefactoren op technische gronden (en dus bijvoorbeeld niet omdat de voorziene maatregelen niet werden genomen);
- het opnemen van nieuwe categorieën in de emissie-inventaris (en dus niet van nieuwe bronnen in al bestaande categorieën);
- een stijging van de emissies ten gevolge van een aanpassing van de methodologie van inventarisatie.

De voornaamste verplichting voor de gewesten is het naleven van de emissieplafonds en dus het nemen van maatregelen die hiertoe leiden. Een andere verplichting is de jaarlijkse inventarisatie van de emissies van de betrokken pollutanten (SO_2 , NO_x , $\text{PM}_{2,5}$, VOS en NH_3). Deze taak wordt nu al volledig ingevuld door de gewesten. De compilatie van de gewestelijke gegevens gebeurt door IRCEL, op basis waarvan de Belgische inventaris wordt gerapporteerd.

De emissieplafonds worden verdeeld over de gewesten. De bijdrage van de federale overheid bestaat erin dat zij maatregelen neemt die bijdragen tot het behalen van de emissiereductiedoelstellingen. In overleg tussen de gewestelijke overheden en de federale overheid is een aantal maatregelen in de transportsector vastgesteld waartoe de federale overheid zich engageert als bijdrage tot het bereiken van de doelstellingen. In het samenwerkingsakkoord worden deze maatregelen opgelijst. De lijst van maatregelen werd goedgekeurd door de Uitgebreide Interministeriële Conferentie Leefmilieu van 12 november 2005.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 beschrijft de doelstelling van het samenwerkingsakkoord: het verdelen van de inspanningen voor het bereiken van de emissieplafonds uit het geamendeerde Protocol van Göteborg die gelden vanaf 2020.

Artikel 2 definieert een aantal termen die aan bod komen in het samenwerkingsakkoord.

Artikel 3 bevat de emissieplafonds voor België, zowel de relatieve emissieplafonds uit het Protocol als, ter informatie, de absolute plafonds waarin dit resulteert op basis van de meest recente gerapporteerde emissies.

In **artikel 4** worden in paragraaf 1 de absolute emissieplafonds vermeld die door elk gewest moeten worden nageleefd, en wordt verduidelijkt dat deze plafonds zijn gebaseerd op gebruikte brandstofhoeveelheden (voor de transportsector).

Artikel 5 stelt dat de gewesten het nodige moeten doen om hun gewestelijke emissieplafonds na te leven. Hierbij wordt enkel gerefereerd aan de totale plafonds, wat betekent dat de gewesten de mogelijkheid hebben om hogere transportemissies te compenseren door bijkomende reducties op stationaire bronnen en omgekeerd.

Artikel 6 behandelt de emissie-inventarisatie en -rapportering. In dit artikel wordt gesteld dat de gewesten hun emissie-inventaris steeds actueel moeten houden (op basis van wetenschappelijke inzichten en internationale richtlijnen) en de andere gewesten moeten informeren over aanzienlijke wijzigingen, gezien de mogelijke impact op het al dan niet respecteren van de nationale emissieplafonds.

Terwijl in het Protocol van Göteborg relatieve emissieplafonds zijn vastgesteld ten opzichte van 2005, worden in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord absolute gewestelijke plafonds vastgelegd. Om te vermijden dat een wijziging van de emissiegegevens voor het jaar 2005 ertoe leidt dat de som van de absolute gewestelijke plafonds hoger uitkomt dan de absolute Belgische doelstelling, is in **artikel 7** een formule opgenomen die de absolute gewestelijke plafonds zo wijzigt in functie van de emissie-inventaris voor 2005, dat de nationale doelstelling steeds wordt nageleefd. In het Protocol van Göteborg zijn immers flexibiliteitsmechanismen voorzien die toelaten dat, onder de volgende voorwaarden, de emissieplafonds of de emissie-inventaris (voor de evaluatie van de reductiedoelstellingen) worden aangepast:

- in de emissie-inventaris categorieën zijn opgenomen die nog niet gekend waren op het moment dat het emissieplafond werd vastgesteld;
- emissiefactoren significant zijn gewijzigd t.o.v. het moment dat de emissieplafonds werden vastgesteld;
- de methodologie voor de berekening van de emissies werd gewijzigd t.o.v. het moment dat de emissieplafonds werden vastgesteld met een belangrijke impact op de berekende emissies.

In **artikel 8** wordt de procedure beschreven die binnen België zal worden gevolgd indien één of meerdere gewesten hun emissieplafonds niet naleven en van deze mechanismen gebruik willen maken.

Artikel 9 stelt dat de gewesten de nodige informatie ter beschikking zullen stellen aan de federale overheid, voor de beoordeling van de haalbaarheid van overwogen maatregelen. Hoofdstuk IV omschrijft de verplichtingen van de federale overheid. In paragraaf 1 van **artikel 10** wordt in algemene termen gesteld dat de federale overheid, in samenspraak met de gewesten, maatregelen zal nemen voor de reductie van de emissies van SO₂, NO_x, PM_{2,5}, VOS en NH₃ en dat zij bij het uitwerken van ander beleid (bv. inzake transport of

klimaat) rekening zal houden met de impact van dat beleid op de emissies van luchtpolluenten. In paragraaf 2 worden de maatregelen opgelijst die de federale overheid in het kader van dit samenwerkingsakkoord zal nemen.

Artikel 11 betreft de opvolging van de verplichtingen in het kader van dit samenwerkingsakkoord. Voor wat betreft het naleven van de gewestelijke emissieplafonds, zal dit gebeuren middels de gewestelijke emissie-inventarissen die de basis vormen voor de nationale emissierapportering.

Artikel 12 regelt de behandeling van geschillen.

Artikel 13 stelt dat het samenwerkingsakkoord voor onbepaalde duur wordt gesloten en dat een opzeggingstermijn van 12 maanden geldt.

Artikel 14 regelt de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE