

NOTA AAN HET OVERLEGCOMITE

Betreft: Ontwerp van 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

HISTORIEK

In 2012 werd het protocol van Göteborg bij het LRTAP-verdrag geamendeerd. De Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL) besliste op 27 april 2012 dat de rechtszekerheid van de verdeling van de verplichtingen per entiteit zou worden verzekerd middels eens samenwerkingsakkoord dat aan de betrokken regeringen en parlementen zal voorgelegd worden gelijktijdig met het instemmingsinstrument dat betrekking heeft op het geamendeerde protocol.

Na uitgebreide bespreking van de teksten binnen de CCIM-stuurgroep Atmosfeer (CCIM Atmos) keurde de ICL op 12 november 2015 een ontwerp van samenwerkingsakkoord goed. De delen 2 en 3 uit voorliggende nota zijn, net als het voorstel van beslissing, een zo goed als letterlijke overname van de begeleidende nota die voor die ICL werd opgesteld. Na bespreking door de gewestelijke en de federale regeringen werd hetzelfde ontwerp van samenwerkingsakkoord op 6 juli 2016 voorgelegd aan en goedgekeurd door het Overlegcomité (OC). Hierna werd het opnieuw door de federale en de gewestelijke regeringen besproken en, samen met het ontwerp van instemmingsinstrument voor het geamendeerde protocol in eerste lezing goedgekeurd:

- door de Vlaamse Regering op 16 september 2016;
- door de Waalse Regering op 31 mei 2017;
- door de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 31 maart 2017;
- door de federale Regering op 2 december 2016.

Het samenwerkingsakkoord werd vervolgens door de acht ministers ondertekend en ter advies voorgelegd aan de Raad van State. Dat gebeurde eerst door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 7 december 2017.

In de loop van deze procedure werden op 24 oktober 2016 door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest binnen de CCIM Atmos nog een aantal opmerkingen op de tekst geformuleerd. Het betrof tekstuele correcties, die de Nederlandstalige en de Franstalige versie van het samenwerkingsakkoord beter op elkaar afstemden. Omdat de opmerkingen geen impact hadden op de inhoud van het samenwerkingsakkoord besliste de CCIM Atmos te wachten op de eventuele opmerkingen van de Raad van State en vervolgens alle commentaren te integreren. Deze oplossing liet toe te vermijden dat het dossier opnieuw een aan de ICL en het OC moest voorgelegd worden en zo een belangrijke tijdswinst te boeken in de goedkeuringsprocedure van het samenwerkingsakkoord.

In zijn adviesvraag aan de Raad van State heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gewezen op de resterende tekstuele verschillen tussen Nederlandstalige en de Franstalige versie van het samenwerkingsakkoord. Dat was voor de Raad van State voldoende reden om het dossier niet

ontvankelijk te verklaren. De andere overheden hebben van de Raad van State hetzelfde advies ontvangen.

Daarom wordt hierbij een nieuwe versie van het samenwerkingsakkoord voorgelegd. Deze versie integreert de tekstuele correcties door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en verzorgt de afstemming tussen de Nederlandstalige en de Franstalige tekst. De tekst is verder afgestemd op de formuleringen die gebruikt worden in het samenwerkingsakkoord dat wordt uitgewerkt in het kader van de omzetting van Richtlijn 2016/2284 (NEC-richtlijn). Inhoudelijk is echter niets gewijzigd ten opzichte van de tekst die op 6 juli 2016 door het OC werd goedgekeurd.

De uitgebreide ICL keurde de voorliggende tekst van het samenwerkingsakkoord goed in haar schriftelijke vergadering van 6 augustus 2018.

AMENDERING VAN HET PROTOCOL VAN GÖTEBORG

Op 4 mei 2012 bereikte het uitvoerend orgaan van het LRTAP-Verdrag een akkoord over de amendering van het protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, ondertekend te Göteborg in 1999 (protocol van Göteborg). (Voor meer uitleg over het LRTAP-Verdrag en het protocol van Göteborg wordt verwezen naar de nota die aan de ICL werd bezorgd voor haar schriftelijke vergadering van 27 april 2012.) Het oorspronkelijke protocol beoogde de reductie van atmosferische emissies van stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxiden (SO₂), vluchtige organische stoffen (VOS) en ammoniak (NH₃) tegen 2010 ten opzichte van 1990. De amendering van het protocol van Göteborg beoogt de reductie van dezelfde polluenten en ook van fijn stof (PM_{2,5}), tegen 2020 ten opzichte van 2005.

Het gemengd karakter van het protocol van Göteborg werd vastgesteld in de Werkgroep Gemengde Verdragen van 22 september 1999. Voor de amenderingen gebeurde dit op 25 februari 2014.

Met de amendering van het protocol van Göteborg werden de volgende belangrijke resultaten geboekt.

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

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 (emissiegrenswaarden) en de productnormen en anderzijds op de emissiereductiedoelstellingen.

De emissiegrenswaarden en productnormen komen grotendeels overeen met de bepalingen uit EU-regelgeving (voornamelijk Richtlijn 2010/75/EG (Richtlijn Industriële Emissies) en diverse BBT-referentie-documenten). De emissieplafonds zijn berekend op basis van de verwachte groei in activiteiten en energieverbruik en de evolutie van de emissies onder huidig EU-beleid. Deze emissieplafonds zijn echter lager (en dus ambitieuzer) dan de emissieplafonds die zijn vastgesteld in Richtlijn 2001/81/EG (NEC-richtlijn); dit is een gevolg van het feit dat de emissieplafonds

gebaseerd zijn op een baselinescenario dat rekening houdt met zowel EU-reglementering als nationaal beleid dat van kracht wordt tussen 2010 en 2020 (en dat reeds gekend was bij de onderhandelingen over de plafonds), alsook met de evolutie van de activiteiten van alle betrokken sectoren (industriële en landbouwactiviteiten, maar ook energieverbruik in gebouwen en door transport). Dit impliceert dat de verdeling van de NEC-emissieplafonds over de gewesten, zoals vastgelegd door de ICL van 16 juni 2000 niet volstaat om de doelstellingen van het geamendeerde protocol van Göteborg te realiseren. Bovendien zijn bij de amendering ook emissieplafonds voor PM_{2,5} opgenomen.

Hoewel de emissieplafonds in het geamendeerde protocol lager liggen (en dus ambitieuzer zijn) dan de emissieplafonds in de NEC-richtlijn, volstaat het reeds gevoerde beleid om ze te bereiken en zijn geen bijkomende reductiemaatregelen bovenop wat reeds vastligt nodig (tenzij de economische groei groter zou zijn dan wat werd vooropgesteld, maar in dat geval is er ook financiële ruimte voor bijkomende inspanningen).

De reden dat zowel de grenswaarden als de emissieplafonds geen bijkomende inspanningen vragen van de EU-lidstaten is precies dat voor de EU de voornaamste doelstelling van de herziening van het protocol van Göteborg niet was om door eigen reducties de impact van luchtverontreiniging op milieu en gezondheid te beperken, maar wel om de ons omringende (voornamelijk Oost-Europese) landen ertoe aan te zetten om hun vaak nog zeer oude installaties te vernieuwen en te saneren zodat ze hun achterstand inzake emissiereductie op de westerse landen wegwerken. Gezien het grensoverschrijdende karakter van deze pollutanten zal ook dit bijdragen tot een verbetering van de milieu- en levenskwaliteit in de EU. De voornaamste doelstelling van de EU is dus om het aantal ratificaties van het protocol van Göteborg (vooral door de Oost-Europese landen) te verhogen.

De ICL legde op haar schriftelijke vergadering van 27 april 2012 vast welke relatieve emissieplafonds konden aanvaard worden voor België. Tevens werd de verdeling van de inspanningen voor stationaire bronnen over de gewesten vastgelegd evenals de totale Belgische plafonds voor mobiele bronnen. Aan het CCIM Atmos werd gevraagd een methodologie uit te werken voor de opsplitsing van de plafonds voor de mobiele bronnen over de gewesten. Tijdens haar vergadering van 24 september 2013 keurde de ICL deze methodiek goed.

SAMENWERKINGSAKKOORD

Uitgangspunten

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 drie gewesten en van de federale overheid. Het samenwerkingsakkoord zorgt voor een verdeling van de nationale emissieplafonds tussen de drie gewesten en voor een akkoord over de maatregelen die de federale overheid moet nemen om ervoor te zorgen dat de plafonds gerespecteerd worden.

De voornaamste uitgangspunten bij het uitwerken van dit ontwerp waren (in de overwegingen van het voorstel is een uitgebreidere lijst opgenomen):

- de intra-Belgische bevoegdheidsverdeling met betrekking tot milieu-aangelegenheden en productnormen;
- de ICL-beslissing van 27 april 2012 en meer bepaald:
 - o de verdeling van de inspanningen over de gewesten voor de stationaire bronnen (punt 2 van de beslissing);
 - o de plafonds voor mobiele bronnen (punt 3 van de beslissing);

- de formule voor de wijziging van de gewestelijke plafonds bij aanpassing van de emissie-inventaris voor het jaar 2005 (punt 4 van de beslissing);
- de ICL-beslissing van 24 september 2013 dat de emissieplafonds voor mobiele bronnen over de gewesten 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-emissierapportering van februari 2014;
- de door de ICL op 30 mei 2013 goedgekeurde nota van de ad hoc werkgroep NEC-transport inzake vervoersmaatregelen vanwege de gewesten en de federale staat, met als gemeenschappelijk doel de uitstoot naar de atmosfeer te beperken, vooral die afkomstig van dieselloertuigen.

Het samenwerkingsakkoord herneemt deze eerdere beslissingen en legt als dusdanig dus geen bijkomende verplichtingen op, noch aan de gewesten, noch aan de federale overheid.

Structuur

Naast de overwegingen bestaat het samenwerkingsakkoord uit zes hoofdstukken:

- Hoofdstuk I definieert een aantal termen en afkortingen die in de tekst van het samenwerkingsakkoord gebruikt worden.
- Hoofdstuk II geeft de Belgische emissieplafonds weer alsook de verdeling ervan over de gewesten. Artikel 4 vermeldt in §1 de bindende gewestelijke doelstellingen en verduidelijkt in §2 dat deze voor wat de transportsector betreft, gebaseerd zijn op verkochte brandstofhoeveelheden.
- Hoofdstuk III somt de andere gewestelijke verplichtingen op (naast de emissieplafonds). Deze hebben te maken met emissierapportering en aanpassing van de doelstelling bij aanpassing van de emissie-inventaris voor het referentiejaar 2005 (gezien de doelstellingen in het protocol relatief (als procentuele reducties) zijn geformuleerd). In Artikel 8 wordt de procedure uiteengezet die van toepassing is indien een gewest één van haar plafonds niet kan naleven en wat moet gebeuren indien zij wil gebruik maken van de in het protocol voorziene flexibiliteitsmechanismen.
- Hoofdstuk IV betreft de verplichtingen van de federale overheid. In tegenstelling tot de gewesten heeft de federale overheid geen kwantitatieve verplichtingen, maar verbindt zij zich ertoe maatregelen te nemen die moeten bijdragen tot het bereiken van de gewestelijke emissieplafonds (en zo dus ook de Belgische plafonds).
- Hoofdstuk V zet uiteen hoe de verplichtingen in het kader van het samenwerkingsakkoord worden opgevolgd.

VOORSTEL VAN BESLISSING

Het Overlegcomité:

1. keurt het voorliggende ontwerp van samenwerkingsakkoord goed;
2. verzoekt de federale en de gewestelijke overheden om de ratificatieprocedure voor het geamendeerde protocol van Göteborg zo snel mogelijk af te werken; deze ratificatieprocedure zal gepaard gaan met de goedkeuring van het voorliggende samenwerkingsakkoord.

REGERINGSLID DAT HET DOSSIER INDIENT:

Geert BOURGEOIS
Minister-president van de Vlaamse Regering

INVENTARIS

Ontwerp van 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