

ONTWERP VAN DECREET houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 april 2020 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van Richtlijn 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG

Op 14 december 2016 werd richtlijn 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen aangenomen. Deze richtlijn vervangt richtlijn 2001/81/EG inzake de nationale emissieplafonds (NEC) en legt emissieplafonds vast vanaf enerzijds 2020 en anderzijds 2030 voor vijf pollutanten: zwaveloxiden (SO_x), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen exclusief methaan (NMVOS), ammoniak (NH₃) en fijn stof met een aerodynamische diameter tot 2,5 µm (PM_{2,5}). De richtlijn legt aan de lidstaten ook op een emissiereductieprogramma op te stellen om die doelstellingen te halen en om emissieprognoses op te stellen in functie van de voorgenomen maatregelen, om jaarlijks een emissieinventaris op te stellen voor de pollutanten die zijn opgenomen in bijlage 1 bij de richtlijn, om de impact van luchtverontreiniging op de ecosystemen in kaart te brengen en om over al deze zaken te rapporteren.

Voor het Vlaams Gewest werd deze richtlijn omgezet door het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014.

Het voorliggende samenwerkingsakkoord formaliseert een aantal afspraken tussen de betrokken overheden en zet een aantal bepalingen om die op Belgisch niveau moeten beslist en gerealiseerd worden.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

A.1 Het verdrag over grensoverschrijdende luchtverontreiniging (LRTAP) en het protocol van Göteborg

De problemen door grensoverschrijdende luchtverontreiniging hebben in 1979 geleid tot het afsluiten van het verdrag over grensoverschrijdende luchtverontreiniging (LRTAP - *Long Range Transboundary Air Pollution*) binnen de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE). De EU en zijn lidstaten, de Verenigde Staten, Canada, Noorwegen, Zwitserland en heel

wat ex-Sovjetrepublieken zijn partij bij dit verdrag. Binnen het verdrag zijn inmiddels acht protocollen uitgewerkt, die alle reeds in werking zijn getreden en die alle door België zijn geratificeerd.

Het meest recente protocol is het protocol ter bestrijding van de verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, dat werd ondertekend in Göteborg in 1999 – hierna het protocol van Göteborg genoemd. Het legt emissieplafonds vast voor stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxide (SO₂), vluchtige organische stoffen andere dan methaan (NMVOS) en ammoniak (NH₃) en emissiegrenswaarden voor deze pollutanten uit diverse bronnen. Dit protocol is in 2012 geamendeerd, waarbij onder meer emissiereductiedoelstellingen zijn opgenomen, geldig vanaf 2020.

De verdeling van de noodzakelijke inspanningen om de emissieplafonds na te leven die zijn vastgesteld in het geamendeerde protocol van Göteborg en die van kracht zijn vanaf 2020 is het onderwerp van een samenwerkingsakkoord¹. De goedkeuringsprocedures voor dit akkoord zijn afgerond in het Vlaamse en Waalse Gewest en nog lopende bij het Brussels Hoofdstedelijke Gewest en de federale overheid.

A.2 De nieuwe NEC-richtlijn

Na de herziening van het protocol van Göteborg, werd op 14 december 2016 de nieuwe richtlijn 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen aangenomen. Deze richtlijn vervangt richtlijn 2001/81/EG inzake de nationale emissieplafonds (NEC) en legt emissieplafonds vast vanaf enerzijds 2020 en anderzijds 2030. De richtlijn is in werking getreden op 31 december 2016 en de lidstaten moesten deze richtlijn uiterlijk tegen 1 juli 2018 omzetten. De drie gewesten hebben deze richtlijn omgezet.

Voor het Vlaams Gewest werd deze richtlijn omgezet door het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014.

Deze nieuwe NEC-richtlijn (hierna "NECR" genoemd) legt emissiereductiedoelstellingen vast per lidstaat voor vijf pollutanten: zwaveloxiden (SO_x), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen exclusief methaan (NMVOS), ammoniak (NH₃) en fijn stof met een aerodynamische diameter tot 2,5 µm (PM_{2,5}).

De NECR bevat doelstellingen voor twee tijdsblokken. Een eerste set doelstellingen is van kracht vanaf 2020 en een tweede set vanaf 2030. Voor de periode voorafgaand aan het tijdsblok 2020 blijven de emissieplafonds uit Richtlijn 2001/81/EG van kracht. De reductiedoelstellingen in de NECR zijn uitgedrukt als een procentuele reductie ten opzichte van het referentiejaar 2005. De doelstellingen geldig vanaf 2020 zijn overgenomen uit het geamendeerde protocol van Göteborg en worden dus omgezet via het eerder vermelde samenwerkingsakkoord. Ze moeten dus niet opgenomen worden in een nieuw samenwerkingsakkoord. Daarentegen is wel een nieuw samenwerkingsakkoord

¹ Samenwerkingsakkoord van 7 september 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal 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 Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève

nodig voor de verdeling van de doelstellingen die gelden vanaf 2030. Dat is het voorwerp van het voorliggende samenwerkingsakkoord.

De NECR legt aan de lidstaten ook op een emissiereductieprogramma op te stellen om die doelstellingen te halen en om emissieprognoses op te stellen in functie van de voorgenomen maatregelen, om jaarlijks een emissieinventaris op te stellen voor de polluenten die zijn opgenomen in bijlage 1 bij de richtlijn, om de impact van luchtverontreiniging op de ecosystemen in kaart te brengen en om over al deze zaken te rapporteren.

Alle deze punten zijn het voorwerp van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017.

A3. Het voorliggende samenwerkingsakkoord

Op 4 mei 2017 werden de Belgische emissieplafonds vanaf 2030 die zijn vastgelegd in de NECR door de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL) verdeeld over de Gewesten. Op hetzelfde moment is besloten om de rechtszekerheid van de verdeling te verzekeren middels een samenwerkingsakkoord.

De emissiereductiedoelstellingen die in de NECR zijn opgenomen, zijn strenger dan de emissieplafonds die sedert 2010 van kracht zijn en vereisen dus aanvullende inspanningen van de 3 Gewesten én van de federale overheid. De inspanningen van de Gewesten gaan over het naleven van de emissieplafonds, waarvoor de Gewesten binnen hun bevoegdheden maatregelen moeten nemen, op de manier die zij het best achten. De inspanningen van de federale overheid hebben betrekking op specifieke maatregelen binnen de federale bevoegdheid die in het samenwerkingsakkoord worden bepaald, en dit ter ondersteuning van het gewestelijke beleid voor het bereiken van de emissieplafonds. De gewesten hebben dus een resultaatsverbintenis (het naleven van de emissieplafonds), terwijl de federale overheid een middelverbintenis heeft (invoeren van de in het akkoord gespecificeerde maatregelen), om bij te dragen tot het naleven van de Belgische plafonds. Zoals blijkt uit het Vlaamse Luchtbeleidsplan dat op 25 oktober 2019 door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd, wordt verwacht dat het vaststaande beleid (Vlaams, federaal en Europees) volstaat om de Vlaamse emissieplafonds na te leven.

De NECR legt aan de lidstaten op om een nationaal reductieprogramma op te stellen voor de betrokken polluenten tegen 1 april 2019. Artikel 15 van het samenwerkingsakkoord legt een kalender vast voor de gewestelijke en federale bijdragen voor dit programma en de rapportering ervan aan de Europese Commissie.

Emissie-inventarisatie, het opstellen van emissieprognoses en de monitoring van de impact van luchtverontreiniging op ecosystemen zijn louter gewestelijke bevoegdheden. Deze verplichtingen zijn in de NECR in sterke mate, zowel naar inhoud als naar timing, afgestemd op de verplichtingen onder het Göteborg Protocol bij het LRTAP-verdrag. De gegevens uit deze inventarissen, prognoses en monitoring van de impact van de emissies moeten gecompileerd worden op Belgisch niveau alvorens ze aan de Europese Commissie kunnen worden overgemaakt. Het voorliggende samenwerkingsakkoord legt de modaliteiten van deze compilatie vast.

Het voorliggende samenwerkingsakkoord zet bovendien de volgende bepalingen van de NECR om die op Belgisch niveau moeten beslist en gerealiseerd worden: de toepassing van de flexibiliteitsmechanismen bij de beoordeling van het voldoen aan de reductiedoelstellingen (NECR, artikel 5) en het ter beschikking stellen van nationale gegevens (NECR, artikel 14.1).

Op haar vergadering van 3 mei 2019 hechtte de UICL haar goedkeuring aan het ontwerp van samenwerkingsakkoord. Op 18 december 2019 verklaarde het OC zich akkoord met het ontwerp van samenwerkingsakkoord.

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Richtlijn 2016/2284 is één van de instrumenten van het EU-luchtbeleid en draagt zo bij aan de bestrijding van de volgende grensoverschrijdende milieuproblemen:

- de verzuring van het milieu, wat in het bijzonder problematisch is voor gevoelige ecosystemen;
- de vorming van troposferische ozon in de omgevingslucht, met risico's voor de volksgezondheid, natuur en landbouwgewassen;
- de vermisting ten gevolge van depositie van stikstofverbindingen zoals NOx en NH3 vanuit de lucht op de bodem, met de ontregeling van de ecologische processen en kringlopen door een overmatige toevoer van nutriënten tot gevolg;
- de vorming van fijn stof in de omgevingslucht, met belangrijke risico's voor de volksgezondheid (voortijdige overlijdens, infecties van hart en luchtwegen).

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Het decreet betreft een instemming met een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewestelijke overheden voor de uitvoering van de diverse bepalingen uit richtlijn 2016/2284.

C. Totstandkomingsprocedure

Op 17 februari liet de Minaraad weten dat zij geen advies wenste te verlenen over het ontwerp van samenwerkingsakkoord met bijhorend voorontwerp van decreet.

Het advies nr. 67.332/1 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State werd op 6 juli 2020 verleend en gaat in bijlage.

Dit advies is verwerkt in de voorliggende memorie van toelichting.

Randnummer 4 van het advies wijst op de sterke link tussen het voorliggende samenwerkingsakkoord met het samenwerkingsakkoord van 7 september 2018 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 (hierna: Göteborg- samenwerkingsakkoord). Er dient krachtens het advies over te worden gewaakt dat de voorliggende samenwerkingsakkoord niet in werking treedt vooraleer de federale en gewestelijke wetgevers hebben ingestemd met het Göteborg-samenwerkingsakkoord. Zowel de Vlaamse en de Waalse wetgevers hebben de instemmingsprocedure met het Göteborg-samenwerkingsakkoord afgerond, in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest ligt het dossier bij het parlement en wordt een spoedige afronding van de procedure voorzien. De stand van zaken bij de federale overheid is momenteel onduidelijk. Er zal door de verschillende wetgevers over gewaakt worden dat het Göteborg-samenwerkingsakkoord in werking treedt voor het voorliggende samenwerkingsakkoord.

Onder randnummers 5 en 7 suggereert de Raad een verduidelijking aan te brengen in de memorie van toelichting; dat is gebeurd.

Onder randnummer 6 stelt de Raad dat artikel 10 van het samenwerkingsakkoord moet worden aangepast zodat het niet enkel de mogelijke niet naleving van de emissieplafonds van kracht vanaf 2025 (artikel 5 van het samenwerkingsakkoord) of 2030 (artikel 4) dekt, maar ook de mogelijke niet naleving van de emissieplafonds die in Richtlijn 2016/2284 zijn opgenomen vanaf 2020. De verdeling van deze plafonds en de te volgen procedure in geval van een overschrijding ervan door één van de partijen zijn evenwel al geregeld in het Göteborg-samenwerkingsakkoord. Het is dan ook niet nodig dit nog eens te doen in het voorliggende samenwerkingsakkoord.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikelsgewijze bespreking van het decreet

Artikel 1.

Dit artikel vergt geen toelichting.

Artikel 2.

Dit artikel regelt de instemming met het samenwerkingsakkoord.

Artikelsgewijze bespreking van het samenwerkingsakkoord

Artikel 1 definieert een aantal termen die aan bod komen in het samenwerkingsakkoord. Onder 11° (Göteborg-samenwerkingsakkoord) wordt als datum verkeerdelijk 24 april 2020 (wat de datum is van het voorliggende samenwerkingsakkoord) vermeld, dat moet 7 september 2018 zijn. Omdat uit de omschrijving voldoende duidelijk is naar welk samenwerkingsakkoord gerefereerd wordt en omdat een aanpassing en nieuwe ondertekening van het voorliggende samenwerkingsakkoord veel tijd in beslag neemt, werd beslist om dit niet in het samenwerkingsakkoord zelf te corrigeren.

Artikel 2 beschrijft de doelstelling van het samenwerkingsakkoord: het verdelen van de inspanningen voor het bereiken van de emissieplafonds uit de NECR en de modaliteiten voor het voldoen aan de diverse bepalingen uit NECR.

Artikel 3 bevat de relatieve emissieplafonds voor België, geldig vanaf 2030, zoals vastgesteld in artikel 4.1 van de NECR en de absolute emissieplafonds die hiermee overeenkomen, op basis van de Belgische emissie-inventaris zoals die gekend was bij de vaststelling van de Richtlijn (inventaris gerapporteerd in 2016). Deze plafonds hebben betrekking op alle emissies van de betrokken pollutanten, van zowel de mobiele bronnen (transport) als van de stationaire bronnen.

Artikel 4 verdeelt de absolute Belgische emissieplafonds over de Gewesten (§1). Voor de transportsector zijn deze plafonds gebaseerd op verkochte brandstofhoeveelheden (§2).

Overeenkomstig wat is voorzien in de NECR, legt **Artikel 5** op dat vanaf 2025 de reductie van de emissies van de stoffen die gevat worden door de NECR een lineair traject volgt, met als startpunt in 2020 de absolute emissieplafonds zoals

vermeld in artikel 4, §1 van het samenwerkingsakkoord betreffende het geamendeerde protocol van Göteborg en als eindpunt in 2030 de absolute emissieplafonds die zijn vastgesteld in artikel 4. Zowel de emissieplafonds voor 2020 als die voor 2030 wijzigen wanneer de emissiegegevens voor het basisjaar (2005) aangepast worden (zie bespreking van artikel 9). Dat leidt ertoe dat ook het lineaire traject dat van kracht is vanaf 2025 ook wordt aangepast bij een wijziging van de gegevens voor het basisjaar.

Artikel 6 stelt dat de gewesten het nodige moeten doen om hun gewestelijke emissieplafonds na te leven.

Artikel 7 behandelt de inventarisatie van de emissies en de grote puntbronnen, de emissieprognoses en de rapporteringsverplichtingen.

Overeenkomstig **artikel 8** moet een gewest waarvan de emissie-inventaris een belangrijke wijziging ondergaat de andere gewesten hiervan informeren, gezien de mogelijke impact op het al dan niet respecteren van de nationale emissieplafonds.

Artikel 9 bevat een formule die de absolute gewestelijke plafonds uit artikel 4 wijzigt wanneer een Gewest zijn emissie-inventaris voor 2005 wijzigt, hetgeen een impact heeft op de absolute emissieplafonds uit artikel 3. Aangezien in de NECR relatieve emissieplafonds zijn vastgesteld ten opzichte van 2005, heeft een dergelijke wijziging een impact op de maximale hoeveelheid emissies die door België mogen worden uitgestoten middels de toepassing van deze relatieve plafonds. In andere woorden, wanneer na de aanneming van de NECR de emissiegegevens voor 2005 worden gewijzigd, komende de absolute Belgische plafonds die vermeld worden in artikel 3 van het samenwerkingsakkoord niet meer overeen met de emissieplafonds die België moet naleven in toepassing van de NECR. De formule uit artikel 9 garandeert dat de som van de absolute gewestelijke plafonds ook in de toekomst overeenkomt met de nationale doelstelling in deze omstandigheden.

Artikel 10 beschrijft de procedure die gevolgd wordt wanneer een Gewest zijn emissieplafonds niet naleeft. Het beschrijft ook de procedure die gevolgd wordt wanneer, in die situatie, het betrokken Gewest wil gebruik maken van flexibiliteitsmechanismen die zijn voorzien in de NECR.

Een van deze flexibiliteitsmechanismen laat toe dat de emissie-inventaris voor de evaluatie van de reductiedoelstellingen wordt aangepast, als aan één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- in de emissie-inventaris zijn categorieën opgenomen die nog niet gekend waren op het moment dat het emissieplafond werd vastgesteld;
- emissiefactoren zijn significant 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.

De criteria voor het toepassen van alle flexibiliteitsmechanismen worden beschreven in **bijlagen I en II** bij het samenwerkingsakkoord. Deze bijlagen zijn een overname van respectievelijk artikel 5 en bijlage IV, deel 2 van de NECR.

Elk gewest moet de nodige maatregelen nemen om een overschrijding van zijn emissieplafonds te vermijden. Indien de emissieplafonds toch overschreden worden, gaat het gewest in kwestie na 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 de NECR voorziene flexibiliteitsmechanismen en moet aan het CCIM een voorstel voor de aanpak van deze overschrijding ter goedkeuring voorleggen, al dan niet gebruik makend van de flexibiliteitsmechanismen. Als deze mechanismen niet gebruikt worden, moet het betrokken Gewest zo snel mogelijk extra reductiemaatregelen implementeren. Als dat niet gebeurt, is de overschrijding van het Belgische plafond de verantwoordelijkheid van dat gewest.

Artikel 11 en **artikel 12** betreffen de monitoring van de effecten van luchtverontreiniging op ecosystemen en leggen een procedure vast om ervoor te zorgen dat België tijdig aan zijn verplichtingen voldoet. Hierbij wordt verwezen naar de bepalingen uit de NECR.

Artikel 13 legt aan de Gewesten op aan de federale overheid de nodige informatie ter beschikking te stellen waarover zij beschikt die nodig is van de beoordeling van de haalbaarheid van overwogen maatregelen om te voldoen aan de verplichtingen voortvloeiende uit het voorliggende samenwerkingsakkoord, wanneer deze hierom verzoekt.

In **artikel 14, §1** 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}, NMVOS en NH₃. In **artikel 14, §§ 2 en 3** worden sommige maatregelen niet exhaustief opgelijst die de federale overheid moet nemen om te voldoen aan de verplichting uit artikel 14, §1.

In het kader van dit akkoord voorziet de federale overheid voornamelijk analyses en studies om uiteindelijk meer concrete maatregelen te kunnen vaststellen die bijdragen aan de inspanningen van de Gewesten en die tegemoet komen aan een informatieverslag door de Belgische Senaat inzake de verbetering van de luchtkwaliteit, met het oog op de bevordering van de volksgezondheid².

Artikel 15 betreft het opstellen van het nationale emissiereductieprogramma opgelegd door de NECR en vermeldt wanneer de bijdrage van de federale overheid en van de gewesten moet overgemaakt worden aan het CCIM, dat voor de nodige compilatie instaat. Voor de inhoud van het programma wordt verwezen naar de NECR, het formaat werd vastgelegd in Uitvoeringsbesluit 2018/1522 van de Europese Commissie. Waar het artikel vermeldt dat de partijen samen een nationaal programma opstellen, moet worden verduidelijkt dat er tussen de partijen vooral afstemming nodig is voor wat betreft de opmaak en timing van de programma's, maar dat er geen gemeenschappelijk akkoord vereist wordt over de inhoud van de programma's. Dat is immers een bevoegdheid van de individuele partijen.

Om de 4 jaar moet het nationale reductieprogramma geactualiseerd worden.

Artikel 16 betreft de procedure en timing hiervoor.

Artikel 17 betreft de verplichte bijstelling van het reductieprogramma indien uit de emissie-inventaris of – prognoses blijkt dat de geselecteerde maatregelen niet volstaan om de Belgische doelstellingen te bereiken of indien een Gewest zijn emissieplafonds heeft overschreden en geen beroep doet op de in de NECR voorziene flexibiliteitsmechanismen.

Krachtens **artikel 18** moet elke partij haar bijdrage aan het reductieprogramma, alsook het gecompileerde Belgische reductieprogramma op een publiek toegankelijke website publiceren.

² <https://www.senate.be/www/?Mival=/dossier&LEG=6&NR=391&LANG=nl>

Artikel 19 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 20 regelt de behandeling van geschillen.

Artikel 21 stelt dat het samenwerkingsakkoord voor onbepaalde duur wordt gesloten en dat een opzeggingstermijn van 12 maanden geldt.

Artikel 22 betreft de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal DEMIR