

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1998-1999

4 FÉVRIER 1999

Projet de loi portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979, relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières, et à l'Annexe technique, faits à Sofia le 31 octobre 1988

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
PAR M. MAHOUX**

A. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (LRTAP) a été

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs: MM. Vautmans, président; Bourgeois, Ceder, Devolder, Hostekint, Mme Lizin, M. Nothomb, Mme Sémer, M. Staes, Mme Thijs, M. Urbain, Mme Willame-Boonen et M. Mahoux, rapporteur.

2. Membre suppléant: M. Hatry.

Voir:

Document du Sénat:

1-1214 - 1998/1999:

N° 1: Projet de loi.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1998-1999

4 FEBRUARI 1999

Wetsontwerp houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake de beheersing van emissies van stikstofdioxiden of van de grensoverschrijdende stromen van deze stikstofverbindingen, en met de Technische Bijlage, gedaan te Sofia op 31 oktober 1988

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER MAHOUX**

A. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (LRTAP)

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden: de heren Vautmans, voorzitter; Bourgeois, Ceder, Devolder, Hostekint, mevrouw Lizin, de heer Nothomb, mevrouw Sémer, de heer Staes, mevrouw Thijs, de heer Urbain, mevrouw Willame-Boonen en de heer Mahoux, rapporteur.

2. Plaatsvervanger: de heer Hatry.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-1214 - 1998/1999:

Nr. 1: Wetsontwerp.

conclue à Genève le 13 novembre 1979 et approuvée par la Belgique par la loi du 9 juillet 1982. La Convention est entrée en vigueur le 16 mars 1983. Les Parties à cette convention s'engagent à élaborer des politiques et stratégies de réduction des émissions atmosphériques et à participer à un programme de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des émissions.

Afin de lutter contre les problèmes liés au transport transfrontalier de la pollution atmosphérique, plusieurs protocoles à la Convention LRTAP ont déjà été adoptés concernant divers polluants :

— le Protocole d'Helsinki de 1985 relatif à la réduction des émissions de soufre, ratifié par la Belgique le 20 avril 1989;

— le Protocole de Genève de 1991 relatif à la lutte contre les émissions des composés organiques volatils, que doit encore ratifier la Belgique (1);

— le Protocole d'Oslo de 1994 relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre, que la Belgique doit encore ratifier.

Le présent Protocole à la Convention LRTAP vise la réduction des émissions d'oxydes d'azote et de leurs flux transfrontières. Il s'agit d'un instrument juridiquement contraignant, signé par la Belgique, à Sofia le 1^{er} novembre 1988. Ce Protocole a été signé par 25 États dont ceux de l'Union européenne, le Canada et les USA. Il est entré en vigueur le 14 février 1991.

Les principales obligations du Protocole de Sofia sont inscrites à l'article 2. Celui-ci impose la stabilisation, pour le 31 décembre 1994, des émissions d'oxydes d'azote (NOx) au niveau de 1987. En outre, il impose aux Parties, deux ans au plus tard après la date d'entrée en vigueur du Protocole, l'application de normes nationales d'émissions pour les grandes sources fixes nouvelles et pour les sources mobiles nouvelles et des mesures antipollution pour les grandes sources fixes existantes.

La Conférence interministérielle de l'environnement du 29 mars 1994 avait décidé de ne pas ratifier le Protocole de Sofia. Il avait été estimé que la Belgique ne serait pas en mesure d'atteindre les objectifs du Protocole en 1994. Il avait également été interprété que le Protocole arriverait à échéance le 31 décembre 1994 et qu'il serait remplacé par le nouveau Protocole en préparation.

(1) L'avant-projet de loi portant assentiment à ce protocole a été approuvé par le Conseil des ministres le 29 janvier 1999.

werd op 13 november 1979 in Genève gesloten en door België bij de wet van 9 juli 1982 goedgekeurd. Het Verdrag trad in werking op 16 maart 1983. De Verdragsluitende Partijen verbinden er zich toe een beleid en strategieën uit te werken ter bestrijding van lozingen van luchtverontreinigende stoffen alsook mee te werken aan een programma voor de bewaking en de evaluatie van de bewegingen van luchtverontreinigende stoffen over lange afstand.

Om de problemen die verband houden met de grensoverschrijdende luchtverontreiniging te bestrijden, werden reeds verscheidene Protocollen bij het LRTAP-Verdrag aangenomen over de volgende verontreinigende stoffen :

— het Protocol van Helsinki van 1985 inzake de vermindering van zwavelemissies, door België bekrachtigd op 20 april 1989;

— het Protocol van Genève van 1991 betreffende de beheersing van emissies van vluchtige organische stoffen, dat nog door België bekrachtigd moet worden (1);

— het Protocol van Oslo van 1994 inzake de verdergaande vermindering van zwavelemissies, dat nog door België bekrachtigd moet worden.

Onderhavig Protocol bij het LRTAP-Verdrag strekt ertoe de emissies van stikstofoxiden en hun grensoverschrijdende stromen te verminderen. Het gaat hier om een juridisch dwingend instrument dat door België op 1 november 1988 in Sofia werd ondertekend. Het Protocol werd door 25 landen ondertekend waaronder de lidstaten van de Europese Unie, Canada en de VS. Het is in werking getreden op 14 februari 1991.

De fundamentele verplichtingen van het Protocol van Sofia zijn vervat in artikel 2. Dit bepaalt dat de emissies van stikstofoxiden (NOx) op 31 december 1994 niet groter mogen zijn dan die van 1987. Het legt de Partijen bovendien op, uiterlijk twee jaar na de datum van inwerkingtreding van het Protocol, nationale emissienormen toe te passen op belangrijke nieuwe stationaire bronnen en op nieuwe mobiele bronnen en maatregelen ter bestrijding van verontreiniging in te voeren met betrekking tot belangrijke stationaire bronnen.

Op de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu van 29 maart 1994 werd besloten het Protocol van Sofia niet te bekrachtigen. Men was namelijk van oordeel dat België niet in staat zou zijn de doelen van het Protocol in 1994 te bereiken. Men was tevens van mening dat het Protocol op 31 december 1994 zou aflopen en vervangen zou worden door een ander Protocol dat op stapel stond.

(1) Het voorontwerp van wet houdende instemming met dat protocol is op 29 januari 1999 door de Ministerraad goedgekeurd.

Or, il s'avère que la Belgique a atteint en 1995 la stabilisation des émissions au niveau de 1987 grâce notamment à la concrétisation de l'accord de branche sur la réduction des émissions en provenance des installations de production d'électricité et à l'imposition de normes d'émissions et de catalyseurs sur certaines sources mobiles.

Par ailleurs, l'Organe exécutif de la Convention LRTAP, en sa 14^e session (novembre 1996), a confirmé son interprétation selon laquelle l'obligation de stabiliser les émissions de NOx au 31 décembre 1994 signifiait que les niveaux d'émissions pour les années postérieures à 1994 ne peuvent dépasser ceux de l'année de référence 1987. En d'autres termes, une fois stabilisées, les émissions ne peuvent croître à nouveau. Ceci implique que le Protocole de Sofia est toujours d'application bien que l'obligation de base porte sur 1994.

Il apparaît également que le nouveau protocole sur la réduction des émissions d'oxydes d'azote en cours de négociation ne vise pas à remplacer le Protocole de Sofia mais prévoit des obligations nouvelles ou complémentaires.

Pour toutes ces raisons, la Conférence Interministérielle de l'environnement a décidé, lors de sa session du 25 novembre 1997, de ratifier ledit Protocole de Sofia relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou de leurs flux transfrontières et a demandé aux régions et à l'autorité fédérale de finaliser aussi rapidement que possible la procédure d'assentiment.

Au 30 novembre 1998, 25 États et l'Union européenne avaient ratifié le Protocole. La Belgique et le Portugal sont les seuls pays de l'U.E. à ne pas l'avoir ratifié. Mais la ratification aura lieu bientôt. D'autres pays européens comme la Pologne, la Slovaquie, la Turquie, la Roumanie, la Croatie, Chypre, l'Islande et les trois États baltes n'ont toujours pas ratifié non plus ce Protocole.

B. DISCUSSION

Un membre constate que cet accord est juridiquement contraignant, ce dont il se réjouit. Il applaudit également à la disposition selon laquelle les niveaux d'émissions ne peuvent plus augmenter dès l'instant où il ont été fixés.

Le membre souhaiterait savoir si les pouvoirs, publics fédéraux qui sont responsables de l'ensemble du territoire, sont autorisés à intervenir lorsqu'une instance régionale prend un décret qui assouplit les normes d'émissions d'oxydes d'azote.

Le membre note qu'on ratifie en 1999 un traité dont les obligations principales portent sur la période 1987-1997 et qu'on a jugé au moment où ce texte a été ouvert à la signature des États membres qu'on ne

Nu bleek echter dat België in 1995 de uitstoot op het niveau van 1987 kon stabiliseren, vooral dankzij de concrete invulling van de convenant over de vermindering van de emissies afkomstig van elektriciteitscentrales en het opleggen aan bepaalde mobiele bronnen van emissienormen en katalysatoren.

Daarenboven heeft het Uitvoerend Orgaan van het LRTAP-Verdrag op zijn 14e sessie (november 1996) zijn interpretatie bevestigd volgens welke de verplichting om de uitstoot van NOx op 31 december 1994 te stabiliseren betekende dat de emissieniveaus voor de jaren na 1994 die van referentiejaar 1987 niet mogen overschrijden. Met andere woorden, zodra de emissies gestabiliseerd zijn, mogen ze niet opnieuw stijgen. Dit betekent dat het Protocol van Sofia nog steeds van toepassing is hoewel de basisverplichting betrekking heeft op 1994.

Daarbij komt ook dat het nieuwe protocol over de verdergaande vermindering van de uitstoot van stikstofdioxide, waarover thans wordt onderhandeld, het Protocol van Sofia niet zal vervangen maar wel zal voorzien in nieuwe of aanvullende verplichtingen.

Om al die redenen heeft de interministeriële Conferentie voor Leefmilieu op haar vergadering van 25 november 1997 besloten voormeld Protocol van Sofia ter bestrijding van de emissies van stikstofdioxide of van hun grensoverschrijdende stromen te ratificeren en heeft ze de gewesten en de federale overheid gevraagd zo snel mogelijk de laatste hand te leggen aan de goedkeuringsprocedure.

Op 30 november 1998 hadden 25 landen en de Europese Unie het Protocol geratificeerd. Samen met Portugal is België het enige EU-land dat het Protocol nog niet geratificeerd heeft. Hierin komt nu verandering. Andere Europese landen die nog niet tot ratificatie zijn overgegaan, zijn Polen, Slovenië, Turkije, Roemenië, Kroatië, Cyprus, IJsland en de 3 Baltische Staten.

B. BESPREKING

Een lid stelt vast dat dit akkoord juridisch afdwingbaar is, wat hij uiteraard toejuicht. Eveneens positief is de bepaling dat als de emissieniveaus eenmaal zijn vastgelegd, ze niet meer mogen stijgen.

Het lid wenst te weten of de federale overheid, die verantwoordelijk is voor het hele grondgebied, bij machte is op te treden wanneer een gewestelijke instantie een decreet uitvaardigt dat de emissienormen voor stikstofdioxide versoepelt.

Het lid merkt op dat de belangrijkste verplichtingen van het verdrag dat men nu, anno 1999, bekrachtigt, betrekking hebben op de periode 1987 - 1997, en dat men toen de tekst voor ondertekening

serait pas en mesure de réaliser l'objectif poursuivi. En effet, l'objectif poursuivi par l'article 2, point 1, veut que les émissions de NOx et les flux transfrontières de NOx ne dépasseront pas, entre 1987 et 1997, la moyenne annuelle de 1987. Le ouvert à la signature des États membres est d'avis que cette moyenne a été dépassée.

La consommation croissante de gaz naturel entraîne en effet une émission plus importante de NOx.

Le membre fait en outre remarquer que la formulation de l'article 2, point 1, laisse fortement à désirer, contrairement à celle de l'article 2, point 2, qui contient les dispositions normatives et qui est facile à appliquer.

Les parties contractantes vont-elles négocier pour une nouvelle période des objectifs analogues à ceux qu'on n'a pas ratifiés pour la période 1987-1997? A-t-on l'intention de faire un nouvel accord?

Enfin, le membre renvoie à l'article 4 qui concerne le carburant sans plomb. Quel rapport y-a-t-il avec les émissions d'oxydes d'azote?

Le ministre répond qu'il y a un lien indirect. L'utilisation de carburant sans plomb implique la présence d'un catalyseur. Les moteurs pourvus d'un catalyseur sont souvent beaucoup plus performants et moins nocifs pour l'environnement, y compris pour ce qui est des émissions de NOx.

Un autre membre fait remarquer que les mots «accord de branche» devraient être remplacés par les mots «accord sectoriel».

Selon le membre le symbole chimique de l'oxyde d'azote est NO.

Un membre demande si le protocole doit être soumis à l'assentiment du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Le ministre répond de façon affirmative.

Un membre aimerait savoir si, depuis la signature du protocole, qui a eu lieu le 31 octobre 1988, aucune réglementation internationale n'a vu le jour en cette matière, si bien que le projet de loi à l'examen reste toujours d'application.

Le ministre répond par la négative.

Il ajoute que 1987 est l'année de référence du protocole. Cette référence est toujours valable aujourd'hui. Si une nouvelle réglementation devait voir le jour, les obligations seraient vraisemblablement plus strictes, mais, en attendant, l'obligation actuelle reste valable. Cette manière de légiférer, qui peut sembler bizarre à première vue, présente l'avantage que l'on ne peut modifier les normes que pour les rendre plus strictes.

En réponse à la question d'un membre, le ministre déclare que le protocole à l'examen a un caractère

door de lidstaten werd opengesteld, heeft geoordeeld dat België niet in staat zou zijn de vooropgestelde doelstelling te halen. Volgens artikel 2, punt 1, van het verdrag mochten de jaarlijkse emissies van stikstof-oxiden of de grensoverschrijdende stromen van deze emissies tussen 1987 en 1997 het jaargemiddelde van 1987 niet overschrijden. Het lid meent dat zulks wel gebeurd is.

Het toenemende verbruik van aardgas verhoogt immers de emissie van NOx.

Verder merkt het lid op dat de formulering van artikel 2, punt 1, ronduit slecht is, dit in tegenstelling tot artikel 2.2, dat normatieve bepalingen bevat die gemakkelijk voor toepassing vatbaar zijn.

Zullen de verdragsluitende partijen afspraken maken om voor een nieuwe periode dezelfde normen voor de schrijven als die welke voor de periode 1987-1997 nog niet eens bekrachtigd zijn? Wil men een nieuw verdrag?

Tot slot verwijst het lid naar artikel 4, waar sprake is van loodvrije brandstof. Bestaat er een verband met emissies van stikstofoxiden?

De minister antwoordt dat er een onrechtstreeks verband bestaat. Loodvrije brandstof vereist motoren met katalysatoren. Motoren met katalysatoren zijn meestal veel performanter en minder schadelijk voor het milieu; ook wat de uitstoot van NOx betreft.

Een ander lid merkt op dat het woord «convenant» vervangen dient te worden door de woorden «sectorieel akkoord».

Volgens het lid is het scheikundig symbool voor stikstofoxide NO.

Op de vraag van een lid of ook de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moet instemmen met dit protocol, antwoordt de minister bevestigend.

Een lid wenst te weten of er sedert de ondertekening van het protocol op 31 oktober 1998 geen nieuwe internationale regelgeving terzake is tot stand gekomen, zodat het voorliggende wetsontwerp nog steeds van kracht is.

De minister antwoordt dat dit niet het geval is.

Verder legt de minister uit dat het referentiekader in het protocol 1987 is. Dat referentiekader is tot nu geldig. Bij een nieuwe regelgeving zullen de verplichtingen wellicht strenger zijn, maar in afwachting blijft de huidige verplichting gelden. Deze op het eerste gezicht eigenaardige manier van legifereren biedt het voordeel dat de normen enkel nog kunnen worden verstrengd.

Op de vraag van een lid antwoordt de minister dat het voorliggende protocol een bindend karakter

contraignant. Les pouvoirs publics fédéraux ont conclu avec les régions et les communautés un protocole sur l'application des conventions internationales relatives aux problèmes environnementaux. En cas de condamnation de l'État fédéral, les sanctions et les amendes sont répercutées à charge des régions et des communautés. C'est la conséquence logique de l'accord de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, qui a été signé le 8 mars 1994.

Un membre plaide pour une meilleure coordination des politiques européenne et régionales.

C. VOTES

Les articles 1^{er} et 2 ainsi que l'ensemble du projet de loi ont été adoptés par 9 voix et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des membres présents.

Le rapporteur,
Philippe MAHOUX.

Le président,
Valère VAUTMANS.

heeft. Tussen de federale overheid en de gewesten en gemeenschappen is een protocol gesloten over de toepassing van de internationale verdragen inzake milieuproblematiek. In geval van veroordeling van de federale Staat worden de sancties en boetes afgewend op de gewesten en gemeenschappen. Dit is het logische gevolg van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, ondertekend op 8 maart 1994.

Het lid pleit voor een grotere betrokkenheid van het Europese beleid bij dat van de gewesten.

C. STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2 en het wetsontwerp worden aangenomen met 9 stemmen bij 1 onthouding.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de aanwezige leden.

De rapporteur,
Philippe MAHOUX.

De voorzitter,
Valère VAUTMANS.