



Vlaams
Parlement

ingediend op **833** (2015-2016) – Nr. 1
17 juni 2016 (2015-2016)

Ontwerp van decreet

houdende instemming
met de wijziging van artikel 6
van het Protocol van Londen van 1996
bij het Verdrag inzake de voorkoming
van verontreiniging van de zee
ten gevolge van het storten van afval
en andere stoffen van 1972,
aangenomen te Londen op 30 oktober 2009

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting**1. Samenvatting**

Dit ontwerp van decreet beoogt de instemming van het Vlaams Parlement met de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972, aangenomen te Londen op 30 oktober 2009.

De wijziging heeft een gemengd federaal/gewestelijk karakter, net als het Protocol van Londen zelf. Dit werd besloten door de Werkgroep Gemengde Verdragen, een adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid op 31 januari 2013. Dit betekent dus dat het over zowel federale bevoegdheden als bevoegdheden van de gewesten gaat.

2. Situering

Binnen de internationale gemeenschap groeit de overtuiging dat een tussentijdse oplossing voor de uitstoot van broeikasgassen, in afwachting van een koolstof-arme economie op basis van hernieuwbare energiebronnen, gedeeltelijk ligt in de overbruggingstechnologie van carbon capture and storage (CCS: CO₂-afvang en -opslag). Deze technologie komt erop neer dat CO₂ eerst wordt afgevangen uit een elektriciteitscentrale of een industriële puntbron en nadien per pijpleiding of per schip wordt getransporteerd naar een locatie waar het geïnjecteerd wordt in geschikte diepe aardlagen om daar voor onbeperkte duur geologisch opgeslagen te worden.

Voor de CO₂-uitstoot uit de energie-intensieve industrie is CCS mogelijks zelfs meer dan louter een overbruggingstechnologie: vermits sommige productieprocessen nu eenmaal steunen op fossiele brandstoffen, bieden hernieuwbare energiebronnen hier niet altijd een alternatief. CCS vormt bij deze productieprocessen voorlopig het enige alternatief voor het uitstoten van CO₂ in de atmosfeer.

Hoewel ook een aantal gebieden in het Kempisch Bekken en in Wallonië voor CO₂-opslag in aanmerking zouden kunnen komen (diepe zoutwatervoerende lagen en onontgonnen steenkoollagen), liggen op korte en middellange termijn veruit de grootste mogelijkheden voor de geologische opslag van Belgisch CO₂ in de uitgeputte olie- en gasvelden onder het Nederlandse, Britse en Noorse deel van de Noordzee. In het Belgische deel van de Noordzee is er immers geen opslagcapaciteit voorhanden. Export van CO₂ naar het Nederlandse, Britse of Noorse deel van de Noordzee is dan ook geen vergezocht scenario.

3. Inhoud van de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen

België is partij bij het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972, opgemaakt in Londen op 7 november 1996, ook wel het Anti-Dumping Protocol of Protocol van Londen genoemd.

Op 30 oktober 2009 is in Londen resolutie LP.3(4) aangenomen die een wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen inhoudt. Deze wijziging is aangenomen overeenkomstig artikel 21 van het Protocol van Londen.

Artikel 21, lid 3, bepaalt het volgende:

“Een wijziging wordt van kracht voor de Partijen die haar hebben aanvaard op de zestigste dag nadat twee derde van de Partijen een akte van aanvaarding van de wijziging bij de Organisatie hebben nedergelegd.

Daarna wordt de wijziging voor elke andere Partij van Kracht op de zestigste dag na de datum waarop de desbetreffende Partij haar akte van aanvaarding van de wijziging heeft nedergelegd.”.

Het gaat dus niet om een stilzwijgende of vereenvoudigde vorm van verdragswijziging, wat betekent dat er van België een uitdrukkelijk optreden gevraagd wordt (instemming, gevolgd door aanvaarding).

Inhoudelijk heeft de in Resolutie LP.3(4) vervatte wijziging tot doel om de offshore-export (offshore grensoverschrijdend transport) van CO₂ mogelijk te maken, met als doel dit CO₂ geologisch op te slaan.

Het huidige artikel 6 van het protocol luidt als volgt:

“De verdragsluitende partijen staan de uitvoer van afval of andere stoffen naar andere landen voor het storten in of verbranden op zee niet toe.”

en laat als dusdanig de offshore-export van koolstofdioxide (CO₂) niet toe.

Via de in resolutie LP.3(4) vervatte wijziging wordt offshore-export van CO₂ (offshore grensoverschrijdend transport) met als doel dit CO₂ geologisch op te slaan, mogelijk.

Aan artikel 6 wordt een tweede paragraaf toegevoegd, die luidt als volgt:

“2. Niettegenstaande het eerste lid kan de uitvoer van kooldioxidestromen met als doel zich hiervan te ontdoen in overeenstemming met bijlage 1 plaatsvinden, op voorwaarde dat er een overeenkomst of regeling tussen de betrokken landen is.

Een dergelijke overeenkomst of regeling omvat:

2.1 de bevestiging en toewijzing van verantwoordelijkheden voor het verstrekken van vergunningen tussen de uitvoerende en ontvangende landen, in overeenstemming met de bepalingen van dit Protocol en andere toepasselijk internationaal recht; en

2.2 in het geval van uitvoer naar niet-verdragsluitende partijen, bepalingen die minimaal gelijk zijn aan die in dit Protocol, met inbegrip van bepalingen inzake de afgifte van vergunningen en vergunningsvoorwaarden voor het voldoen aan de bepalingen van bijlage 2, teneinde te waarborgen dat de overeenkomst of regeling niet afwijkt van de verplichtingen van de verdragsluitende partijen uit hoofde van dit Protocol om het mariene milieu te beschermen en te behouden.

Een verdragsluitende partij die een dergelijke overeenkomst sluit of regeling aangaat brengt deze ter kennis van de Organisatie.”.

Naast de wijziging aan artikel 6 van het Protocol van Londen, waardoor offshore-export (offshore grensoverschrijdend transport) van CO₂ mogelijk zou worden, ligt ook een wijziging aan het OSPAR-verdrag (Verdrag van Parijs van 22 september 1992 inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan) op tafel, waardoor de juridische belemmeringen voor de offshore geologische opslag van CO₂ in de noordoostelijke Atlantische Oceaan worden

weggewerkt. Ook voor die wijziging werd een (voor)ontwerp van instemmingsdecreet opgesteld. Wat dit laatste dossier betreft, werd de federale instemmingswet bekrachtigd en afgekondigd op 1 september 2012. Inzake het voorliggende dossier, is het Vlaamse Gewest de voortrekker binnen het Belgische staatsbestel.

4. Opportuniteit voor Vlaanderen

Het is opportuun dat ook Vlaanderen de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen aanvaardt. Zoals hierboven aangegeven, is de toepassing van CCS in België (en de daarmee samenhangende terugdringing van de CO₂-uitstoot) op korte en middellange termijn niet mogelijk zonder grensoverschrijdend offshoretransport van CO₂. Alvast in het Antwerpse havengebied wordt momenteel de mogelijkheid onderzocht van een grensoverschrijdend project waarbij CO₂ uit de Antwerpse haven deels zou worden getransporteerd naar opslaglocaties onder het Britse, Nederlandse of Noorse deel van de Noordzee om daar geologisch opgeslagen te worden.

Doordat België/Vlaanderen voor CCS-projecten op de korte en middellange termijn afhankelijk is van buitenlandse opslaglocaties, en de meest realistische CO₂-opslagmogelijkheden zich op de korte en middellange termijn in het Britse, Noorse en Nederlandse deel van de Noordzee bevinden, is het essentieel dat offshore-export (transport) van CO₂ mogelijk wordt, en wel zo snel mogelijk. Zonder de inwerkingtreding van de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen is een grensoverschrijdend CCS-project met offshore-export (offshore grensoverschrijdend transport) van Belgisch/Vlaams CO₂ naar opslaglocaties in het Britse, Noorse of Nederlandse deel van de Noordzee, niet mogelijk.

Ook de Europese Commissie zag recent nog in haar mededeling 'Stappenplan Energie 2050' en in haar mededeling 'Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie 2050' een cruciale rol weggelegd voor CCS. De geologische opslag van CO₂ werd al geregeld door richtlijn 2009/31/EG. Deze richtlijn heeft al het verbod op CO₂-transport dat gold onder de Europese verordening 1013/2006 inzake de overbrenging van afvalstoffen opgeheven. In overwegingen 12 en 13 van richtlijn 2009/31/EG wordt expliciet verwezen naar het Protocol van Londen en naar het opheffen van de daarin vervatte juridische belemmeringen voor CCS.

Via amendementen in 2006 aan het Protocol van Londen werd al de offshore geologische opslag van CO₂ mogelijk gemaakt (via een stilzwijgende of vereenvoudigde verdragswijziging; er was dus geen uitdrukkelijke instemming door België en het Vlaamse Gewest nodig). Via de nu voorliggende wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen zal ook de offshore-export (offshore grensoverschrijdend transport) van CO₂ mogelijk worden. In zekere zin rust, via de goedkeuring van richtlijn 2009/31/EG, op elke EU-lidstaat de plicht om mee te werken aan het mogelijk maken van offshore-export (offshore grensoverschrijdend transport) van CO₂ als deze geschiedt onder de voorwaarden van de CCS-richtlijn.

Het (voor)ontwerp van instemmingsdecreet en de daarmee samenhangende wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen werken enkel de bestaande juridische belemmeringen weg voor de offshore-export van CO₂ (offshore grensoverschrijdend transport), zonder dat er sprake is van het opleggen van een verplichting aan de verdragsstaten om CO₂ offshore te exporteren.

De wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen heeft niet tot gevolg dat het Vlaamse Gewest zijn regelgeving, beleid of praktijk moet aanpassen. Als het Vlaamse Gewest CO₂ offshore zou exporteren met het oog op de geologische opslag ervan, moet het een overeenkomst of regeling sluiten met het ontvangende land met daarin de bevestiging en toewijzing van verantwoordelijkheden voor het verstrekken van vergunningen, in overeenstemming met de bepalingen van

het Protocol van Londen en ander toepasselijk internationaal recht. Als het gaat om offshore-export naar een land dat geen verdragspartij is bij het Protocol van Londen moet de overeenkomst of de regeling bepalingen bevatten die minimaal gelijk zijn aan die in het Protocol van Londen, met inbegrip van bepalingen inzake de afgifte van vergunningen en vergunningsvoorwaarden voor het voldoen aan de bepalingen van bijlage 2 van het Protocol van Londen om te waarborgen dat de overeenkomst of de regeling niet afwijkt van de verplichtingen van de verdragssluitende partijen uit hoofde van het Protocol van Londen om het mariene milieu te beschermen.

5. Ontvangen adviezen

5.1. Advies Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV)

Bij brief van 17 juni 2015 heeft de SARiV gemeld geen formeel advies uit te brengen. De motivering luidt dat het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 de opheffing voorziet van deze adviesraad en dat de Raad om die reden bij zijn laatste plenaire vergadering van 22 september 2014 besloten heeft zijn adviesverlening stop te zetten.

5.2. Advies Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad)

Bij brief van 1 juli 2015 heeft de Minaraad gemeld geen advies uit te brengen, gezien het om een verdragstekst gaat waarover de onderhandelingen afgesloten zijn.

5.3. Advies Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

Bij brief van 29 juni 2015 heeft de SERV gemeld geen advies te formuleren uit selectiviteitsoverwegingen en omwille van de beperkte beleidsimpact.

5.4. Advies Raad van State

De Raad van State bracht op 6 oktober 2015 zijn advies inzake dit dossier uit.

In zijn advies merkt de raad (randnummer 2) op dat de aan bijlage 1 bij het Protocol van Londen aangebrachte wijziging van 2 november 2006 niet ter kennis werd gebracht van het Vlaams Parlement. Om de internrechtelijke binding van verdragswijzigingen duidelijker tot uiting te brengen, beveelt de raad aan dat: "deze in de toekomst het best op een nuttig ogenblik ter kennis gebracht [worden] van het Vlaams Parlement overeenkomstig de procedure voor vereenvoudigde verdragswijzigingen, zoals geregeld in artikel 75/1 van het Reglement van het Vlaams Parlement."

Opdat aangenomen wijzigingen aan een verdragstekst interne werking zouden kunnen hebben, is het noodzakelijk dat het Vlaams Parlement hiermee heeft ingestemd. Voor gewone verdragen en verdragswijzigingen wordt hiervoor de normale procedure van bespreking en goedkeuring door het parlement gevolgd. Voor vereenvoudigde verdragswijzigingen daarentegen – wijzigingen die internationaalrechtelijk in werking treden zonder interventie (ratificatie) van de verdragspartijen – geldt een afwijkende procedure, die voor wat Vlaanderen betreft, thans gedekt is door artikel 75/1 van het Reglement van het Vlaams Parlement.

Voor alle duidelijkheid moet evenwel benadrukt worden dat de anticipatieve goedkeuring met dergelijke wijzigingen voor het Protocol van Londen reeds werd ingeschreven in het instemmingsdecreet van 23 december 2005. Bovendien is de procedure van artikel 75/1 van het Reglement van het Vlaams Parlement voor de wijziging van 2 november 2006 achterhaald in de tijd. Om de internrechtelijke binding van vereenvoudigde verdragswijzigingen, alsook de eventuele toekomstige

ge wijzigingen, helemaal te waarborgen, wordt gedacht aan een overkoepelend decreet houdende instemming van alle aangenomen vereenvoudigde verdragswijzigingen, alsook eventuele toekomstige wijzigingen, in het licht van het gewijzigd Reglement van het Vlaams Parlement.

In randnummer 3 stelt de Raad van State dat: "de wijziging van 2 november 2006 (...) tot op heden evenmin het voorwerp uitgemaakt van een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Het gegeven dat met die wijziging op een stilzwijgende wijze is ingestemd door het Vlaams Parlement houdt geen afwijking in van de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en (...) om die wijziging in het Belgisch Staatsblad bekend te maken opdat ze uitwerking zou hebben in het interne recht."

Met deze opmerking kan worden ingestemd. Formeel moet wel de federale minister van Buitenlandse Zaken instaan voor de publicatie in het Belgisch Staatsblad van de instemmingswet bij zowel het verdrag als bij latere wijzigingen ervan. Artikel 14 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen bepaalt immers: "Eens de formaliteiten van de inwerkingtreding van een gemengd verdrag zijn vervuld wordt de tekst samen met de wet van instemming, de referenties met betrekking tot de decreten/ordonnanties van instemming en informatie over de bekrachtiging of toetreding en inwerkingtreding, door toedoen van de Minister van Buitenlandse zaken in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt."

B. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Artikel 2 strekt ertoe gevolg te geven aan de wijziging van artikel 6 van het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval of andere stoffen van 1972, aangenomen te Londen op 30 oktober 2009.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE



Ontwerp van decreet houdende instemming met de wijziging van artikel 6 van het Protocol van Londen van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972, aangenomen te Londen op 30 oktober 2009

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed en de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. De wijziging van artikel 6 van het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972, aangenomen te Londen op 30 oktober 2009, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend erfgoed

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed en de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. De wijziging van artikel 6 van het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972, aangenomen te Londen op 30 oktober 2009, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel, 3 juni 2016.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE