

Voorontwerp van decreet houdende instemming met het Amendement op het Protocol van Montreal inzake substanties die de ozonlaag aantasten, aangenomen te Kigali op 15 oktober 2016

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. HET DOEL VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

Door dit voorontwerp van decreet wordt ingestemd met het Amendement op het Protocol van Montreal inzake substanties die de ozonlaag aantasten (Amendement van Kigali). Dit Amendement werd op de achtentwintigste vergadering der Partijen (MOP) bij voornoemd Protocol aangenomen te Kigali op 15 oktober 2016.

Deze instemming kadert in volgende strategische doelstellingen uit de 'Beleidsnota 2014-2019 Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking' en de 'Beleidsnota 2014-2019 Omgeving. Een maatschappelijk gedragen en geïntegreerd omgevingsbeleid voor een kwaliteitsvolle omgeving':

- SD 1. 'De belangen van de Vlaamse samenleving worden internationaal goed behartigd' – OD 1.2. 'Vlaanderen heeft goede relaties met buitenlandse overheden';
- SD 2 'Omgevingsbeleid georiënteerd op Europese beleidskaders' – OD 8. 'Een doelgerichte deelname aan het internationaal beleid'.

II. HET AMENDEMENT VAN KIGALI

1. De wetenschappelijke vaststelling

Ozon is zeldzaam in het onderste deel van de atmosfeer, waar het overigens toxisch is; 90% ervan bevindt zich in de bovenste laag, de stratosfeer, tussen 10 en 50 km boven de aarde, waar het bescherming biedt tegen de ultraviolette straling van de zon doordat het grootste gedeelte van de gevaarlijke straling van de zon, het UV-B, erdoor wordt opgeslorpt. Het trekt tevens een gordijn op tegen het dodelijke UV-C. Het ozonschild is dus van wezenlijk belang voor het leven zoals wij het kennen.

Omdat de ozonlaag dunner wordt, kan meer UV B-straling de aarde bereiken. Die toename veroorzaakt meer huidkanker, maligne melanomen, cataract, ontregeling van het afweersysteem, geringere oogsten, schade aan de mariene systemen van de oceanen, minder visserijopbrengsten, schade aan de fauna en veranderingen aan plastic stoffen en sommige bouwmaterialen.

In de jaren 70 begon men zich zorgen te maken over de afbraak van de ozonlaag; die bezorgdheid is later alleen maar bevestigd en het mechanisme ervan is sedertdien goed gekend: verbindingen die chloor-, fluor-, broom-, koolstoffen en waterstofatomen bevatten, en die samen bekend staan onder de naam halokoolstoffen, breken de ozonlaag af door de chemische reacties die ze bij hun verspreiding in de atmosfeer veroorzaken. Ozonlaag aantastende stoffen (OAS) zijn vrij stabiele stoffen die voldoende lang leven om tot in de stratosfeer door te dringen. Het chloor en het broom dat ze

bevatten gaat fotochemische reacties aan met het stratosferisch ozon, waardoor dit laatste wordt afgebroken.

Deze bestanddelen zijn de halokoolstoffen, en meer in het bijzonder chloorfluorkoolstoffen (CFK's), halonen, tetrachloorkoolstof (CCl₄), die als oplosmiddel gebruikt werd, methylchloroform (1,1,1-trichloorethaan, de broomfluorkoolwaterstoffen (HBFK's), de chloorfluorkoolwaterstoffen (HCFK's), methylbromide (CH₃Br) dat dient voor begassing om parasieten te bestrijden en als ontsmetting en broomchloormethaan (BCM).

Elke stof reageert op een eigen typische wijze. Er moest dus een referentie worden vastgesteld. Hiertoe is de gekozen stof CFC-11 waarvoor een ozonafbrekend vermogen (PDO) gelijk aan 1,0 per definitie werd toegekend.

Deze stoffen hebben, naast hun impact op de stratosferische ozonlaag, ook een globaal opwarmend vermogen dat vele duizenden malen hoger is dan dat van kooldioxide, CO₂.

2. Historiek

2.1. Het raamverdrag van Wenen: creëren van een institutioneel kader

In maart 1985 werd het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag goedgekeurd. Het Verdrag riep op tot samenwerking bij het opvolgen, onderzoeken en uitwisselen van gegevens en tot het overdragen van kennis naar ontwikkelingslanden met het oog op een evolutie naar vervangende technologieën, maar verplichtte niet tot het verminderen van het gebruik van stoffen die de ozonlaag aantasten.

Momenteel werd het Verdrag door 197 Partijen (universele ratificatie) geratificeerd. In het kader van het Verdrag wordt een Conferentie der Partijen, die wordt bijgestaan door een secretariaat, waardoor het institutionele kader wordt gecreëerd dat noodzakelijk is voor de latere evoluties van het instrument, op basis van de resultaten van het wetenschappelijke onderzoek dat wordt gevoerd op het vlak van de ozonlaag, georganiseerd.

Het Ozonsecretariaat verleent diensten krachtens het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag en krachtens het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken. Het is gevestigd in de gebouwen van het Leefmilieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) in Nairobi (Kenia). Zijn taken zijn opgesomd in artikel 7 van het Verdrag van Wenen en in artikel 12 van het Protocol van Montreal.

2.2. Protocol van Montreal: geplande reductie van het gebruik van de gewraakte stoffen

De onderhandelingsinspanningen over de verplichtingen inzake de OAS hebben in september 1987 geleid tot de goedkeuring van het Protocol van Montreal.

Het Protocol van Montreal heeft controlemaatregelen ingevoerd voor acht groepen stoffen waarvan het de productie en het verbruik gefaseerd wil verminderen, uitgaande van het verbruik in een welbepaald ijkjaar of het gemiddelde over enkele jaren, naar gelang van de groep stoffen, en op die basis, reducties die worden gespreid over verschillende jaren in de geïndustrialiseerde landen (Partijen die niet onder de werking van artikel 5 vallen).

Om de regels soepel te kunnen toepassen, werden ze enigszins gematigd: de reducties waartoe men zich verbindt, hebben betrekking op het uitstootniveau van alle beheerste stoffen samen, waardoor er enige speelruimte ontstaat bij het spreiden over de verschillende betrokken sectoren en waarbij overschrijdingen zijn toegestaan afhankelijk van 'fundamentele binnenlandse behoeften' of 'industriële rationaliseringsinspanningen'.

De ontwikkelingslanden (Partijen die onder de werking van artikel 5 vallen) genieten een aparte behandeling, naar gelang van hun toestand, om het hen mogelijk te maken aan hun ontwikkelingsbehoeften te voldoen, op gevaar af van meer OAS te gaan gebruiken, vooraleer zij verbintenissen aangaan.

Het Protocol is een in de tijd veranderend instrument, aangezien het bepaalt dat de internationale wetgeving zal moeten worden aangepast aan het niveau van de wetenschappelijke kennis en de stand van aantasting van de ozonlaag. Het werd dan ook gewijzigd en aangepast.

Sinds 1987 zijn al verschillende wijzigingen en aanpassingen aan het Protocol goedgekeurd; sommige wijzigingen strekken ertoe nieuwe verplichtingen en bijkomende stoffen toe te voegen; sommige aanpassingen hebben tot doel de controleprogramma's aan te scherpen. Deze wijzigingen moeten door een wel bepaald aantal Partijen worden bekrachtigd alvorens ze in werking kunnen treden.

Momenteel werd het Protocol door alle 197 Partijen geratificeerd, dat in feite het enige internationaal milieuakkoord met een universele ratificatie is.

2.2.1. De wijziging van Londen (juni 1990): versnellen van het tijdschema en uitbreiding van het toepassingsgebied van het Protocol

Tijdens de tweede Vergadering der Partijen, die in 1990 in Londen plaatsvond, werden de controles nog verder aangescherpt en raakte men het erover eens om aan de lijst van de OAS tien nieuwe CFK's toe te voegen, plus tetrachloorkoolstof (TCK) en methylchloroform.

Om tegemoet te komen aan de moeilijkheden die ontwikkelingslanden bij het bekrachtigen van het Protocol van Montreal ondervinden, zet de wijziging van Londen een mechanisme voor technische en financiële hulp voor de landen van Artikel 5 op. Die aanpassingen trachten rekening te houden met de uiteenlopende ontwikkeling tussen de Partijen, meer bepaald door uitstel te verlenen aan de producenten van de kleinste hoeveelheden CFK's, en trachten de meerkosten voor de fabricage van vervangproducten te compenseren door duidelijke overeenkomsten over overdracht van technologie.

MoP-2 heeft dus een Multilateraal Fonds voor de uitvoering van het Protocol van Montreal opgericht. Het Fonds is bedoeld voor het dekken van de marginale kosten voor het ten uitvoer leggen door de ontwikkelingslanden van de controlemaatregelen van het Protocol en voor het financieren van de functies die verband houden met technische hulp, omschakeling van de CFK-producerende installaties en het bouwen van nieuwe installaties voor de aanmaak van alternatieve producten, de uitwisseling van informatie, de opleiding en de kosten voor het Secretariaat van het Fonds. Het Fonds wordt elke drie jaar opnieuw samengesteld en heeft sinds zijn oprichting al meer dan 3 miljard dollar uitgekeerd voor de uitvoering van zijn taken. De bijdrage van België voor de jaren 1991 tot 2004 bedroeg 24.057.114,00 USD.

Het Multilateraal Fonds slaat niet op de landen in transitie die voor acties ter bescherming van de ozonlaag in aanmerking komen voor financiering door het Global Environmental Fund.

2.2.2. De wijziging van Kopenhagen (november 1992): nieuwe aanpassingen van de planning en een nieuwe uitbreiding van de betrokken stoffen

De CFK's, die wel honderd jaar lang in de atmosfeer aanwezig kunnen blijven en de ozonlaag ernstig kunnen aantasten, hebben bij de internationale gemeenschap een gevoel doen postvatten dat zo snel mogelijk nieuwe maatregelen moeten worden genomen. In de jaren '90 werd een verdunning van de ozonlaag boven dicht bewoonde

gebieden vastgesteld, waarbij tevens bleek dat de stoffen die deze verdunning veroorzaakten ook bijdragen tot het broeikaseffect.

Op de 4e Vergadering der Partijen bij het Protocol van Montreal, op 25 november 1992 in Kopenhagen, werden nieuwe aanpassingen aan de reeds aan uitworpbeheersing onderworpen stoffen aangenomen: de datum van volledige stopzetting van productie en gebruik van de CFK's, methylchloroform en koolstoftetrachloride werd naar 1996 vervroegd en die van halonen naar 1994.

De wijziging van Kopenhagen breidt het toepassingsgebied van het Protocol van Montreal uit naar andere stoffen: de productie en het gebruik van de broomfluorkoolwaterstoffen (HBFK's) en van methylbromide worden aan uitworpbeheersing onderworpen; dat geldt ook voor het gebruik van chloorfluorkoolwaterstoffen (HCFK's).

Voor methylbromide, gebruikt als ontsmettingsmiddel in de landbouw, voorziet de wijziging van Kopenhagen in een bevestiging van de productie en consumptie op basis van gegevens uit 1991.

1996 werd als ijkjaar genomen voor het verbruik van HCFK's, die tegen 2030 moeten zijn uitgefaseerd. Op de productie ervan is evenwel geen enkele beperkende maatregel van toepassing omdat zij minder schadelijk worden geacht dan de CFK's en er als vervangstoffen moeten voor kunnen worden gebruikt, met name in ontwikkelingslanden die ze in 1992 niet produceerden.

Op MoP-4 hebben de afgevaardigden de beschikbare controleprogramma's verder aangescherpt en zijn het ook eens geworden over het uitvoeren van procedures bij niet-naleving van de verplichtingen, met inbegrip van de oprichting van een Uitvoeringscommissie. Deze laatste onderzoekt eventuele gevallen van niet-nakoming van de verplichtingen en doet aanbevelingen aan de MoP over de middelen om te komen tot een volledige naleving van de verplichtingen.

2.2.3. De wijziging van Montreal (september 1997): toezicht op de in- en uitvoer en bestraffingsmechanisme

De wijziging van Montreal, die in 1997 op de negende Vergadering der Partijen werd aanvaard, voegt aan het mechanisme drie hoofdbepalingen toe over methylbromide, over het bestraffingsmechanisme en over het toezicht op de overbrenging van geregleerde stoffen:

- Het verbod op de in- en uitvoer van een pesticide, methylbromide, afkomstig van en bestemd voor Staten die geen Partij zijn bij het Protocol van Montreal.
- Het verbod op de uitvoer (behalve voor vernietiging) van beheerste, gebruikte, gerecycleerde en geregenereerde stoffen door Partijen die zulke stoffen blijven produceren door de controlemaatregelen van het Protocol niet na te komen.
- Een systeem van in- en uitvoervergunningen voor beheerste stoffen, ongeacht of ze ongebruikt, gebruikt, gerecycleerd of geregenereerd zijn.

2.2.4. De wijziging van Beijing (december 1999): productie van HCFK's en behandeling met methylbromide

Deze wijziging werd op 3 december 1999 op MoP-11 goedgekeurd. Hiermee legden de afgevaardigden controle op van de productie van de HCFK's en van broomchloormethaan, alsmede het indienen van een rapport over aanvragen voor quarantaine en behandeling voorafgaand aan vervoer die behandeling met methylbromide vereisen, op basis van voorstellen van de Europese Gemeenschap.

a) Chloorfluorkoolwaterstoffen

De HCFC's vormden de enige ozonafbrekende stoffen in het Protocol van Montreal waarvan de productie nog aan elke controle ontsnapte en die met niet-Partijen vrij mochten worden verhandeld.

De ontwikkelde landen moeten hun productie bevriezen op het niveau van 1989; de ontwikkelingslanden mogen beperkt produceren om aan hun basisbehoeften te voldoen; tegen 2016 zou er een stabilisering moeten zijn op het niveau van 2015. In- en uitvoer van en naar Staten die geen Partij zijn bij het Protocol is verboden.

b) Broomchloormethaan

Partijen bij het Protocol van Montreal mogen het vanaf 1 januari 2002 niet langer produceren of gebruiken; ook de invoer uit en uitvoer naar niet-Partijen bij het Protocol is verboden. Deze stof, die vrij recent als oplosmiddel in de handel werd gebracht en vroeger als brandwerend middel werd gebruikt, werd in Europa niet geproduceerd.

c) Methylbromide

De algemene afwijking voor deze stof voor quarantaine en behandeling voorafgaand aan vervoer dreigde een barst te doen ontstaan in de regelgeving van het protocol.

In toepassing van de wijziging van Beijing moeten de Partijen de gebruikte hoeveelheden voor quarantaine en behandeling voorafgaand aan vervoer aangeven, wat al een eerste vorm van controle is.

België heeft het amendement van Beijing op 6 april 2006 geratificeerd.

2.3. Latere ratificaties

Het is belangrijk om te melden dat het Protocol van Montreal en al zijn amendementen sinds verschillende jaren universeel werden geratificeerd.

2.4. Aanpassingen

Sinds de invoering van het Protocol van Montreal werden er ook 13 aanpassingen doorgevoerd. Deze aanpassingen aan het Protocol hebben over het algemeen slechts betrekking op een wijziging van de agenda, de uitstootniveaus en plafonds of kleinere elementen van het Protocol. De amendementen vereisen een ratificatie door een welbepaald aantal Partijen vooraleer ze in werking kunnen treden, terwijl de aanpassingen automatisch in werking treden.

2.4.1. *Aanpassing van Montreal – HCFC's*

Tijdens de 19^{de} vergadering der Partijen die plaatsvond in Montreal, en na verschillende discussiebijeenkomsten tijdens de voorgaande jaren, zijn de Partijen het eens geraakt over een wijziging van de agenda voor de verwijdering van de HCFC's teneinde een ambitieuzer traject voor de geïndustrialiseerde landen uit te stippelen (76 % in plaats van 65% in 2010 en 100% in plaats van 98.5% in 2020), maar vooral om een trapsgewijze uitfasering voor de ontwikkelingslanden te garanderen. Voor de ontwikkelingslanden gold immers slechts een verplichte bevriezing op het niveau van 2015 vanaf 2016, gevolgd door een totale verwijdering in 2040. De goedgekeurde versie is veel ambitieuzer, aangezien er een vermindering van 10% in 2015, 35% in 2020, 67,5% in 2025 en een totale verwijdering in 2030 wordt opgelegd.

Hiervoor wordt er vaak een beroep gedaan op het multilateraal Fonds voor de uitvoering van het Protocol van Montreal via verschillende nationale projecten betreffende de verwijdering in de A5-Landen.

3. Context van de goedkeuring van het Amendement van Kigali op het Protocol van Montreal

3.1. Historiek van de wijzigingen

In 2010 begonnen de eerste discussies naar aanleiding van de wil van sommige landen om de impact van de uitvoering van het Protocol van Montreal op de klimaatopwarming in rekening te brengen. Wanneer CFK's en vervolgens HCFK's met de vinger werden gewezen wegens hun impact op de ozonlaag, heeft de industrie immers nieuwe moleculen ontwikkeld. Al deze gefluoreerde moleculen hebben evenwel een globaal opwarmend vermogen dat allesbehalve onbeduidend is, aangezien het honderden malen of zelfs duizenden malen hoger ligt dan dat van CO₂. Het ultieme voorbeeld is dat van HFC-23 met een aardopwarmingsvermogen dat 14.800 malen hoger ligt dan dat van CO₂ (zo heeft HFC-23 een aardopwarmingsvermogen dat 14.800 maal hoger is dan dat van CO₂). Daarom noemen we deze stoffen de 'High Global Warming Potential gases' (gassen met een zeer hoog globaal opwarmend vermogen).

Bij deze vaststelling dient de steeds ruimere toegang tot technologieën te worden toegevoegd waar gebruik gemaakt wordt van gefluoreerde gassen. Door het welzijn en het zoeken naar comfort, net zoals de verlaging van de kosten van de technologieën, worden we steeds meer aangemoedigd om gebruik te maken van koelmiddelen of airconditioning, hiermee citeren we enkel de meest courante technieken.

Door het probleem van de vernietiging van de ozonlaag op te lossen, heeft men het bijgevolg verplaatst naar het probleem van de broeikasgassen.

De technologische ontwikkelingen, zowel op het vlak van de gefluoreerde stoffen als van andere oudere technologieën waar gebruik gemaakt wordt van CO₂, ammoniak of andere niet-gefluoreerde koolwaterstoffen, hebben het mogelijk gemaakt om maatregelen in overweging te nemen die als doel hebben om het gebruik van de stoffen te beperken die het meest schadelijk voor de ozon en het klimaat zijn.

De eerste voorstellen werden in 2010 besproken, onder meer op initiatief van de Verenigde Staten. Maar heel snel hebben verschillende landen zich resoluut verzet tegen de goedkeuring van nieuwe maatregelen en haalden ze verschillende argumenten aan zoals de zeer recente goedkeuring van maatregelen voor de HCFK's waarbij de ontwikkelingslanden geen vervangende oplossingen op relatief korte termijn zouden hebben, een gebrek aan mandaat uit hoofde van het Protocol om stoffen te behandelen die geen impact op de ozonlaag hebben en, tot slot, maar meer discreet, hoofdzakelijk Indische en Chinese industriële belangen, aangezien China de belangrijkste producent van gefluoreerde gassen op wereldvlak is en India heel wat voordeel haalt uit een parasitair effect van de koolstofmarkt (genereren van grote hoeveelheden CO₂-kredieten door de vernietiging van een bijproduct van de productie van R-22, één van de HCFK's die het meest gebruikt worden in huishoudelijke koelkasten, commerciële koelkasten en airconditioning. Bij deze argumenten werden nog meer technische opmerkingen bij een gebrek aan vervangende oplossingen toegevoegd, die vooral afkomstig waren van de Golfstaten, Brazilië en de Zuidoost-Aziatische landen.

Tijdens de bijeenkomsten evolueerden de debatten op basis van de voortgang van de discussies, de diplomatieke inspanningen, vooral vanwege de Verenigde Staten, gewijzigde bondgenootschappen of nog politieke verbintenissen op hoog niveau.

Er kwam snel een gezamenlijk voorstel van Canada, de Verenigde Staten en Mexico tot stand dat verder werd ontwikkeld overeenkomstig de discussies in de plenaire vergadering. Sommige eilandstaten hebben snel het idee van een nieuw amendement met een zeer

ambitieuze voorstel ondersteund dat in overeenstemming is met de urgentie van de impact dat de klimaatverandering op hun grondgebied heeft.

De Europese Unie heeft in 2014 beslist om een ontwerp van amendement in te dienen met een vernieuwende aanpak in die zin dat ze de context van de afbouw van HCFK's in rekening zal brengen, die zich nog in een eerste fase bevindt, om de reductiedoelstellingen te berekenen. In plaats van de HFK's in een context in beschouwing te nemen die geïsoleerd en los staat van de verplichtingen van het Protocol van Montreal, wordt in het voorstel van de EU immers een deel van het opwarmingsvermogen van de HCFK's in de berekening van het referentieniveau geïntegreerd dat als referentie dient om de reductie-inspanningen te bepalen.

Dat heeft als voordeel dat, als een land aanzienlijke inspanningen op het vlak van de HCFK's levert, het een speelruimte in CO₂-equivalenten vrijmaakt waardoor het meer flexibiliteit krijgt om de reductie-inspanningen van de HFK's te implementeren door een lichte toename van de HFK's producerende installaties toe te laten, de tijd om over alternatieven te beschikken om aan de reductiedoelstellingen te beantwoorden.

Een ander belang van de snelle verwijderingsstrategie van de HFK's is het creëren van ontwikkelingsmogelijkheden voor de zogenaamde natuurlijke koelmiddelen. CO₂, ammoniak en verschillende koolwaterstoffen hebben het enorme voordeel dat ze een zeer beperkt broeikaseffect hebben (enkele eenheden, maar steeds onder 20). Ze werden lang vóór de gefluoreerde gassen ontwikkeld, maar er werd destijds afstand van gedaan wegens hun toxiciteit of ontvlambaarheid die slecht te controleren was. De recente technologische ontwikkelingen hebben het mogelijk gemaakt om deze problemen te omzeilen en de performanties hiervan te verbeteren.

Een andere belangrijke mogelijkheid op het vlak van de ontwikkeling van oplossingen met een laag broeikaseffect is het gebruik maken van de laatste generatie gefluoreerde gassen met een laag broeikaseffect, de HFO's waarvan de waardevork in CO₂-equivalent vergelijkbaar is met die van de natuurlijke koelmiddelen. Ze maken daarentegen het voorwerp uit van dure octrooien, hoge productiekosten en staan aan het begin van hun ontwikkeling, waardoor hun beschikbaarheid niet gegarandeerd is. Er bestaan ook twijfels over hun onschadelijkheid.

3.2. Datum van inwerkingtreding

De inwerkingtreding van het amendement kan vanaf 1 januari 2019 plaatsvinden voor zover op die datum minstens twintig landen of regionale organisaties voor economische integratie die Partijen bij het Protocol van Montreal zijn hun akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van het Amendement hebben neergelegd.

Bovendien treden de wijzigingen in artikel 4 betreffende de reglementering van het handelsverkeer met de landen die geen Partijen zijn bij het Protocol, die vermeld worden in artikel I bij dit Amendement, in werking op 1 januari 2033, onder voorbehoud van de indiening van minstens zeventig aktes van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van het Amendement door de landen of de regionale organisaties voor economische integratie die Partijen bij het Protocol van Montreal zijn.

4. Voornaamste krachtlijnen

4.1. Juridische verplichtingen die gecreëerd worden door het Amendement van Kigali

Het Amendement van Kigali is een akkoord of verdrag dat internationaal juridisch bindend is en ontworpen is om rechten en verplichtingen in het internationaal recht te creëren.

Zodra het Amendement ten opzichte van een derde Partij in werking is getreden, legt het voor de derde Partij een aantal juridische verplichtingen op.

4.2. Voornaamste redenen om Partij te worden bij het Amendement van Kigali

Door geleidelijk aan de stoffen te verwijderen die de ozonlaag aantasten, heeft het Protocol van Montreal een einde gesteld aan de aantasting van de ozonlaag. Het Amendement van Kigali zelf maakt het mogelijk om de klimaatwijzigingen te temperen. Dankzij dit Amendement zullen de Partijen immers geleidelijk aan hun productie en hun consumptie van HFK's beperken, waardoor het mogelijk wordt om een opwarming tot 0,5°C tegen eind deze eeuw te voorkomen.

De Partijen die nieuwe technologieën in het kader van de uitvoering van het Amendement van Kigali ontwikkelen, zullen een concurrentievoordeel op de wereldmarkt hebben. De vervangende technologieën hebben vaak een gunstige kosten-baten verhouding en leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de afgewerkte producten alsook tot een verbetering op het vlak van de energie-efficiëntie.

Via het Amendement van Kigali draagt het Protocol van Montreal de verantwoordelijkheid voor de HFK's en eigent het zich een belangrijke rol toe in het kader van het creëren van een ecologisch duurzame wereld waar niemand aan zijn lot wordt overgelaten, conform de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen tegen 2030.

De Partijen bedoeld in artikel 5 die instemmen met het Amendement van Kigali zullen technische en financiële hulp krijgen die wordt geleverd in het kader van het Protocol. De ratificatie verschaft ook andere voordelen, zoals een flexibele implementatie die is aangepast aan hun industriële context, het faciliteren van de adaptatie en de institutionele versterking, afwijkingen volgens bepaalde voorwaarden of voor sommige gebruiken waarvoor er nog technologische ontwikkelingen dienen te gebeuren en eventueel een bijkomende financiële ondersteuning via een onafhankelijke subsidie (27 miljoen dollar) en de toegang tot een specifiek fonds (53 miljoen dollar) voor de Partijen die zich zo snel mogelijk zouden engageren.

Er zullen in 2033 beperkende handelsmaatregelen worden ingevoerd, die de handel tussen Partijen en niet-Partijen zal verbieden.

Verouderde technologieën zullen voor de niet-Partijen worden ontmoedigd.

4.3. Belgische en Europese context

Om een idee van de Europese context te geven: de gefluoreerde gassen vertegenwoordigen grosso modo 3% van de uitstoot van de broeikasgassen. Het gaat in 2015 om een gematigde productie van gefluoreerde broeikasgassen van plus minus 120 Mt CO₂-eq. De invoer bedroeg plus minus 166 Mt CO₂-eq stoffen in bulk (79% HFK's) en 14 Mt CO₂-eq in uitrustingen en producten (6% HFK's). De uitvoer bedroeg 100 Mt CO₂-eq. Europa produceert vooral PFK's die niet worden gedekt door het Amendement van Kigali.

Het Europese gebruik bedraagt 74% voor koelmiddelen, airconditioning en verwarming, 3% voor schuim, 6% voor aerosol, 2% voor brandblusapparaten en 15% in halfgeleiders en andere toepassingen.

De bescherming van de ozonlaag en de controle op de productie en het gebruik van gefluoreerde broeikasgassen maken het voorwerp van twee Europese verordeningen uit. De ambities en doelstellingen van deze twee verordeningen gaan verder dan de ambities en doelstellingen in het Amendement van Kigali.

Met de goedkeuring van (EG) Verordening nr. 517/2014 betreffende de gefluoreerde broeikasgassen, heeft de Europese Unie immers geanticipeerd op de geleidelijke vermindering van de HFK's, wat afgesproken is in het kader van het Protocol van Montreal. De uitvoering is in 2015 begonnen met een bevrozing en een eerste reductiestap in 2016. De bestaande toepassingsmechanismes garanderen de conformiteit van de Europese Unie met de verplichtingen die voortvloeien uit het gewijzigde Protocol van Montreal tot in 2030 wanneer de laatste reductiestap die in de reglementering wordt bepaald van toepassing zal zijn. De Europese reductie-agenda na 2030 dient te worden bepaald op basis van een onderzoek vanaf 2022, conform artikel 21.2 uit de Verordening. De geplande reductie van de HFK's wordt dus volledig uitgevoerd via (EG)Verordening nr. 517/2014 die later zal moeten worden herzien teneinde de naleving van het Amendement van Kigali na 2030 te garanderen.

III. AANNEMING EN VASTLEGGING GEMENGD KARAKTER

De achtentwintigste vergadering der Partijen (MOP), die tussen 10 en 15 oktober 2016 bijeenkwam te Kigali, nam het Amendement van Kigali op 15 oktober 2016 aan. Samen met de Europese Unie was België op deze MOP vertegenwoordigd.

Het Amendement van Kigali is een gemengde besluitvorming die onder de bevoegdheid van zowel de federale overheid als de drie gewesten valt, wegens artikel 2J dat betrekking heeft op de productie van de HFK's en de vernietiging van HFK-23 bij de subproductie ervan die onder de bevoegdheid van de gewesten valt. Daardoor is instemming door Vlaanderen, naast de andere twee gewesten, vereist opdat België dit amendement zou kunnen ratificeren. Op 16 februari 2017 heeft de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het 'gemengde karakter' van het Amendement van Kigali bevestigd.

IV. INHOUD VAN HET AMENDEMENT VAN KIGALI

Het Amendement van Kigali omvat vijf artikels. Het omvat noch bijlagen, noch verklaringen, noch bedingen.

Artikel 1: hierin worden de wijzigingen in de tekst van het Protocol van Montreal toegelicht.

Artikel 2J: hierin worden de gedetailleerde agenda voor de verwijdering van HFK's en de maximale verbruiks- en productieniveaus alsook de berekening van de referentieniveaus toegelicht. Deze referentieniveaus worden op basis van de verbruikscijfers van een jaarvork berekend.

Artikel 3: hierin wordt de vernietiging van een welbepaalde HFK opgelegd wanneer de HFK wordt gegenereerd als bijproduct van de productie van de andere gassen die worden gedekt door het Protocol van Montreal (HCFK en HFK samen).

Artikel 4: hierin wordt de invoer of de uitvoer van HFK's met de Partijen die het Amendement van Kigali niet hebben geratificeerd, verboden. Hierin wordt ook opgelegd om een invoervergunningstelsel of uitvoervergunningstelsel voor de bedoelde stoffen in te voeren, ongeacht of deze stoffen nieuw, gebruikt, gerecycleerd of geregenereerd worden.

Artikel 5: hierin wordt toegelicht dat er voor de ontwikkelingslanden soepelere maatregelen gelden, zoals een aangepaste agenda en reductieniveaus waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen sommige landen waarvan de specifieke klimaatvoorwaarden gepaard gaan met een nog grotere flexibiliteit.

Artikel 7: hierin wordt de rapportering van gegevens georganiseerd, waardoor de opvolging van de uitvoering mogelijk wordt.

Artikel 10: hierin wordt gespecificeerd dat de financieringen buiten het Protocol van Montreal moeten worden afgetrokken van de financieringen die worden verkregen door het Multilateraal Fonds.

Tot slot wordt in de bijlagen een nieuwe bijlage F toegevoegd die de lijst met HFK's en het globaal opwarmend vermogen (GWP) bevat.

Artikel II: hierin wordt bepaald dat de Partijen alle voorgaande amendementen moeten hebben geratificeerd teneinde het Amendement van Kigali te kunnen ratificeren.

Artikel III: hierin wordt gespecificeerd dat de maatregelen die genomen worden krachtens het Amendement van Kigali de HFK's niet uitsluit van de maatregelen die moeten worden genomen volgens de Kaderovereenkomst van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (CCNUCC) en het Protocol van Kyoto.

Artikel IV: hierin worden de voorwaarden voor de inwerkingtreding toegelicht, dus ten vroegste op 1 januari 2019 en zodra 20 Partijen hun aktes van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring zullen hebben neergelegd. De wijzigingen betreffende het handelsverkeer met de landen die geen Partij zijn, treden in werking in 2033 voor zover 70 ratificaties plaatsgevonden hebben.

Artikel V: de inhoud van het Amendement van Kigali kan vroegtijdig worden geïmplementeerd voor zover de gegevens vanaf het opstarten van de rapportering aan het Ozonsecretariaat van het milieuprogramma van de Verenigde Naties worden doorgegeven.

De situatie wordt in de volgende tabel samengevat:

	Partijen Art.5 (ontwikkelingslanden) – Groep 1		Partijen Art.5 (ontwikkelingslanden) – Groep 2		Niet-Partijen Art.5 (industrielanden)		Wit-Rusland, Russische Federatie, Kazachstan, Tadjikistan, Oezbekistan	
Formule van de referentieniveaus	Gemiddeld verbruik van HFK's van 2020-2022 + 65% van het referentieniveau van de HCFK's		Gemiddeld verbruik van HFK's van 2024-2026 + 65% van het referentieniveau van de HCFK's		Gemiddeld verbruik van HFK's van 2011-2013 + 15% van het referentieniveau van de HCFK's		Gemiddeld verbruik van HFK's van 2011-2013 + 25% van het referentieniveau van de HCFK's	
Bevriazing (freeze)	2024	100%	2028	100%	-		-	
1 ^{ste} fase	2029	-10%	2032	-10%	2019	-10%	2020	-5%
2 ^{de} fase	2035	-30%	2037	-20%	2024	-40%	2025	-35%
3 ^{de} fase	2040	-50%	2042	-30%	2029	-70%	2029	-70%
4 ^{de} fase	-	-	-		2034	-80%	2034	-80%
Plateau	2045	-80%	2047	-85%	2036	-85%	2036	-85%

V. IMPACT VAN DE GOEDKEURING VOOR VLAANDEREN

1. Impact naar regelgeving

Instemming met het Amendement van Kigali heeft geen extra directe impact op Vlaanderen.

In het Vlaamse Gewest zijn immers de bepalingen van Verordening (EU) Nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende gefluoreerde broeikasgassen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 842/2006 van toepassing en geïmplementeerd, die gelijkaardige bepalingen bevat als het Amendement van Kigali, en op belangrijke onderdelen zelfs ingrijpender en ambitieuzer is. Een aanpassing van deze Europese Verordening naar aanleiding van de goedkeuring van het Amendement van Kigali wordt dan ook niet voorzien.

Het belangrijkste element van de bestaande EU-verordening is de invoering van een quotasysteem voor producenten en importeurs van HFK's¹. Dit quotasysteem zorgt ervoor dat de hoeveelheid HFK's die in de periode 2015-2030 in Europa op de markt mag worden gebracht, trapsgewijs sterk moet worden verminderd (tot minus 79% in 2030 ten opzichte van de periode 2009-2012). Dit afbouwschema is voor die periode ingrijpender dan het afbouwschema dat op basis van het Kigali-amendement (het nieuwe artikel 2J van het Protocol van Montreal) is vastgelegd voor de geïndustrialiseerde landen.

De voornoemde bestaande Europese verordening legt ook eisen op rond de uitbating en de lektheid van toepassingen die gefluoreerde broeikasgassen bevatten, en legt ook regels vast voor het gebruik van dergelijke gassen. De verordening bevat daarnaast ook uitbatingvoorwaarden voor producenten van gefluoreerde verbindingen, alsmede bepalingen inzake de terugname en de verwijdering van dergelijke gassen. Deze laatste bepalingen zijn gelijkaardig aan de bepalingen uit het Kigali-amendement.

2. Financiële impact

Zoals eerder aangegeven heeft instemming met het Amendement van Kigali geen directe impact op Vlaanderen, aangezien de huidige Europese regelgeving ambitieuzer is dan de afspraken die zijn vastgelegd in het Kigali-amendement.

Voor de vergoeding van de secretariaatskosten bij het Protocol van Montreal betaalt het Vlaamse Gewest nu reeds een bijdrage die is bepaald volgens de afspraken vastgelegd in het Financieel Protocol van 4 oktober 2002 bij het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake het internationaal milieubeleid. Er zijn geen indicaties dat de bijdragen van de Partijen bij het Protocol voor de werking van het secretariaat zullen worden opgetrokken omwille van de aanneming van het Amendement van Kigali.

Bijgevolg kan worden gesteld dat de instemming met het Amendement van Kigali geen bijkomende financiële impact heeft voor het Vlaamse Gewest.

VI. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

¹ HFK's zijn fluorkoolwaterstoffen en behoren tot de gefluoreerde broeikasgassen. HFK's en vooral mengsels van HFK's worden voornamelijk gebruikt als koelmiddel in koel- en aircotoepassingen.

Artikel 2

Door dit artikel wordt ingestemd met het Amendement van Kigali dat op 15 oktober 2016 werd goedgekeurd.

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