

24 083

Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake de verdergaande vermindering van zwavelemissies, met bijlagen; Oslo, 14 juni 1994

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 februari 1995

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 16 februari 1995.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer danwel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 18 maart 1995.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 14 juni 1994 te Oslo tot stand gekomen Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake de verdergaande vermindering van zwavelemissies, met bijlagen (Trb. 1994, 205 en 237).¹

Een toelichtende nota bij dit Protocol treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling
Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

Het in de aanhef genoemde protocol inzake verdergaande vermindering van zwavelemissies, waarvan de ondertekening op 14 juni 1994 in Oslo heeft plaatsgevonden, is het vierde protocol ter uitvoering van het op 13 november 1979 Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (Trb. 1980, 21 en 159), dat verplichtingen bevat voor de beheersing van emissies van luchtverontreinigende stoffen. Op 8 juni 1985 kwam in Helsinki het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake de vermindering van de zwavelemissies of van de grensoverschrijdende stromen van deze zwavelverbindingen met ten minste 30 procent (Trb. 1985, 148), tot stand. Deze reductie diende uiterlijk in 1993 te zijn bereikt. Blijkens opgave van Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN-ECE) was deze reductie medio 1993 door 16 van de 20 partijen bij het protocol al gerealiseerd. Eén partij heeft aangegeven in 1993 de doelstelling niet te halen. Op 31 oktober 1988 kwam in Sofia het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake de beheersing van emissies van stikstofoxiden of van de grensoverschrijdende stromen van deze stikstofverbindingen (Trb. 1989, 59) tot stand en op 18 november 1991 in Genève, het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake de beheersing van emissies van vluchtige organische stoffen of hun grensoverschrijdende stromen (Trb. 1993, 25).

Tijdens de zesde zitting van het Uitvoerend Orgaan voor het Verdrag is de Working Group on Abatement Strategies (de latere Working Group on Strategies) opgedragen een gemeenschappelijk standpunt over kritische depositiewaarden te ontwikkelen. Een kritische depositiewaarde voor een bepaald ecosysteem geeft die waarde voor de (zure) depositie weer, waar beneden geen schadelijke effecten meer optreden. In 1989 is die opdracht uitgebreid tot het ontwikkelen van voorstellen voor verdere reductie van zwavelemissies na 1993.

De geformuleerde tekst voor het protocol is gebaseerd op een strategie waarbij uitgaande van de kritische depositiewaarden voor zwaveldioxide voor de onderscheidene Europese terrestische of aquatische ecosystemen, een bepaald niveau van bescherming wordt bereikt tegen de laagst mogelijke totale Europese kosten. Naast deze emissieplafonds is, op grond van het voorzorgsbeginsel, een specifiek niveau van zwaveldioxidebestrijding verplicht gesteld op het niveau van individuele emissiebronnen.

Hoofdpijnen van de verplichtingen

Krachtens artikel 2, eerste lid, moeten partijen er naar streven uiteindelijk overal in Europa de deposities tot het niveau van de kritische depositiewaarden terug te brengen. De kritische depositieniveaus waarbij 95% van de ecosystemen wordt beschermd (5-percentielwaarde) zijn in bijlage I bij het protocol op een kaart aangegeven. De waarden (42 en 43 centigram zwavel per m²) die zijn vermeld in de kaartvierkanten waarbinnen Nederland valt, komen overeen met 270 zuurequivalenten per ha. Deze waarde stemt goed overeen met de Nederlandse doelstelling voor het jaar 2010 (1400 zuurequivalenten totaal zuur, per ha gemiddeld op bos, waarvan ten hoogste 1000 zuurequivalenten als gevolg van stikstof). Als basis voor de eerste stap naar deze streefniveaus, zoals vastgelegd in het tweede lid, is de situatie gekozen waarbij emissies zodanig worden gereduceerd, dat overal in Europa het verschil tussen de

feitelijke depositie in 1990 en de kritische depositiewaarde met ten minste 60 procent is verminderd (vermindering van de achterstand in 1990 ten opzichte van de milieudoelstellingen met 60%) en de totale kosten in Europa zo laag mogelijk zijn. Deze aanpak leidt tot van land tot land verschillende specifieke emissiereducties. De reducties die nodig zijn om ten minste deze vermindering van de achterstand ten opzichte van de milieudoelstellingen overal in Europa te realiseren, zullen in grote delen van Europa al tot een volledige of vrijwel volledige bescherming van de ecosystemen leiden. Voor enkele landen, o.a. Duitsland, België, Noorwegen en Polen, maar vooral voor Nederland, zijn de verplichte reducties nog niet voldoende om alle ecosystemen te beschermen.

Achtentwintig Europese landen hebben, uitgaande van de aldus berekende emissiereducties, het niveau van het emissieplafond aangegeven waarvoor in 2000 een verplichting kan worden aangegaan. De meeste landen die zich in 2000 niet tot een plafond kunnen verplichten dat nodig is voor de vermindering met 60% van de achterstand ten opzichte van de milieudoelstellingen, hebben zich voor 2005 en zonodig voor 2010 tot specifieke nadere reducties verplicht. De Europese Unie heeft aangekondigd zich tot reducties te zullen verplichten gelijk aan de som van de verplichtingen van haar lidstaten die partij worden bij het Protocol. Canada valt buiten de Europese optimalisatie-exercitie. Canada verplicht zich binnen de zogenaamde SOMA (sulphur oxides management area, het gebied waar de emissies plaatsvinden die verantwoordelijk zijn voor grensoverschrijdende stromen) de emissies met 46 procent te reduceren en voor Canada als geheel met 30 procent zoals ook al verplicht is onder het protocol van 1985. Vierentwintig van de genoemde 28 Europese landen, Canada en de Europese Unie hebben op 14 juni 1994 het protocol ondertekend. De overige vier landen ondertekenen later. De Verenigde Staten hebben wel aan de onderhandelingen deelgenomen, maar geen reductiedoelstelling geformuleerd omdat het gekozen systeem niet spoort met de nationale regelgeving op dit gebied zoals vastgesteld in de Clean Air Act.

Voor de meeste West- en Noordepartse landen noodzakende emissieplafonds tot reducties tussen 70 en 80% ten opzichte van 1980, voor Centraal- en Oosteuropese landen tussen 50 en 70%. In een aantal landen in Zuid-Europa zijn de kritische depositiewaarden zo hoog en is de feitelijke depositie of de bijdrage aan de depositie in andere landen zo laag dat emissies zelf nog zouden kunnen toenemen zonder de beoogde vermindering van de achterstand in 1990 ten opzichte van de milieudoelstellingen in gevaar te brengen. Omdat het Verdrag van 1979 geen toename van emissie toestaat is voor die landen in het onderhavige protocol een reductie na 2000 opgenomen.

Onze buurlanden, die in belangrijke mate de neerslag van zwaveldioxide in Nederland bepalen, zullen ten opzichte van 1980 de volgende reducties moeten realiseren.

	2000	2005	2010
België	70%	72%	74%
Duitsland	83%	87%	
Verenigd Koninkrijk	50%	70%	80%
Frankrijk	74%	77%	78%
Luxemburg	58%		

De emissieplafonds voor de 28 Europese landen, de Europese Unie en Canada zijn opgenomen in bijlage II bij het protocol. De bijlage heeft een verplichtend karakter. Toetreding van landen die niet zijn vermeld is pas mogelijk na wijziging van de bijlage.

Implementatie

Nederland zal met het bestaande beleid zoals geactualiseerd in het Nationaal Milieubeleidsplan-2 (Kamerstukken II, 1993/94, 23 560, nrs. 1–2), een grotere reductie halen dan de 77% die als emissieplafond voor 2000 is opgenomen in bijlage II. Met het bestaande beleid gaat Nederland dus al verder in de richting van de einddoelstelling van het protocol. Bij de berekening van de kostenoptimale emissieplafonds is ten minste het niveau van de bestaande nationale reductieplannen aangehouden (voor Nederland zoals deze zijn opgenomen in het Nationaal Milieubeleidsplan, Kamerstukken II, 1988/89, 21 137, nr. 2, blz. 133). Wanneer bij de berekeningen een vrije kostenoptimalisatie plaatsvindt en die bestaande plannen dus niet als uitgangspunt worden genomen, ligt voor onder andere Duitsland het vereiste reductiepercentage lager en voor onder andere Nederland, België en Luxemburg hoger.

Naast de bovengenoemde emissieplafonds op grond van kwaliteitsdoelstellingen bevat artikel 2, vierde en vijfde lid, op grond van het voorzorgsbeginsel de verplichting om emissiebeperkende maatregelen te treffen. Daaronder zijn begrepen maatregelen gericht op vergroting van energie-efficiency, van gebruik van duurzame energie en laagzwavelige brandstoffen en de toepassing van bestrijdingstechnologie, een en ander met gebruik van bijlage IV bij het protocol als leidraad. Als een minimum moet worden voldaan aan een aantal bindende regels voor de emissiebestrijding bij individuele stookinstallaties, opgenomen in bijlage V bij het protocol.

Nieuwe stookinstallaties, dat wil zeggen stookinstallaties met een thermisch vermogen groter dan 50 MW (MW_{th}), waarvoor na 31 december 1995 voor het eerst vergunning wordt verleend, dan wel waarbij na die datum ingrijpende wijzigingen hebben plaatsgevonden, moeten voldoen aan emissie-eisen die gelijk zijn aan die in de richtlijn nr. 88/609/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 november 1988 inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (PbEG L 336). Bestaande stookinstallaties groter dan 500 MW_{th} moeten uiterlijk 1 juli 2004 aan die eisen voldoen of gelijkwaardige emissiebeperkingen toepassen. Voor bestaande stookinstallaties tussen 50 en 500 MW_{th} dienen die eisen als voorbeeld. Voorts moet twee jaar na inwerkingtreding van het protocol het zwavelgehalte van gasolie zijn verlaagd tot het niveau dat in de richtlijn nr. 93/12/EEG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 23 maart 1993 betreffende het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen (PbEG 1993, L 74), is voorgeschreven (0,05% zwavel voor gebruik in dieselauto's en 0,2% bij ander gebruik). Verlenging van deze periode van twee jaar tot maximaal tien jaar is mogelijk bij problemen met de voorziening.

Deze regels met betrekking tot emissie voor individuele bronnen hebben een zelfstandig belang naast de emissieplafonds. Dat wil zeggen dat reductie van de nationale emissies tot het niveau van het plafond geen legitimatie vormt voor het niet toepassen van de emissie-eisen.

Controle op de uitvoering

De gedetailleerde, van land tot land verschillende, verplichtingen maken een gedegen procedure voor de controle op de uitvoering nodig.

De partijen bij het protocol moeten op grond van artikel 4 nationale strategieën, beleidslijnen en programma's ontwikkelen voor de uitvoering van artikel 2. Krachtens artikel 5 dient de voortgang bij de implementatie daarvan, evenals de grootte van jaarlijkse zwavelemissies, aan het Uitvoerend Orgaan bij het Verdrag te worden gerapporteerd. Voor de

beoordeling van de wijze waarop het protocol wordt uitgevoerd wordt een «Implementation Committee» ingesteld (artikel 7 van het protocol).

De partijen bij het protocol kunnen op basis van rapportage door het Implementation Committee een partij op de volledige uitvoering van het protocol aanspreken en zondig besluiten tot ondersteuning. De samenstelling en functie van het Implementation Committee en de te volgen procedures worden door de partijen bij het protocol, in de eerste vergadering van het Uitvoerend Orgaan na inwerkingtreding van het protocol, vastgesteld. Bij de vaststelling van het protocol op 14 juni 1994 heeft het Uitvoerend Orgaan, in een daartoe strekkend besluit, de partijen bij het protocol geadviseerd op die eerste vergadering een reeds uitgewerkte tekst betreffende samenstelling, functie en procedures, aan te nemen. Deze tekst, grotendeels ontleend aan het Protocol van Montréal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, is achter de tekst van het protocol opgenomen (blz. 30 en 31).

Koninkrijkspositie

Het protocol heeft, evenals het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand en de andere ter uitvoering van dat verdrag strekkende protocollen, geen gelding voor de Nederlandse Antillen en Aruba en zal derhalve wat het Koninkrijk betreft alleen voor Nederland gelden. Evenmin raakt het protocol de Nederlandse Antillen en Aruba in de zin van artikel 24 van het Statuut. Het protocol zal derhalve niet, gelijktijdig met de overlegging aan de Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba worden overgelegd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De definities zijn voor wat betreft de stookinstallaties grotendeels identiek aan de definities uit de genoemde Europese richtlijn betreffende grote stookinstallaties, met dien verstande dat onder nieuwe stookinstallaties ook ingrijpend gewijzigde bestaande installaties worden begrepen. Wat als ingrijpende wijziging moet worden opgevat is ter beoordeling aan de bevoegde nationale autoriteiten.

Artikel 2

In het zevende lid wordt de mogelijkheid van gezamenlijke uitvoering («joint implementation») open gehouden. Gezamenlijke uitvoering door twee of meer partijen, met toepassing van nog door het Uitvoerend Orgaan vast te stellen regels en voorwaarden, is mogelijk met toestemming van de andere partijen bij het protocol.

Artikel 3

Dit artikel betreffende uitwisseling van technologie komt overeen met desbetreffende artikelen in de andere protocollen onder het Verdrag van 1979, met dien verstande dat thans nadrukkelijk vergroting van energieefficiency, gebruik van duurzame energiebronnen en vervaardiging van brandstoffen met laag zwavelgehalte worden genoemd.

Artikel 5

In artikel 5, derde lid, worden verplichtingen opgelegd aan het Cooperative Programme for Monitoring and Evaluation of the Longrange Transmission of Air Pollutants in Europe (EMEP). Artikel 9 van het Verdrag

van 1979 betreft de positie van de verdragspartijen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van EMEP. In artikel 10, derde lid, van het Verdrag is geregeld dat het uitvoerend orgaan gebruik maakt van de diensten van EMEP, onder meer met betrekking tot de verzameling van gegevens. Een artikellid met dezelfde strekking als artikel 5, derde lid, van het onderhavige protocol is ook opgenomen in de protocollen van 1985, 1988 en 1991, inzake respectievelijk zwavel, stikstof-oxiden en vluchtige organische stoffen, die in het algemene deel van deze nota zijn vermeld.

Op grond van het vijfde lid van artikel 5 dient aanvullende informatie voor modelberekeningen inzake kosteneffectieve toedeling aan de Europese landen van emissiereducties voor het verder benaderen van de kritische depositiewaarden te worden verstrekt.

Artikel 8

Het protocol voorziet, in artikel 8, in een geregelde herbeoordeling van de verplichtingen. Daarbij dienen landen die zich nog niet tot de reductie hebben verplicht die nodig is voor de vermindering van de achterstand ten opzichte van de milieudoelstellingen met 60% zich in te spannen om nieuwe verplichtingen aan te gaan. De eerste herbeoordeling moet plaatsvinden in 1997. Voor verdere herbeoordelingen zullen de partijen bij het protocol een procedure vaststellen. Binnen een jaar na de eerste herbeoordeling zal op grond van artikel 2, negende lid, overleg moeten worden gestart over verdere reductieverplichtingen.

Artikel 9

In eerste protocollen onder het Verdrag van 1979 was slechts een summiere regeling voor geschillenbeslechting opgenomen. In het onderhavige protocol is voorzien in een gedetailleerde procedure. Bij de ratificatie kan een partij bij het protocol opteren voor geschillenbeslechting door het Internationale Hof van Justitie, voor arbitrage of voor beide vormen van geschillenbeslechting. Het Koninkrijk zal zowel de rechtsmacht van het Internationale Gerechtshof als arbitrage aanvaarden. Indien mogelijk en in voorkomend geval, zal bij voorkeur gebruik worden gemaakt van de rechtsgang die het Internationale Gerechtshof biedt.

Artikel 11

Elke partij bij het Verdrag van 1979 kan een wijziging voorstellen van bijlage II, teneinde zijn naam, emissieplafonds en reductiepercentages toe te voegen. Daardoor wordt toetreding tot het protocol mogelijk van landen die thans nog niet in de bijlage voorkomen. Met betrekking tot de constitutionele aspecten van de wijzigingsprocedure, neergelegd in dit artikel, wordt het volgende opgemerkt. Wijzigingen in het protocol alsmede wijzigingen van de bijlagen II, III en V zullen ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet goedkeuring behoeven van de Staten-Generaal alvorens overeenkomstig het derde lid van dit artikel door het Koninkrijk te kunnen worden aanvaard. De bijlagen I en IV die, overeenkomstig artikel 10, van aanbevelende aard zijn, behoeven geen parlementaire goedkeuring daar deze bijlagen verdragskarakter ontberen.

Het zesde lid bevat een verkorte procedure alleen voor verbetering van bijlage II.

De artikelen 12 t/m 17 zijn analoog aan de desbetreffende artikelen van eerdere protocollen onder het Verdrag van 1979.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo