

**27 054****Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen; Aarhus, 24 juni 1998 en Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen; Aarhus, 24 juni 1998****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, 17 maart 2000

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 21 maart 2000.

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 dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 20 april 2000.

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 Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen (Trb. 1999, 212) en het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen (Trb. 2000, 9), beiden op 24 juni 1998 te Aarhus totstandgekomen.<sup>1</sup>

Een toelichtende nota bij deze protocollen treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## Toelichtende nota

### I. Algemeen

De onderhavige protocollen zijn totstandgekomen in een reeks van protocollen bij het op 13 november 1979 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (Trb. 1980, 21, hierna te noemen: het Verdrag van 1979), dat verplichtingen bevat voor de beheersing van emissies van luchtverontreinigende stoffen.

Eerdere protocollen bij het Verdrag van 1979 zijn:

- het op 8 juli 1985 te Helsinki totstandgekomen Protocol inzake de vermindering van de zwavelemissies of van de grensoverschrijdende stromen van deze zwavelverbindingen met ten minste 30 procent (Trb. 1985, 148);
- het op 31 oktober 1988 te Sofia totstandgekomen Protocol inzake de beheersing van emissies van stikstofoxiden of van de grensoverschrijdende stromen van deze stikstofverbindingen (Trb. 1989, 59);
- het op 18 november 1991 te Genève totstandgekomen Protocol inzake de beheersing van emissies van vluchtige organische stoffen of hun grensoverschrijdende stromen (Trb. 1992, 93); en
- het op 14 juni 1994 te Oslo totstandgekomen Protocol inzake de verdere vermindering van zwavelemissies (Trb. 1994, 205).

Tijdens de 8e zitting van het Uitvoerend Orgaan van het Verdrag van 1979 is een taakgroep inzake zware metalen en een taakgroep inzake persistente organische stoffen ingesteld, met als opdracht informatie te verzamelen over emissies, lange-afstandtransport, verspreiding in de milieucompartimenten, en bestrijdingsmogelijkheden van emissies van zware metalen en persistente organische stoffen inclusief de kosten daarvan. Op haar 11e zitting heeft het Uitvoerend Orgaan aan deze taakgroepen verzocht na te gaan of er een basis zou zijn voor een protocol dat deze zaken regelt. Het Uitvoerend Orgaan heeft tijdens de 12e zitting in 1994 besloten een voorbereidende werkgroep inzake zware metalen in te stellen met als mandaat een protocol voor zware metalen, gericht op in eerste instantie cadmium, kwik en lood, voor te bereiden op basis waarvan lidstaten zouden kunnen onderhandelen. In 1996, tenslotte, heeft het Uitvoerend Orgaan op haar 14e zitting besloten de werkgroep inzake strategieën het mandaat te geven een protocol inzake zware metalen op te stellen dat op brede instemming van de lidstaten kon rekenen. Tevens heeft het Uitvoerend Orgaan tijdens de 12e zitting in 1994 een werkgroep inzake persistente organische stoffen ingesteld met als mandaat een protocol voor persistente organische stoffen, gericht op in eerste instantie dioxinen/furanen en PCB, voor te bereiden op basis waarvan lidstaten zouden kunnen onderhandelen. Voorts heeft het Uitvoerend Orgaan op haar 14e zitting in 1996 ook besloten de werkgroep inzake strategieën het mandaat te geven een protocol inzake persistent organische stoffen op te stellen dat op brede instemming van de lidstaten kan rekenen.

De tekst van beide protocollen is mede gebaseerd op het voorzorgsbeginsel, en is zodanig geformuleerd dat het in de toekomst mogelijk zal zijn andere stoffen dan zware metalen en persistente organische stoffen, of producten die deze stoffen bevatten onder de werkingssfeer van de protocollen te brengen.

Het op 24 juni 1998 te Aarhus totstandgekomen Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen (Trb. 1998, 287, hierna te noemen: het protocol inzake zware metalen) bevat in dat verband technische

bestrijdingsmaatregelen en productmaatregelen gericht op het reduceren van emissies naar de atmosfeer.

Het eveneens op 24 juni 1998 te Aarhus totstandgekomen Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen (Trb. 1998, 288, hierna te noemen: het POP-protocol) regelt de eliminatie van de productie en het gebruik van tal van stoffen alsmede gebruiksbeperkingen van enkele stoffen. Stoffen waarvan de productie en het gebruik wordt verboden dienen in principe op eigen grondgebied te worden vernietigd. Grensoverschrijdend transport van dergelijke stoffen wordt slechts toegestaan met als doel de uiteindelijke vernietiging. Verder bevat het protocol tal van technische bestrijdingsmaatregelen en productmaatregelen voor stationaire en mobiele bronnen gericht op het reduceren van emissies naar de atmosfeer.

Voor de meeste stoffen van het POP-protocol gaan de maatregelen niet veel verder dan EU- regelgeving. Belangrijk is dat het protocol minimum-eisen vastlegt voor geheel Europa en Noord-Amerika. Verder heeft het protocol «uitstraling» naar de rest van de wereld omdat in het kader van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) een wereldwijd POP-verdrag wordt voorbereid. Het onderhavige POP-protocol, dat tot stand is gekomen binnen de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties (VN/ECE), zal een belangrijk uitgangspunt voor een dergelijk wereldwijd verdrag zijn. Eerste onderhandelingen voor het UNEP-POP-protocol hebben in juni 1998 in Montreal plaatsgevonden. De vaststelling van de inhoud van het UNEP- verdrag is voorzien begin 2001.

Hoewel de in de protocollen geregelde onderwerpen reeds grotendeels onderwerp zijn van communautaire regelgeving, beschikken de lidstaten nog over een eigen bevoegdheid terzake. De onderwerpen die door de protocollen worden geregeld vallen ten dele binnen de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap en ten dele binnen de bevoegdheid van de lidstaten van de Europese Unie. Op enkele punten stellen de protocollen strengere eisen dan de bestaande communautaire milieuregelgeving. Wat betreft het protocol inzake zware metalen kan bijvoorbeeld worden gewezen op de emissie-eisen voor geselecteerde stationaire bronnen (artikel 3, tweede lid, onder b en d, juncto annex V, deel II). Wat betreft het protocol inzake persistente organische stoffen kan bijvoorbeeld worden gewezen op de bepalingen met betrekking tot de stof «lindaan» (artikel 3, eerste lid, onder c, en derde lid, juncto annex II).

## **II. Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake zware metalen; Aarhus, 24 juni 1998 (Trb. 1998, 287)**

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 1*

De definities zijn grotendeels identiek aan de definities zoals deze eveneens voorkomen in eerdere protocollen onder het Verdrag van 1979 en zijn slechts waar nodig aangepast aan dit protocol.

#### *Artikel 2*

Voor het eerst is bij een protocol onder het Verdrag van 1979 gebruik gemaakt van een artikel dat het doel van het protocol aangeeft. Het komt er op neer dat het algemene doel van het Verdrag, namelijk het voorkomen van grensoverschrijdende luchtverontreiniging, nu toegesneden op dit protocol, is opgenomen in het protocol.

### Artikel 3

Artikel 3 bevat de zogenoemde basisverplichtingen en bevat de kern van het protocol.

In het eerste lid verplichten landen zich tot een reductie van emissies van zware metalen vanaf een bepaald (basis)jaar, genoemd in bijlage I; de emissies in dit basisjaar gelden als referentiepunt voor de reductieverplichting. In deze bijlage staan slechts de drie metalen genoemd: cadmium (Cd), kwik (Hg) en lood (Pb), alsmede het basis- of referentiejaar, namelijk 1990.

Door het niet opnemen van de emissiecijfers van het referentiejaar hoeft bij wijziging van inzichten hoe emissies worden bepaald niet de bijlage te worden aangepast. Bij de reguliere rapportages van emissies kunnen dan tevens de emissies van het basisjaar worden aangepast op basis van nieuwe inzichten ten aanzien van emissiefactoren en activiteiten. Van het referentiejaar kan door landen worden afgeweken door het kiezen voor een ander jaar tussen 1985 en 1995.

In het tweede lid van deze bepaling worden verplichtingen opgelegd ten aanzien van het toepassen van de beste beschikbare technieken, «Best Available Techniques» (hierna te noemen BAT), en emissie-eisen voor stationaire bronnen. Het tweede lid verplicht lidstaten tot het toepassen van BAT voor elf broncategorieën, zoals gespecificeerd in bijlage II. Deze beschreven technieken, die zijn opgenomen in bijlage III, dienen als uitgangspunt voor de te nemen maatregelen in de lidstaten. Deze verplichting geldt zowel voor nieuwe als bestaande bronnen die binnen de elf stationaire broncategorieën vallen, waarbij er een verschil is gemaakt in het tijdstip van inwerkingtreding (bijlage IV). Bestaande bronnen krijgen zo meer tijd om de maatregelen te implementeren. Voor eveneens elf specifieke bronnen binnen de elf broncategorieën zijn verplichte emissie-eisen gespecificeerd (bijlage V). Ook deze emissie-eisen gelden weer voor zowel nieuwe als bestaande bronnen met een verschillend tijdstip van inwerkingtreding, net als bij de hiervoor genoemde BAT-verplichting. Partijen kunnen andere strategieën toepassen zolang gewaarborgd is dat deze dezelfde reducties of resultaten opleveren. Dit houdt in dat partijen de mogelijkheid hebben, als de omstandigheden dit toelaten, minder maatregelen te eisen bij één of meerdere bronnen voorzover dit elders wordt gecompenseerd. Sommige partijen wensten deze flexibiliteit uit milieu- en kostenoverwegingen, andere om eventuele strijdigheid met Europese regelgeving te vermijden.

Het derde lid bevat de verplichting tot het nemen van productmaatregelen zoals geformuleerd in bijlage VI. Het betreft hier de uitfasering van gelode benzine en maatregelen voor batterijen die kwik bevatten. Zes maanden na de inwerkingtreding van het protocol is het verboden nog gelode benzine op de markt te brengen, behalve in zeer kleine hoeveelheden en in het geval het oude motorvoertuigen betreft. Een uitstel van het verbod voor het op de markt brengen van gelode benzine kan slechts in bepaalde omstandigheden worden toegestaan door het Uitvoerend Orgaan. Voor batterijen worden specifiek omschreven soorten gebonden aan een maximumgehalte aan kwik terwijl andere soorten niet meer op de markt mogen worden gebracht. Een en ander dient binnen 5 jaar na inwerkingtreding van het protocol gerealiseerd te zijn.

Het vierde lid bevat productmaatregelen (geformuleerd in bijlage VII) die niet verplicht zijn. Het betreft hier maatregelen om producten die zware metalen bevatten te vervangen door andere stoffen of het metaalgehalte te reduceren. Op dit moment staan slechts kwikhoudende producten in deze bijlage.

Het vijfde lid verplicht lidstaten een emissie-inventarisatie van bijlage I stoffen te onderhouden of, indien nog niet aanwezig, te ontwikkelen. Gezien de relatief onnauwkeurige emissiecijfers van zware metalen is de verplichting tot het ontwikkelen en onderhouden van nationale emissie-inventarisaties in de basisverplichtingen opgenomen. «Relatief» slaat in dit verband op de nauwkeurigheid waarmee stoffen als zwaveldioxide, stikstofoxiden en dergelijke stoffen bekend zijn ten opzichte van de nauwkeurigheid van de emissies van zware metalen.

Het zesde lid geeft landen de mogelijkheid in weerwil van het eerste lid de emissies te laten stijgen wanneer zij alles hebben toegepast waartoe zij krachtens het tweede en derde lid worden verplicht.

Het zevende lid geeft de grote lidstaten (alleen Canada, de Verenigde Staten van Amerika en de Russische Federatie) een mogelijkheid de status van een zogenoemd metaal emissie gebied, «Metal Emission Management Area», aan te vragen. In een dergelijk gebied vinden grensoverschrijdende emissies van zware metalen plaats. Slechts Canada heeft aangegeven van een dergelijke regeling gebruik te willen maken. De verplichtingen behorend bij het tweede lid, onder b, c en d, worden dan vervangen door de verplichtingen die horen bij het gebied, te weten tenminste vijftig procent emissiereductie van zware metalen binnen acht jaar na het van kracht worden van het protocol ten opzichte van het referentiejaar.

#### *Artikel 4*

Dit artikel betreft de uitwisseling van informatie en technologie inzake emissiereductie van zware metalen tussen partijen en komt overeen met vergelijkbare bepalingen in eerdere protocollen bij het Verdrag van 1979.

#### *Artikel 5*

Behalve de verplichting tot het ontwikkelen van nationale strategieën, beleidslijnen, programma's en maatregelen om het protocol te implementeren geeft dit artikel een uitgebreide lijst van extra mogelijkheden om emissies van zware metalen te reduceren.

#### *Artikel 6*

De lidstaten worden aangemoedigd onderzoek naar emissiereductie van zware metalen te doen en metingen terzake daarvan te verrichten. Nederland heeft gedurende het onderhandelingsproces ten behoeve van het protocol veel onderzoek gedaan naar de emissies, de kosten, de modellering van de verspreiding en depositie van zware metalen, en de niveaus van effecten voor het milieu. Met name wat betreft deze laatste twee gebieden is de kennis van Nederland thans en voor de toekomst essentieel, gezien het eventueel in de toekomst verder verruimen van de reikwijdte van het protocol door het op meer metalen van toepassing te laten worden en de mogelijkheid het protocol aan te scherpen gebaseerd op een effectbenadering («critical loads» benadering).

#### *Artikel 7*

Behalve de rapportage over de voortgang van de implementatie van het protocol verplicht deze bepaling de landen tot het doen van niet alleen de opgave van de jaarlijkse emissies naar de lucht van cadmium, kwik en lood maar ook van andere zware metalen volgens de verplichting in het op 28 september 1984 te Genève totstandgekomen Protocol bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange

afstand aangaande de langlopende financiering van het programma voor samenwerking inzake de bewaking en evaluatie van het transport van luchtverontreinigende stoffen over lange afstand in Europa (Trb. 1984, 157) (hierna te noemen: het EMEP-protocol).

#### *Artikel 8*

De verplichting ingevolge het EMEP-protocol tot het maken van modelberekeningen waarmee onder andere grensoverschrijdende emissies en deposities worden berekend, zijn in deze bepaling opgenomen.

#### *Artikel 10*

Deze bepaling bevat een regeling voor regelmatige herbeoordeling van de verplichtingen ingevolge dit protocol. Voor het opstellen van deze herbeoordelingen zal onder meer gebruik worden gemaakt van de resultaten die voortvloeien uit het onderzoek zoals omschreven in artikel 6. Hoewel dit protocol mede is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel en niet direct is gerelateerd aan het voorkomen van nadelige effecten op milieu, is de mogelijkheid tot een op effecten gebaseerde benadering, zoals gebruikt bij het Protocol van 1985 inzake de verdere vermindering van zwavelemissies, nadrukkelijk opengelaten.

#### *Artikel 11*

Op grond van artikel 11 kan worden gekozen voor geschillenbeslechting door het Internationale Gerechtshof, voor arbitrage, of voor beide vormen van geschillenbeslechting. Het Koninkrijk zal beide methoden van geschillenbeslechting aanvaarden. Dit is lijn met de keuze van de methode van geschillenbeslechting genomen bij eerdere protocollen die tot stand zijn gekomen bij het Verdrag van 1979. Bij voorkeur zal gebruik worden gemaakt van een procedure bij het Internationaal Gerechtshof.

#### *Artikel 13*

Wijzigingen van het protocol behoeven in Nederland parlementaire goedkeuring. Wijzigingen van de bijlagen I, II, IV, V en VI treden voor een partij niet in werking zonder dat zij door die partij zijn aanvaard. Bijlagen I, II, IV, V en VI hebben alleen betrekking op aangelegenheden van procedurele, wetenschappelijke-technische en administratieve aard en kunnen worden beschouwd als zijnde van uitvoerende aard. Wijziging van deze bijlagen behoeft op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring- en bekendmaking verdragen dus niet de goedkeuring van de Staten-Generaal, tenzij deze zich thans terzake het recht van goedkeuring voorbehouden.

Wijzigingen van de bijlagen III en VII, die ingevolge artikel 12 van aanbevelende aard zijn, behoeven geen parlementaire goedkeuring. Een bijzondere wijziging van het protocol is het toevoegen van een zwaar metaal. Elke partij bij het protocol kan wijzigingen voorstellen aan het protocol. In feite is dit recht niet zozeer speciaal als wel dat het artikel in het zesde lid specifiek ingaat op de mogelijkheid andere zware metalen en/of andere producten toe te voegen aan de bijlagen, I, VI en VII. Zowel de informatie die aan het Uitvoerend Orgaan moet worden aangeleverd als de beoordeling door het Orgaan zijn vervat in een aparte beslissing van het Uitvoerend Orgaan. Op deze wijze is het mogelijk om op soepele wijze veranderingen aan te brengen wanneer dit noodzakelijk is. Hoewel op deze wijze enige flexibiliteit wordt gecreëerd, wordt dit ten dele weer teniet gedaan met het zevende lid dat consensus vereist. Gezien de inhoud van de beslissing van het Uitvoerend Orgaan wordt het toevoegen

van zware metalen en/of producten die zware metalen bevatten geen eenvoudige zaak.

### **Implementatie**

Voor wat betreft het basisjaar en de emissies naar de lucht van cadmium (Cd), kwik (Hg) en lood (Pb) heeft Nederland in de onderhandelingsfase reeds emissiecijfers voor 1990 officieel ingediend van respectievelijk 2, 4; 3 en 272 ton. In de laatste nu beschikbare Milieubalans (Milieubalans 1998, RIVM, ISBN 90 4220226 2) worden de emissies van deze metalen voor 1996 berekend op 1,8 (Cd), 1,0 (Hg) en 106 (Pb) ton. Prognose van de emissies voor 2010 van deze metalen is 1,6 (Cd), 1,6 (Hg) en 54 (Pb) ton (Nationale Milieuverkenning 4, RIVM 1997, ISBN 904220136 3). Gezien deze cijfers inzake de reductie van emissies van metalen voldoet Nederland aan de emissiereductieverplichting zoals opgenomen in artikel 3, eerste lid, van het protocol en behoeft geen beroep te worden gedaan op de ontheffingsbepaling ingevolge het vierde lid van dat artikel.

De verplichtingen op het gebied van het toepassen van BAT «best available techniques», (dat wil zeggen best beschikbare technieken) en emissie-eisen worden in feite al toegepast. Veelal zijn de door het protocol geëiste maatregelen ingebed in bestaande wet- en regelgeving en richtlijnen, zoals de op de Wet milieubeheer gebaseerde besluiten. Deze zijn: het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A; het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B en de Nederlandse Emissie Richtlijnen Lucht (InfoMil, Postbus 30732, 2500 GS Den Haag, telefoon 070-3610575).

Sinds 1997 is de verkoop van gelode benzine in Nederland stopgezet. De maatregelen voor kwikhoudende batterijen lopen in de pas met de Richtlijn nr. 91/157/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 maart 1991 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten (PbEG L 78) die door Nederland is geïmplementeerd middels het Besluit verwijdering batterijen. De niet verplichtende maatregelen voor kwikbevattende producten zijn afgeleid van het toen nog in voorbereiding zijnde maar inmiddels vastgestelde Besluit kwikhoudende producten Wms 1998 (Stb. 1998/553).

De verplichting tot het onderhouden van een emissie-inventarisatie is voor Nederland geen nieuwe verplichting. In 1974 is gestart met de opbouw van een integrale emissieregistratie. Nederland beschikt al sinds 1982 over een landelijke emissieregistratie voor lucht en water, waarbij de emissies naar de lucht van relevant geachte (zware) metalen worden geregistreerd.

Het protocol inzake zware metalen brengt voor Nederland geen extra kosten met zich mee. Maatregelen zoals vervat in het protocol zijn reeds geïmplementeerd of zijn voorgenomen beleid. TNO (TNO-MEP – R98/020) heeft voor geheel Europa de kosten geschat van de maatregelen die het zware metalen protocol met zich meebrengt. Nieuw beleid voor Europa kost 440 miljoen ECU per jaar, terwijl de kosten van het hele protocol inclusief het bestaande beleid op 1300 miljoen ECU per jaar worden geschat. De totale reducties voor Europa aan Cd, Hg en Pb in 2010 ten opzichte van het jaar 1990 die het protocol met zich meebrengt, worden geschat op respectievelijk 30, 20 en 60%. Reductie van andere zware metalen ligt op 25–40%.

Het protocol bevat voor West-Europa over het algemeen geen nieuwe maatregelen. Het belang van het protocol is daarin gelegen dat het ook minimum-eisen vastlegt voor geheel Europa en Noord-Amerika.

## Controle op de uitvoering

Ingevolge artikel 5 dienen de partijen bij het protocol niet alleen zorg te dragen voor de implementatie van de basisverplichtingen zoals opgenomen in artikel 3 maar van het gehele protocol. Krachtens artikel 7 dient de voortgang bij de implementatie, evenals de grootte van jaarlijkse emissies van zware metalen, aan het Uitvoerend Orgaan bij het Verdrag te worden gerapporteerd. Voor de beoordeling van de wijze waarop het protocol wordt uitgevoerd is een Implementatie Comité ingesteld (artikel 9). De partijen bij het protocol kunnen, mede op basis van rapportage door het Implementatie Comité, een andere partij bij het protocol op de implementatie van het protocol aanspreken.

### **III. Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake persistente organische stoffen; Aarhus, 24 juni 1998 (Trb. 1998, 288)**

#### **Artikelsgewijze toelichting**

##### *Artikel 1*

De definities zijn grotendeels identiek aan de definities zoals deze zijn opgenomen in de eerdere protocollen bij het Verdrag van 1979 en zijn slechts waar nodig aangepast aan dit protocol.

##### *Artikel 2*

Net als bij het protocol inzake zware metalen, is ook hier gebruik gemaakt van een artikel dat het doel van het protocol aangeeft. Het komt er op neer dat het algemene doel van het Verdrag van 1979, toegesneden op dit protocol, is opgenomen in het protocol.

##### *Artikel 3*

Dit artikel omvat de basisverplichtingen van het protocol.

In het eerste lid, onder a, van artikel 3, verplichten landen zich tot het verbod op de productie en het gebruik van stoffen vermeld in bijlage I volgens de specificaties in deze bijlage.

In onderdeel b is het beginsel vastgelegd om reeds geproduceerde stoffen zo dicht mogelijk bij de bron te verwijderen. Dit is een inspanningsverplichting en sluit grensoverschrijdend transport van deze stoffen ten behoeve van hun verwijdering niet uit. Zowel de verwijdering van deze stoffen als het grensoverschrijdend transport daarvan dient op een milieuvriendelijke wijze te geschieden.

Laatstgenoemde bepalingen zijn nodig omdat vele landen nog grote voorraden bezitten van bijlage I-stoffen. Voorkomen moet worden dat deze verkocht worden naar andere landen, waardoor zij alsnog in het milieu kunnen komen. Deze stoffen zijn semi-vluchtig waardoor zij een groot verspreidingspatroon kennen en de neiging hebben te migreren naar koudere regionen.

Onder c worden voor stoffen in bijlage II gebruiksbepalingen opgelegd. DDT en PCB komen zowel voor in bijlage I als II. Het is de bedoeling deze stoffen op termijn te elimineren. Bij DDT is het van belang dat de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) deze stof nog steeds erkent als middel bij de malariabestrijding. Voor PCB bestaat er nog productie in Oekraïne en in de Russische Federatie. Het gebruik van PCB is veel omvangrijker. Na het jaar 2015 wordt het gebruik hiervan voor alle partijen verboden. De verplichtingen voor PCB zijn in lijn met de Richtlijn 96/59/EG (Pb EG L243)



betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's), maar hebben een ruimere tijdsfasering. De lidstaten van de Europese Unie (EU) zijn gehouden aan de richtlijn en kunnen geen gebruik maken van de ruimere tijdsfasering. De in Nederland van kracht zijnde regeling strekkende tot implementatie van de bovengenoemde Europese Richtlijn (Stcrt. 154, 1998) en het op 22 september 1992 te Parijs totstandgekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, 16), kennen een nog krappere tijdsfasering dan de richtlijn. Dit betekent dat Nederland op korte termijn al zal moeten voldoen aan de verplichtingen die in bijlage I en II zijn aangeduid.

De derde stof die in bijlage I staat is HCH. Feitelijk worden met de toelating van Lindaan (g-HCH) voor specifieke toepassingen alle mengsels van isomeren van HCH verboden, zoals technisch HCH (15% g-HCH en de rest andere isomeren) en ruw HCH (slechts 1–2% g-HCH).

Het tweede lid bepaalt dat de verplichting van het eerste lid, onder b, voor een stof ingaat op het moment dat voor die stof zowel de productie als het gebruik is verboden zoals vermeld in bijlage I.

Het derde lid verplicht lidstaten tot het ontwikkelen van strategieën om afval dat persistente organische stoffen bevat die genoemd worden in de bijlagen I, II en III, op te sporen en op een milieuverantwoorde wijze te vernietigen of te verwijderen.

Het vierde lid legt de termen «afval», «verwijdering» en «milieuverantwoord» vast zoals gebruikt in het Verdrag van 1979.

In het vijfde lid, onder a, verplichten landen zich tot een reductie van emissies van de persistente organische stoffen ten opzichte van de emissies in het basisjaar. In bijlage III staan drie groepen persistente organische stoffen (dioxinen/furanen, PAK en HCB) alsmede het basisjaar 1990. Van het basisjaar kan door landen worden afgeweken door het kiezen voor een jaar tussen 1985 en 1995.

Onder b, onderdelen (i) tot en met (iv) verplichten lidstaten zich tot het toepassen van de beste beschikbare technieken (BAT) voor twaalf stationaire broncategorieën, gespecificeerd in bijlage VIII, waarbij de beschreven technieken, in bijlage V, als uitgangspunt voor de maatregelen in de lidstaten dienen. Deze verplichting geldt zowel voor nieuwe als bestaande bronnen die binnen de twaalf stationaire broncategorieën vallen waarbij er een verschil is gemaakt in het tijdstip van inwerkingtreding (bijlage VI). Bestaande bronnen krijgen zo meer tijd om de maatregelen te implementeren. Voor drie soorten afvalverbranding zijn verplichte emissie-eisen gespecificeerd (bijlage IV). Ook deze emissie-eisen gelden weer voor zowel nieuwe als bestaande bronnen met een verschillend tijdstip van inwerkingtreding, net als bij de hiervoor genoemde BAT-verplichting. Onder b, onderdeel (v), worden lidstaten verplicht maatregelen voor mobiele bronnen te nemen zoals opgetekend in bijlage VII.

In dit vijfde lid, dat verplichtingen oplegt ten aanzien van de toepassing van BAT en emissie-eisen voor stationaire bronnen, is enige flexibiliteit ingebouwd. Partijen kunnen andere strategieën toepassen zolang gewaarborgd is dat deze dezelfde reducties of performance opleveren. Dit betekent dat partijen de mogelijkheid hebben om, als de omstandigheden daartoe nopen, minder maatregelen te eisen bij één of meerdere bronnen mits dit elders wordt gecompenseerd. Sommige partijen wensten deze flexibiliteit uit milieu- en kostenoverwegingen en anderen om eventuele strijdigheid met Europese regelgeving te vermijden.

De verplichtingen voor mobiele bronnen zijn in lijn met EU-regelgeving en brengt de Europese landen die niet tot de Europese Unie behoren op hetzelfde niveau van bestrijdingsmaatregelen.

Het zesde lid geeft slechts aan dat verplichtingen in het vijfde lid, onder b, onderdeel (i) en (iii), voor huisverwarming geldt voor deze totale categorie tezamen, omdat het ondoenlijk is dit voor elk huishouden afzonderlijk toe te passen.

Het zevende lid betreft een ontheffingsbepaling voor landen die alle maatregelen op basis van het vijfde lid, onder b, hebben genomen en er desondanks niet in zijn geslaagd aan de verplichtingen in het vijfde lid, onder a, te voldoen.

Het achtste lid, tenslotte, verplicht lidstaten een emissie-inventarisatie van bijlage III stoffen te onderhouden of, indien nog niet aanwezig, te ontwikkelen.

Gezien de nu vaak relatief onnauwkeurige emissiecijfers van persistente organische stoffen is de verplichting tot het ontwikkelen en onderhouden van nationale emissie-inventarisaties in de basisverplichtingen opgenomen. «Relatief» slaat in dit verband enerzijds op de nauwkeurigheid waarmee stoffen als zwaveldioxide, stikstofoxiden en dergelijke bekend zijn ten opzichte van de nauwkeurigheid van de emissies van persistente organische stoffen en anderzijds op het verschil in de wijze waarop lidstaten hun emissies van persistente organische stoffen berekenen.

In bijlage I staan drie persistente organische stoffen, dioxinen/furanen, PAK en HCB alsmede het referentie- of basisjaar 1990. Op deze wijze is voor het aanpassen van emissiecijfers door de lidstaten geen wijzigingsprocedure noodzakelijk. Bij de reguliere rapportages van emissies kunnen dan tevens de emissies van het basisjaar worden aangepast op basis van nieuwe inzichten ten aanzien van emissiefactoren, activiteiten en dergelijke. Van het referentiejaar kan door landen worden afgeweken door het kiezen voor een ander jaar tussen 1985 en 1995.

#### *Artikel 4*

Dit artikel betreft de mogelijkheid om stoffen te mogen gebruiken binnen een laboratorium, voor research, in noodgevallen op het gebied van de gezondheid en minimale essentiële toepassingen. De uitzonderingsbepalingen zijn bijzonder strikt geformuleerd. Landen dienen, behalve in de gezondheidsnoodgevallen, gemotiveerd een uitzondering aan te vragen en krijgen de uitzondering pas na evaluatie door andere partijen en voor een beperkte duur.

#### *Artikel 5*

Dit artikel betreffende uitwisseling van informatie en technologie, inzake het terugbrengen van emissies van persistente organische stoffen, komt overeen met desbetreffende artikelen in de andere protocollen onder het Verdrag van 1979. Vooral vanwege het gegeven dat persistente organische stoffen in tal van andere internationale fora onderwerp van discussie zijn, (bijvoorbeeld: het Verdrag van 1979 en het hierboven besproken UNEP-POP-protocol) is de informatieverstrekking naar andere fora expliciet opgenomen.

#### *Artikel 6*

Dit betreft een artikel over voorlichting aan het publiek om het bewustzijn te vergroten over het gebruik en de noodzaak tot reductie van het gebruik van persistente organische stoffen. Het artikel geeft richtsnoeren voor informatieverstrekking aan algemeen publiek en gebruikers teneinde het gebruik van persistente organische stoffen in het algemeen te verminderen.

#### *Artikel 7*

Behalve de verplichting tot het ontwikkelen van nationale strategieën, beleidslijnen, programma's en maatregelen teneinde het protocol te implementeren geeft dit artikel een uitgebreide lijst van extra mogelijkheden om emissies van persistente organische stoffen te reduceren.

#### *Artikel 8*

Voor een heel scala van activiteiten worden landen aangemoedigd onderzoek te doen inclusief monitoring. Nederland heeft gedurende het onderhandelingsproces ten behoeve van het protocol veel onderzoek gedaan naar de emissies, de kosten, de modellering van de verspreiding en depositie van persistente organische stoffen, en de niveaus van effecten voor het milieu. Met name wat betreft deze laatste twee gebieden is de kennis van Nederland thans en voor de toekomst essentieel, gezien het eventueel in de toekomst verder verruimen van de reikwijdte van het protocol door het op meer stoffen van toepassing te laten worden en de mogelijkheid het protocol aan te scherpen gericht op het verder voorkomen en beperken van nadelige effecten voor het milieu.

#### *Artikel 9*

Dit artikel regelt de rapportage over de voortgang van de implementatie van het protocol. Verder verplicht dit artikel de landen tot niet alleen de opgave van de jaarlijkse emissies naar de lucht van dioxinen/furanen, PAK en HCB maar ook tot de opgaven van andere persistente organische stoffen volgens de verplichting in het Protocol inzake de lange termijn financiering van het coöperatieve programma voor meting en evaluatie van verspreiding van luchtverontreiniging over lange afstand in Europa (EMEP-protocol, 1984).

#### *Artikel 10*

Het protocol voorziet, in artikel 10, in een regelmatige herbeoordeling van de verplichtingen. De herbeoordelingen zullen vooral gebaseerd worden op de effectiviteit van het protocol waarbij de rapportages van het Implementatie Comité, EMEP, maar ook de resultaten van onderzoek genoemd in artikel 8, uitgangspunt zijn. Een eerste review is voorzien drie jaar na inwerkingtreding van het protocol.

#### *Artikel 12*

Op grond van artikel 12 kan worden gekozen voor geschillenbeslechting door het Internationale Gerechtshof, voor arbitrage, of voor beide vormen van geschillenbeslechting. Het Koninkrijk zal beide methoden van geschillenbeslechting aanvaarden. Dit is lijn met de keuze van de methode van geschillenbeslechting genomen bij eerdere protocollen die tot stand zijn gekomen bij het Verdrag van 1979. Bij voorkeur zal gebruik worden gemaakt van een procedure bij het Internationaal Gerechtshof.

#### *Artikel 14*

Wijzigingen van het protocol behoeven in Nederland parlementaire goedkeuring. Wijzigingen van de bijlagen I, II, III, IV, VI en VIII treden voor een partij niet in werking zonder dat zij door die partij zijn aanvaard. Bijlagen I, II, III, IV, VI en VIII hebben alleen betrekking op aangelegenheden van procedurele, wetenschappelijke-technische en administratieve aard en kunnen worden beschouwd als zijnde van uitvoerende aard. Wijziging van deze bijlagen behoeft op grond van artikel 7, onderdeel f,

van de Rijkswet goedkeuringen bekendmaking verdragen niet de goedkeuring van de Staten-Generaal, tenzij deze zich thans terzake het recht van goedkeuring voorbehouden.

Wijzigingen van de bijlagen V en VII, die ingevolge artikel 13 van aanbevelende aard zijn, behoeven geen parlementaire goedkeuring. Een bijzondere wijziging van het protocol is het toevoegen van een POP. Elke partij bij het protocol kan wijzigingen voorstellen ten aanzien van het protocol. In feite is dit recht niet zozeer speciaal als wel dat het artikel specifiek ingaat op de mogelijkheid persistente organische stoffen aan de bijlagen I, II en III toe te voegen. Zowel de informatie die aan het Uitvoerend Orgaan moet worden aangeleverd als de beoordeling door het Orgaan zijn vervat in een aparte beslissing van het Uitvoerend Orgaan. Op deze wijze is het mogelijk om op soepele wijze veranderingen aan te brengen wanneer dit noodzakelijk is. Hoewel op deze wijze enige flexibiliteit wordt gecreëerd, wordt dit ten dele weer teniet gedaan door het zevende lid dat consensus vereist. Hoewel het plaatsen van de informatiebehoefte, eisen aan de stoffen en de beoordeling buiten het protocol flexibiliteit oplevert, geeft de beslissing van het Uitvoerend Orgaan zelf geen reden om positief te zijn over de mogelijkheid om persistente organische stoffen in een later stadium toe te voegen. Vooral de criteria voor bio-accumulatie en persistentie zijn hoog. De criteria dienen niet als een harde drempelwaarde te worden gebruikt. Om deze reden is het voor veel landen zo belangrijke woord indicatief geplaatst voor het woord criteria waaraan de stoffen dienen te voldoen. De enige stof in het protocol die niet exact aan de criteria voldoet is Lindaan. Er is dus een precedent voor enige soepelheid bij het gebruik van de criteria. Aan de andere kant zijn stoffen als pentachloorfenol (PCP) en korte-keten (C10 – C13) gechlloreerde paraffinen uit het protocol gehouden juist vanwege het niet voldoen aan de criteria. Zowel gezien de inhoud van de beslissing van het Uitvoerend Orgaan als het gegeven dat beslissingen over toevoeging van de persistente organische stoffen bij consensus moeten worden genomen, maakt het toevoegen niet eenvoudig.

### **Implementatie**

In bijlage I van het onderhavige protocol, die handelt over de eliminatie van productie en gebruik, staan tien «oude» pesticiden alsmede hexabromobifenyyl (gebromeerde brandvertrager) en PCB (polychloorbifenylen; vloeistof gebruikt in elektrische apparatuur). Het gebruik van al deze stoffen is in Nederland reeds verboden. De productie van deze stoffen vindt niet plaats in Nederland. Ook de import en export van een tweetal van deze pesticiden is in Nederland in 1997 geëindigd.

De verplichtingen om persistente organische stoffen, genoemd in bijlage I, en afval van alle persistente organische stoffen, genoemd in het protocol, in eigen land verantwoord te vernietigen alsmede grensoverschrijdend transport alleen toe te staan met het oogmerk van vernietiging, behoort tot de verplichtingen die Nederland al is aangegaan in het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (1989).

Gebruiksbeperkingen van de stoffen genoemd in bijlage II zijn wat betreft DDT en PCB geen probleem voor Nederland. Beide zijn reeds verboden. De stof Lindaan (g-HCH (hexachloorcyclohexaan)) daarentegen is nog voor meer toepassingen toegelaten in Nederland dan het POP-protocol toelaat. De stof wordt echter weinig gebruikt en de toelating wordt momenteel door het College Toelating Bestrijdingsmiddelen (CTB) bekeken. Naar aanleiding van de uitkomst van deze evaluatie en de beperkingen opgelegd in dit protocol zal in 1999 worden beslist wat het

toegelaten gebruik nog mag zijn in Nederland. Gebruik van Lindaan ten behoeve van medicinale toepassingen zoals bestrijding van schurft en hoofdluis, blijft nadrukkelijk mogelijk onder de bepalingen van het protocol. Behalve de Nederlandse evaluatie voor Lindaan ligt het in de verwachting dat de Europese Commissie eveneens initiatief neemt, gezien het gegeven dat zij tevens het protocol zal ondertekenen.

Voor wat betreft het basisjaar 1990, dat als referentiepunt dient voor de emissies naar de lucht van een drietal stofgroepen, dioxinen/furanen, PAK (polycyclische aromatische koolwaterstoffen) en HCB (hexachloorbenzeen), heeft Nederland in de onderhandelingsfase reeds emissiecijfers voor 1990 gemeld voor dioxines/furanen en PAK van respectievelijk 618 gl-Teq en 172 ton (uitgedrukt in Borneff-6). HCB emissies worden geacht nihil te zijn. In de laatste beschikbare Milieubalans (Milieubalans 98, RIVM, ISBN 904220226 2) wordt de emissie voor dioxines voor 1996 berekend op 60,7 gl-Teq. Prognose van de emissie voor 2010 voor dioxines is 30 gl-Teq (Milieuverkenning 4, 1997, RIVM, ISBN 904220136 3). Uit de TNO studie waarover aan het eind van deze paragraaf meer wordt gezegd, valt op te maken dat de emissie voor Nederland voor PAK in 2010 geschat wordt op 48 kton. Emissie voor HCB wordt net als voor het basisjaar 1990 nihil geacht. Gezien deze cijfers kan Nederland voldoen aan de emissie-reductieverplichting (artikel 3, vijfde lid, onder a) van het protocol en behoeft dus geen beroep te worden gedaan op de ontheffingsbepaling in het zevende lid van genoemd artikel.

De verplichtingen op het gebied van de «best beschikbare technieken» en emissie-eisen worden in Nederland al toegepast. Veelal zijn de door het protocol geëiste maatregelen ingebed in bestaande wet- en regelgeving en richtsnoeren, zoals de op de Wet milieubeheer gebaseerde besluiten Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A en Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B en de Nederlandse Emissie Richtlijnen Lucht. Eén en ander loopt parallel met de ter zake geldende verplichtingen uit Europese regelgeving.

Voorts zijn er in het Besluit typekeuring houtkachels luchtverontreiniging koolstofmonoxide (gebaseerd op de Wet inzake luchtverontreiniging en Wet milieubeheer) product-eisen gesteld aan houtkachels. Mogelijk dienen deze eisen in de toekomst aangepast te worden aan in ontwikkeling zijnde eisen in het kader van de Europese Unie (de zogenoemde CEN-standaard).

De verplichtingen voor mobiele bronnen zijn identiek aan die in Europese regelgeving waaraan Nederland is gebonden.

De verplichting tot het onderhouden van een emissie-inventarisatie is voor Nederland geen nieuwe verplichting. In 1974 is gestart met de opbouw van een integrale emissieregistratie. Nederland beschikt al sinds 1982 over een landelijke emissieregistratie voor lucht en water waarbij de emissies naar de lucht van enkele relevant geachte (persistente) organische stoffen worden geregistreerd.

Het POP-protocol brengt voor Nederland weinig extra kosten met zich mee. De meeste maatregelen zoals vervat in het protocol zijn reeds geïmplementeerd of zijn voorgenomen beleid. TNO (TNO-MEP – R97/467) heeft voor geheel Europa de kosten geschat van de maatregelen die het POP-protocol met zich meebrengt. Nieuw beleid voor Europa kost 380 miljoen ECU per jaar, terwijl de kosten van het gehele protocol inclusief het bestaande beleid op 650 miljoen ECU per jaar worden geschat. Reducties voor persistente organische stoffen vallen namelijk uiteen in twee categorieën, die voor pesticiden/chemicaliën en

die voor bijproducten bij verbrandingsprocessen. In de eerste categorie zitten een aantal «oude» pesticiden waarvan de emissie al op 0 staat omdat deze reeds zijn verboden. Voor de overige gaat de emissie door dit protocol naar 0. Voor de tweede categorie (dioxinen/furanen, PAK en HCB) liggen de reductiepercentages in 2010 ten opzichte van het jaar 1990 op 40–80%. Het belang van het protocol is ook daarin gelegen dat het eisen vastlegt voor geheel Europa en Noord-Amerika.

### **Controle op de uitvoering**

De gedetailleerde verplichtingen maken een gedegen procedure voor de controle op de uitvoering nodig. De partijen bij het protocol moeten op grond van artikel 7 zorgen voor de implementatie van niet alleen de basisverplichtingen van artikel 3 maar van het gehele protocol. Krachtens artikel 9 dient de voortgang bij de implementatie daarvan, evenals de grootte van jaarlijkse emissies van persistente organische stoffen aan het Uitvoerend Orgaan bij het Verdrag te worden gerapporteerd. Voor de beoordeling van de wijze waarop het protocol wordt uitgevoerd is een Implementatie Comité ingesteld (artikel 11).

De partijen bij het protocol kunnen, mede op basis van rapportage door het Implementatie Comité, een partij op volledig uitvoeren van het protocol aanspreken.

### **IV Verhouding tot EG-regelgeving en de Koninkrijkspositie**

#### *Verhouding tussen EG-regelgeving en de protocollen*

De Europese Gemeenschap is medeondertekenaar van de protocollen en deze nemen gedeeltelijk Europese regelgeving over. Voor die gevallen waar de protocollen verder gaan, zou eventueel nog Europese regelgeving tot stand kunnen komen.

#### **Koninkrijkspositie**

De protocollen zullen voor wat het Koninkrijk betreft, evenals het Verdrag van 1979 alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. P. Pronk

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen