

Zitting 1980–1981

16 626

Goedkeuring van het op 13 november 1979 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Reeds in de vijftiger jaren vond tussen wetenschappelijke instellingen in een aantal Westeuropese landen samenwerking plaats bij de bestudering van luchtverontreiniging. Gestimuleerd door Zweden stond vooral het verschijnsel van zure regens, veroorzaakt door concentraties van zwavel- en stikstofoxyden in de lucht in de belangstelling. De samenwerking bestond in deze periode vooral uit uitwisseling van meetgegevens. Hierbij werd duidelijk dat in sommige landen meer luchtverontreiniging werd gemeten dan kon zijn veroorzaakt door uitworp binnen het eigen grondgebied.

In het begin van de zeventiger jaren kwamen elf Westeuropese landen overeen in het kader van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een studieproject inzake het transport van luchtverontreinigende stoffen over lange afstand ter hand te nemen. De technische uitvoering van de Nederlandse inbreng van dit project kwam vooral van het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut. Uit de resultaten van de OESO-studie viel onder meer af te leiden dat de zure neerslag, die leidt tot verzuring van bodem en water, met name in de Scandinavische landen, mede veroorzaakt wordt door de uitworp van SO₂ en NO_x in andere OESO-landen, maar ook door die in Oosteuropese landen.

Het bleek in 1976 mogelijk de bestudering van het vraagstuk op te nemen in het werkprogramma van de Hoge Beleidsadviseurs inzake Milieuvraagstukken (Senior Advisers on Environmental Problems, afgekort SAEP) van de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de Verenigde Naties. Hierdoor werd mede uitvoering gegeven aan de wens, neergelegd in de Slotakte van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (Helsinki, 1975) de samenwerking op het gebied van de bestudering en bewaking van luchtverontreiniging te versterken. Een en ander leidde tot de totstandkoming van het «Programma tot samenwerking voor de bewaking en de evaluatie van de bewegingen van luchtverontreinigende stoffen over lange afstand in Europa», kortweg EMEP genoemd, waaraan ook de Wereld Meteorologische Organisatie (WMO) en het VN Milieuprogramma (UNEP) deelnemen. De deelname van UNEP hangt samen met de toepassing van EMEP-resultaten in het Mondiale Milieubewakingsstelsel (Global Environmental Monitoring System, afgekort GEMS) van UNEP.

Gezien de toenemende aantasting van het milieu door zure regens hebben de Noordse landen, te weten Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden en IJsland, getracht in het kader van de ECE tot bindende afspraken met betrekking tot de bestrijding van luchtverontreiniging door zwaveldioxyde te geraaken. Hierbij werd een beroep gedaan op beginsel 21 van de Declaratie van de Conferentie van de Verenigde Naties inzake het leefmilieu van de mens (Stockholm 1972) – bevestigd in de Slotakte van Helsinki –, waarin onder meer wordt gesteld dat «Staten verantwoordelijk zijn ervoor zorg te dragen dat de op hun grondgebied verrichte werkzaamheden geen aantasting veroorzaken van het milieu in een andere staat of in gebieden die buiten de grenzen van het nationale grondgebied liggen».

Ten einde de internationale discussie over de bestrijding van grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand te stimuleren, dienden de Noordse landen medio 1978 in het kader van de voorbereiding van een eventuele ECE-bijeenkomst inzake het milieu een ontwerp-verdrag in, gericht op de beperking en vermindering van de uitworp van SO₂ en naderhand eventueel van andere stoffen.

Na intensief onderhandelen slaagde men erin overeenstemming te bereiken over een ontwerp-verdrag, dat op de Bijeenkomst inzake de bescherming van het milieu in het kader van de ECE, die van 13 tot 16 november 1979 te Genève plaatsvond, ter ondertekening kon worden voorgelegd.

Tijdens deze bijeenkomst hebben 31 lid-staten van de ECE, alsmede de Europese Economische Gemeenschap, Liechtenstein, San Marino en Vaticaanstad, die een raadgevende status hebben bij het ECE, het verdrag ondertekend. Ten einde, vooruitlopende op de inwerkingtreding van het verdrag, op een aantal gebieden waarop het verdrag betrekking heeft, bepaalde werkzaamheden te kunnen aanvangen of continueren, is bij de ondertekening van het verdrag een resolutie aangenomen, waarin is vastgelegd dat de deelnemende landen op zich nemen om in de interimperiode de uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen alvast zoveel mogelijk te zullen naleven (Trb. 1980, 21, blz. 30/31).

De betekenis van het verdrag

Het voorliggende verdrag moet worden beschouwd als een kaderovereenkomst ter versterking en verbreding van de reeds bestaande internationale samenwerking op technisch en wetenschappelijk gebied. Het verdrag voorziet verder onder meer in een consultatiemechanisme. Voor zover van verplichtingen sprake is, hebben deze betrekking op het in algemene zin ontwikkelen van beleid en strategieën ter bestrijding van de uitworp van luchtverontreinigende stoffen door middel van met name uitwisseling van informatie en overleg. Het verdrag legt de verdragsluitende partijen niet de verplichting op nationaal een bepaald beleid of strategie uit te voeren. Uit het verdrag vloeien geen verstrekkende internationale verplichtingen voort. De betekenis van het verdrag moet vooral worden gezocht in het feit dat op Europees niveau een politiek forum tot stand is gekomen, waar vraagstukken met betrekking tot grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand aan de orde kunnen worden gesteld. Dat ook de Verenigde Staten van Noord-Amerika en Canada, die vergelijkbare problemen met betrekking tot grensoverschrijdende luchtverontreiniging kennen, partij worden bij het verdrag kan met name van belang zijn voor het tot stand komen van regelingen op het Noordamerikaanse continent. Een «Memorandum of Intent» ter zake van het tot stand brengen van een regeling, waarin onder meer verwezen wordt naar het onderhavige verdrag, is in augustus 1980 door beide regeringen getekend. Daarnaast verzekert de deelname van de Verenigde Staten en Canada partijen ervan dat beschikt kan worden over de wetenschappelijke en technische informatie die in deze landen voorhanden is.

Het verdrag biedt een wetenschappelijk en technisch instrumentarium voor de onderbouwing van het beleid inzake de problematiek van de verzuuring van bodem en water en voorziet in een consultatiemechanisme.

Een ander belangrijk feit bij de totstandkoming van het verdrag is, dat de

Comeconlanden uiteindelijk hebben ingestemd met de ondertekening van het verdrag door de Europese Economische Gemeenschap.

Gezien het feit dat ook Nederland nadelige effecten van grensoverschrijdende luchtverontreiniging ondervindt, zoals onder meer tot uitdrukking is gebracht in het «SO₂ beleidskaderplan» (Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 15 834, nr. 2, blz. 55) kan de tenuitvoerlegging van het verdrag ook voor Nederland een bijdrage leveren aan de vermindering van deze luchtverontreiniging.

II. Artikelsgewijze toelichting

In de preambule van het verdrag wordt het bestaan van mogelijk nadelige effecten voor het milieu mede als gevolg van grensoverschrijdende luchtverontreiniging erkend:

Verwacht mag worden dat de erkenning van het vraagstuk van grensoverschrijdende luchtverontreiniging ook door zal werken in de uitvoering van het milieu-actieprogramma van de Europese Gemeenschappen bij het opstellen van concrete regelingen ter bestrijding van de luchtverontreiniging.

Artikel 1

De definities van «luchtverontreiniging» en «grensoverschrijdende luchtverontreiniging» zijn grotendeels ontleend aan definities, die in het kader van de OESO tot stand zijn gekomen.

Artikel 2

De beduchtheid van de Comeconlanden om enige soevereiniteit prijs te geven en de terughoudendheid van talrijke westerse landen om, in het licht van de energiesituatie, ingrijpende verplichtingen op zich te nemen, heeft ertoe geleid, dat partijen in dit artikel ermee volstaan hebben zich bereid te verklaren zich nationaal in te spannen om luchtverontreiniging, waaronder grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, te beperken en zo mogelijk geleidelijk te verminderen en te voorkomen.

Artikel 3

Binnen het kader van het verdrag zullen partijen, rekening houdend met maatregelen die zij nationaal of internationaal (bij voorbeeld in het kader van de Europese Gemeenschappen) reeds genomen hebben, beleid en strategieën ter bestrijding van de uitworp van luchtverontreinigende stoffen ontwikkelen zoals bij voorbeeld het SO₂ beleidskaderplan (gedrukt stuk 15 834). Middelen hiertoe zijn uitwisseling van informatie, consultaties, onderzoek naar en bewaking van luchtverontreinigende stoffen.

Artikel 4

De informatie-uitwisseling voorzien in dit artikel heeft betrekking op gegevens inzake het beleid, wetenschappelijke activiteiten en technische maatregelen gericht op de bestrijding van de uitworp van luchtverontreinigende stoffen met mogelijk schadelijke effecten en het bijdragen aan de vermindering van luchtverontreiniging. Partijen nemen de verplichting op zich elkaar hiervan een overzicht te geven.

Een toetsing van het nationaal gevoerde beleid en van de nationale activiteiten en maatregelen kan derhalve slechts plaatsvinden indien de betreffende partij hiertegen geen bezwaar heeft. Ter uitvoering van de bepaling van dit artikel zal Nederland inzicht verschaffen in het nationale beleid inzake de bestrijding van luchtverontreiniging en in de maatregelen die erop gericht zijn dit beleid te verwezenlijken. Hierbij zal met name informatie verstrekt worden over de indicatieve meerjarenprogramma's en het bovenvermelde

SO₂ beleidskaderplan. Ook zullen gegevens met betrekking tot de resultaten, die bij de bestrijding van de luchtverontreiniging zijn bereikt, ter beschikking worden gesteld.

Artikel 5

Indien een toename wordt verwacht van grensoverschrijdende luchtverontreiniging op lange afstand als gevolg van toekomstige ontwikkelingen, is het niet uitgesloten dat van de verplichting tot consulteren een preventieve werking kan uitgaan. Dat wil zeggen dat reeds bij voorbaat rekening wordt gehouden met de belangen van andere partijen.

Artikel 6

De partijen verbinden zich in dit artikel onder een aantal beperkende voorwaarden beleidsmaatregelen en strategieën te ontwikkelen die naar hun mening het beste de luchtverontreiniging bestrijden. Rekening wordt in dit artikel gehouden met belangen van partijen waarvan de economische ontwikkeling een minder evenwichtig beeld te zien geeft. Slechts door deze toevoeging was voor deze landen aanvaarding van dit artikel mogelijk.

Artikel 8

Dit artikel omschrijft de gebieden waarop in het kader van het uitvoerend orgaan van het verdrag, dan wel bilateraal informatie zal worden uitgewisseld. Waar onder punt f van dit artikel sprake is van de gegevens die de mate van schade aangeven welke mogelijk toegeschreven kan worden aan grensoverschrijdende luchtverontreiniging is ter vermindering van misverstand in een voetnoot vermeld dat het onderhavige verdrag geen bepaling bevat met betrekking tot aansprakelijkheid van een staat ingeval van schade.

Artikel 9

Het «Programma tot samenwerking voor de bewaking en de evaluatie van de bewegingen van luchtverontreinigende stoffen over lange afstand in Europa», het zg. EMEP, waarvan in dit artikel sprake is, is in 1976 aangevangen.

In het kader van dit Programma hebben tot aan de totstandkoming van het verdrag 16 Europese landen deelgenomen (totaal 57 meetstations, waarvan 2 in Nederland). Kort samengevat beoogt het programma, dat zich in eerste instantie op SO₂ en daaraan gerelateerde stoffen richt:

- het uitvoeren van metingen als onderdeel van nationale meetprogramma's,
- het verzamelen van emissiegegevens ten behoeve van het maken van modelberekeningen,
- het toepassen en verder ontwikkelen van mathematische en klimatologische modellen,
- het internationaal evalueren van nationaal verkregen meetgegevens en
- onderzoek met betrekking tot chemische processen in de atmosfeer.

De evaluatie van de gegevens verkregen in de eerste meetperiode (1978-1980) vindt thans plaats. Het verdrag zal ertoe leiden, dat landen die tot nu toe niet aan het programma deelnamen, dit alsnog zullen gaan doen. Nederland verstrekt in het kader van het lopende EMEP de vereiste gegevens over zwavel en daaraan gerelateerde stikstofverbindingen. Deze gegevens worden verzameld door enige speciale meetstations. De toekomstige Nederlandse bijdrage ten behoeve van EMEP zal in belangrijke mate geleverd kunnen worden op grond van lopende researchprojecten.

Artikel 10

Door te bepalen, dat de vertegenwoordigers van de verdragsluitende partijen binnen het kader van de Hoge Beleidsadviseurs inzake Milieuvraagstukken het uitvoerend orgaan van het onderhavige verdrag vormen, is zowel verzekerd dat de tenuitvoerlegging binnen ECE-kader plaatsvindt, als voorkomen dat een nieuw internationaal orgaan zou moeten worden gecreëerd.

Artikel 12

Wijziging van het verdrag is mogelijk op voorstel van een enkele partij. Wijzigingsvoorstellen moeten echter met algemene stemmen worden aanvaard. Wijzigingen treden pas in werking nadat tweederde van de partijen een akte van aanvaarding hebben neergelegd, en wel alleen voor die partijen die zulks hebben gedaan. In het licht van de toelichting verstrekt bij artikel 2, zal het – gezien de vereiste unanimitéit – geen eenvoudige taak zijn tot wijziging van het verdrag te komen. Alvorens wijzigingen door het Koninkrijk aanvaard zullen kunnen worden, zullen zij hier te lande parlementaire goedkeuring moeten hebben verworven.

Artikel 13

Daar over de aanwijzing van een orgaan, te belasten met het beslechten van geschillen inzake de interpretatie van het verdrag of de hierbij te volgen procedure, geen overeenstemming kon worden bereikt, is de wijze waarop de partijen eventuele geschillen willen beslechten, aan deze partijen overgelaten. De gekozen oplossing bergt uiteraard de mogelijkheid van een impasse in zich.

Artikel 14

De bepalingen in het eerste lid van dit artikel hebben het mogelijk gemaakt dat ook de Europese Economische Gemeenschap heeft kunnen ondertekenen. In lid twee wordt bepaald dat de organisaties voor regionale economische integratie voor aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen de rechten uitoefenen en taken vervullen die bij dit onderhavige verdrag aan de aan deze organisaties deelnemende lid-staten worden toegekend. De gehanteerde formule laat open welke bevoegdheden voor wat betreft dit verdrag onder de werkingssfeer van het EEG-Verdrag vallen. Beslissingen hierover vormen een interne aangelegenheid tussen de EEG en haar lid-staten.

Overigens verdient het vermelding dat de tekst van het onderhavige artikel eerst tot stand is gekomen nadat de Comeconlanden en met name de Sovjet-Unie, die enerzijds uitgesproken tegenstander waren van ondertekening door de EEG, maar anderzijds zeer hechten aan realisering van de voorstellen van heer Breznjew die eerder ter sprake kwamen, aan de wensen van de EEG-landen tegemoet waren gekomen. Een en ander kan worden beschouwd als een erkenning door de Comeconlanden van de overdracht van bevoegdheden van de afzonderlijke EEG-lid-staten aan de EEG en – impliciet – ook als een erkenning van de EEG als een zelfstandige internationale rechtspersoon.

De overige artikelen behoeven naar het voorkomt geen toelichting.

Aangezien de regering van de Nederlandse Antillen geen medegelding van het verdrag voor haar land wenst, zal het verdrag voor wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne,
L. Ginjaar

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. F. van der Mei