

Vergaderjaar 1987–1988

20 215 (R 1 334)

**Goedkeuring van het op 22 maart 1985 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag (Trb. 1985, 144)**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>****1. Algemeen**

De mogelijke aantasting van de ozonlaag door chloorfluorkoolwaterstoffen (c.f.k.'s) en andere spogassen staat nu een tiental jaren in de belangstelling. Het gaat om een zeer ingewikkeld vraagstuk, waar de wetenschap ondanks veel en kostbaar onderzoek maar beperkte greep op heeft. Desondanks is de wetenschappelijke wereld er in grote mate van overtuigd, dat het hier om een wezenlijk probleem gaat en dat op zijn minst preventieve actie noodzakelijk is. Deze overtuiging is neergelegd in vele rapporten van onder meer de National Research Council (VS), het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) en de Wereld Meteorologische Organisatie (WMO).

Aanvankelijk werd er van uitgegaan, dat alleen de c.f.k.'s en andere gehalogeniseerde verbindingen een duidelijke bedreiging vormden voor de ozonlaag. Daarbij werd tevens verondersteld, dat alleen de netto-vermindering van de hoeveelheid ozon van belang zou zijn. Inmiddels is echter gebleken dat ook met andersoortige verbindingen rekening moet worden gehouden, zoals koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>), stikstofdioxide (NO<sub>x</sub>) en methaan (CH<sub>4</sub>). Ook van deze stoffen neemt de hoeveelheid in de atmosfeer sterk toe. Bovendien is gebleken, dat veranderingen in het zogenaamde ozonprofiel (de verdeling in de hoogte) minstens zo belangrijk zijn als nettoveranderingen in de totale hoeveelheid ozon. Sommige van de genoemde stoffen veroorzaken een ozonafname, andere een ozontoenname. Over het gezamenlijke effect op lange termijn bestaat onduidelijkheid. Wellicht zal de netto-hoeveelheid ozon niet sterk veranderen wanneer de uitworp aan c.f.k.'s niet toeneemt. Een sterke groei in de c.f.k.-uitworp zou echter tot een aanzienlijke afbraak van de ozonlaag kunnen leiden (meer dan 10%). In dat geval zou daardoor de hoeveelheid schadelijke ultraviolette straling aan het aardoppervlak sterk toenemen. Dit zou leiden tot een toename van huidkanker en ook zouden organismen, vooral in zee, ernstig aangetast kunnen worden.

Ook zonder een aanzienlijke vermindering in de netto-hoeveelheid ozon moet gerekend worden op sterke veranderingen in het ozonprofiel. Resultaten van recente onderzoeken in het Antarctische gebied hebben daarnaast nieuwe vragen opgeroepen met betrekking tot de aantasting van de ozonlaag. Al deze veranderingen, samen met de toename van de stoffen die de veranderingen veroorzaken, kunnen bijdragen aan wijzigingen in de temperatuurverdeling van de atmosfeer en daardoor aan grootschalige klimaatveranderingen. De klimaatveranderingen door c.f.k.'s en andere spogassen zijn voor de komende tientallen jaren vergelijkbaar met of mogelijk zelfs groter dan het broeikaseffect van CO<sub>2</sub>.

<sup>1</sup> Trb. 1985, 144, ligt op de bibliotheek.

Het is tegen deze achtergrond dat in het midden van de jaren zeventig in een aantal westelijke geïndustrialiseerde landen maatregelen tot stand zijn gekomen om als preventieve actie de uitworp van c.f.k.'s 11 en 12, waarvan de wetenschappelijke benaming respectievelijk trichloorfluormethaan en dichloorfluormethaan is, te verminderen. Zo hebben de Verenigde Staten het gebruik van c.f.k.'s als drijfgassen in spuitbussen voor niet essentiële doeleinden verboden. Dit voorbeeld heeft navolging gevonden in onder meer Canada en de Scandinavische landen.

De bezorgdheid over de mogelijke aantasting van de ozonlaag door c.f.k.'s is in de Europese Economische Gemeenschap voor het eerst tot uitdrukking gebracht in 1977, toen de c.f.k.-producerende landen in de gemeenschap (Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) bij de voorbereiding van het Wereld Actieplan betreffende de ozonlaag in het kader van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties een gemeenschappelijk standpunt formuleerden. Dit gemeenschappelijk standpunt is later omgewerkt tot een resolutie, die op 30 mei 1978 door de Raad van de Europese Gemeenschappen werd aangenomen<sup>1</sup>. Op 26 maart 1980 werd bij beschikking van de Raad<sup>2</sup> tot een aantal preventieve maatregelen in EG-verband besloten, te weten:

- de bevrozing in elk der Lid-Statens van de productiecapaciteit van de c.f.k.'s 11 en 12,
- de verlaging in elke Lid-Staat van het gebruik van de c.f.k.'s 11 en 12 in spuitbussen uiterlijk eind 1981 met ten minste 30% ten opzichte van het gebruik in 1976.

Bij beschikking van de Raad van 15 november 1982<sup>3</sup> werd geconcludeerd dat de eerder genomen voorzorgsmaatregelen dienden te worden gehandhaafd en versterkt. Daarbij werd de omvang van de productiecapaciteit van de totale gemeenschap overeenkomstig de capaciteit in 1980 vastgesteld en werden acties in gang gezet voor de ontwikkeling van technieken voor de beperking van c.f.k.-emissie in de sectoren kunststofschuim, koeltechniek en bij het gebruik van oplosmiddelen.

In Nederland heeft de mogelijke aantasting van de ozonlaag door c.f.k.'s 11 en 12 geleid tot twee soorten maatregelen. Door een waarschuwing op spuitbussen, die moet worden aangebracht op grond van het Besluit chloorfluormethanen in spuitbussen (Stb. 1978, 547), wordt de consument op de ozonproblematiek geattendeerd. Voorts zijn met het bedrijfsleven afspraken gemaakt ter uitvoering van genoemde EG-beschikkingen. Het effect van deze maatregelen is, dat in Nederland het gebruik van c.f.k.'s in spuitbussen, in vergelijking met het gebruik in 1976, met meer dan 50% is gedaald. Volgens opgave van het bedrijfsleven bevatten thans minder dan 10% van de in Nederland verkochte spuitbussen nog c.f.k.'s. Overigens wordt in dit verband nog verwezen naar de brief van eerste ondergetekende over het ozonprobleem van 29 juni 1987, kenmerk L/E/0237004, gericht aan de vaste Commissie voor Milieubeheer van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, in welke brief op een aantal aspecten van het Nederlandse c.f.k.-beleid nader is ingegaan.

Als verder uitvloeisel van deze bezorgdheid hebben de Lid-Statens van de Europese Gemeenschappen in 1981 aan de Beheersraad van UNEP voorgesteld te komen tot een mondiaal verdrag ter bescherming van de ozonlaag. Op basis van het UNEP-besluit ter zake zijn in december 1982 onderhandelingen, waarin met name de actieve rol van de Verenigde Staten van belang is geweest, aangevangen om een kaderverdrag op te stellen. Deze onderhandelingen, die sinds 1983 onder Nederlandse leiding stonden, strekten zich ook uit tot de voorbereiding van een protocol met betrekking tot de vermindering van het gebruik van c.f.k.'s.

Het was uiteindelijk niet mogelijk, naast overeenstemming over een verdragstekst, ook een akkoord te bereiken over de inhoud van een c.f.k.-protocol. De Amerikaanse preventieve aanpak liet zich niet onder één noemer brengen met de communautaire benadering. Daarbij kwam dat de

<sup>1</sup> Pb EG C 135/1, d.d. 7-6-1978.

<sup>2</sup> Pb EG L 90/45, d.d. 3-4-1980.

<sup>3</sup> Pb EG L 329/29, d.d. 25-11-1982.

Sovjet-Unie en Japan zich afzijdig hielden en de aanwezige ontwikkelingslanden een neutrale positie innamen. Op de vooravond van de diplomatieke conferentie die van 18 tot en met 22 maart 1985 te Wenen plaatsvond, bleken de tegenstellingen niet te overbruggen. Wel werd door de diplomatieke conferentie een resolutie aanvaard (Trb. 1985, 144, rubriek J) waarin is overeengekomen de besprekingen over een eventueel c.f.k.-protocol voort te zetten. De onderhandelingen over een eventueel protocol zijn in december 1986 voortgezet. Verder werd een oproep gedaan om, vooruitlopende op de totstandkoming van een protocol, de c.f.k.-uitwerp zoveel mogelijk te beperken. Voorbereidende technische en wetenschappelijke besprekingen zijn inmiddels gaande.

## **2. De betekenis van het verdrag**

Het verdrag, dat als kaderovereenkomst moet worden beschouwd, gebiedt de Verdragsluitende Partijen alle geëigende maatregelen te nemen om de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen tegen nadelige of mogelijk nadelige effecten, voortvloeiende uit menselijke activiteiten die de ozonlaag wijzigen of mogelijk wijzigen.

De globale verplichting kan worden uitgewerkt in protocollen waarin specifieke verplichtingen met betrekking tot bepaalde stoffen, die staan vermeld in bijlage 1 bij het verdrag, worden neergelegd. Het verdrag, dat rekening houdt met de positie van de ontwikkelingslanden, voorziet verder in wetenschappelijke en technische samenwerking en in de uitwisseling van informatie (onder meer meetgegevens). Uit het verdrag zelf vloeien niet rechtstreeks vergaande internationale verplichtingen voort. De betekenis van het verdrag is vooral gelegen in het feit, dat, voordat nadelige effecten op mens en milieu als gevolg van mogelijke aantasting van de ozonlaag eenduidig zijn vastgesteld, de internationale gemeenschap een juridisch instrument heeft ontworpen, dat – zo nodig – kan worden gehanteerd om stoffen die een ongunstig effect hebben op de ozonlaag, aan te pakken.

### **I. Artikelsgewijze toelichting**

In de preambule van het verdrag wordt beginsel 21 van de Verklaring van de Stockholm-Conferentie van de Verenigde Naties met betrekking tot het leefmilieu van de mens aangehaald. Dit beginsel is in belangrijke mate bepalend geweest voor de strekking van het verdrag. Voorts wordt met nadruk gewezen op de specifieke positie van de ontwikkelingslanden.

#### *Artikel 1*

De definitie van ozonlaag is ruimer dan wat gewoonlijk onder de ozonlaag (in de stratosfeer) wordt verstaan, doch perkt deze af van de atmosferische lagen op betrekkelijk geringe hoogte boven het aardoppervlak waar ozon voorkomt onder meer ten gevolge van fotochemische reacties tussen luchtverontreinigende stoffen. Met deze definitie worden plaatselijke en regionale problemen (bij voorbeeld op Europese schaal) uitgesloten. Laatstgenoemde problemen liggen meer in de sfeer van het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (laatstelijk Trb. 1984, 57).

#### *Artikel 2*

Dit artikel bevat de basisverplichting, inhoudende dat partijen bij het verdrag maatregelen nemen ter bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu tegen schadelijke gevolgen, voortvloeiend of vermoedelijk voortvloeiend uit menselijke activiteiten die verandering veroorzaken of vermoedelijk veroorzaken in de ozonlaag. De uitwerking van deze basisverplichting in het tweede lid wordt, mede om rekening te houden met de

positie van de ontwikkelingslanden, uitdrukkelijk afhankelijk gesteld van de ter beschikking staande middelen. Dit betreft zowel de samenwerking in de sfeer van onderzoek en informatie-uitwisseling als het nemen van maatregelen.

Het vierde lid is opgenomen om verzekerd te zijn van een solide wetenschappelijke en technische basis voor maatregelen. Soortgelijke bepalingen zijn elders in het verdrag – ten aanzien van de wijziging van het verdrag en van protocollen en ten aanzien van nieuwe bijlagen – eveneens opgenomen. Partijen blijven overigens vrij om verdergaande maatregelen te nemen.

#### *Artikel 3*

Het onderzoek waar dit artikel over handelt, betreft zowel het onderzoek naar schadelijke effecten op de ozonlaag en het onderzoek naar de staat waarin de ozonlaag verkeert, als studies met betrekking tot effecten op de mens en het milieu van een eventuele verandering van de ozonlaag. Ook het onderzoek naar alternatieve stoffen of technieken, zoals bij voorbeeld de door de Nederlandse overheid in het kader van de ontwikkeling van schone technologieën medegefinancierde studies betreffende aanvaardbaarheid van dimethylether als drijfgas voor spuitbussen, komt in dit artikel aan de orde. Een gedetailleerde uitwerking van de genoemde onderzoeksterreinen, waaronder begrepen een opsomming van de verschillende klassen van chemische verbindingen die een wijziging van de ozonlaag kunnen veroorzaken en dus voor nauwkeurige bestudering in aanmerking komen, is opgenomen in bijlage 1 bij het verdrag.

#### *Artikel 4*

De informatie-uitwisseling, voorzien in dit artikel, heeft tot doel – in voorkomend geval met waarborgen ten aanzien van het vertrouwelijke karakter – informatie uit te wisselen, technologie over te dragen en technische steun te verlenen aan andere partijen op het gebied van alternatieve technieken en het onderzoek, bedoeld in artikel 3. Door de toevoeging in het tweede lid, dat de samenwerking getoetst kan worden aan de nationale wetten, regels en gewoonten, blijft de overdracht van technologie en kennis beheersbaar. De belangen van de ontwikkelingslanden bij deze informatie-uitwisseling worden in het tweede lid benadrukt. Bijlage II bij het verdrag geeft een nadere uitwerking van de onderwerpen, genoemd in dit artikel.

#### *Artikel 6*

De conferentie van de partijen heeft tot taak toe te zien op de uitvoering van het verdrag. Daarbij kan de conferentie zich laten adviseren door daartoe in te stellen organen. Zij zal bij haar taak ook gebruik maken van wetenschappelijke adviezen van het in het kader van het Wereld Actieplan betreffende de Ozonlaag ingestelde Coördinatie Comité betreffende de Ozonlaag (CCOL). Verder worden als adviesorganen uitdrukkelijk genoemd de Wereld Meteorologische Organisatie en de Wereld Gezondheidsorganisatie. De CCOL evalueert periodiek de relevante wetenschappelijke en technische informatie.

#### *Artikel 7*

De secretariaatsfunctie wordt voorlopig waargenomen door het secretariaat van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties. De Wereld Meteorologische Organisatie is bereid eventueel de secretariaatsfunctie over te nemen. Over het definitieve secretariaat zal worden beslist op de eerste vergadering van de Conferentie van de Partijen. In die vergadering zullen ook de financiële consequenties van het vervullen van de secretariaatsfunctie aan

de orde komen. Overschrijding van de uit de thans beschikbare middelen afkomstige budgetten zou bij een aantal partijen op grote problemen stuiten. Het secretariaat heeft uitdrukkelijk geen eigen functie ter zake van de uitvoering van het verdrag.

#### *Artikel 9*

Indien bij voorstellen tot wijziging van het verdrag of van protocollen overeenstemming niet mogelijk is, kan de wijziging worden aangenomen met een gekwalificeerde meerderheid: driekwart van de stemmen bij wijziging van het verdrag en tweederde bij wijziging van een protocol. Een wijziging kan alleen van kracht worden tussen partijen die de wijziging hebben geaccepteerd. Daartoe kan het Koninkrijk eerst overgaan, nadat de wijziging de parlementaire goedkeuring heeft verkregen.

Met de toezending van wijzigingsvoorstellen aan landen die het verdrag wel ondertekend hebben maar daarbij nog geen partij zijn, als vermeld in het eerste lid, wordt beoogd alle informatie te verstrekken die eventueel ratificatie kan helpen bevorderen. Immers, wijzigingen zouden punten die voor een bepaald land de ratificatie belemmeren, kunnen wegnemen.

#### *Artikel 10*

De bijlagen vormen een integraal deel van het verdrag of een protocol. Wel is het mogelijk voor partijen bij het verdrag en een protocol om nieuwe bijlagen (dus niet de reeds vastgestelde bijlagen I en II bij het verdrag) buiten toepassing te laten indien daar schriftelijk melding van wordt gemaakt binnen zes maanden na het aannemen van zo'n bijlage. Voor alle partijen bij het verdrag of een protocol wordt na die periode de bijlage van kracht. Nieuwe bijlagen en wijzigingen van bijlagen behoeven hier te lande niet aan de parlementaire goedkeuring te worden onderworpen, daar zij zijn aan te merken als uitvoeringsovereenkomsten in de zin van artikel 62, eerste lid, onder b, van de Grondwet naar de tekst van 1972, welk artikel ingevolge additioneel artikel XXI van de Grondwet vooralsnog van kracht blijft. Wel zullen zij uiteraard aan de Staten-Generaal worden medegedeeld. Voor het voorstellen en aannemen van wijzigingen van bijlagen bij het verdrag of een protocol geldt dezelfde procedure als voor wijzigingen van de bijlagen zelf.

#### *Artikelen 11*

Evenals in eerdere milieuverdragen berust de voorlegging aan internationale arbitrage of rechtspraak van geschillen over interpretatie of toepassing van het onderhavige verdrag die niet door onderhandelingen of door bemiddeling van een derde kunnen worden opgelost, op het beginsel van vrijwilligheid. Wel verplicht het verdrag partijen bij een geschil, indien deze geen andere methode kunnen overeenkomen, dit geschil aan een conciliatiecommissie voor te leggen wier uitspraak door partijen in goede trouw dient te worden gezien.

Pogingen van de Westelijke landen, met name Nederland en de Scandinavische landen, een stringenter geschillenbeslechtsregeling tot stand te brengen, stuitte op groot verzet bij de staatshandellanden en derde wereldlanden, die zeer nadrukkelijk stelden een verdrag dat een verplichte geschillenregeling door middel van arbitrage of rechtspraak zal bevatten, niet te kunnen aanvaarden. In het licht van het belang van de medewerking van genoemde landen aan de totstandkoming van het onderhavige verdrag hebben de Westelijke delegaties gemeend niet verder op dit punt te moeten insisteren.

Het Koninkrijk zal gebruik maken van de mogelijkheid, voorzien in artikel 11, derde lid, bij gelegenheid van de nederlegging van de akte van aanvaarding te verklaren de beslechting van een geschil door middel van arbitrage of rechtspraak door het Internationale Hof van Justitie te aanvaarden.

Behalve door de in Trb. 1985, 144 (blz. 28) genoemde landen is het verdrag voorts nog ondertekend door Bourkina Fasso, Marokko en Nieuw-Zeeland.

*Artikelen 13, 14 en 15*

Evenals een aantal andere milieuverdragen voorziet het onderhavige verdrag in de mogelijkheid dat economische regionale integratie-organisaties, zoals de EEG, bij het verdrag en eventuele protocollen partij worden, te weten door ondertekening, gevolgd door bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring (artikel 12, juncto artikel 13, eerste lid), of door toetreding (artikel 14, eerste lid).

Wanneer een dergelijke organisatie partij wordt op een moment dat nog geen van haar Lid-Staten partij is geworden bij het onderhavige verdrag of een der bij het verdrag behorende protocollen, is bedoelde organisatie gebonden door alle in het verdrag en eventuele protocollen vervatte verplichtingen.

In het geval dat behalve de betrokken organisaties ook een of meer van haar Lid-Staten partij is, dienen organisatie en partijen tot onderlinge afspraken te komen over de verdeling van verantwoordelijkheden. In dergelijke gevallen mogen organisatie en Lid-Staten niet tegelijkertijd hun stemrecht onder het verdrag en eventuele protocollen uitoefenen (artikel 13, tweede lid).

Ten einde tegenover derden duidelijkheid te scheppen over de vraag hoe deze bevoegdheden tussen de organisatie en haar Lid-Staten zijn verdeeld, dient de betrokken organisatie in haar instrument van bekrachtiging (artikel 13, derde lid) of dat van toetreding (artikel 14, tweede lid) de omvang van haar bevoegdheden te specificeren en zonodig de depositaris van het verdrag te verwittigen van eventuele later optredende wijzigingen in bedoeld pakket van bevoegdheden.

Wat de uitoefening van het stemrecht door de betrokken organisatie betreft, werd er hiervoor reeds op gewezen dat organisatie en Lid-Staten nooit tegelijkertijd hun stem mogen uitbrengen, met andere woorden aan de organisatie wordt geen extra stem gegeven indien de Lid-Staten die partij bij het verdrag zijn, zelf een stem uitbrengen. Brengen laatstgenoemden niet zelf een stem uit dan mag de organisatie geen groter aantal stemmen uitbrengen dan overeenkomend met het aantal Lid-Staten dat partij is bij het verdrag.

Thans meer in concreto de positie van de Europese Economische Gemeenschap en haar bevoegdheden onder het verdrag in beschouwing nemende, mogen de ondergetekenden wijzen op het volgende.

De gemeenschap heeft als waarnemer deelgenomen aan de in UNEP-verband gehouden besprekingen over de totstandkoming van het onderhavige verdrag. Zij bezit weliswaar zekere bevoegdheden op het terrein, bestreken door het verdrag, doch deze bevoegdheden zijn, naar het oordeel der ondergetekenden, niet exclusief. Hoogstens kan hier sprake zijn van een gedeelde bevoegdheid tussen de gemeenschap en de Lid-Staten. In dit verband zij er op gewezen dat de verantwoordelijkheid voor de naleving van de voornaamste materiële verdragsverplichting, namelijk de verplichting tot het nemen van de in artikel 2 genoemde maatregelen, voornamelijk volledig bij de Lid-Staten zal berusten, aangezien alleen zij over het instrumentarium voor een effectieve controle beschikken. Anders is het gesteld met de bevoegdheden die de gemeenschap zou hebben op het terrein, bestreken door een eventueel tot stand te brengen protocol over c.f.k.'s. Deze materie is voorwerp van communautaire regelingen, te weten de reeds hiervoor vermelde Raadsbeschikkingen van respectievelijk 26 maart 1980 en 15 november 1982. Evenwel is ook ter zake van deze materie de Gemeenschapsbevoegdheid niet exclusief, omdat de desbetreffende communautaire bepalingen de Lid-Staten uitdrukkelijk de mogelijkheid bieden nationaal verdergaande maatregelen te nemen.

Tijdens de onderhandelingen over het onderhavige verdrag bleek bij een groot aantal derde landen, met name de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie en een groep van Latijns-Amerikaanse landen, waaronder Argentinië en Brazilië,

behoefte te bestaan aan duidelijkheid omtrent de verdeling van bevoegdheden tussen de gemeenschap enerzijds en de Lid-Staten anderzijds, en garanties dat geen van beide zich aan hun respectieve bevoegdheden zouden onttrekken door zich achter de bevoegdheden van de ander te verschuilen. Dit moge verklaren waarom in het onderhavige verdrag de Gemeenschapsparticipatie wellicht wat uitgebreider wordt geregeld dan in andere milieuverdragen waarbij de gemeenschap partij is. In de praktijk brengt zulks voor de gemeenschap echter geen extra beletselen voor haar partij worden bij het verdrag met zich mee.

## **II. Bijlagen**

### *Bijlage I*

Deze bijlage geeft een niet uitputtend overzicht van onderwerpen die van belang zijn voor het wetenschappelijk onderzoek en van gebieden waarop, rekening houdend met de bijzondere behoeften van de ontwikkelingslanden, samengewerkt zal worden. De lijst van stoffen is opgesteld om een indruk te geven welke stoffen een rol spelen bij veranderingen in de ozonlaag.

### *Bijlage II*

Deze bijlage regelt de uitwisseling van informatie in het kader van het verdrag. Op een aantal gebieden is de kennis volstrekt onvoldoende. Zo is alleen van de c.f.k.'s 11 en 12 een behoorlijk overzicht beschikbaar van onder meer productie, gebruik en uitwerp. In hoeverre het verdrag hierin verbetering zal brengen is nog onduidelijk. Uitwisseling van informatie zal in ieder geval hoogst noodzakelijk zijn.

De Minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
E.H.T.M. Nijpels

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
P.R.H.M. van der Linden