

Vergaderjaar 1988–1989

**21 247**

## **Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging, met bijlagen; Sofia, 31 oktober 1988**

**Nr. 1**

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 18 augustus 1989. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een of beide 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 17 september 1989.

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

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

's-Gravenhage, 15 augustus 1989

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet<sup>1</sup> de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 31 oktober 1988 te Sofia tot stand gekomen 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, met bijlagen (Trb. 1989, 59).<sup>2</sup>

Een toelichtende nota bij dit Protocol gelieve U hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken  
H. van den Broek

<sup>1</sup> Art. 91, (1), add. art. XXI, (1) (a) G.W. en art. 61, (3), G.W.1972

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek

S-MN

S-IZ

### I. Algemeen

Het in de aanhef genoemde Protocol inzake de beheersing van emissies van stikstofdioxide of van de grensoverschrijdende stromen van deze stikstofverbindingen, waarvan de ondertekening op 1 november 1988 in Sofia heeft plaatsgevonden, is het tweede protocol ter uitvoering van het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (Trb. 1980, 21 en 159), dat maatregelen bevat ten aanzien van luchtverontreinigende stoffen. Eerder, op 9 juli 1985, werd in Helsinki het Protocol aangaande de vermindering van zwavelemissies of hun grensoverschrijdende stromen (Trb. 1985, 148) ondertekend. Dat protocol is op 2 september 1987 in werking getreden. Tijdens de tweede zitting, in september 1984, van het uitvoerend orgaan van het verdrag is de noodzaak erkend de emissies van stikstofdioxide ( $\text{NO}_x$ ) uit stationaire en mobiele bronnen tegen 1995 te verminderen. Met het oog daarop is tijdens de derde zitting in juli 1985 door het uitvoerend orgaan aan een werkgroep opdracht gegeven materiaal te verzamelen ten einde tot internationaal geaccordeerde voorstellen en maatregelen te komen, gericht op de vermindering van emissies van  $\text{NO}_x$  c.q. grensoverschrijdende  $\text{NO}_x$ -stromen dan wel andere effectieve maatregelen.

Op 28 februari 1986 hebben de milieuministers van de Duitse Bondsrepubliek, Oostenrijk en Zwitserland in Saas Fee in een gezamenlijke verklaring aangedrongen op de spoedige start van concrete onderhandelingen over een protocol, gericht op  $\text{NO}_x$ -emissievermindering. Deze verklaring werd behalve door deze drie landen ook gesteund door Nederland, Frankrijk, België en de Scandinavische landen.

Tijdens de internationale conferentie «Acidification and its policy implications» die in mei 1986 in Amsterdam werd georganiseerd door de Nederlandse overheid in samenwerking met de Economische Commissie voor Europa van de VN, werd eveneens door verschillende landen op een bindende internationale overeenkomst voor de vermindering van  $\text{NO}_x$ -emissies aangedrongen.

Tijdens de vierde zitting van het uitvoerend orgaan van het verdrag in november 1986 is de opdracht aan de speciale werkgroep uitgebreid tot het opstellen van een ontwerp-protocol betreffende de beheersing van de emissies c.q. grensoverschrijdende stromen van  $\text{NO}_x$ . In de aangepaste opdracht werd onder andere nadrukkelijk aangetekend dat rekening diende te worden gehouden met het belang van deelname aan het protocol van zoveel mogelijk partijen bij het verdrag, en met de verschillen van land tot land wat betreft de toestand van het milieu, de economische situatie en de beschikbare middelen voor het realiseren van emissiereducties. Daarbij werd aandacht gevraagd voor het bevorderen van overdracht van technologie.

Als resultaat van het overleg in de speciale werkgroep is een tekst voor een protocol geformuleerd waarvoor bij de grootst mogelijke groep van landen steun bestaat. Anders dan bij het Protocol van Helsinki aangaande zwavel-emissies ( $\text{SO}_2$ ) is geen gefixeerd reductiepercentage gekozen. De omvang van de  $\text{NO}_x$ -emissies is namelijk van aanmerkelijk complexere factoren afhankelijk dan bij de  $\text{SO}_2$ -emissies het geval is, leidend tot een van land tot land sterk verschillende opbouw van de  $\text{NO}_x$ -emissies. In de tekst voor het protocol wordt als concrete eerste stap een bevestiging van de emissies op het niveau van 1987 verplicht gesteld, te realiseren uiterlijk eind 1994, en bovendien de vaststelling van nationale emissie-eisen voorgeschreven. Van wezenlijk belang is voorts de procedure die in het protocol is vastgelegd voor de ontwikkeling van een tweede fase van maatregelen. Het gaat daarbij om emissiereducties die van land tot land zullen worden vastgesteld op basis van enerzijds de gewenste vermindering van de  $\text{NO}_x$ -depositie – met het

oog waarop gewerkt gaat worden aan de vaststelling van drempelwaarden voor toelaatbare depositie – en anderzijds de bijdrage van nationale emissies aan de depositie. Overleg hierover moet uiterlijk een half jaar na het van kracht worden van het protocol beginnen en dient te leiden tot reductiemaatregelen en een programma om die reducties te bereiken, dat niet later begint dan 1 januari 1996.

Een aantal landen – de Duitse Bondsrepubliek, Denemarken, Liechtenstein, Nederland, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland – heeft tijdens het overleg, in lijn met de beslissing van het uitvoerend orgaan tijdens zijn tweede zitting, geoordeeld dat reeds thans een concrete NO<sub>x</sub>-reductie verplicht diende te worden gesteld. Vanwege het belang van het spoedig tot stand komen van een protocol en het in gang zetten van de daarin neergelegde procedure voor verdergaande maatregelen, hebben deze landen zich echter achter de tekst van het ontwerp-protocol gesteld. Door de genoemde groep, waarbij in een later stadium België, Finland, Frankrijk, Italië en Noorwegen zich hebben aangesloten, is voorafgaand aan de ondertekening van het protocol een gezamenlijke verklaring ondertekend waarin elk van de landen stelt de jaarlijkse nationale emissie uiterlijk in 1998 met 30% verminderd te zullen hebben ten opzichte van het niveau in één van de jaren tussen 1980 en 1986. Die verklaring is als bijlage bij deze nota gevoegd.

Om ondertekening van het protocol door zowel de Verenigde Staten van Amerika als Canada mogelijk te maken, is een compromisregeling opgesteld die beoogt te voorkomen dat door de vroegere vergaande NO<sub>x</sub>-emissievermindering bij auto's, de Verenigde Staten in vergelijking met andere landen in een ongunstige positie komt te verkeren, waar het het niveau betreft waarop de emissies dienen te worden bevroren. Er mag daarom een vroeger basisjaar dan 1987 (met hogere emissies) worden gekozen. De gemiddelde jaarlijkse grensoverschrijdende stromen van NO<sub>x</sub> of de gemiddelde jaarlijkse emissies zullen evenwel in de periode tot 1 januari 1996 (de uiterste datum waarop het programma voor de tweede fase van het protocol moet zijn gestart) niet hoger mogen zijn dan de grensoverschrijdende stromen, onderscheidenlijk de nationale emissies in 1987.

Toepassing van het protocol door Nederland betekent dat de NO<sub>x</sub>-emissie vanaf 1995 niet hoger mag zijn dan ca. 550 000 ton per jaar. In de notitie «Tussentijdse evaluatie verzuringsbeleid» die op 23 december 1987 aan de Tweede Kamer werd toegezonden (Kamerstukken II 1987/88, 18 225, nr. 22), wordt als resultaat van het voorgestelde NO<sub>x</sub>-beleid in 2000 een reductie met ruim 30% ten opzichte van 1980 verwacht, hetgeen overeenkomt met een resterende jaarlijkse emissie van 367 000 ton. In het overleg met de vaste Commissie voor milieubeheer uit de Tweede Kamer op 25 april 1988 is door alle fracties op nog verdergaande reducties aangedrongen. De eerder genoemde gezamenlijke verklaring betekent een NO<sub>x</sub>-emissie in 1998 van ten hoogste 384 000 ton. De eveneens in het protocol opgenomen verplichting om nationale emissienormen te ontwikkelen op basis van emissiebestrijdingstechnieken, opgenomen in de bijlage bij het protocol, is al vervuld door de vigerende regelgeving op het gebied van stationaire en mobiele bronnen. De verplichtingen uit het protocol en de consequenties van de gezamenlijke verklaring blijven dus geheel binnen het reeds vastgestelde Nederlands beleid.

Over de uitvoering van het protocol heeft geen specifiek overleg plaatsgevonden in het kader van de Benelux. De facto heeft evenwel afstemming plaatsgevonden met de Benelux-partners tijdens de consultatiebesprekingen die gedurende de voorbereiding van het protocol tussen de EG-Lid-Staten zijn gehouden over de inhoud en wijze van uitvoering van het protocol. Mede op grond daarvan heeft België de

eerdergenoemde gezamenlijke verklaring ondertekend. Voor Luxemburg bleek een dergelijke stap echter niet mogelijk.

Evenals bij het verdrag en het SO<sub>2</sub>-protocol kan de Europese Economische Gemeenschap partij worden bij het NO<sub>x</sub>-protocol. Alleen al door het ontbreken van een communautair beleid ter zake van de «kleine» personenauto's is het de Gemeenschap vooralsnog niet mogelijk dat te doen. Ratificatie van het protocol door afzonderlijke Lid-Staten wordt hierdoor evenwel niet verhinderd.

Het protocol heeft geen gelding voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel 1*

De definitie in het tiende lid beoogt de in artikel 2 neergelegde verplichting om nationale emissie-eisen vast te stellen, te beperken tot de categorieën van bronnen die een wezenlijke bijdrage tot de totale nationale NO<sub>x</sub>-emissie leveren. Omdat zulks van land tot land belangrijk kan verschillen, is het niet mogelijk die categorieën in concreto in het protocol op te sommen.

### *Artikel 2*

De verplichting in het tweede lid om nationale emissie-eisen vast te stellen, geldt naast de verplichting uit het eerste lid om de emissies te bevrozen. Het doel is dus uitdrukkelijk niet beperkt tot het realiseren van de «stand-still»-bepaling. In voorkomend geval kan de toepassing van de emissie-eisen verdergaande resultaten hebben en leiden tot concrete reducties. De nationale emissie-eisen dienen te zijn gebaseerd op de technische bijlage bij het protocol. Die bijlage bevat, bij wijze van voorbeeld, technische mogelijkheden voor meer of minder vergaande bestrijding. De partijen bij het protocol kunnen zich daarop, afhankelijk van de toestand van het milieu, hun economie en de beschikbare middelen, oriënteren. In artikel 10 wordt het karakter van de technische bijlage uitdrukkelijk vastgelegd. Voor de toepassing van het protocol worden installaties die binnen twee jaar na inwerkingtreding zijn gebouwd, beschouwd als bestaande installaties. Vaststelling van internationaal geaccepteerde drempelwaarden, bedoeld in het derde lid, is bijzonder complex. De verschillen in gevoeligheid tussen diverse bodems en de verschillen in gevoeligheid van de verschillende bomen, planten en ecosystemen, kunnen overeenstemming over drempelwaarden zeer bemoeilijken. Daarom zijn voor het vaststellen van nationale reducties de internationaal overeengekomen drempelwaarden voor depositie slechts als één, zij het belangrijk element aangemerkt. Voor beslissingen over verdergaande maatregelen is voorafgaande overeenstemming over drempelwaarden dus geen vereiste.

### *Artikel 3*

Dit artikel heeft betrekking op de uitwisseling van technologie en moet leiden tot de concretisering van de bevordering van overdracht van technologie, waarvoor in de opdracht van het uitvoerend orgaan van het verdrag aandacht werd gevraagd.

### *Artikel 5*

De periodieke herzieningen, in het bijzonder de eerste herziening van het protocol één jaar na de inwerkingtreding daarvan, zoals in het tweede

lid vermeld, zijn algemeen van aard en moeten worden onderscheiden van de onderhandelingen over de tweede fase van de maatregelen, vastgelegd in het derde lid van artikel 2, die nadere invulling van het protocol behelzen.

#### *Artikel 11*

Met betrekking tot de constitutionele aspecten van de wijzigingsprocedure, neergelegd in dit artikel, wordt het volgende opgemerkt.

Wijzigingen van het protocol zelf zullen ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet, goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven alvorens overeenkomstig het derde lid van het onderhavige artikel door het Koninkrijk te kunnen worden aanvaard. Wijzigingen van de technische bijlage, die een integrerend bestanddeel van het protocol vormt, komen op grond van het vierde lid van het onderhavige artikel tot stand bij eenstemmig besluit van het uitvoerend orgaan, en treden in werking 30 dagen nadat zij door de uitvoerend secretaris aan alle partijen zijn medegedeeld. Laatstbedoelde wijzigingen komen derhalve door middel van een besluit van een internationale organisatie tot stand en behoeven ingevolge artikel 92 van de Grondwet niet de goedkeuring van de Staten-Generaal.

#### *Artikelen 12 tot en met 17*

Deze artikelen zijn op dezelfde wijze geformuleerd als de desbetreffende artikelen van het SO<sub>2</sub>-protocol.

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

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
B.-J. M. van Voorst tot Voorst

## on the 30 Per Cent Reduction of Nitrogen Oxide Emissions

The Governments of Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, the Federal Republic of Germany, Italy, Liechtenstein, the Netherlands, Norway, Sweden and Switzerland, who will sign the Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution concerning the Control of Emissions of Nitrogen Oxides or their Transboundary Fluxes (hereafter referred to as «the Protocol»)\*,

*Concerned* that the nitrogen oxide emissions by themselves and in combination with volatile organic compounds (VOC) are causing severe damage to the environment and to human health;

*Recalling* that the Executive Body for the Convention recognized at its second session in 1984 «the need to reduce effectively the total annual national emissions of nitrogen oxides from stationary and mobile sources or their transboundary fluxes by 1995»;

*Recalling as well* that the Executive Body for the Convention at its fifth session in 1987 «recognized the importance of damage to the environment in many countries caused by emissions of volatile organic compounds (VOC) which, by reaction with the oxides of nitrogen, contribute to the formation of photochemical oxidants such as ozone, and consequently stressed the necessity to reduce effectively VOC emissions»;

*Welcoming* that Parties to the Convention will sign the Protocol at the sixth session of the Executive Body in Sofia on November 1, 1988;

*Considering* that, beyond the measures provided for in the Protocol, immediate and effective reductions of NO<sub>x</sub> emissions are necessary;

*Declare as follows:*

1. The Signatories to this Declaration will implement a reduction of national annual nitrogen oxide emissions in the order of 30 per cent as soon as possible and at the latest by 1998, using the level of any year between 1980 and 1986 as a basis for the calculation of the reduction.
2. The Signatories call upon the other Parties to the Convention who will sign the Protocol to join them in making every effort to control and reduce substantially their national nitrogen oxide emissions or their transboundary fluxes beyond the obligations mandated by the Protocol.
3. The Signatories stress the necessity of undertaking, within the framework of the Convention and on the basis of ongoing work, effective common action to achieve substantial reductions of VOC emissions.

In witness whereof the undersigned have signed this Declaration.

Done at Sofia on October 31st, 1988.

Für die Regierung der Republik *Oesterreich*:  
 Marilies Flemming  
 Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie

Voor de regering van het Koninkrijk *België*:  
 Piet Smet  
 Staatssecretaris voor Leefmilieu

\* to be adopted by the Executive Body for the Convention at its 6th session (31st October - 4th November, 1988).

For regeringen for Kongeriget *Danmark*:  
Ole Børge Plougmann  
Vicedirektør, Miljøstyrelsen  
Miljøministeriet

Für die Regierung der Bundesrepublik *Deutschland*:  
Klaus Töpfer  
Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

*Suomen* hallituksen puolesta:  
Kaj Bärlund  
Ympäristöministeri

Pour le gouvernement de la République *Française*:  
Bertrand de Guilhem de Lataillade  
Ambassadeur de France en  
République Populaire de Bulgarie

Per il governo della Repubblica *Italiana*:  
Giovanni Paolo Tozzoli  
Ministro plenipotenziario I cl.  
Ministero degli Affari Esteri

Für die Regierung des Fürstentums *Liechtenstein*:  
Herbert Wille  
Regierungschefsstellvertreter

Voor de regering van het Koninkrijk der *Nederlanden*:  
Ed Nijpels  
Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

For Kongeriket *Norges* regjering:  
Sissel Rønbeck  
Statsråd  
Det kgl. Miljøverndepartement

För Kungariket *Sveriges* regering:  
Birgitta Dahl  
Statsråd och Chef för Miljö- och  
Energidepartementet

Per il Consiglio Federale *Svizzero*:  
Flavio Cotti  
Consigliere federale, capo del Dipartimento  
federale dell'interno