

23 039**Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake de beheersing van emissies van vluchtige organische stoffen of hun grensoverschrijdende stromen, met bijlagen; Genève, 18 november 1991****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, 4 maart 1993

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 8 maart 1993. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van 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 7 april 1993.

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet,¹ de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 18 november 1991 te Genève tot stand gekomen Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake de beheersing van emissies van vluchtige organische stoffen of hun grensoverschrijdende stromen, met bijlagen (Trb. 1992, 93 en 1993, 25).²

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

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans

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

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

Het in de aanhef genoemde Protocol aangaande de beheersing van emissies van vluchtige organische stoffen of hun grensoverschrijdende stromen, met bijlagen (Trb. 1992, 93), waarvan de ondertekening op 18 november 1991 in Genève heeft plaatsgevonden, is het derde protocol ter uitvoering van het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (Trb. 1980, 21 en 159). Eerder werd op 9 juli 1985 in Helsinki het Protocol aangaande de vermindering van zwavel-emissies of hun grensoverschrijdende stromen ondertekend (Trb. 1985, 148), terwijl op 1 november 1988 in Sofia ondertekening van het Protocol inzake de beheersing van emissies van stikstofoxiden of van de grensoverschrijdende stromen van deze stikstofverbindingen plaatsvond (Trb. 1989, 59).

Tijdens de vijfde zitting van het uitvoerend orgaan van het verdrag, die op 20 november 1987 in Genève plaatsvond, is de noodzaak erkend de emissies van vluchtige organische stoffen uit stationaire en mobiele bronnen alsmede de grensoverschrijdende stromen van die stoffen en de stromen van de door die stoffen gevormde secundaire fotochemische oxidanten te verminderen ten einde de vorming van ozon en fotochemische smog op leefniveau te kunnen tegengaan. Met het oog daarop is tijdens die vijfde zitting aan een taakgroep de opdracht verstrekt materiaal te verzamelen om te kunnen komen tot internationale vermindering van emissies van vluchtige organische stoffen of van de grensoverschrijdende stromen van die stoffen. Vervolgens is tijdens de zesde zitting van het uitvoerend orgaan van het verdrag, die op 4 november 1988 in Sofia plaatsvond, aan een werkgroep opdracht gegeven op basis van de bevindingen van de taakgroep een ontwerp-protocol op te stellen aangaande de beheersing van emissies van vluchtige organische stoffen of hun grensoverschrijdende stromen.

2. Hoofdpijnen van de inhoud

Als resultaat van de werkzaamheden van de werkgroep is een tekst voor een protocol geformuleerd waarvoor bij de grootst mogelijke groep van partijen bij het verdrag steun bestaat.

Gekozen is voor een gefixeerd reductiepercentage met een tweetal ontheffingsclausules. In de tekst van het protocol (artikel 2, tweede lid, onderdeel a) wordt als eerste stap een reductie van ten minste 30% in het jaar 1999 verplicht gesteld. Het referentiejaar daarvoor is 1988 of een van de jaren in de periode 1984–1990, hetgeen bij de ondertekening van het protocol kenbaar moet zijn gemaakt. Door het Koninkrijk is te kennen gegeven dat voor Nederland 1988 als referentiejaar zal gelden. De mogelijkheid een afwijkend referentiejaar te hanteren is opgenomen enerzijds om ondertekening van het protocol mogelijk te maken door landen, zoals de Verenigde Staten van Amerika, die door eerdere vergaande emissievermindering in een ongunstige positie zouden komen te verkeren in vergelijking met andere landen, anderzijds om ondertekening mogelijk te maken door landen die slechts beschikken over emissiegegevens over een ander jaar dan 1988.

De eerste ontheffingsclausule op de 30%-vermindering (artikel 2, tweede lid, onderdeel b) houdt in dat, indien in een land slechts een deel van het landoppervlak aanwijsbaar bijdraagt aan grensoverschrijdende luchtverontreiniging door vluchtige organische stoffen, dat deel kan worden aangewezen als «Tropospheric Ozone Management Area» (TOMA). Voor deze TOMA's, die zijn aangeduid in bijlage I bij het protocol, geldt onverkort het bovengenoemde reductiepercentage van

30%, terwijl gerekend over het gehele oppervlak van het desbetreffende land het niveau van de emissies in het jaar 1988 of een van de jaren 1984–1990 niet mag worden overschreden. Op het moment van ondertekening van het protocol op 18 november 1991 zijn gebieden in Canada en Noorwegen in bijlage I opgenomen.

De tweede ontheffingsclausule (artikel 2, tweede lid, onderdeel c) is opgenomen om ondertekening door een aantal Oosteuropese landen mogelijk te maken. Deze clausule komt erop neer dat, indien zowel de absolute emissie van vluchtige organische stoffen als de emissies van die stoffen per inwoner en per vierkante kilometer onder de in het protocol vastgelegde niveaus blijven, de verplichting beperkt blijft tot een bevrozing van de emissies op het niveau van 1988 of een van de jaren in de periode 1984–1990.

Naast de bovengenoemde procentuele emissievermindering dan wel bevrozing, verplicht het protocol tot de vaststelling van nationale emissie-eisen, waarbij de bijlagen II en III bij het protocol ten aanzien van respectievelijk stationaire bronnen en mobiele bronnen in aanmerking dienen te worden genomen (artikel 2, derde lid).

Een niet onbelangrijk onderdeel van het protocol vormt een procedure ten behoeve van het vaststellen van een tweede stap in de vermindering van de emissies van vluchtige organische stoffen (artikel 2, zesde lid). De onderhandelingen over deze tweede stap zullen moeten aanvangen binnen zes maanden na inwerkingtreding van het protocol en zullen moeten leiden tot reductiemaatregelen en een programma om die reducties te bereiken, dat niet later mag beginnen dan 1 januari 2000.

3. Implementatie

Toepassing van het protocol door het Koninkrijk (voor Nederland) betekent dat de emissie van vluchtige organische stoffen vanaf 1999 niet hoger mag zijn dan circa 320 000 ton per jaar. Door uitvoering van het Nationale Milieubeleidsplan (Kamerstukken II 1988/89, 21 137) en in het bijzonder van de daarin vervatte voornemens ten aanzien van mobiele bronnen (blz. 195) en de Bestrijdingsstrategie Koolwaterstoffen 2000 (Bestrijdingsstrategie voor de emissies van vluchtige organische stoffen, Projectgroep Koolwaterstoffen 2000, uitgave van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, februari 1989) zal de emissie van vluchtige organische stoffen in 1999 circa 196.000 ton per jaar zijn. Deze emissie is wat betreft stationaire bronnen het gevolg van een met het bedrijfsleven overeengekomen reductie van circa 50% in het jaar 2000 ten opzichte van het jaar 1981. Het voor Nederland uit het protocol voortvloeiende emissieniveau van circa 320.000 ton zal door middel van het emissiebeleid ten aanzien van mobiele bronnen en de Bestrijdingsstrategie Koolwaterstoffen 2000 reeds in 1996 zijn gerealiseerd.

De eveneens in het protocol opgenomen verplichting om nationale emissienormen te ontwikkelen op basis van de in de bijlagen II en III bij het protocol omschreven emissiebestrijdingstechnieken is, waar het de mobiele bronnen betreft, reeds vervuld door de vigerende regelgeving op dat gebied, te weten het op de Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1981, 411) gebaseerde Besluit typekeuring luchtverontreiniging motorrijtuigen (Stb. 1990, 393). Met dat besluit, waarin onder meer eisen zijn gesteld aan de emissies van vluchtige organische stoffen, is uitvoering gegeven aan EEG-richtlijn 70/220/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Statens met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen (PbEG L 76).

Ten aanzien van stationaire bronnen wordt aan bedoelde verplichting voldaan door de met het bedrijfsleven gemaakte afspraken in het kader van het project-Koolwaterstoffen 2000. Daarnaast kan worden gewezen

op de Nederlandse Emissie-Richtlijnen (NER). Deze richtlijnen, die sinds 1 mei 1992 van kracht zijn, bevatten emissie-eisen met betrekking tot de uitworp van procesemissie van stationaire bronnen, onder meer met betrekking tot vluchtige organische koolwaterstoffen. Deze emissie-eisen dienen door het desbetreffende bevoegde gezag in de aan industriële bedrijven te verlenen vergunningen te worden vastgelegd. De NER is tot stand gekomen in een samenwerkingsproject tussen gemeenten, provincies, het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het bedrijfsleven.

4. Koninkrijkspositie

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

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 3

Ingevolge het eerste lid ontheft het nemen van maatregelen ter uitvoering van het onderhavige protocol de partijen niet van andere internationale verplichtingen om maatregelen te nemen ter vermindering van de totale emissie van gasvormige stoffen die toxisch of kankerverwekkend zijn dan wel in belangrijke mate bijdragen aan klimaatverandering, vorming van ozon op leefniveau of het afbreken van de ozonlaag in de stratosfeer.

Het tweede lid verklaart de partijen bevoegd strengere maatregelen te nemen dan die, welke zij ter uitvoering van het protocol moeten nemen. Dit is voor Nederland van belang, aangezien het Nederlandse beleid is gericht op een aanzienlijk verdergaande emissiereductie dan in het protocol is voorgeschreven. Zo zullen, blijkens de door eerste ondergetekende op 4 september 1991 aan de Tweede Kamer aangeboden Nota Klimaatverandering (Kamerstukken III 1990/91, 22 232, nrs. 1-2, blz. 77-78), in Nederland op basis van reeds vastgesteld beleid de emissies van vluchtige organische stoffen in de periode 1988-2000 met 58% zijn gereduceerd, terwijl het protocol een reductie van 30% voorschrijft. Voorts kan worden gewezen op de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de Ministeriële Verklaring bij de Tweede Internationale Conferentie inzake de bescherming van de Noordzee, waarin voor enkele vluchtige organische stoffen verdergaande reducties zijn gepland dan in het onderhavige protocol is vereist (*The Implementation of the Ministerial Declaration of the Second International Conference on the Protection of the North sea*, uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, februari 1990).

Artikel 4

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

In dit artikel wordt de partijen gevraagd met prioriteit onderzoek te doen verrichten naar een aantal met name genoemde onderwerpen. Dit onderzoek wordt in Nederland reeds verricht door onder meer het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne en TNO.

Artikel 6

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 stap in de vermindering van de emissies van vluchtige organische stoffen, vastgelegd in het zesde lid van artikel 2, die tot een nadere invulling van het protocol zal leiden.

Artikel 7

De nationale programma's die op grond van dit artikel moeten worden opgesteld, zijn, wat de stationaire bronnen betreft, de eerdergenoemde Bestrijdingsstrategie Koolwaterstoffen 2000, en wat de mobiele bronnen betreft, het Nationale Milieubeleidsplan.

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 behoeven van de Staten-Generaal alvorens overeenkomstig het derde lid van dit artikel door het Koninkrijk te kunnen worden aanvaard. Wijzigingen van de bijlagen, die ingevolge artikel 10 een integrerend bestanddeel vormen van het protocol, komen op grond van het vierde lid van dit 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 18

Deze artikelen zijn op dezelfde wijze geformuleerd als de artikelen 12 tot en met 17 van het Protocol van Sofia inzake de beheersing van emissies van stikstofoxiden of van de grensoverschrijdende stromen van deze stikstofverbindingen, die op hun beurt weer gelijklopend waren aan de artikelen 7 tot en met 13 van het Protocol van Helsinki aangaande de vermindering van zwavelemissies of hun grensoverschrijdende stromen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
P. Dankert