

Vergaderjaar 2003–2004 A

29 277

Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, met bijlagen; Göteborg, 30 november 1999

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

Den Haag, 27 oktober 2003

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 29 oktober 2003.

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 28 november 2003.

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 op 30 november 1999 te Göteborg totstandgekomen Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu, met bijlagen (Trb. 2000, 66).¹

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

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Het onderhavige protocol is tot stand gebracht in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN/ECE). Het is er één in een reeks van protocollen ter uitvoering van het op 13 november 1979 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (hierna het Verdrag van 1979; Trb. 1980, 21), dat verplichtingen bevat inzake de beheersing van emissies van luchtverontreinigende stoffen. Het Protocol betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu (hierna het Gotenburg Protocol) is het achtste protocol bij het Verdrag van 1979. Eerdere protocollen bij dat Verdrag zijn:

- het op 28 september 1984 te Genève tot stand gekomen Protocol inzake de langetermijnfinanciering van het coöperatief programma voor meting en evaluatie van verspreiding van luchtverontreiniging over lange afstand in Europa (EMEP Protocol; Trb. 1984, 157);
- het op 8 juli 1985 te Helsinki tot stand gekomen 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 tot stand gekomen Protocol inzake de beheersing van emissies van stikstofoxiden of van de grensoverschrijdende stromen van deze stikstofverbindingen (Sofia Protocol; Trb. 1989, 59);
- het op 18 november 1991 te Genève tot stand gekomen Protocol inzake de beheersing van emissies van vluchtige organische stoffen of hun grensoverschrijdende stromen (Genève Protocol; Trb. 1992, 93);
- het op 14 juni 1994 te Oslo tot stand gekomen Protocol inzake de verdere vermindering van zwavelemissies (Oslo Protocol; Trb. 1994, 205);
- het op 24 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Protocol inzake zware metalen (Zware metalen Protocol; Trb. 1998, 287);
- het op 24 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Protocol inzake persistente organische stoffen (Persistente organische stoffen Protocol; Trb. 1998, 288).

Op 25 juni 2003 is de 16e ratificatie van het Persistente organische stoffen (POP) Protocol tot stand gekomen. Daarmee wordt dit POP Protocol op 23 oktober 2003 van kracht. Het Zware metalen Protocol dat parlementair is goedgekeurd, is nog niet in werking getreden. De hiervoor op dit moment nog ontbrekende twee ratificaties worden nog voor eind 2003 verwacht.

Het Oslo Protocol is het eerste protocol waar gebruik is gemaakt van de zogenaamde «critical load»-benadering («critical load» staat voor een duurzaam depositieniveau). Bij deze benadering wordt geprobeerd op een zo kosteneffectief mogelijke wijze een bepaald milieudoel te bereiken. Hieruit vloeit voort dat de relatieve inspanningen en dus ook de kosten voor elk van de partijen verschillen.

Het succes van het Oslo Protocol was aanleiding voor het Uitvoerend Orgaan van het Verdrag van 1979 (hierna het Uitvoerend Orgaan), bijeen in de extra sessie ten behoeve van de ondertekening van het Oslo Protocol, om bij de evaluatie van het Sofia Protocol te besluiten de verdere reductie van stikstofverbindingen te betrekken, inclusief

ammoniak (NH₃) en vluchtige organische stoffen (VOS). Dit gezien de bijdrage van deze stoffen aan fotochemische verontreiniging, verzuring en eutrofiëring, en hun negatieve effecten op de gezondheid, het milieu en materialen. Dit besluit tot een zogenaamde «multi-effect, multi-pollutant»-aanpak (bestrijding van meerdere effecten door de aanpak van meerdere stoffen), inclusief een «critical load»-benadering, is in het Gotenburg Protocol verder uitgewerkt.

Bij 14e zitting van het Uitvoerend Orgaan in 1996 kreeg de Werkgroep inzake Strategieën het mandaat te starten met de onderhandelingen voor een protocol voor NO_x en gerelateerde stoffen dat op brede instemming van de partijen bij het Verdrag van 1979 zou kunnen rekenen. Het ontwerp richtte zich in eerste instantie op NO_x, NH₃ en VOS.

Tijdens de 16e zitting in 1998 van het Uitvoerend Orgaan is de Werkgroep verzocht de opties te bestuderen om ook SO₂ mee te nemen in de onderhandelingen van het protocol, met de bedoeling dat het protocol aangenomen en ondertekend zou kunnen worden tijdens de 17e zitting van het Uitvoerend Orgaan in het Zweedse Gotenburg. Het Oslo Protocol, dat betrekking heeft op SO₂, was immers op 5 augustus 1998 van kracht geworden en daarin werd bepaald dat na het van kracht worden de herziening ervan diende te starten binnen zes maanden na de eerste zitting van het Uitvoerend Orgaan in het kader van dat protocol.

Dit heeft geleid tot een speciale zitting van het Uitvoerend Orgaan op 31 mei 1999, waar besloten werd, naar aanleiding van het advies van de Werkgroep inzake Strategieën, SO₂ volledig te integreren in dit «Multi-effect, multi-pollutant»-protocol. Op deze wijze is het Gotenburg Protocol een herziening geworden van drie protocollen, namelijk van het Sofia Protocol (stikstofdioxide (NO_x)), het Genève Protocol (vluchtige organische stoffen (VOS)) en het Oslo Protocol (zwaveldioxide (SO₂)).

2. Hoofdpijnen van de verplichtingen van het Gotenburg Protocol

Het Gotenburg Protocol heeft tot doel de effecten van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefmilieu (schade aan gezondheid en vegetatie) zoveel mogelijk terug te brengen. Daartoe zijn nationale emissieplafonds voor SO₂, NO_x, NH₃, en VOS voor het jaar 2010 vastgesteld. Op basis van het Gotenburg Protocol zal Nederland worden gehouden emissies van deze stoffen te reduceren tot respectievelijk 50, 266, 128 en 191 kton.

Het protocol bevat naast een beschrijving van de doelen en algemene verplichtingen, waaronder het op langere termijn bereiken van duurzame emissie- en depositieniveaus en verplichtingen ten aanzien van rapportage, communicatie en uitwisseling van technologie, een aantal bijlagen met emissie-eisen voor bestaande en voor nieuwe stationaire bronnen voor NO_x, SO₂, en VOS, en voor nieuwe mobiele bronnen. In de meeste gevallen liggen de waarden op het niveau van bestaande EG-regelgeving. Voor NH₃ worden maatregelen voorgeschreven op het gebied van het aanwenden en de opslag van mest en de huisvesting van varkens en pluimvee.

Voorts zijn de partijen bij het protocol verplicht de beste beschikbare technieken («Best Available Technologies»: BAT) toe te passen en worden zij aangemoedigd economische instrumenten te gebruiken. Beschrijvingen van de BAT en het gebruik van economische instrumenten zijn vastgelegd in door het Uitvoerend Orgaan vastgestelde richtinggevende documenten. Deze zijn te vinden op de website van het Verdrag van 1979 (www.unece.org/env/lrtap). Het is voor het eerst in de geschiedenis van het Verdrag van 1979 en zijn protocollen dat dergelijke documenten geen onderdeel van een protocol uitmaken.

3. Implementatie van het Gotenburg Protocol

In grote lijnen gaat Nederland met het Gotenburg Protocol verplichtingen aan op de gebieden die hieronder beschreven worden. Geconcludeerd kan worden dat wat betreft de technische eisen van het protocol, zoals deze onder b, c en d worden uiteengezet, voor Nederland geen nieuwe maatregelen nodig zijn wat betreft emissie-eisen voor stationaire en mobiele bronnen, het toepassen van BAT, brandstofeisen en verplichtingen op het gebied van NH₃ in de landbouw. Het is echter ook niet zo dat wanneer alle emissie-eisen, BAT, brandstofeisen en verplichtingen op het gebied van NH₃ in de landbouw van het protocol worden uitgevoerd, de emissieplafonds automatisch zullen worden gehaald. Om deze plafonds te realiseren, zijn veelal extra maatregelen nodig, bijvoorbeeld het hanteren van scherpere emissie-eisen, zoals hierna onder a wordt uiteengezet. Het belang van het protocol is, wat dit soort eisen betreft, daarin gelegen dat het ook eisen vastlegt voor geheel Europa en Noord-Amerika.

a. Emissieplafonds voor SO₂, NO_x, VOS en NH₃ voor het jaar 2010 (artikel 3, eerste lid, juncto bijlage II)

Het Gotenburg Protocol stelt voor Nederland emissiemaxima vast voor SO₂, NO_x, NH₃ en VOS van respectievelijk 50 kton, 266 kton, 128 kton en 191 kton in 2010. Deze emissieplafonds zijn te beschouwen als resultaatverplichtende doelstellingen. In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4, Kamerstukken II 2000/01, 27 801, nr. 1) zijn nationale emissiedoelstellingen voor verzurende stoffen als inspanningsverplichtingen vastgesteld die iets onder de emissieplafonds uit het Gotenburg Protocol liggen. De nationale emissiedoelstellingen liggen eveneens onder de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (de «NEC-richtlijn», 2001/81/EG, PbEG L 309). Op grond van deze NEC-richtlijn (zie paragraaf 6 van deze toelichtende nota) heeft Nederland reeds de verplichting tot het bereiken van de emissieplafonds die in het Gotenburg Protocol zijn vastgelegd. Uit onderstaande tabel blijkt dat de NEC-richtlijn Nederland wat betreft twee stoffen (NO_x en VOS) verplicht tot iets strengere, dus lagere, emissieplafonds dan het Gotenburg Protocol (zie tabel 1). In het NMP4 zijn de nationale emissiedoelstellingen verder uitgesplitst in emissie-taakstellingen per doelgroep.

Tabel 1. Nederlandse emissieprognose en emissieplafonds voortvloeiend uit de NEC-richtlijn, het Gotenburg Protocol en nationale emissiedoelstellingen (NMP4) voor 2010 (in kton).

	Emissie 2000	Emissieprognose Milieubalans 2002	Emissieplafond Gotenburg Protocol	Emissieplafond NEC-richtlijn	Nationale emissiedoelstelling (NMP4)
SO ₂	91	70	50	50	46
NO _x	421	289	266	260	231
NH ₃	157	127	128	128	100
VOS	281	220	191	185	163 (155) ¹

¹ Deze doelstelling kan alleen bereikt worden met additionele EG-regelgeving voor VOS-houdende producten (verf, lakken, lijmen, cosmetica e.d.) en voor motoren, scooters en bromfietsen.

Tevens geeft het NMP4 aan met welke maatregelen deze taakstellingen gerealiseerd kunnen worden. Het RIVM maakt prognoses van emissies van verzurende stoffen op basis van veronderstelde doorwerking van geaccordeerd beleid. Uit tabel 1 is af te leiden dat het huidige geaccordeerde beleid (MilieuBalans 2002, RIVM, Bilthoven, 2002) er in 2010 toe zal

leiden dat emissies op of boven de plafonds zitten die zijn vastgesteld in het Gotenburg Protocol. Om onder deze plafonds te blijven is aanvullend beleid nodig. Dit beleid is ten dele al aangegeven in het NMP4 en in het daarin aangekondigde document «Overzichtpublicatie thema verzuring en grootschalige luchtverontreiniging: Op weg naar duurzame niveaus voor gezondheid en natuur» (Ministerie van VROM, oktober 2001, VROM 17529/187).

Voor een ander deel zullen extra beleid en maatregelen nog worden geformuleerd. Hiertoe heeft het Ministerie van VROM het project «4C/four ceilings/ foresee» gestart. Dit project heeft enerzijds tot doel de eventuele lacune in het beleid tussen de prognose voor 2010 en de internationale verplichting aan te geven en anderzijds maatregelen te verkennen waarmee aan de internationale verplichting kan worden voldaan. Op 24 december 2002 is de «Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002» (VROM 021107/02-03 17549/187) verstuurd aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie. In deze rapportage werd geconcludeerd dat voor alle vier de stoffen geldt dat het huidige geaccordeerde beleid leidt tot overschrijding van de vastgestelde emissieplafonds in 2010. Voor alle vier de stoffen bestaat dus een beleidsgat. Het kabinet zal in 2003 keuzes maken voor nieuw beleid teneinde deze gaten te dichten en het zal deze voorleggen aan de Tweede Kamer in een «Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003».

In 2006 wordt het project herhaald. Met jaarlijks verplichte emissie-inventarisaties en -prognoses wordt hiermee de «vinger aan de pols» gehouden; tevens worden de rapportages vanuit dit project gebruikt voor de informatievoorziening aan het parlement en de rapportageverplichtingen, voortvloeiend uit het Gotenburg Protocol en de NEC-richtlijn.

b. Toepassen van emissie-eisen en BAT voor SO₂, NO_x en VOS voor nieuwe en bestaande stationaire bronnen en BAT voor mobiele bronnen (artikel 3, tweede lid, juncto bijlagen IV, V, VI en VII, artikel 3, derde en zesde lid)

In de verplichtingen op het gebied van het toepassen van BAT en emissie-eisen is in Nederland vrijwel volledig voorzien. Uitgangspunt voor de vergunningverlening is het toepassen van het alara-beginsel («as low as reasonably achievable» zoals vastgelegd in de Wet milieubeheer). Dit betekent dat de best beschikbare technieken ofwel BAT dienen te worden toegepast. Veelal zijn de door het protocol geëiste emissiegrenswaarden van de bijlagen IV tot en met VII ingebed in reeds bestaande EG-richtlijnen (zie paragraaf 6 van deze toelichtende nota) en bestaande Nederlandse wet- en regelgeving, zoals een aantal op de Wet milieubeheer gebaseerde besluiten. Het betreft het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A, het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B, het Besluit luchtmissies afvalverbranding, het Besluit emissie-eisen NO_x salpeterzuurfabrieken, en ook de Nederlandse Emissierichtlijn Lucht (InfoMil, Den Haag, 2000). Een uitzondering hierop betreffen de emissie-eisen voor gas- en dieselmotoren waarvoor de emissie-eisen worden nagegaan (Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B). Wanneer uit onderzoek en overleg met de branche onverhoopt zou blijken dat de normstelling van het protocol op problemen stuit, zal Nederland een beroep doen op de clausule in het protocol onder artikel 3 para 2 en 3. Deze clausule staat lidstaten toe emissies over verschillende stationaire broncategorieën te salderen (zie II Artikelsgewijze toelichting).

c. Brandstofeisen en emissie-eisen voor nieuwe mobiele bronnen (artikel 3, vijfde lid, juncto bijlagen VII en VIII)

De eisen aan brandstoffen en nieuwe mobiele bronnen die in bijlage VIII

van het protocol worden gesteld, zijn volledig overgenomen uit de bestaande, in Nederland reeds geïmplementeerde EG-regelgeving. Deze eisen houden voor Nederland geen nieuwe verplichtingen in. Voor personen- en bestelauto's (richtlijn nr. 70/220/EEG, PbEG L 76) en vrachtauto's (richtlijn nr. 88/77/EEG, PbEG L 36) is de implementatie in Nederland geregeld via het Besluit typekeuring motorrijtuigen luchtverontreiniging. Voor mobiele machines (richtlijn nr. 97/68/EG, PbEG 1998 L 59) en landbouwtrekkers (richtlijn nr. 2000/25/EG, PbEG L 173) is dit geregeld via het Besluit typekeuring luchtverontreiniging, trekkers en motoren voor mobiele machines. Voor brom- en motorfietsen (richtlijn nr. 97/24/EG, PbEG L 226) zijn dit respectievelijk het Besluit typekeuring bromfietsen luchtverontreiniging en het Besluit typekeuring motorrijtuigen luchtverontreiniging. Voor brandstoffen gaat het om benzine en dieselbrandstof (richtlijn nr. 98/70/EG, PbEG L 350) en zwavelgehalte brandstoffen (richtlijn nr. 93/12/EG, PbEG L 74) die in Nederland zijn geïmplementeerd met het Besluit kwaliteitseisen brandstoffen wegverkeer en het Besluit zwavelgehalte brandstoffen. Alle hier genoemde besluiten vallen onder de Wet inzake de luchtverontreiniging.

d. NH₃-emissies vanuit de landbouw (artikel 3, achtste lid onder a en tiende lid, juncto bijlage IX)

Verplichtingen ten aanzien van NH₃-emissies vanuit de landbouw in bijlage IX van het protocol hebben betrekking op een code voor de goede landbouwpraktijk, het opslaan en verwerken van mest, het treffen van maatregelen aan stallen en het verbod op ammoniumcarbonaat als meststof. Het protocol verplicht partijen een code voor de goede landbouwpraktijk vast te stellen, te publiceren en te verspreiden. Tijdens de 19e zitting van het Uitvoerend Orgaan is er een raamwerk voor een code voor een goede landbouwkundige praktijk aangenomen (EB/AIR/WG.5/2001/7) dat partijen behulpzaam is bij het opstellen van een dergelijke code. Nederland heeft in het kader van richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 (PbEG L 375) inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (nitraatrichtlijn) al in 1994 een dergelijke code opgesteld en aan de Europese Commissie toegezonden (Code Goede Landbouwpraktijken, EG-nitraatrichtlijn, november 1993). Sindsdien is de code door nieuwe Nederlandse wet- en regelgeving steeds geactualiseerd. Voor alle elementen genoemd onder de code voor een goede landbouwpraktijk in bijlage IX bestaat in Nederland wet- en regelgeving waarover voorlichting en onderwijs wordt gegeven.

De Meststoffenwet regelt de toelating van meststoffen in Nederland. Ammoniumcarbonaat is niet toegelaten als meststof. Het mineralen-aangiftesysteem (MINAS, onderdeel van de Meststoffenwet) regelt zowel de hoeveelheden dierlijke mest als kunstmest op een bedrijf. Aan de eisen voor het aanwenden van drijfmest en vaste meststoffen uit het protocol wordt voldaan met de verplichtingen van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998. Mestopslag is geregeld via het Besluit mestbassins milieubeheer.

Het ontwerpbesluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij stelt eisen aan de emissie van NH₃ uit stallen. Dit ontwerpbesluit is op 23 mei 2001 voor inspraak gepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. 2001, 99). Tegelijkertijd is het, conform artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer, toegezonden aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Nadat het ontwerpbesluit naar aanleiding van de parlementaire behandeling op enkele onderdelen is aangepast en ook de inspraakreacties zijn verwerkt, zal het voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd. Inwerkingtreding van het besluit zal naar verwachting de tweede helft van 2004 plaatsvinden. Het is niet zo dat in de periode voorafgaande aan de inwerkingtreding van het besluit de toepassing van emissiearme stallen

een vrijblijvende aangelegenheid is. Sinds het vervallen van de Interimwet ammoniak en veehouderij op 1 januari 2002, is het namelijk mogelijk om op grond van het alara-beginsel van artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer, emissiearme technieken te eisen. Bij inwerkingtreding van de Wet ammoniak en veehouderij (8 mei 2002) is deze mogelijkheid blijven bestaan, totdat het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij in werking treedt (zie artikel 3, derde lid, van de wet). Tot dat tijdstip zal de gemeente bij de vergunningverlening deze alara-afweging zelf maken; in de praktijk wordt het ontwerpbesluit al als uitgangspunt genomen. Voor die categorieën van dieren waarvoor in het ontwerpbesluit emissie-eisen zijn opgenomen, kan toepassing van emissiearme technieken worden geëist.

Het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij zal voor alle varkens- en pluimveebedrijven gelden, dus voor zowel de kleine als de zeer grote bedrijven waarop het Gotenburg Protocol betrekking heeft. Voor de grote bedrijven is tevens een BAT-referentiedocument (BREF) onder richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 (PbEG L 258) inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging («IPPC-richtlijn») vastgesteld (zie paragraaf 6).

e. Bewustmaking van het publiek (artikel 5)

Het grote publiek kan kennis nemen van het beleid op het gebied van verzuring en grootschalige luchtverontreiniging via de internetsite van het Ministerie van VROM (www.vrom.nl). Hier wordt onder meer aandacht besteed aan het verzuringsbeleid in het NMP4 en de «Overzichtpublicatie thema verzuring en grootschalige luchtverontreiniging: Op weg naar duurzame niveaus voor gezondheid en natuur». Over het behalen van de doelen zal aan het parlement en aan de Europese Commissie regelmatig worden gerapporteerd (zie paragraaf 3a hierboven). Deze rapportages zullen eveneens beschikbaar worden gesteld op deze internetsite. Informatie omtrent emissies, concentraties en deposities wordt verschaft door het RIVM door middel van het jaarverslag luchtkwaliteit, de jaarlijkse Milieubalans en de Milieuverkenning. Deze documenten staan op de internetsite van het RIVM (www.rivm.nl).

f. Strategieën, beleidslijnen, programma's, maatregelen en informatie (artikel 6)

Strategieën, beleidslijnen en dergelijke zoals genoemd onder artikel 6 betreffen meer het algemene milieubeleid, zoals het bevorderen van energie-efficiëntie en maatregelen om vervuilende brandstoffen tegen te gaan. Er lopen vele programma's in het Nederlandse milieubeleid die hieraan invulling geven.

4. Kosten en baten

In de voorbereiding van het Gotenburg Protocol zijn vele berekeningen uitgevoerd met betrekking tot de kosten en de baten. De eindresultaten van deze berekeningen zijn gepubliceerd in Publicatiereeks Lucht en Energie nr. 132 («Integrated assessment modelling for the Protocol to abate acidification, eutrophication and ground-level ozone in Europe») en nr. 133 («Cost-benefit analysis for the Protocol to abate acidification, eutrophication and ground-level zone in Europe»).

Behalve de baten in termen van milieu- en gezondheidseffecten zijn de baten voor zover mogelijk ook in financiële termen uitgedrukt. Voor bijna alle landen overtreffen de baten de kosten met een factor 2 of meer. Voor Nederland is de baten-kosten verhouding met betrekking tot de implementatie van het Gotenburg Protocol berekend op 2,5.

De baten ten gevolge van het Gotenburg Protocol in 2010 ten opzichte van

de situatie in 1990 zijn voor Nederland berekend op een bedrag tussen de 6,1 en 9,3 miljard euro. De ruime marge wordt veroorzaakt door de verschillende waarderingswijzen van een mensenleven.

Niet alle effecten als gevolg van luchtverontreiniging kunnen zonder meer in geld worden uitgedrukt. Berekenbaar zijn vooral gezondheidseffecten (sterfte, ziekenhuisopnames, ziekte), schade aan materialen (gebouwen en gebruiksgoederen), schade aan landbouwgewassen en verminderde houtopbrengst. Behoud van cultuurgoederen en vooral van de natuur zijn echter bij de batenbepaling buiten beschouwing gebleven. Het is dan ook redelijk te veronderstellen dat de baten onderschat zijn. De kosten daarentegen zijn vollediger in beeld en worden eerder overschat. Omdat de kosten veelal worden berekend op «technische bestrijdingskosten» wordt daarbij voorbij gegaan aan meer structurele en goedkopere oplossingen als bijvoorbeeld verschuiving naar schonere brandstoffen. Ook worden «end-of-pipe» technieken in de tijd veelal goedkoper. Ook in het kader van de vaststelling van de NMP4-doelstellingen zijn de kosten berekend die gemoeid zijn met het behalen van de doelstellingen van het Gotenburg Protocol. Tabel 2 geeft een overzicht van de kosten.

Tabel 2. Jaarlijkse milieukosten voor het bestaande beleid op het gebied van verzuring en grootschalige luchtverontreiniging en de jaarlijkse meerkosten voor het aanvullende beleid om de doel- en taakstellingen voor 2010 te realiseren, in miljoenen euro.

	Industrie	Handel, Diensten en Overheid/Bouw	Verkeer	Landbouw	Consu- menten	Totaal
Bestaand Verzuringbeleid	673	162	756	136	75	1802
Nieuw beleid (NMP4)						
SO ₂	42	–	1	–	–	44
NO _x	18	16	5	23	16	78
NH ₃	–	–	–	193	–	193
VOS	69	27	4	–	–	100
Totaal ver- zuringsbeleid	802	206	766	351	91	2216

5. Controle op de uitvoering

Krachtens artikel 7 van het protocol dient de voortgang bij de implementatie, evenals de grootte van jaarlijkse emissies, aan het Uitvoerend Orgaan bij het Verdrag van 1979 te worden gerapporteerd. Bij deze rapportage wordt gebruik gemaakt van de rapportages naar het parlement en de Europese Commissie (zie tevens paragraaf 3a hierboven). Voor de beoordeling van de wijze waarop het protocol wordt uitgevoerd is een implementatiecomité ingesteld (artikel 9) dat rapporteert aan de partijen.

6. Verhouding tot EG-regelgeving

Het Gotenburg Protocol is eerder gereedgekomen dan de NEC-richtlijn. Ook is de geografische reikwijdte van het protocol groter dan die van de richtlijn. Hierin liggen dan ook de belangrijkste redenen voor Nederland om partij te worden bij het Gotenburg Protocol.

De onderwerpen die door het protocol 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 stelt het protocol strengere eisen dan de bestaande communautaire milieuregelgeving. Het protocol bevat bijvoorbeeld verplichte emissie maatregelen voor NH₃ uit agrarische bronnen (artikel 3, achtste

lid, juncto bijlage IX). De regelgeving met betrekking tot NH₃ van het protocol is overgenomen uit het BREF-document van de hiervoor genoemde IPPC-richtlijn. Dit BREF-document (IPPC Reference document on Best Available Techniques for Intensive rearing of Poultry and Pigs) is vastgesteld in juli 2003). Veehouderijen die onder de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn vallen, zijn op grond van deze richtlijn verplicht om BAT toe te passen. De IPPC-richtlijn heeft onder meer betrekking op intensieve veehouderijen met meer dan 2000 plaatsen voor mestvarkens, 750 plaatsen voor zeugen of 40 000 plaatsen voor pluimvee. Dit zijn dezelfde aantallen als die waarop de verplichtingen van het Gotenburg Protocol betrekking hebben. Op deze wijze nemen de VN/ECE en de EU de regelgeving van elkaar zo mogelijk versterkt over. Voorbeelden waarbij emissie-eisen in EG-regelgeving veelal strenger zijn dan in VN/ECE-kader kon worden overeengekomen, zijn richtlijn nr. 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (PbEG L 309) en richtlijn nr. 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (PbEG L 332). Deze richtlijnen stellen emissie-eisen voor SO₂, NO_x en stof vast. Naar verwachting zal bij een volgende aanscherping in VN/ECE-kader dit soort eisen worden overgenomen of worden aangescherpt. Dit geldt eveneens voor de eisen aan mobiele bronnen, waarvoor meestal EG-regelgeving in VN/ECE-kader wordt overgenomen (zie paragraaf 3, onder b).

Binnen de Europese Unie is, als uitvloeisel van de EU-verzuringstrategie (1997), de NEC-richtlijn overeengekomen. Deze richtlijn is op 27 november 2001 van kracht geworden en bevat net als het Gotenburg Protocol emissiemaxima voor SO₂, NO_x, NH₃ en VOS voor het jaar 2010. In de NEC-richtlijn worden de emissies voor de vijftien EU-lidstaten aan soms iets strengere emissieplafonds gebonden dan in het Gotenburg Protocol (zie paragraaf 3, onder a). Deze richtlijn bevat daarentegen geen concrete emissie-eisen en verplichtingen tot het toepassen van BAT.

De implementatie van de NEC-richtlijn bestaat in hoofdzaak uit het treffen van (wettelijke) maatregelen die zijn gericht op de geleidelijke reductie van de nationale emissies van SO₂, NO_x, VOS en NH₃. Daarnaast blijken de artikelen 7 en 8 van deze richtlijn enige aanvullende wettelijke maatregelen te vergen. Deze artikelen verplichten de lidstaten ertoe voor de in artikel 4 van de richtlijn vermelde luchtverontreinigende stoffen voor 2010 nationale emissie-inventarisaties en -prognoses op te stellen, deze jaarlijks bij te werken en de Europese Commissie hierover te informeren. De noodzakelijke wettelijke maatregelen bestaan enerzijds uit aanvulling van de Wet inzake de luchtverontreiniging (Wet luvo) en anderzijds uit vaststelling van het Besluit uitvoering NEC-richtlijn dat wordt gebaseerd op artikel 59 van de Wet luvo. Het besluit wijst de instantie aan, die belast wordt met taken uit de NEC-richtlijn op het gebied van het opstellen van emissie-inventarisaties en de verslaglegging aan de Commissie. Tevens wordt voorgeschreven welke methoden bij het opstellen van de emissie-inventarisaties moeten worden gehanteerd. In de Wet luvo wordt een bepaling opgenomen waarin aan het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM) een wettelijke opdracht wordt gegeven tot het opstellen van de in de richtlijn bedoelde nationale emissieprognoses. Om de NEC-richtlijn goed te implementeren, wordt artikel 59 Wet luvo aangepast. De aanpassing houdt in dat voortaan ook regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het berekenen van de luchtverontreiniging.

Verder is de EG partij bij het Verdrag van 1979 en heeft zij als zodanig ook de mogelijkheid mee te werken aan de totstandkoming van protocollen bij dat verdrag en deze te ondertekenen en te ratificeren. De Raad van de

Europese Unie heeft op 13 juni 2003 een besluit (2003/507/EG) genomen tot goedkeuring van de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het protocol (PbEG 2003 L 179).

7. Koninkrijkspositie

Het Gotenburg Protocol zal voor wat het Koninkrijk betreft, evenals het Verdrag van 1979 en de bijbehorende protocollen, alleen voor Nederland gelden.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Het protocol is opgebouwd uit een preambule, 19 artikelen waaronder de basisverplichtingen, en negen bijlagen met emissie-eisen en verplichte maatregelen.

In het protocol wordt verwezen naar door het Uitvoerend Orgaan goedgekeurde documenten die de laatste stand der techniek beschrijven (BAT) of anderszins richtinggevend zijn. Deze documenten vormen geen onderdeel van het protocol en zijn relatief eenvoudig te actualiseren. Door het Uitvoerend Orgaan is inmiddels bij besluit nr. 1999/1 goedkeuring gegeven aan de volgende richtinggevende documenten (Decision ECE/EB.AIR/68, annex I, op te roepen via internet: www.unece.org/env/lrtap/conv/report/eb_decis.htm, uitsluitend in de Engelse taal beschikbaar):
Document I: Guidance document on control techniques for emissions of sulphur from stationary sources;
Document II: Guidance document on control techniques for emissions of nitrogen oxides from stationary sources;
Document III: Guidance document on control techniques for emissions of volatile organic compounds (VOCs) from stationary sources;
Document IV: Guidance document on control techniques for selected mobile sources;
Document V: Guidance document on control techniques for preventing and abating emissions of ammonia;
Document VI: Guidance document on economic instruments to reduce nitrogen oxides, sulphur, volatile organic compounds and ammonia.

Artikel 1 (begripsomschrijvingen)

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

Artikel 2 (doel)

Net als bij de protocollen inzake zware metalen en persistente organische stoffen is er bij het Gotenburg Protocol gebruik gemaakt van een artikel dat het doel van het protocol aangeeft. Het komt erop neer dat het algemene doel van het Verdrag van 1979, namelijk het voorkomen van grensoverschrijdende luchtverontreiniging, nu toegesneden is op de stoffen waarop het protocol betrekking heeft. Het lange termijn doel wordt gespecificeerd als het bereiken van duurzame depositie- en luchtkwaliteitsniveaus («critical loads» en «critical levels»). Deze niveaus zijn opgenomen in bijlage I bij het protocol.

Artikel 3 (fundamentele verplichtingen)

Dit artikel bevat de basisverplichtingen van het protocol.

In het eerste lid verplichten partijen zich tot emissieplafonds voor SO₂, NO_x, NH₃ en VOS voor het jaar 2010, zoals uiteengezet in bijlage II bij het protocol.

Het tweede lid verplicht partijen grenswaarden voor nieuwe stationaire bronnen toe te passen voor SO₂ (bijlage IV), NO_x (bijlage V) en VOS (bijlage VI), uiterlijk volgens de tijdschema's van bijlage VII. Partijen kunnen andere strategieën toepassen zolang gewaarborgd is dat deze dezelfde emissiereducties 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 bij het Verdrag van 1979, waaronder Nederland (NO_x-emissiehandel) wensten deze flexibiliteit uit milieu- of kostenoverwegingen, andere om eventuele strijdigheid met Europese regelgeving te vermijden.

Het derde lid verplicht partijen eveneens grenswaarden voor bestaande stationaire bronnen toe te passen voor SO₂ (bijlage IV), NO_x (bijlage V) en VOS (bijlage VI), uiterlijk volgens de tijdschema's van bijlage VII. Het verschil tussen de eisen voor nieuwe en bestaande stationaire bronnen betreft de hoogte van de eisen en voor sommige landen de datum waarop de grenswaarden van toepassing zijn. In grote lijnen komt het erop neer dat alle eisen voor nieuwe stationaire bronnen één jaar na inwerking-treding van het protocol van kracht worden. Voor bestaande stationaire bronnen geldt dat deze aan de eisen moeten voldoen op 31 december 2007 of één jaar na inwerking-treding van het protocol, al naar hetgeen later is; echter voor landen met een economie in transitie die een beroep doen op de mogelijkheid van uitstel geldt een periode van acht jaar. Net zoals bij de eisen voor nieuwe stationaire bronnen in het tweede lid mogen partijen andere strategieën toepassen zolang gewaarborgd is dat deze dezelfde reducties of resultaten opleveren.

Het vierde lid verplicht partijen de grenswaarden van grote stookinstallaties voor SO₂ en NO_x (bijlage IV en V) en nieuwe zware vrachtauto's (bijlage VIII) binnen twee jaar na inwerking-treding van het protocol te evalueren.

Het vijfde lid verplicht partijen tot het toepassen van grenswaarden voor brandstoffen en nieuwe mobiele bronnen (bijlage VIII) binnen de tijdfaseringen van bijlage VII. Wat betreft deze tijdfaseringen is aangesloten bij de tijdstippen die in EG-regelgeving worden gehanteerd, omdat ook de grenswaarden daarvan zijn overgenomen. Landen met een economie in transitie hebben vijf jaar extra de tijd voor het realiseren van deze grenswaarden.

Het zesde lid bevat verplichtingen ten aanzien van het toepassen van de beste beschikbare technieken, «Best Available Techniques» (BAT), voor zowel mobiele als stationaire bronnen. Partijen kunnen hierbij gebruik maken van richtinggevende documenten («guidance documents») I t/m V die tijdens de 17e vergadering van het Uitvoerend Orgaan tegelijk met het protocol zijn aangenomen (besluit 1999/1).

Het zevende lid verplicht partijen maatregelen ten aanzien van VOS-houdende producten te treffen die verder gaan dan de bijlagen VI en VIII. Tevens verplichten de partijen zich om binnen twee jaar na het van kracht worden van het protocol een bijlage over VOS-houdende producten die verder gaat dan de bijlagen VI en VIII aan te nemen. Dit zevende lid is net als het vierde ontstaan vanuit het op dat moment ontbreken van overeenstemming over het toepassen van beschikbare kosteneffectieve maatregelen.

Het achtste lid verplicht partijen tot het toepassen van reductiemaatregelen voor NH₃ in de landbouw volgens bijlage IX en, indien ze dit passend achten, tot het toepassen van BAT volgens het richtinggevende document nr. V, aangenomen door het Uitvoerend Orgaan tijdens de 17e zitting (besluit 1999/1).

Het negende lid bepaalt de reikwijdte van het tiende lid, en voorziet in de

mogelijkheid voor de grote partijen (alleen Canada, de Verenigde Staten van Amerika en de Russische Federatie) in de toekomst de status van een zogenaamd «Pollutant Emission Management Area» (PEMA) aan te vragen. In een dergelijk gebied vinden voornamelijk de grensoverschrijdende emissies van de stoffen plaats, waarop dit protocol betrekking heeft. De Russische Federatie heeft reeds aangegeven hiervan gebruik te willen maken en beperkt het emissieplafond en de maatregelen tot een gebied dat grenst aan Finland, Letland, Estland en Litouwen (bijlage III). Het tiende lid bepaalt dat de emissieplafonds en de overige verplichtingen slechts gelden voor deze PEMAs. In dit lid komt de speciale positie van de Verenigde Staten en Canada naar voren ten opzichte van de «Europese staten» (binnen de geografische reikwijdte van het EMEP). Zo doen de Verenigde Staten en Canada niet mee met de in het vierde en achtste lid gesteld eisen. Bij de bijlagen wordt eveneens steeds een onderscheid gemaakt tussen eisen voor de Europese staten, eisen voor de Verenigde Staten en Canada, en eisen voor de Russische Federatie. De Verenigde Staten en Canada brengen bij dit protocol uitsluitend hun bestaande wetgeving in. Dit is gedaan omdat de Verenigde Staten en Canada niet konden instemmen met bepaalde eisen en omdat hun regelgeving een andere basis heeft; de regelgeving inzake de emissie-eisen voor mobiele bronnen gaat bijvoorbeeld uit van een andere testcyclus. Met het elfde lid hebben de Verenigde Staten en Canada de mogelijkheid de emissieplafonds voor hun land dan wel voor hun eventuele PEMA zonder expliciete goedkeuring van het Uitvoerend Orgaan te laten opnemen in bijlage II. Vanwege de toen nog lopende onderhandelingen tussen de Verenigde Staten en Canada kon de exacte hoogte van de emissieplafonds voor 2010 bij het sluiten van het protocol niet aangegeven worden. Deze landen stonden echter op een andere positie dan die geldt voor gewone toetredende landen.

Artikel 4 (uitwisseling van informatie en technologie)

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

Artikel 5 (bewustmaking van het publiek)

Het eerste lid van dit artikel verplicht partijen tot het bevorderen van het informeren van het publiek over nationale emissies, aangegane emissieplafonds, concentraties en deposities van stoffen, en inzicht te geven in strategieën en maatregelen om emissies en problemen van luchtverontreiniging te verminderen.

Artikel 6 (strategieën, beleidslijnen, programma's, maatregelen en informatie)

Naast de verplichting tot het ontwikkelen van nationale strategieën, beleidslijnen, programma's en maatregelen om het protocol te implementeren, bevat dit artikel een uitgebreide lijst van extra mogelijkheden om emissies te reduceren en metingen te doen naar concentraties, deposities en effecten in het milieu.

Artikel 7 (verslaglegging)

Dit artikel verplicht partijen te rapporteren over de voortgang van de implementatie van het protocol. Wanneer partijen andere reductiestrategieën dan die genoemd in artikel 3, tweede en derde lid, gebruiken, dienen ze deze te documenteren met inachtneming van de in dat artikel

gestelde verplichtingen. Verder verplicht deze bepaling de partijen tot het opgeven van de jaarlijkse emissies van de stoffen waarop het protocol zich richt alsook die van het referentiejaar en emissieprognoses voor het jaar 2010 volgens aanwijzingen van de Stuurorgaan van het EMEP-Protocol. Bij de verslaglegging zal zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van de rapportages, nodig voor de NEC-richtlijn (zie paragraaf 3, onder a, van deel I van deze toelichtende nota).

Artikel 10 (toetsingen door partijen op zitting van het Uitvoerend Orgaan)

Deze bepaling bevat een regeling voor regelmatige herbeoordeling van de verplichtingen ingevolge het 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 7, vijfde lid. De eerste herbeoordeling van het protocol dient binnen één jaar na inwerkingtreding ervan te starten.

Artikel 11 (beslechting van geschillen)

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 bij de aanvaarding van het protocol verklaren, beide methoden van geschillenbeslechting te 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 en aanpassingen)

Dit artikel bevat bepalingen met betrekking tot het wijzigen van het protocol en de negen bijlagen die een integrerend onderdeel vormen van het verdrag. Bijlage I en bijlagen III tot en met IX zijn aan te merken als zijnde van uitvoerende aard.

Met betrekking tot bijlage II, waarin de emissieplafonds zijn vastgelegd, geeft het onderhavige artikel aan dat die bijlage aangepast dan wel gewijzigd kan worden. De procedure met betrekking tot de aanpassing, waarbij het gaat om het toevoegen van een partij (tezamen met de voor die partij geldende emissieniveaus, emissieplafonds en percentuele emissiereducties), wordt in het eerste en zesde lid beschreven. Het derde lid bevat de procedure met betrekking tot het wijzigingen van bijlage II. Aangezien hiermee de hoogte van de emissieplafonds worden veranderd en daardoor andere verplichtingen voor ons land zouden kunnen ontstaan, behoeven de wijzigingen van bijlage II parlementaire goedkeuring.

Wijzigingen van bijlage I en bijlage III tot en met IX, alsmede de aanpassing van bijlage II behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer