



Brussel, 29.7.2024  
COM(2024) 315 final

Aanbeveling voor een

### **BESLUIT VAN DE RAAD**

**tot machtiging van de Commissie om namens de Europese Unie te onderhandelen over de herziening van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, zoals gewijzigd in 2012 (het Protocol van Göteborg)**

## **TOELICHTING**

### **1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL**

#### **Motivering en doel van het voorstel**

Het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau (ook bekend als het Protocol van Göteborg, hierna “het protocol” genoemd) is op 30 november 1999 aangenomen en op 17 mei 2005 in werking getreden. Het protocol heeft tot doel de schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging te verminderen om de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen. De doelstellingen worden bereikt door de emissies van zwavel, stikstofoxiden, vluchtige organische stoffen en ammoniak te verminderen door emissiereductiedoelstellingen op nationaal niveau vast te stellen en emissiegrenswaarden voor onder meer bepaalde industriële activiteiten en producten vast te stellen. De EU is partij bij het protocol na haar toetreding tot het protocol overeenkomstig Besluit 2003/507/EG van de Raad<sup>1</sup>.

Het protocol werd in 2012 gewijzigd en de gewijzigde versie is op 9 oktober 2019 in werking getreden. De Raad heeft op 17 juli 2017 een besluit betreffende de goedkeuring namens de EU van het gewijzigde protocol<sup>2</sup> vastgesteld. Op grond hiervan heeft de EU op 30 augustus 2017 het gewijzigde protocol goedgekeurd. Er zijn momenteel 30 partijen bij het gewijzigde protocol: 24 EU-lidstaten en de EU, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zwitserland, Canada en Noorwegen.

Tijdens zijn 42e zitting heeft het uitvoerend orgaan van het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand het eindverslag over de toetsing van het protocol<sup>3</sup> aangenomen. De deskundigengroep voor de ontwikkeling van beleidsopties van het verdrag heeft zich ook gebogen over de beleidsopties om gevolg te geven aan de conclusies van de toetsing<sup>4</sup>. Tijdens zijn 43e zitting (Genève, 11-14 december 2023) heeft het uitvoerend orgaan van het verdrag besloten de procedure voor de herziening van het protocol op te starten om gevolg te geven aan de conclusies van het verslag van 2023 over de toetsing van het protocol<sup>5</sup>.

De herzieningsprocedure zal onder meer onderhandelingen over de volgende punten omvatten:

---

<sup>1</sup> Besluit 2003/507/EG van de Raad van 13 juni 2003 betreffende de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Protocol inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (PB L 179 van 17.7.2003, blz. 1).

<sup>2</sup> Besluit (EU) 2017/1757 van de Raad van 17 juli 2017 betreffende de aanvaarding namens de Europese Unie van de wijziging van het Protocol van 1999 inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (PB L 248 van 27.9.2017, blz. 3).

<sup>3</sup> Verslag van het uitvoerend orgaan van het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand over de toetsing van het Protocol inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, zoals gewijzigd in 2012, 42e zitting, Genève, 12-16 december 2022 (ECE/EB.AIR/150/Add.2).

<sup>4</sup> Deskundigengroep voor de ontwikkeling van beleidsopties, *Options to address the conclusions of the review of the Gothenburg Protocol, as amended in 2012*, 43e zitting, Genève, 11-14 december 2023 (ECE/EB.AIR/2023/9).

<sup>5</sup> Besluit 2023/5 in het *Report of the Executive Body on its forty-third session*, Genève, 11-14 december 2023 (ECE/EB.AIR/154).

- nieuwe verbintenissen tot de vermindering van de emissies van de verontreinigende stoffen die momenteel onder het protocol vallen;
- mogelijke wijzigingen van de technische bijlagen bij het huidige protocol, onder meer met betrekking tot de reikwijdte en het ambitieniveau ervan;
- hoe de emissies van zwarte koolstof verder kunnen worden verminderd;
- of en hoe methaanemissies moeten worden aangepakt;
- hoe bijkomende reducties van ammoniakemissies kunnen worden verwezenlijkt;
- nieuwe vormen van flexibiliteit en andere benaderingen om de ratificatie en daaropvolgende uitvoering door de staten die nu geen partij zijn bij het huidige protocol te vergemakkelijken;
- overkoepelende, collectieve risicogebaseerde doelstellingen om de schadelijke gevolgen voor de gezondheid en ecosystemen te verminderen, met inbegrip van biodiversiteitsverlies in de regio van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa<sup>6</sup>, en
- hoe een geïntegreerde aanpak van het beleid inzake klimaat, energie en lucht tot stand kan worden gebracht.

In het besluit van het uitvoerend orgaan van het verdrag wordt beoogd de herziening af te ronden tegen de 46e zitting van het uitvoerend orgaan, d.w.z. uiterlijk in december 2026. Om deze ambitie te helpen verwezenlijken, moet de Europese Commissie worden gemachtigd om namens de EU te onderhandelen over de herziening van het protocol.

### **Verenigbaarheid met bestaande EU-wetgeving op het beleidsterrein**

De kwesties waarover in het kader van de herziening moet worden onderhandeld, vallen onder de bevoegdheid van de EU en deze beschikt reeds lange tijd over wetgeving op het gebied van luchtverontreiniging, waaronder:

- Richtlijn (EU) 2016/2284<sup>7</sup> inzake verbintenissen tot de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, waarbij onder meer de verbintenissen tot de vermindering van de nationale emissies voor 2020-2029 die zijn aangegaan in het kader van het protocol, zoals gewijzigd in 2012, in het EU-recht worden opgenomen;
- de richtlijn industriële emissies (IED)<sup>8</sup>, die betrekking heeft op verschillende verplichtingen uit hoofde van het protocol, met name de grenswaarden voor emissies uit stationaire bronnen (fijn stof, zwavel, stikstofoxiden en vluchtige organische stoffen);

<sup>6</sup> De Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (VN/ECE) is een van de vijf regionale commissies van de Verenigde Naties. Zij omvat 56 lidstaten in Europa, Noord-Amerika en Azië.

<sup>7</sup> Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (PB L 344 van 17.12.2016, blz. 1).

<sup>8</sup> Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17).

- wetgeving tot vaststelling van emissienormen voor belangrijke bronnen van luchtverontreiniging, zoals wegvoertuigen<sup>9</sup>, huishoudelijke verwarmingsinstallaties en bedrijfsinstallaties<sup>10</sup>, en
- de richtlijnen inzake luchtkwaliteit<sup>11</sup>, waarin kwaliteitsnormen voor de concentratieniveaus van bepaalde luchtverontreinigende stoffen zijn vastgesteld en die worden herzien.

### **Samenhang met andere beleidsgebieden van de Unie**

De voorgestelde aanbeveling is ook in overeenstemming met de andere beleidsterreinen van de EU. Zoals uiteengezet in de Europese Green Deal<sup>12</sup> en het actieplan om de verontreiniging tot nul terug te brengen<sup>13</sup>, streeft de EU ernaar de luchtverontreiniging terug te dringen en de maatregelen voor gegevensverzameling ter ondersteuning van haar gerelateerde beleidsinitiatieven te stroomlijnen. In het 8e milieuoctieprogramma voor de periode tot en met 2030 zijn ook de prioritaire doelstellingen vastgesteld voor de totstandbrenging van een gifvrij milieu, ook wat de lucht betreft.

## **2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELINGEN**

### **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Niet van toepassing.

### **Raadpleging van belanghebbenden**

Niet van toepassing.

### **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Niet van toepassing.

### **Effectbeoordeling**

Niet van toepassing.

### **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Niet van toepassing.

### **Grondrechten**

<sup>9</sup> Verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) (PB L 171 van 29.6.2007, blz. 1).

<sup>10</sup> Met inbegrip van Richtlijn (EU) 2015/2193 inzake middelgrote stookinstallaties; Richtlijn 94/63/EG betreffende fase I-benzinedamptergewinning; Richtlijn 2009/126/EG betreffende fase II-benzinedamptergewinning; Richtlijn 2004/42/EG betreffende verven en oplosmiddelen; Verordening (EU) 2016/1628 betreffende niet voor de weg bestemde mobiele machines; Richtlijn 2009/30/EG betreffende brandstofkwaliteit; Verordening (EG) nr. 715/2007 betreffende de Euro 5- en Euro 6-normen voor lichte voertuigen; Verordening (EU) nr. 168/2013 betreffende de Euro 4- en Euro 5-normen voor voertuigen van categorie L (motorfietsen en andere), en Richtlijn 1999/96/EG en Verordening (EG) nr. 595/2009 betreffende de Euro V- en Euro VI-normen voor zware bedrijfsvoertuigen.

<sup>11</sup> Richtlijn 2004/107/EG betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (PB L 23 van 26.1.2005, blz. 3), en Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1).

<sup>12</sup> COM(2019) 640.

<sup>13</sup> COM(2021) 400.

Overeenkomstig artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten een hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu worden geïntegreerd in het beleid van de EU en worden gewaarborgd overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling. De voorgestelde aanbeveling strekt ertoe machtiging te verkrijgen voor het openen van onderhandelingen om luchtverontreiniging aan te pakken. Dit heeft naar verwachting positieve gevolgen voor het recht op milieubescherming, zoals vastgelegd in artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

### **3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL**

#### **Rechtsgrondslag**

De procedurele rechtsgrondslag voor de voorgestelde aanbeveling is artikel 218, leden 3 en 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 218, lid 3, VWEU bepaalt dat de Commissie aanbevelingen doet aan de Raad, die een besluit vaststelt houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen en waarbij de onderhandelaar van de EU wordt aangewezen. Overeenkomstig artikel 218, lid 4, VWEU kan de Raad de onderhandelaar richtsnoeren geven en een bijzonder comité aanwijzen; de onderhandelingen moeten in overleg met dat comité worden gevoerd.

#### **Subsidiariteit en evenredigheid**

De aanpak van luchtverontreiniging kan niet voldoende op het niveau van de lidstaten alleen worden verwezenlijkt. Dit is te wijten aan de grensoverschrijdende aard van luchtverontreiniging: atmosferische modellering en metingen van de luchtverontreiniging laten er geen enkele twijfel over bestaan dat de verontreinigende emissies van één lidstaat bijdragen tot de verontreiniging die in andere lidstaten wordt gemeten.

De EU heeft reeds wetgeving aangenomen om het protocol uit te voeren (zie punt 1). Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de herziening van het protocol in overeenstemming blijft met en meerwaarde biedt aan bestaande en voorgestelde EU-wetgeving.

Daarom is het van essentieel belang dat de deelname van de EU aan de toekomstige onderhandelingen en de daaruit voortvloeiende internationale overeenkomst worden gewaarborgd. De voorgestelde aanbeveling gaat niet verder dan wat nodig is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken.

#### **Keuze van het instrument**

Overeenkomstig artikel 218, leden 3 en 4, VWEU is een besluit van de Raad nodig om machtiging te verlenen tot het openen van onderhandelingen door de EU over de herziening van het protocol om luchtverontreiniging aan te pakken.

### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

De precieze gevolgen van dit initiatief voor de begroting zijn in dit stadium onmogelijk te bepalen, aangezien over het toepassingsgebied en de belangrijkste aspecten ervan nog multilateraal moet worden onderhandeld.

### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

#### **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Het tijdschema, de resultaten van de werkzaamheden van de taskforces en de overwegingen om de ratificatie en uitvoering van het protocol door de staten die nu geen partij zijn bij het

protocol te vergemakkelijken, zijn besproken tijdens de 62e zitting van de Werkgroep strategie en toetsing van 27 tot en met 31 mei 2024 in Genève, Zwitserland.

De onderhandelingen over de herziening zelf zullen naar verwachting van start gaan tijdens de 44e zitting van het uitvoerend orgaan op 9-12 december 2024.

### **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Niet van toepassing.

### **Artikelsgewijze toelichting**

De Commissie beveelt aan dat:

- de Raad de Commissie machtigt onderhandelingen te openen en te voeren met het oog op de herziening van het protocol;
- de Commissie wordt aangewezen als onderhandelaar van de EU;
- de Commissie de onderhandelingen voert in overleg met het bijzonder comité dat door de Raad is aangewezen overeenkomstig artikel 218, lid 4, VWEU, en
- de Raad de bij deze voorgestelde aanbeveling gevoegde onderhandelingsrichtsnoeren goedkeurt.

## BESLUIT VAN DE RAAD

**tot machtiging van de Commissie om namens de Europese Unie te onderhandelen over de herziening van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, zoals gewijzigd in 2012 (het Protocol van Göteborg)**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name Artikel 218, leden 3 en 4,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau (ook bekend als het Protocol van Göteborg, hierna “het protocol” genoemd)<sup>14</sup> is op 30 november 1999 aangenomen en in 2012 gewijzigd.
- (2) De Europese Unie is partij bij het protocol van 1999 en bij het gewijzigde protocol<sup>15</sup>.
- (3) De verbintenissen tot de vermindering van de nationale emissies van het protocol zijn in Unierecht omgezet bij Richtlijn (EU) 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen<sup>16</sup>.
- (4) Het uitvoerend orgaan van het verdrag is tijdens zijn 43e zitting in december 2023 begonnen met de herziening van het protocol<sup>17</sup>. Op grond hiervan zullen de onderhandelingen over wijzigingen van het protocol naar verwachting van start gaan tijdens de 44e zitting van het uitvoerend orgaan op 9-12 december 2024.
- (5) De Commissie is hierbij gemachtigd om namens de Unie te onderhandelen over de herziening van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende

---

<sup>14</sup> Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (PB L 171 van 27.6.1981, blz. 13).

<sup>15</sup> Besluit 2003/507/EG van de Raad van 13 juni 2003 betreffende de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Protocol inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (PB L 179 van 17.7.2003, blz. 1) en Besluit (EU) 2017/1757 van de Raad van 17 juli 2017 betreffende de aanvaarding namens de Europese Unie van de wijziging van het Protocol van 1999 inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (PB L 248 van 27.9.2017, blz. 3).

<sup>16</sup> Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (PB L 344 van 17.12.2016, blz. 1).

<sup>17</sup> Besluit 2023/5 betreffende de aanvang van een procedure tot herziening van het Protocol inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, zoals gewijzigd in 2012, en om gevolg te geven aan andere conclusies van de evaluatie van het uitvoerend orgaan van het Verdrag (ECE/EB.AIR/154), Genève, 11-14 december 2023.

grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, zoals gewijzigd in 2012,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

*Artikel 1*

De Commissie is hierbij gemachtigd om namens de Unie te onderhandelen over de herziening van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, zoals gewijzigd in 2012 (Protocol van Göteborg).

*Artikel 2*

De onderhandelingsrichtsnoeren zijn opgenomen in de bijlage.

*Artikel 3*

De onderhandelingen worden gevoerd in overleg met het [\[door de Raad in te voegen naam van het bijzonder comité\]](#).

*Artikel 4*

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad  
De voorzitter*