



16.072

Botschaft

zur Genehmigung der Änderungen von 2012 des Protokolls zum Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, betreffend Schwermetalle

vom 26. Oktober 2016

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung der Änderungen von 2012 des Protokolls von 1998 zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend Schwermetalle.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Oktober 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Das Protokoll von 1998 zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend Schwermetalle wurde 2012 an den Stand der Technik angepasst. Die Schweiz verpflichtet sich mit dem geänderten Protokoll, ihre Schwermetall-Emissionen – insbesondere von Blei, Cadmium und Quecksilber – weiter zu verringern.

Ausgangslage

Als Mitglied der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) hat die Schweiz am 6. Mai 1983 das Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung ratifiziert. Als Rahmenvertrag bedarf dieses Übereinkommen zur Erfüllung seiner Zielsetzung der Konkretisierung durch Protokolle. Acht solche Zusatzprotokolle sind bereits in Kraft getreten. Die Schweiz hat alle Protokolle ratifiziert.

Am 24. Juni 1998 wurde das Protokoll betreffend Schwermetalle in Aarhus (DK) verabschiedet. Das Protokoll wurde von 30 Ländern und von der EU ratifiziert, darunter am 14. November 2000 auch von der Schweiz (SR 0.814.326). Es ist am 29. Dezember 2003 für die Schweiz in Kraft getreten. Das Protokoll hat die Verringerung und Überwachung der Emissionen von Schwermetallen zum Ziel, die wegen ihrer Anreicherung im Boden und in der Nahrungskette schädlich für den Menschen und die Umwelt sind.

Inhalt der Vorlage

Die Schwermetallemissionen sind in der Schweiz und in den Nachbarländern seit 1990 erheblich zurückgegangen. Wegen ihrer Giftigkeit müssen die Schwermetalle jedoch gemäss dem Vorsorgeprinzip so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Die Anforderungen des Schwermetall-Protokolls wurden deshalb an den Stand der Technik angepasst. Die entsprechenden Änderungen des Protokolltextes und der Anhänge wurden am 13. Dezember 2012 von den Protokollparteien verabschiedet.

Die Schweiz verpflichtet sich mit dem geänderten Protokoll, ihre Schwermetall-Emissionen – insbesondere von Blei, Cadmium und Quecksilber – weiter zu verringern. Die Verpflichtungen des geänderten Protokolls stehen im Einklang mit den schweizerischen Rechtsgrundlagen im Bereich der Luftreinhaltung und Chemikalien.

Die Genehmigung des geänderten Protokolls impliziert keine zusätzlichen finanziellen oder personellen Verpflichtungen, weder für den Bund noch für die Kantone.

Botschaft

1 Grundzüge der Änderungen des Protokolls

1.1 Ausgangslage

Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) dient in erster Linie der Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums in den Mitgliedstaaten. Eine wichtige Aufgabe der UNECE ist auch die Umweltpolitik und die Weiterentwicklung des Umweltrechts in Europa.

Das UNECE-Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung wurde am 13. November 1979 anlässlich der Konferenz der Umweltminister der Mitgliedstaaten in Genf unterzeichnet. Mittlerweile haben es 50 Länder sowie die EU ratifiziert, darunter am 6. Mai 1983 auch die Schweiz¹. Das Übereinkommen ist am 4. August 1983 für die Schweiz in Kraft getreten. Im weiteren Verlauf wurden acht Zusatzprotokolle erarbeitet und in Kraft gesetzt. Am 24. Juni 1998 wurde das Protokoll betreffend Schwermetalle in Aarhus (DK) verabschiedet. Dieses Protokoll wurde von 30 Ländern und von der EU ratifiziert, darunter am 14. November 2000 auch von der Schweiz². Es ist am 29. Dezember 2003 für die Schweiz in Kraft getreten.

Ziel des Schwermetall-Protokolls ist die Verringerung und Überwachung der Emissionen von weiträumig verfrachteten Schwermetallen, insbesondere von Blei, Cadmium und Quecksilber. Diese Schwermetalle sind schädlich für den Menschen und die Umwelt. Sie reichern sich in Nahrungsketten und Ökosystemen an (Bioakkumulation), schaden der Bodenfruchtbarkeit und können kaum eliminiert werden. Blei beeinträchtigt die Blutbildung und die Entwicklung von Kindern. Cadmium ist krebserregend sowie giftig für Pflanzen und Mikroorganismen. Quecksilber ist ebenfalls giftig für Menschen, Pflanzen und Mikroorganismen.

Das Protokoll verpflichtet die Vertragsparteien, auf vorgegebene Kategorien von Emissionsquellen die besten verfügbaren Techniken anzuwenden und Emissionsgrenzwerte für bestimmte grössere ortsfeste Quellen festzusetzen. Die Vertragsparteien müssen Emissionsinventare für Blei, Cadmium und Quecksilber erstellen und unterhalten, verbleites Benzin abschaffen und die Quecksilberkonzentration in Alkalibatterien verringern. Die Vertragsparteien werden auch aufgefordert, Produktmanagementmassnahmen für andere quecksilberhaltige Produkte, einschliesslich Messgeräte, durchzuführen. Die Verpflichtungen des Protokolls wurden vollumfänglich in Schweizer Recht umgesetzt, insbesondere in der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985³ (LRV) und in der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005⁴ (ChemRRV).

1 Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung vom 13. November 1979 (SR **0.814.32**).

2 Protokoll vom 24. Juni 1998 zum Übereinkommen vom 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, betreffend Schwermetalle (SR **0.814.326**).

3 SR **814.318.142.1**

4 SR **814.81**

Die Schwermetall-Emissionen sind in der Schweiz und in den Nachbarländern seit 1990 erheblich zurückgegangen. Es gilt jedoch weiterhin das Vorsorgeprinzip: Wegen ihrer Giftigkeit müssen die Schwermetalle so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Gemäss Artikel 10 Absatz 3 des Protokolls haben die Vertragsparteien deshalb überprüft, ob die im Protokoll festgelegten Verpflichtungen ausreichend und wirksam sind. Die Parteien haben anschliessend beschlossen, Verhandlungen zur Überarbeitung des Protokolls aufzunehmen.

1.2 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen

Die Überarbeitung des Protokolls diente dazu, den seit der Verabschiedung im Jahr 1998 erfolgten technischen Fortschritt zu berücksichtigen, die Anpassung des Protokolls an künftige technische Entwicklungen zu erleichtern und den Beitritt zum Protokoll von Vertragsparteien im Übergang zur Marktwirtschaft zu vereinfachen.

Die Schweiz hat sich aktiv an der Revision des Protokolls beteiligt. Der Verhandlungsprozess führte zur einvernehmlichen Annahme der Beschlüsse 2012/5 und 2012/6 zur Änderung des Wortlauts und der Anhänge II–VI des Protokolls sowie des Beschlusses 2012/7 über die Erstellung eines Leitfadens über die besten verfügbaren Techniken (BVT) zur Emissionsminderung durch die auf der 31. Tagung des Exekutivorgans des Übereinkommens anwesenden Vertragsparteien. Der Beschluss 2012/6, mit dem Anhang III des Protokolls betreffend die besten verfügbaren Techniken zur Begrenzung der Emissionen von Schwermetallen geändert wird, erfordert keine Ratifikation durch die Vertragsparteien. Diese Änderung wurde gemäß Artikel 13 Absatz 4 des Protokolls am 11. Oktober 2013 an alle Vertragsparteien des Protokolls weitergeleitet und ist am 9. Januar 2014 in Kraft getreten. Gleichermassen braucht auch der Beschluss 2012/7 betreffend BVT-Leitfaden nicht von den Parteien ratifiziert zu werden. Gemäss Artikel 13 Absatz 3 des Protokolls muss jedoch der Beschluss 2012/5, mit dem der Wortlaut des Protokolls und seiner Anhänge II, IV, V und VI geändert wird, von den Vertragsparteien ratifiziert werden.

1.3 Überblick über den Inhalt der Änderungen des Protokolls

Die wesentlichen Protokolländerungen betreffen folgende Schwerpunkte:

1. Die technischen Anforderungen zur Emissionsminderung – die angesichts der Verabschiedung des Protokolls im Jahr 1998 den Stand Mitte der 1990er-Jahre widerspiegeln – wurden an den aktuellen Stand der Technik angepasst. Die Beschreibungen der besten verfügbaren Techniken für die betroffenen industriellen Anlagekategorien wurden im Sinn einer Verschlankeung des Protokolls ausgegliedert und in einem separaten Leitfaden veröffentlicht.
2. Da Schwermetalle hauptsächlich als staubgebundene Emissionen ausgestossen werden, wurden die Staub-Emissionsgrenzwerte der betroffenen

Anlagekategorien gemäss dem Stand der Technik verschärft. Die spezifischen Emissionsbegrenzungen für Quecksilber wurden ebenfalls an den Stand der Technik angepasst.

3. Die Anforderungen an die Berichterstattung über die nationale Umsetzung des Protokolls, über Emissionen und Immissionen von Schwermetallen sowie deren Auswirkungen auf Ökosysteme wurden präzisiert.
4. Die Anzahl der Länder, die das Protokoll ratifiziert haben, soll erhöht werden. In erster Linie soll der Beitritt von Ländern Osteuropas, Zentralasiens und des Kaukasus durch flexible Übergangsvorkehrungen erleichtert werden. So wurden insbesondere erweiterte Fristen für die Sanierung bzw. Ausserbetriebnahme bestehender Anlagen festgelegt, die neu beitretende Protokollparteien beanspruchen können.

1.4 Würdigung

Die Schweiz hat ein grosses Interesse an einem wirksamen Übereinkommen zur Begrenzung der Luftverschmutzung in Europa, da sie direkt von den Emissionen anderer Länder betroffen ist. Die Revision des Schwermetall-Protokolls ist deshalb aus der Sicht der Schweiz grundsätzlich zu begrüßen. Die ökologischen und gesundheitlichen Zielsetzungen sowie die Verpflichtungen des revidierten Protokolls stehen im Einklang mit den schweizerischen Rechtsgrundlagen im Bereich der Luftreinhaltung und Chemikalien, namentlich mit dem Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983⁵ (USG), der LRV und der ChemRRV.

1.5 Vernehmlassung

Der Bundesrat hat im Jahr 2015 die LRV und die ChemRRV revidiert. Dabei wurden insbesondere die Emissionsgrenzwerte für Anlagen wie Kehrlicht- und Sonderabfallverbrennungsanlagen, Elektrostahlwerke, Zementöfen oder Eisengiessereien und die Anforderungen an den Umgang mit Stoffen und Produktgruppen, die ein Gefährdungspotenzial für Mensch und Umwelt beinhalten, an den Stand der Technik angepasst. Durch diese Revisionen entspricht das materielle Umweltrecht der Schweiz bereits den Anforderungen des revidierten Schwermetall-Protokolls.

Im Rahmen dieser Revisionen wurden Anhörungen durchgeführt, die den Zweck des Vernehmlassungsverfahrens gemäss Artikel 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005⁶ (VIG) erfüllt haben. Da keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bereits bekannt sind, kann vorliegend gestützt auf Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b VIG auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet werden.

⁵ SR 814.01

⁶ SR 172.061

2

Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Protokolls

Art. 1, Art. 3 Abs. 2^{bis} und 2^{ter}, Art. 3^{bis}, Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Anhang IV: Diese Änderungen betreffen flexible Übergangsvorkehrungen bei der Anwendung der Vorschriften des Protokolls, die von neu beitretenden Protokollparteien beansprucht werden können. Sie sind für die Schweiz nicht von Bedeutung, da sie seit 2003 Protokollpartei ist.

Art. 3: Die Änderungen in Absatz 2 Buchstaben a und c beinhalten redaktionelle Anpassungen, die bedingt sind durch die Ausgliederung der Beschreibungen der besten verfügbaren Techniken für die vom Protokoll betroffenen industriellen Anlagekategorien und deren Veröffentlichung in einem separaten Leitfaden. Die Änderung in Absatz 5 beinhaltet eine redaktionelle Anpassung mit expliziter Erwähnung der Leitlinien für das Reporting. Der neu eingefügte Absatz 8 betrifft die Beteiligung der Vertragsparteien an den wissenschaftlichen Programmen im Rahmen des Übereinkommens. Er bedeutet keinen zusätzlichen Aufwand für die Schweiz, da sie sich bereits seit längerem aktiv an diversen Programmen zur Überwachung der Luftqualität und zur Erforschung der Auswirkungen von Luftschadstoffen auf Mensch und Umwelt beteiligt.

Art. 7: Die Änderungen in Absatz 1 Buchstabe b, sowie die neuen Buchstaben c und d in Absatz 1 beinhalten redaktionelle Anpassungen mit expliziter Erwähnung der Leitlinien für das Reporting.

Art. 8 und 10: Diese Änderungen beinhalten lediglich redaktionelle Anpassungen.

Art. 13 und 15: Diese Änderungen betreffen die automatische Inkraftsetzung von allfälligen zukünftigen Änderungen der Anhänge II (Liste der Kategorien ortsfester Quellen), IV (Fristen bis zur Anwendung von Grenzwerten und besten verfügbaren Techniken), V (Emissionsgrenzwerte) und VI (Produktkontrollmassnahmen) für diejenigen Protokollparteien, die dieses Verfahren angenommen haben. Der Bundesrat wird jedoch in der Ratifikationsurkunde zum geänderten Protokoll die in Artikel 15 gegebene Möglichkeit wahrnehmen, eine Erklärung abzugeben, dass die Schweiz dieses Verfahren nicht automatisch übernehmen, sondern zukünftige Änderungen wie bis anhin über das ordentliche Ratifikationsverfahren genehmigen wird.

Anhang II: Diese Änderung betrifft die Aufnahme von Anlagen zur Erzeugung von Ferro-Silizium-Manganlegierungen in die Liste der betroffenen Industriekategorien. Für die Schweiz hat diese Ergänzung keine Konsequenzen.

Anhang V: Die neuen Absätze 1 bis 7 dieses Anhangs betreffen im Wesentlichen Anforderungen an Emissionsmessungen; diese sind in Übereinstimmung mit den entsprechenden Anforderungen der LRV bzw. der Emissionsmessempfehlungen des BAFU. Die weiterhin in diesem Anhang aufgeführten Emissionsbegrenzungen stimmen mit den Anforderungen der LRV bzw. der ChemRRV überein; sie betreffen folgende Quellenkategorien:

- Feuerungsanlagen (Kessel und Prozessfeuerungen) mit einer Feuerungswärmeleistung über 50 MW,
- Primär- und Sekundäranlagen für die Erzeugung von Eisen und Stahl,
- Eisengiessereien,

3.3 Auswirkungen auf die Umwelt

Das revidierte Protokoll wird eine weitere Verringerung der Luftbelastung durch die grenzüberschreitende Verfrachtung von Schwermetallen und Feinstaub bewirken. Es hat somit eine positive Wirkung auf die Gesundheit der Bevölkerung und die Belastung von empfindlichen Ökosystemen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁷ zur Legislaturplanung 2015–2019 und im Bundesbeschluss zur Legislaturplanung vom 14. Juni 2016⁸ nicht angekündigt. Die Umsetzung des geänderten Protokolls ist aus Sicht des Umweltschutzes dennoch angezeigt, zumal sie keinen Erlass von Bundesgesetzen erfordert und keine Anpassungen des Verordnungsrechts zur Folge hat.

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Die Änderung des Schwermetall-Protokolls zielt auf die Reduktion von Schwermetallen ab, die hauptsächlich im Feinstaub gebunden sind. Dies ist in Übereinstimmung mit dem Aktionsplan gegen Feinstaub von 2006, welcher eine generelle Minderung der Feinstaubemissionen zum Ziel hat. In diesem hatte der Bundesrat u.a. ein verstärktes Engagement der Schweiz für verschärfte internationale Verpflichtungen über Feinstaubemissionen beschlossen. Im Konzept betreffend lufthygienische Massnahmen des Bundes von 2009 hat der Bundesrat erneut bekräftigt, dass er sich weiterhin auf internationaler Ebene für griffige Luftreinhaltemassnahmen einsetzen wird.

5 Verhältnis zu anderen internationalen Übereinkommen

Die Bundesversammlung hat am 18. Dezember 2015 das Minamata-Übereinkommen vom 10. Oktober 2013⁹ über Quecksilber genehmigt und den Bundesrat ermächtigt, das Übereinkommen zu ratifizieren. Dieses Übereinkommen soll die Freisetzung von Quecksilber weltweit verringern; es deckt u.a. auch Aktivitäten ab, die im UNECE-Raum nicht vorhanden sind, wie z.B. kleingewerblichen Goldabbau. Das geänderte Schwermetall-Protokoll steht betreffend Quecksilberemissionen aus Industrieanlagen in Einklang mit den Anforderungen des Minamata-Übereinkommens und wird dessen Umsetzung im UNECE-Raum unterstützen. Der Mehrwert

⁷ BBl 2016 1105

⁸ BBl 2016 5183

⁹ BBl 2015 9615

des geänderten Schwermetall-Protokolls besteht darin, dass alle Schwermetallemissionen, die einen Beitrag zur Feinstaubbelastung erbringen, reduziert werden.

6 Verhältnis zum europäischen Recht

Die EU als Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft (EG) ist Vertragspartei des UNECE-Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung. Die EG hat das Schwermetall-Protokoll ratifiziert, womit die EU durch den Vertrag von Lissabon 2009 Partei dieses Protokolls wurde. Die EU-Kommission hat sich in Koordination mit den Mitgliedstaaten aktiv an den Verhandlungen für die Revision des Protokolls beteiligt. Die Änderung des Protokolls wird durch das geltende EU-Recht weitgehend abgedeckt, so insbesondere durch die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010¹⁰ über Industrieemissionen und die gemäss dieser Richtlinie erlassenen Durchführungsbeschlüsse der Kommission, in denen die gültigen BVT-Schlussfolgerungen für diverse Wirtschaftssektoren festgeschrieben sind.

Die EU-Kommission hat am 9. Januar 2015 einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Annahme der Änderungen des Schwermetall-Protokolls verabschiedet; dieser wurde am 2. Februar 2016 vom EU-Parlament und am 21. April 2016 vom Rat der EU genehmigt. Die EU hat am 24. Juni 2016 die Annahme der Protokolländerungen notifiziert. Die Mitgliedsstaaten der EU können die Protokolländerungen ebenfalls auf nationaler Ebene annehmen. Bisher haben vier Mitgliedsstaaten der EU (Dänemark, Luxemburg, die Niederlande und Schweden) sowie die USA die Protokolländerungen angenommen.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Verfassungsrechtliche Grundlage des Bundesbeschlusses betreffend die Genehmigung der Änderungen des Schwermetall-Protokolls ist Artikel 54 Absatz 1 BV, nach welchem die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind. Gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV genehmigt die Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss auf der Grundlage von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag allein der Bundesrat zuständig ist (vgl. auch Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹¹ [RVOG]). Für die Änderung des Protokolls ist eine solche Delegation an den Bundesrat nicht ersichtlich, sodass die Bundesversammlung die Änderung genehmigen muss.

¹⁰ Abl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17.

¹¹ SR 172.010

7.2 Fakultatives Referendum

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. In Anlehnung an Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹² gilt eine Bestimmung dann als rechtsetzend, wenn sie in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegt, Rechte verleiht oder Zuständigkeiten festlegt. Als wichtig gelten schliesslich Bestimmungen, die im innerstaatlichen Recht auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

Das revidierte Protokoll enthält Bestimmungen, die eine weitere Verringerung der Schwermetall-Emissionen vorsehen. Diese Bestimmungen sind als wichtig rechtsetzend im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu qualifizieren, da durch Emissionsbeschränkungen stets auch Private in die Pflicht genommen werden (vgl. Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV). Daraus folgt, dass der Genehmigungsbeschluss für die Änderungen des Schwermetall-Protokolls dem fakultativen Staatsvertragsreferendum untersteht.

¹² SR 171.10