



17.064

Botschaft

zur Genehmigung der Beschlüsse 2009/1 und 2009/2 vom 18. Dezember 2009 zur Änderung des Protokolls von 1998 zum Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, betreffend persistente organische Schadstoffe

vom 18. Oktober 2017

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
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 Beschlüsse 2009/1 und 2009/2 vom 18. Dezember 2009 zur Änderung des Protokolls von 1998 zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, betreffend persistente organische Schadstoffe.

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

18. Oktober 2017

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Das Protokoll von 1998 zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, betreffend persistente organische Schadstoffe wurde 2009 an den Stand der Wissenschaft und der Technik angepasst. Die Schweiz verpflichtet sich mit dem geänderten Protokoll, ihre Emissionen von persistenten organischen Schadstoffen weiter zu begrenzen und 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 persistente organische Schadstoffe in Aarhus (Dänemark) verabschiedet. Das Protokoll wurde von 26 Parteien ratifiziert, darunter am 14. November 2000 auch von der Schweiz. Es ist am 23. Oktober 2003 für die Schweiz in Kraft getreten.

Ziel des Protokolls ist die Verhinderung bzw. Verringerung der Emissionen bestimmter persistenter organischer Schadstoffe. Diese sind hochgiftig und reichern sich wegen ihrer schweren Abbaubarkeit in der Nahrungskette an. Sie werden weiträumig verfrachtet und stellen eine globale Bedrohung für den Menschen und die Umwelt dar.

Inhalt der Vorlage

Die Emissionen von persistenten organischen Schadstoffen sind in der Schweiz und in den Nachbarländern seit 1990 erheblich zurückgegangen. Wegen ihrer Schädlichkeit müssen diese Stoffe jedoch gemäss dem Vorsorgeprinzip so weit als möglich begrenzt werden, um die Risiken für den Menschen und die Umwelt zu verringern. Die Anforderungen des Protokolls über persistente organische Schadstoffe wurden deshalb an den Stand der Wissenschaft und der Technik angepasst, indem u. a. sieben Substanzen bzw. Substanzgruppen neu ins Protokoll aufgenommen wurden. Die Änderungen des Protokolls wurden am 18. Dezember 2009 von den Protokollparteien – darunter auch von der Schweiz – verabschiedet.

Das geänderte Protokoll verpflichtet die Vertragsparteien, ihre Emissionen von persistenten organischen Schadstoffen weiter zu begrenzen und zu verringern. Die Schweiz kommt den daraus entstehenden Verpflichtungen bereits heute nach.

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 persistente organische Schadstoffe in Aarhus (Dänemark) verabschiedet. Das Protokoll wurde von 26 Parteien ratifiziert, darunter am 14. November 2000 auch von der Schweiz². Es ist am 23. Oktober 2003 für die Schweiz in Kraft getreten.

Ziel des Protokolls ist die Begrenzung, Verringerung oder Verhinderung der Emission und unbeabsichtigten Freisetzung bestimmter persistenter organischer Schadstoffe (englisch: persistent organic pollutants, POP). POP sind besonders schädliche chemische Substanzen, die nicht nur sehr giftig, sondern auch schwer abbaubar sind. Sie können über Generationen in der Umwelt verbleiben und sich dort sowie in der Nahrungskette anreichern. Sie werden weiträumig verfrachtet und stellen eine globale Bedrohung für den Menschen und die Umwelt dar. Zu den bekannten schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit gehören hormonelle Störungen, Fruchtbarkeits- und Reproduktionsstörungen, Funktionsstörungen des Immunsystems sowie mutagene oder krebserregende Auswirkungen.

Das Protokoll verpflichtet die Vertragsparteien zur Einstellung der Herstellung und Verwendung bzw. Beschränkung der Anwendung gewisser Pestizide (z. B. DDT³) und Industriechemikalien (z. B. PCB⁴). Ausserdem müssen die jährlichen Gesamtemissionen gewisser POP, die unbeabsichtigt bei der Abfallverbrennung oder bei Industrieprozessen entstehen (z. B. Dioxine), reduziert werden. In diesem Zusammenhang müssen die Vertragsparteien sicherstellen, dass die betroffenen Anlagen die besten verfügbaren Techniken (BVT) anwenden und vorgegebene Emissions-

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

² Protokoll vom 24. Juni 1998 zum Übereinkommen vom 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, betreffend persistente organische Stoffe (SR **0.814.325**).

³ DDT = Dichlordiphenyltrichlorethan

⁴ PCB = polychlorierte Biphenyle

grenzwerte einhalten. Ausserdem müssen POP, sobald sie zu Abfällen werden, auf umweltgerechte Weise befördert und entsorgt werden.

Die Verpflichtungen des Protokolls wurden vollumfänglich in Schweizer Recht umgesetzt, insbesondere in der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005⁵ (ChemRRV), der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985⁶ (LRV) und der Verordnung vom 14. Januar 1998⁷ über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte (VREG).

Die POP-Emissionen sind in der Schweiz und in den Nachbarländern seither erheblich zurückgegangen. Es gilt jedoch weiterhin das Vorsorgeprinzip. Es ist deshalb unerlässlich, dass die Emissionen persistenter organischer Schadstoffe so weit als möglich reduziert werden, um die Risiken durch Einnahme über die Nahrung und durch Einatmen von belasteter Umgebungsluft zu verringern. Gemäss Artikel 10 Absatz 3 des Protokolls von 1998 haben die Vertragsparteien deshalb überprüft, ob die im Protokoll festgelegten Verpflichtungen ausreichend und wirksam sind. Die Vertragsparteien einigten sich im Jahr 2007 insbesondere auf der Grundlage von Vorschlägen der Europäischen Union darauf, Verhandlungen für eine Überarbeitung des Protokolls zu eröffnen.

1.2 Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen

Die Überarbeitung des Protokolls von 1998 diente dazu, die Liste der unter das Protokoll fallenden POP zu aktualisieren, die Anpassung des Protokolls an künftige technische Entwicklungen zu erleichtern und den Beitritt weiterer Vertragsparteien zum Protokoll zu vereinfachen. Als Ergebnis der Verhandlungen verabschiedeten die auf der 27. Tagung des Exekutivorgans des Übereinkommens anwesenden Vertragsparteien am 18. Dezember 2009 einvernehmlich die Beschlüsse 2009/1, 2009/2 und 2009/3 zur Änderung des Wortlauts und der Anhänge des Protokolls sowie den Beschluss 2009/4 zur Aktualisierung der Leitlinien für BVT.

Der Beschluss 2009/3, mit dem Anhang V des Protokolls (BVT zur Begrenzung der Emissionen von POP aus den in Anhang VIII des Protokolls aufgeführten Quellenkategorien) geändert und Anhang VII (Empfohlene Massnahmen zur Verringerung der Emissionen von POP aus beweglichen Quellen) gestrichen wird, bedarf keiner Ratifizierung durch die Vertragsparteien. Der Beschluss 2009/4 beinhaltet die Annahme eines orientierenden Leitfadens für BVT zur Begrenzung der Emissionen persistenter organischer Schadstoffe und bedarf ebenfalls keiner Ratifizierung durch die Vertragsparteien. Gemäss Artikel 14 Absatz 3 des Protokolls müssen jedoch die Beschlüsse 2009/1 und 2009/2, mit denen der Wortlaut des Protokolls und seiner Anhänge I, II, III, IV, VI und VIII geändert wird, von den Vertragsparteien ratifiziert werden.

⁵ SR 814.81

⁶ SR 814.318.142.1

⁷ SR 814.620

1.3 Überblick über den Inhalt der Änderungen des Protokolls

Die wesentlichen Protokolländerungen betreffen folgende Schwerpunkte:

1. Aufnahme weiterer Industriechemikalien (u. a. Flammenschutzmittel, Imprägnierungsmittel) bzw. Pestizide aufgrund von Kriterien für die Abbaubarkeit, die Bioakkumulation, den weiträumigen Transport und die Toxizität;
2. Aktualisierung der bestehenden Herstellungs- und Verwendungsverbote bzw. Einschränkungen sowie der Emissionsgrenzwerte;
3. Erhöhte Flexibilität für die dem geänderten Protokoll neu beitretenden Vertragsparteien aus Osteuropa, Zentralasien und dem Kaukasus, insbesondere betreffend die Fristen für die Anwendung der Emissionsgrenzwerte und der BVT.

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 POP-Protokolls ist deshalb aus 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 der Chemikalien, namentlich mit dem Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983⁸ sowie der LRV, der ChemRRV und der VREG. Die Ratifikation des revidierten Protokolls durch die Schweiz ist ein wichtiger Schritt im Hinblick auf dessen Inkraftsetzung, wofür Ratifikationen von zwei Drittel der Protokollparteien erforderlich sind.

1.5 Vernehmlassung

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

Im Rahmen dieser Revisionen wurden damals altrechtliche Anhörungen⁹ durchgeführt, die den Zweck des Vernehmlassungsverfahrens gemäss Artikel 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹⁰ (VIG) erfüllt haben. Da keine neuen

⁸ SR 814.01

⁹ Anhörung zur Änderung der LRV vom 26. Sept. 2014 bis zum 19. Dez. 2014
Anhörung zur Änderung der ChemRRV vom 26. Sept. 2014 bis zum 15. Dez. 2014

¹⁰ SR 172.061

Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bereits bekannt sind, konnte vorliegend gestützt auf Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b VIG auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet werden.

1.6 Sprachfassungen der Protokolländerung

Die Sprachen¹¹ der Protokolländerung sind Englisch, Französisch und Russisch.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des mit den Beschlüssen geänderten Protokolls

Art. 1: Diese Änderung ermöglicht es neu beitretenden Vertragsparteien, die Anwendung der Vorschriften für Neuanlagen flexibel einzuführen.

Art. 3: Die Änderungen in Absatz 5 beinhalten redaktionelle Anpassungen, bedingt durch die Ausgliederung der Beschreibungen des Standes der Technik für die betroffenen industriellen Anlagekategorien aus Anhang V und deren Veröffentlichung in einem separaten Leitfaden.

Art. 13: Die Änderung beinhaltet eine redaktionelle Anpassung infolge der Streichung von Anhang VII.

Art. 14 und 16: Diese Änderungen betreffen die Option der automatischen Inkraftsetzung von allfälligen zukünftigen Änderungen der Anhänge I bis IV, VI und VIII für diejenigen Parteien des Protokolls, die dieses Verfahren angenommen haben. In Anbetracht der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten beantragt der Bundesrat dem Parlament, dass es ihn ermächtigt, in der Ratifikationsurkunde zum geänderten Protokoll die in Artikel 16 gegebene Möglichkeit wahrzunehmen, eine Erklärung abzugeben, dass die Schweiz zukünftige Änderungen wie bis anhin über das ordentliche Ratifikationsverfahren genehmigen wird.

Anhang I: Diese Änderungen stehen im Einklang mit der ChemRRV bzw. VREG. Sie beinhalten die Aktualisierung der Durchführungsbestimmungen betreffend Einstellung der Herstellung und Verwendung von DDT, Heptachlor, Hexachlorbenzol und PCB sowie die Aufnahme von Bestimmungen für die folgenden neuen Stoffe bzw. Stoffgruppen: Hexachlorbutadien, Tetra-, Penta-, Hexa- und Heptabromdiphenylether, Pentachlorbenzol, Perfluoroctansulfonat (PFOS), polychlorierte Naphthaline und kurzkettig chlorierte Paraffine¹² (SCCP).

Anhang II: Diese Änderungen stehen im Einklang mit der ChemRRV bzw. VREG. Sie beinhalten die Aktualisierung der Verwendungsbeschränkungen für DDT, Hexachloreyclohexan (HCH), PCB, PFOS und SCCP in Abstimmung mit den Änderungen von Anhang I.

¹¹ Décision 2009/1: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.555.2010-Fm.pdf>
 Décision 2009/2: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.556.2010-Fm.pdf>

¹² In der ChemRRV mit dem Synonym «Alkane C10–C13, Chlor» bezeichnet.

Anhang III: Die Änderung von Absatz 1 ermöglicht es den dem geänderten Protokoll neu beitretenden Vertragsparteien aus Osteuropa, Zentralasien und dem Kaukasus, insbesondere die Fristen für die Anwendung der Emissionsgrenzwerte und der BVT sowie das Bezugsjahr flexibler festzulegen; diese Änderung ist für die Schweiz nicht relevant. Die Änderung von Absatz 3 betrifft die Aufnahme von PCB in die Liste der Stoffe, bei denen die jährlichen Emissionen unter dem Stand des Bezugsjahres bleiben müssen und zu melden sind.

Anhang IV: Diese Änderung beinhaltet die Aktualisierung der Emissionsgrenzwerte für Dioxine/Furane (PCDD/F) aus bestimmten Abfallverbrennungsanlagen sowie die Festsetzung neuer Emissionsgrenzwerte für PCDD/F aus der Stahlindustrie; diese Änderungen stehen im Einklang mit der LRV.

Anhang VI: Diese Änderungen ermöglichen es neu beitretenden Vertragsparteien aus Osteuropa, Zentralasien und dem Kaukasus, insbesondere die Fristen für die Anwendung der Emissionsgrenzwerte und der BVT flexibler festzulegen.

Anhang VIII: Die Änderung von Absatz 1 ist bedingt durch die Ausgliederung der Beschreibungen des Standes der Technik für die betroffenen industriellen Anlagekategorien aus Anhang V und deren Veröffentlichung in einem separaten Leitfaden. Die Änderung von Absatz 2 betreffend Abfallverbrennungsanlagen ist in Übereinstimmung mit der LRV. Die Ergänzung von zwei neuen industriellen Kategorien in der Tabelle unter Absatz 3 steht im Einklang mit der ChemRRV.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Die Umsetzung des revidierten Protokolls bewirkt weder beim Bund noch bei den Kantonen zusätzliche personelle oder finanzielle Verpflichtungen. Die bestehenden Verpflichtungen bezüglich der jährlichen Berichterstattung über die Emissionen und die Immissionen (Konzentrationen in der Luft und Depositionen auf den Boden und in die Gewässer) von persistenten organischen Schadstoffen werden im bisherigen Rahmen weitergeführt. Der entsprechende Aufwand von rund 200 000 Franken pro Jahr wird weiterhin aus dem ordentlichen Budget des UVEK (BAFU) bestritten (Rubriken «Vollzug und Beratung saubere Luft» und «Vollzug UNECE Agreements»).

3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Wie oben im Einzelnen dargelegt wurde, stimmen die Anforderungen und insbesondere die Emissionsbegrenzungen des geänderten POP-Protokolls mit den entsprechenden Schweizer Vorschriften überein, insbesondere mit der LRV, der ChemRRV und der VREG. Das geänderte POP-Protokoll hat somit keine zusätzlichen Auswirkungen auf die Wirtschaft.

3.3 Auswirkungen auf die Umwelt

Das revidierte Protokoll wird eine weitere Verringerung der Luftbelastung durch die grenzüberschreitende Verfrachtung von persistenten organischen Schadstoffen bewirken. Es hat somit eine positive Wirkung auf die Gesundheit der Bevölkerung und die Umwelt.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹³ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016¹⁴ über die Legislaturplanung 2015–2019 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 Annahme der Protokolländerungen steht in Übereinstimmung mit dem Konzept vom 11. September 2009¹⁵ betreffend lufthygienische Massnahmen des Bundes. Darin hatte der Bundesrat bekräftigt, dass er sich weiterhin auf internationaler Ebene für griffige Luftreinhalte-massnahmen einsetzen wird.

5 Verhältnis zu anderen internationalen Übereinkommen

Das geänderte Protokoll steht im Einklang mit dem Stockholmer Übereinkommen vom 22. Mai 2001¹⁶ über persistente organische Schadstoffe (POP-Konvention). Darüber hinaus enthält es Bestimmungen betreffend die krebserzeugenden polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffe (PAK), und Emissionsgrenzwerte für Dioxine/Furane (PCDD/F). Das geänderte Protokoll steht auch im Einklang mit dem Basler Übereinkommen vom 22. März 1989¹⁷ über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung. Es besteht kein Konflikt mit anderen internationalen Übereinkommen.

¹³ BBl 2016 1105

¹⁴ BBl 2016 5183

¹⁵ BBl 2009 6585

¹⁶ SR 0.814.03

¹⁷ SR 0.814.05

6 Verhältnis zum europäischen Recht

Die EU sowie alle 28 EU-Mitgliedsstaaten sind Vertragspartei des UNECE-Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung. Die EU und die Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten sind ebenfalls Partei des POP-Protokolls. Die Bestimmungen der Änderungen des POP-Protokolls werden durch die EU-Rechtsvorschriften vollständig umgesetzt, insbesondere durch die Kommissionsverordnungen (EU) Nr. 756/2010¹⁸, Nr. 757/2010¹⁹ und Nr. 519/2012²⁰, sowie durch die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen²¹.

Die EU hat am 24. Juni 2016 die Annahme der Änderungen des POP-Protokolls gemäss den Beschlüssen 2009/1 und 2009/2 bei den Vereinten Nationen notifiziert. Die Mitgliedsstaaten der EU müssen die Protokolländerungen auf nationaler Ebene ebenfalls annehmen.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Verfassungsrechtliche Grundlage des Bundesbeschlusses betreffend die Genehmigung der Beschlüsse 2009/1 und 2009/2 vom 18. Dezember 2009 zur Änderung des Protokolls von 1998 ist Artikel 54 Absatz 1 BV, nach dem 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 1997²²). Für Änderungen des Protokolls ist eine solche Delegation an den Bundesrat nicht vorgesehen, sodass die Bundesversammlung die Änderung genehmigen muss.

7.2 Fakultatives Referendum

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 Bundesverfassung²³ (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 2002²⁴ gilt eine Bestimmung dann als rechtsetzend, wenn sie in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegt,

¹⁸ Abl. L 223 vom 25.8.2010, S. 20

¹⁹ Abl. L 223 vom 25.8.2010, S. 29

²⁰ Abl. L 159 vom 20.6.2012, S. 1

²¹ Abl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17

²² SR 172.010

²³ SR 101

²⁴ SR 171.10

Rechte verleiht oder Zuständigkeiten festlegt. Als wichtig gelten schliesslich Bestimmungen, die im innerstaatlichen Recht auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 der BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen. Das revidierte Protokoll enthält Bestimmungen, die Beschränkungen bei der Herstellung und Verwendung von POP sowie eine weitere Verringerung der POP-Emissionen vorsehen. Diese sind als wichtige rechtsetzende Bestimmungen 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 Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderungen des Protokolls dem fakultativen Staatsvertragsreferendum untersteht.