

Vorblatt

Problem:

Die Bekämpfung der weiträumigen grenzüberschreitenden Luftverunreinigung kann nicht auf innerstaatliche Maßnahmen beschränkt werden, vielmehr ist ein international koordiniertes Vorgehen erforderlich.

Österreich hat die nationalen Emissionen von persistenten organischen Schadstoffen seit Mitte der 80er Jahre deutlich reduziert. Trotzdem werden nach wie vor Belastungen auch mit jenen POPs (Persistent Organic Pollutants) festgestellt, deren Verwendung in Österreich bereits verboten oder stark eingeschränkt wurde. Die Ursachen liegen zum Teil in der besonderen Persistenz und Akkumulation dieser Schadstoffe, zum Teil im weiträumigen Luftschadstofftransport aus Ländern, die diese Substanzen immer noch verwenden.

Neben der Betrachtung des Problems aus der Sicht Österreichs ist die Verschmutzung mit POPs insbesondere auch global zu sehen. Auf Grund der spezifischen physikalischen und chemischen Eigenschaften der POPs und den speziellen meteorologischen und biosphärischen Bedingungen der Arktis und der Antarktis (Kondensation in einer Kältefalle) werden POPs in erstaunlich hohen Konzentrationen vor allem in den Endgliedern der Nahrungskette (Robben, Wale, Fische, Seevögel) gefunden. Diese Substanzen sind durchwegs hoch toxisch und verursachen eine Reihe von negativen Effekten in den betroffenen Lebewesen.

Ziel:

Österreich hat im Juni 1998 das POPs-Protokoll der Konvention über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverunreinigungen zusammen mit dem Schwermetall-Protokoll in Aarhus (Dänemark) unterzeichnet. Da Österreich allen Arbeiten zur Implementierung der gegenständlichen ECE-Konvention im Allgemeinen und der Reduktion der Emissionen von persistenten organischen Verbindungen im Besonderen größte Bedeutung beimisst, wäre das Protokoll durch die Republik Österreich zu ratifizieren.

Alternativen:

Keine.

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Von Seiten der Kommission ist geplant, einen Vorschlag für einen Ratsbeschluss zur Ratifikation des Protokolls durch die Europäische Gemeinschaft vorzulegen. Dies wird jedoch voraussichtlich frühestens im Jahr 2003 erfolgen, da zuvor gemeinschaftsrechtliche Regelungen bezüglich eines Herstellungsverbotes von POPs geschaffen werden müssen. Dies stellt jedoch für Mitgliedstaaten, die über ein solches Instrumentarium verfügen, kein Problem dar. Bisher haben fünf Mitgliedstaaten das Protokoll ratifiziert (Schweden, Niederlande, Luxemburg, Deutschland, Dänemark).

Finanzielle Auswirkungen:

Der Handlungsbedarf in Österreich beschränkt sich auf die im Protokoll vorgeschriebene Erstellung von Emissionsbilanzen (Artikel 3 Abs. 8) und die Berichtspflichten nach Artikel 9. Die Erstellung der Emissionsbilanzen wird ohnehin laufend durchgeführt und die Berichtspflichten werden seit vielen Jahren erfüllt. Aus diesem Handlungsbedarf ergeben sich also keine zusätzlichen Kosten.

Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich:

Es sind keine nachteiligen Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich zu erwarten, vielmehr beinhaltet das Ziel des Übereinkommens (Umwelt- und Gesundheitsschutz) die Förderung der Umstellung auf Alternativen.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 1 zweiter Satz.

Erfüllungsvorbehalt gemäß Art. 50 Abs. 2 B-VG.

Sonderkundmachung gemäß Art. 49 Abs. 2 B-VG.

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Das Protokoll hat gesetzändernden und Gesetzesergänzenden Charakter und bedarf der Genehmigung durch den Nationalrat gemäß Artikel 50 Abs. 1 B-VG. Es hat nicht politischen Charakter und enthält keine verfassungsändernden oder verfassungsergänzenden Bestimmungen. Es bedarf der Zustimmung des Bundesrates nach Art. 50 Abs. 1 letzter Satz, da es Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regelt. Die Bestimmungen sind der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Bereich größtenteils nicht zugänglich, sodass eine Beschlussfassung des Nationalrates gemäß Art. 50 Abs. 2 B-VG erforderlich ist. Die große Übereinstimmung des Protokolls mit dem Stockholmer Übereinkommen über POPs wird in Implementierung und Durchführung berücksichtigt werden.

Die Republik Österreich hat das im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UN/ECE) erarbeiteten „Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung“, BGBl. Nr. 158/1983, ratifiziert, das für Österreich am 16. März 1983 in Kraft getreten ist.

Im Rahmen dieses Übereinkommens wurden bisher die folgenden Protokolle ausgearbeitet und auch von Österreich ratifiziert:

1. Protokoll betreffend die Verringerung der Schwefelemissionen oder ihres grenzüberschreitenden Flusses (BGBl. Nr. 525/1987);
2. Protokoll betreffend die langfristige Finanzierung des Programms über die Zusammenarbeit bei der Messung und Bewertung der weiträumigen Übertragung von luftverunreinigenden Stoffen in Europa (European Monitoring and Evaluation Program – EMEP, BGBl. Nr. 41/1988);
3. Protokoll betreffend die Kontrolle von Stickstoffoxidemissionen oder ihres grenzüberschreitenden Flusses (BGBl. Nr. 273/1991);
4. Protokoll betreffend die Bekämpfung von Emissionen von flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) oder ihres grenzüberschreitenden Flusses (BGBl. III Nr. 164/1997);
5. Protokoll betreffend die weitere Verringerung von Schwefelemissionen (BGBl. III Nr. 60/1999).

Das nunmehr vorliegende „Protokoll betreffend persistente organische Verbindungen“ wurde am 24. Juni 1998 gemeinsam mit dem „Protokoll betreffend Schwermetalle“ von Österreich (Beschlussprotokoll Nr. 61/21 des 61. Ministerrates vom 23. Juni 1998) und weiteren 35 Staaten unterzeichnet und zwischenzeitlich von neun Staaten ratifiziert. Für das In-Kraft-Treten ist die Ratifikation durch 16 Staaten erforderlich.

Das Protokoll verpflichtet die Vertragsstaaten unter anderem zu Folgendem:

- Eliminierung von Produktion und Verwendung folgender Substanzen/Substanzklassen (Anhang I):
 - Aldrin
 - Chlordan
 - Chlordecon
 - DDT
 - Dieldrin
 - Endrin
 - Heptachlor
 - Hexabromobiphenyl
 - Hexachlorbenzol (HCB)
 - Mirex
 - Polychlorierte Biphenyle (PCB)
 - Toxaphen
- Die Substanzen des Anhangs I müssen auf eine umweltverträgliche Art entsorgt werden. Hierbei ist insbesondere die Basel-Konvention zu berücksichtigen.
- Beschränkte Verwendung folgender Substanzen/Substanzgruppen (Anhang II):
 - DDT (diese Substanz darf nur mehr zum Schutz vor Krankheiten wie Malaria oder Enzephalitis oder als chemisches Zwischenprodukt verwendet werden),
 - Lindan (g-HCH, Verwendungsbeschränkung auf wenige Punkte, zB Saatgutbehandlung),
 - Polychlorierte Biphenyle (PCB, die weitere Verwendung ist beschränkt auf Kondensatoren/Transformatoren, wobei alle Dekontaminationen bis 2020 durchgeführt worden sein müssen; große Probleme in Russland).
- Jede Partei stabilisiert oder reduziert die Emissionen folgender Substanzen (Anhang III):
 - PAK (Polzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe),
 - Dioxine/Furane,
 - Hexachlorbenzol.

Referenzjahr ist ein beliebiges Jahr zwischen 1985 und 1995. Für Österreich ist das Jahr 1987 ziel führend, da damit die österreichischen Erfolge entsprechend dargestellt werden können.

- Verbindliche Grenzwerte für neue Müllverbrennungsanlagen von Haus-, Sonder- und Krankenhausmüll (Anhang IV).
- Anwendung der besten verfügbaren Technik für verschiedene andere Anlagenkategorien (siehe Anhang V), wobei für Neuanlagen ein Zeithorizont von zwei Jahren und für Altanlagen von acht Jahren vorgesehen sind (der Zeitraum für Altanlagen wurde durch das Einfügen einer Amortisationsklausel deutlich aufgeweicht).
- Maßnahmen zur Kontrolle der Emissionen aus mobilen Quellen, wobei Anhang VII zu berücksichtigen ist.
- Bezüglich der Stoffe in Anhang III sind Emissionsinventuren durchzuführen. Weiters sind Informationen über Produktion und Verkauf der Substanzen in Anhang I und II zu sammeln.

Die EU-Rechtskonformität ist gegeben. Die Konvention wird in das kommende EU-Regelungssystem betreffend Stoffe, die zu großer Besorgnis Anlass geben, einfließen. Der genaue Umfang der von der Europäischen Gemeinschaft wahrgenommenen Zuständigkeit wird sich im Detail erst nach Erarbeitung der Rechtstexte betreffend Stoffe, die besondere Besorgnis auslösen, im Rahmen der Neuen Europäischen Chemiepolitik ergeben.

Die spezielle Transformation ist bereits größtenteils vorweggenommen und wird primär durch eine Durchführungsverordnung gemäß § 17 Chemikaliengesetz 1996 (BGBl 1997/53) erfolgen (Herstellungsverbot der Substanzen des Anhang I). Abfallrechtliche Aspekte werden durch das Abfallwirtschaftsgesetz (AWG 2002) abgedeckt werden. Die verpflichtenden Emissionsgrenzwerte für Dioxine/Furane für Verbrennungsanlagen für feste Siedlungsabfälle und gefährliche Abfälle sind in Österreich mit $0,1 \text{ ng/m}^3$ festgelegt und damit zum Teil strenger als die im Protokoll vorgegebenen. Mit der nationalen Umsetzung der Richtlinie 2000/76/EG über die Verbrennung von Abfällen ist auch der Dioxin-Grenzwert für feste medizinische Abfälle transformiert.

Die umweltpolitische Relevanz, die das vorliegende Protokoll für Österreich hat, liegt nicht in einer nationalen Selbstbindung, sondern darin, dass die Staaten der UN/ECE die betreffenden Substanzen beschränken/verbieten, soweit dies noch nicht der Fall ist. Die Verwendung/Emission dieser Substanzen ist jedoch nicht nur ein europäisches, sondern auch ein globales Problem. Aus diesem Grund war es auch von großer Wichtigkeit, den Vereinigten Staaten und Kanada die Möglichkeit der Unterzeichnung und Ratifikation zu geben.

Mittlerweile wurde im Rahmen der UNEP das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe fertig gestellt und von Österreich auch unterzeichnet. Dieses UNEP-Übereinkommen unterscheidet sich vom gegenständlichen ECE-Protokoll insbesondere durch die globale Betrachtungsweise und durch die Berücksichtigung aller Umweltmedien. Das Protokoll beschränkt sich auf die Verbreitung von POPs über die Luft, geht in diesem Bereich allerdings auch in einigen Punkten über das Übereinkommen hinaus. Eine wichtige Stellung nehmen auch die umfangreichen technischen Anhänge des Protokolls ein, die für die Reduktion der Schadstoffe aus Anhang III Richtlinien darstellen.

Das Protokoll ist somit ein wichtiger Schritt auf multilateraler Ebene zur Verbesserung der Umweltsituation in Bezug auf die Belastung mit persistenten organischen Schadstoffen.

Das Protokoll sieht zur Beilegung von Streitigkeiten entweder ein Schiedsverfahren, das von der Vertragsparteienkonferenz näher determiniert werden muss, oder die Vorlage der Streitigkeit an den Internationalen Gerichtshof vor. Die Erklärung, welche oder ob beide der beiden Möglichkeiten gewählt werden, ist anlässlich der Ratifikation abzugeben. Ebenso ist die Erklärung gemäß Artikel 3 des Protokolls anlässlich der Ratifikation abzugeben. Als Referenzjahr wurde das Jahr 1987 gewählt.

Das Protokoll ist in englischer, französischer und russischer Sprache authentisch und in demselben Umfang Gegenstand der Beschlussfassung des Nationalrates sowie des Bundesrates. Aus verwaltungsökonomischen Gründen wird jedoch nur die englische Sprachfassung samt Übersetzung ins Deutsche im BGBl. publiziert werden. Die übrigen fremdsprachigen Sprachfassungen werden im BMLFUW aufgelegt werden.

Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Artikel 1 enthält die Begriffsbestimmungen.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 stellt das grundlegende Ziel des Protokolls dar: die Begrenzung, Verringerung oder völlige Verhinderung der Emissionen der in den Anhängen I bis III angeführten POPs.

Zu Artikel 3:

In Artikel 3 sind die grundlegenden Verpflichtungen der Vertragsparteien des vorliegenden Protokolls enthalten:

Absatz 1 regelt die Einstellung der Herstellung und der Verwendung der Substanzen in Anhang I. Verbleibende Bestände dieser Stoffe sind – unter Berücksichtigung des Basler Übereinkommens (BGBl. Nr. 709/1994) über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung – auf umweltgerechte Weise zu vernichten oder zu entsorgen.

Die in Anhang II angeführten beschränkten Verwendungsmöglichkeiten für DDT, HCH und PCB stellen Ausnahmen in Bezug auf die allgemeine Einstellung von Herstellung und Verwendung gemäß Anhang I für einige Staaten im Übergang zur Marktwirtschaft dar und wurden nur für einen beschränkten Zeitraum gewährt. Das langfristige Ziel einer völligen Einstellung von Herstellung und Verwendung gilt jedoch auch in diesen Fällen.

Nach Absatz 3 ist jede Vertragspartei verpflichtet, geeignete Strategien zu entwickeln, um noch in Verwendung befindliche Artikel und Abfälle, die Substanzen der Anhänge I bis III enthalten, zu identifizieren und auf umweltgerechte Weise zu vernichten oder zu entsorgen.

Gemäß Absatz 5 hat jede Vertragspartei die jährlichen Gesamtemissionen der in Anhang III angeführten Stoffe zu verringern. Dazu muss bei der Ratifikation ein Bezugsjahr zwischen 1985 und 1995 angegeben werden. Um die österreichischen Erfolge entsprechend darstellen zu können, wird das Jahr 1987 als zielführend angesehen. Spätestens nach Ablauf der in Anhang VI festgelegten Fristen wendet jede Vertragspartei für größere ortsfeste Quellen die besten verfügbaren Techniken unter Berücksichtigung von Anhang V an. Die einzuhaltenden Emissionsgrenzwerte für ortsfeste Quellen sind in Anhang IV, erreichbare Emissionsgrenzwerte für mobile Quellen in Anhang VII aufgeführt. Jede Vertragspartei kann für jeden der oben erwähnten Punkte entscheiden, welche Strategien sie zur Emissionsminderung anwenden will, solange sie damit erreicht, dass diese zu gleichen Gesamtemissionsminderungen führen wie bei der Anwendung der spezifischen Emissionsgrenzwerte.

Nach Absatz 8 hat jede Vertragspartei im geographischen Anwendungsbereich des EMEP nationale Emissionsinventuren zu erstellen und laufend fortzuführen. Dabei sind die Methoden zu verwenden, die vom Lenkungsorgan des EMEP festgelegt werden.

Zu Artikel 4:

Artikel 4 sieht Ausnahmen von den grundlegenden Verpflichtungen vor. Diese betreffen die Forschung, die Bewältigung eines eventuellen Notfalls, der die Gesundheit der Bevölkerung bedroht sowie eine geringfügige Anwendung, wenn diese als unbedingt notwendig eingeschätzt wird. Allen Vertragsstaaten werden die wesentlichen Informationen über diese Ausnahmen zur Verfügung gestellt.

Zu Artikel 5:

In diesem Artikel werden die Rahmenbedingungen für die Förderung und die Intensivierung des Austausches von Informationen und Technologien, die zur Verringerung der Entstehung und Emission von POPs und zur Entwicklung von Alternativen ausgelegt sind, definiert.

Zu Artikel 6:

Dieser Artikel verpflichtet die Vertragsparteien zur Förderung des öffentlichen Bewusstseins durch Bereitstellung von Informationen.

Zu Artikel 7:

Artikel 7 legt die Rahmenbedingungen für Strategien, Politiken, Programme und Informationen fest, die von jeder Vertragspartei zur Erfüllung der Verpflichtungen dieses Protokolls zu entwickeln sind.

Zu Artikel 8:

Dieser Artikel gibt Rahmenbedingungen auf den Gebieten Forschung, Entwicklung und Überwachung vor. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Substanzen zu richten, bei denen die Wahrscheinlichkeit, in das Protokoll aufgenommen zu werden, am größten ist.

Zu Artikel 9:

Artikel 9 verpflichtet die Vertragsparteien ua. zur Übermittlung von Informationen über getroffene Maßnahmen unter diesem Protokoll sowie über das Niveau der Emissionen von POPs. Das EMEP (Programm über die Zusammenarbeit bei der Messung und Bewertung der weiträumigen Übertragung von luftverunreinigenden Stoffen in Europa) soll dem Exekutivorgan regelmäßig Berechnungen grenzüberschreitender Frachten und Ablagerungen von POPs im geographischen Anwendungsbereich des EMEP zur Verfügung stellen.

Zu Artikel 10:

Gemäß Artikel 10 müssen die Vertragsparteien auf Tagungen des Exekutivorgans die nach Artikel 9 vorgelegten Informationen auf Einhaltung der Verpflichtungen, Fortschritte auf dem Weg zur Erfüllung der Verpflichtungen und Wirksamkeit der festgelegten Verpflichtungen überprüfen.

Zu Artikel 11:

In diesem Artikel wird der vom Exekutivorgan eingesetzte Durchführungsausschuss zur Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen der Vertragsparteien und zur Berichtlegung darüber verpflichtet.

Zu Artikel 12:

In diesem Artikel wird die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Vertragsparteien geregelt. Dazu sind zwei Arten von Verfahren vorgesehen: Die Vorlage an den Internationalen Gerichtshof und ein Schiedsverfahren. Die Vertragsparteien können sich in einer Erklärung an den Depositär einem oder beiden Mitteln der Streitbeilegung unterwerfen. Österreich erklärt anlässlich der Ratifikation, dass beide Verfahren verbindlich gegenüber jeder Partei anerkannt werden, die eine Verpflichtung hinsichtlich eines oder beider dieser Mittel zur Streitbeilegung eingeht (siehe Erklärung im Anhang).

Nach Abs. 2 ist für eine Vertragspartei, die eine Organisation der regionalen Wirtschaftsorganisation ist (wie die Europäische Gemeinschaft), lediglich die Erklärung der Unterwerfung unter ein Schiedsverfahren vorgesehen.

Zu Artikel 13:

In Artikel 13 wird auf die Anhänge Bezug genommen. Die Anhänge V und VII haben lediglich empfehlenden Charakter.

Zu Artikel 14:

Dieser Artikel regelt das bei einer Änderung des Protokolls und seiner Anhänge anzuwendende Verfahren. Jede Änderung setzt insbesondere ein entsprechendes Einvernehmen der Vertragsparteien voraus. Diese Änderungen treten für die Vertragsparteien, die sie angenommen haben, am neunzigsten Tag nach dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem zwei Drittel der Vertragsparteien ihre Annahmearkunden beim Verwahrer hinterlegt haben.

Im Falle des Hinzufügens neuer Stoffe ist nach einem Beschluss des Exekutivorgans vorzugehen, was im Gegensatz zu einer Festlegung im Protokoll zu einer größeren Flexibilität führt, die notwendig ist, damit rasch an die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse angepasst werden kann.

Zu Artikel 15:

In diesem Artikel wird die Unterzeichnung des Protokolls behandelt, wobei durch die Formulierung ermöglicht wird, dass auch die Europäische Gemeinschaft das Protokoll unterzeichnet.

Zu Artikel 16:

Das Protokoll bedarf der Ratifikation, der Genehmigung bzw. der Annahme durch die Unterzeichnerstaaten. Andere Mitgliedstaaten der VN-Wirtschaftskommission für Europa bzw. Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration, die von souveränen Staaten, die Mitglieder der Kommission sind, gebildet werden, können dem Protokoll beitreten, sofern sie Partei des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung sind.

Zu Artikel 17:

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übernimmt die Aufgabe des Depositärs.

Zu Artikel 18:

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten des Protokolls.

Zu Artikel 19:

In diesem Artikel wird geregelt, dass eine Vertragspartei durch schriftliche Erklärung vom Protokoll zurücktreten kann, sofern eine Frist von fünf Jahren nach In-Kraft-Treten des Protokolls für die betreffende Vertragspartei abgelaufen ist.

Zu Artikel 20:

Es wird normiert, dass der englische, französische und russische Wortlaut des vorliegenden Protokolls gleichermaßen verbindlich sind.

Zu Anhang I:

Anhang I listet jene Substanzen auf, die nicht mehr hergestellt und verwendet werden dürfen, wobei bei einigen wenigen spezielle Bedingungen festgelegt wurden.

Zu Anhang II:

Anhang II listet jene Substanzen auf, die nur mehr zu einer eingeschränkten Verwendung zugelassen sind. Diese eingeschränkte Verwendung ist für DDT und HCH spätestens zwei Jahre nach In-Kraft-Treten des Protokolls einer Neubeurteilung zu unterziehen. Für PCB sind entschlossene Anstrengungen zu unternehmen, um die völlige Einstellung der Verwendung und die umweltgerechte Vernichtung oder Dekontamination zu erreichen.

Zu Anhang III:

Anhang III listet jene Substanzen auf, deren Freisetzung nach Artikel 3 kontinuierlich verringert werden soll. Dazu muss bei der Ratifikation ein Bezugsjahr zwischen 1985 und 1995 angegeben werden. Für Österreich wird 1987 als für alle drei Substanzen geeignet beurteilt.

Zu Anhang IV:

Diese Anlage enthält verbindliche Emissionsgrenzwerte von Dioxinen/Furanen für größere ortsfeste Quellen.

Zu Anhang V:

Anhang V stellt technische Leitlinien für die Ermittlung bester verfügbarer Techniken für bestimmte ortsfeste Emissionsquellen dar; er hat empfehlenden Charakter.

Zu Anhang VI:

Anhang VI gibt die verbindlichen Fristen wieder, bis zu denen Emissionsgrenzwerte und beste verfügbare Techniken anzuwenden sind.

Zu Anhang VII:

Dieser Anhang enthält Empfehlungen zur Verringerung der Freisetzung von POPs aus beweglichen Quellen.

Zu Anhang VIII:

Anhang VIII stellt eine Liste von Quellkategorien dar, die als „größere ortsfeste Quellen“ im Sinne dieses Protokolls gelten.

Die Bundesregierung hat beschlossen, dem Nationalrat vorzuschlagen, anlässlich der Genehmigung des Staatsvertrages gemäß Art. 49 Abs. 2 B-VG zu beschließen, dass die französischen und russischen Sprachfassungen dadurch kundzumachen sind, dass sie zur öffentlichen Einsichtnahme beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft aufliegen.

Daran anknüpfend wurde mit Rücksicht auf eine sparsame und zweckmäßige Verwaltung gemäß § 23 Abs. 2 GOG-NR von der Vervielfältigung und Verteilung dieser Sprachfassungen Abstand genommen.

Die gesamte Regierungsvorlage liegt in der Parlamentsdirektion zur Einsicht auf.