

Vorblatt

Problem:

Schwermetalle¹ kommen – auch auf natürlichem Weg – in allen Ökosystemen vor, jedoch in sehr unterschiedlichen Konzentrationen. Pflanzen und Tiere sind auf das Vorkommen einiger dieser Schwermetalle angewiesen, da sie diese als Spurenelemente benötigen (u. a. Eisen, Zink, Kobalt, Mangan). Es gibt aber auch chemische Verbindungen von Schwermetallen, die bereits in sehr geringen Konzentrationen toxisch für Tier und Mensch sind. Schwermetalle sind über natürliche Vorgänge nicht abbaubar und werden durch physikalisch-chemische und biologische Mechanismen (Bioakkumulation) angereichert. Als Folge davon können akute oder chronische gesundheitliche Störungen auftreten. Dazu gehören Vergiftungen, Stoffwechselprobleme, Missbildungen, Wachstumsstörungen oder Störungen des zentralen Nervensystems. Um das Risiko zu hoher Belastungen über die Atemluft und die Nahrung verringern zu können, ist eine möglichst weit gehende Reduktion der Emissionen unerlässlich.

In Ökosystemen ergeben sich insbesondere dadurch Probleme, dass Schwermetalle längerfristig im Boden abgelagert werden und es dadurch zu Überschreitungen von Richtwerten z. B. nach der ÖNORM L 1075 (1990) kommen kann. Grund für diese Überschreitungen sind häufig lokale Einträge, wie Erzabbau oder industrielle Anlagen, aber auch Fernverfrachtungen. Von Blei und besonders von Kadmium werden in den nördlichen Kalkalpen und in Südkärnten hohe Gehalte gefunden, wodurch sich deutliche Hinweise ergeben, dass die Alpen als „Prallhang“ Europas einer überdurchschnittlichen Schadstofffracht ausgesetzt sind.

Neben der Betrachtung des Problems aus österreichischer Sicht ist die Verschmutzung mit Schwermetallen vor allem auch global zu sehen. Sie werden in oder an kleinen Partikeln emittiert und können unter entsprechenden meteorologischen Bedingungen über weite Strecken transportiert werden. Quecksilber stellt hier ein besonderes Problem dar, da es auf Grund seiner physikalischen Eigenschaften (bei Raumtemperatur flüchtig!) zu einem großen Teil als Gas emittiert und entsprechend weit transportiert wird. Die Ablagerung von Quecksilber erfolgt bevorzugt in kalten Gebieten wie in den Polargebieten oder im Hochgebirge. Dort sind insbesondere Tiere betroffen, die Endglieder der Nahrungskette darstellen. Gemessen an der großen Entfernung von relevanten Quellen werden ungewöhnlich hohe Konzentrationen in diesen Tieren festgestellt.

Insbesondere aus den oben erwähnten Gründen werden die Schwermetalle **Blei, Kadmium und Quecksilber** als besonders gefährlich in Sinne des weiträumigen Transports angesehen. Eine Reduktion der Emissionen würde die ökologische und gesundheitliche Belastung durch diese Schwermetalle besonders auf langfristige Sicht deutlich verringern.

Ziel:

Österreich hat im Juni 1998 das Schwermetall-Protokoll des Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UN/ECE²) zusammen mit dem Protokoll betreffend persistente organische Schadstoffe in Aarhus (Dänemark) unterzeichnet. Da Österreich allen Arbeiten zur Implementierung des gegenständlichen ECE-Übereinkommens im Allgemeinen und den durch das vorliegende Protokoll im Bereich der Reduktion der Emissionen von Schwermetallen im Besonderen größte Bedeutung beimisst, wäre die Ratifizierung durch die Republik Österreich vorzusehen.

Alternativen:

Keine.

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 Protokolls (Umwelt- und Gesundheitsschutz) die Förderung der Umstellung auf Alternativen.

¹ Metalle mit einer Dichte von über 4,5 g/cm³

² United Nations/Economic Commission for Europe

Finanzielle Auswirkungen:

Die essentiellen Verpflichtungen des Protokolls sind erfüllt. Es ist daher in diesem Zusammenhang mit keinerlei zusätzlichen Kosten zu rechnen.

Darüber hinaus beschränkt sich der Handlungsbedarf auf die im Protokoll vorgeschriebene Erstellung von Emissionsbilanzen (Artikel 3 Abs. 5) und die Berichtspflichten nach Artikel 7. Die Erstellung der Emissionsbilanzen wird jedoch ohnehin laufend durchgeführt und die Berichtspflichten seit vielen Jahren erfüllt. Aus diesem Handlungsbedarf ergeben sich also auch keine zusätzlichen Kosten.

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Das Protokoll wurde vom Rat am 4. April 2001 im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt (Beschluss 01/379/EG) und in der Folge am 3. Mai 2001 die Genehmigungsurkunde beim GS der VN hinterlegt. Darüber hinaus haben bereits sechs MS das Protokoll ratifiziert (Dänemark, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Schweden).

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 1 letzter Satz B-VG.

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

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

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Das Protokoll zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend Schwermetalle hat gesetzändernden und Gesetzesergänzenden Charakter und bedarf der Genehmigung durch den Nationalrat gemäß Art. 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 B-VG, da es Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regelt. Die Bestimmungen sind der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Bereich großteils nicht zugänglich, sodass eine Erlassung von Gesetzen gemäß Art. 50 Abs. 2 B-VG erforderlich ist.

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)
6. Protokoll betreffend persistente organische Schadstoffe (BGBl. noch nicht verfügbar)

Das nunmehr vorliegende „Protokoll betreffend Schwermetalle“ wurde am 24. Juni 1998 gemeinsam mit dem „Protokoll betreffend persistente organische Schadstoffe“ von Österreich (Pkt. 37 des Beschl. Prot. Nr. 60 vom 18. Juni 1998) und weiteren 35 Staaten unterzeichnet und bisher von 13 Staaten und der Europäischen Gemeinschaft ratifiziert. Für das Inkrafttreten ist die Ratifikation durch 16 Parteien erforderlich.

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 B-VG, da es Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regelt. Die Bestimmungen sind der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Bereich großteils nicht zugänglich, sodass eine Beschlussfassung des Nationalrates gemäß Art. 50 Abs. 2 B-VG erforderlich ist.

Das Protokoll verpflichtet die Vertragsstaaten u.a. zu folgendem:

- Verringerung der jährlichen Emissionen der in Anhang I angeführten Schwermetalle (zurzeit Blei, Cadmium und Quecksilber) in die Atmosphäre. Referenzjahr ist ein beliebiges Jahr zwischen 1985 und 1995, welches bei der Ratifizierung bekannt gegeben werden muss.
- Anwendung der besten verfügbaren Technik für verschiedene Kategorien ortsfester Quellen unter Berücksichtigung von Anhang III, wobei für Neuanlagen ein Zeithorizont von zwei Jahren und für Altanlagen von acht Jahren vorgesehen sind (für Altanlagen können auch andere Strategien zur Emissionsminderung angewendet werden, wenn sie zu äquivalenten Gesamtemissionen führen).

- Verpflichtende Anwendung von Emissionsgrenzwerten für Staub bzw. die Schwermetalle Blei, Kadmium und Quecksilber für elf Kategorien von Anlagen (Anhang V) nach dem oben bereits dargestellten Zeithorizont für Alt- und Neuanlagen.
- Verpflichtende Anwendung von produktspezifischen Maßnahmen in den Bereichen
 - Bleigehalt von Kraftstoffen
 - Quecksilbergehalt von Batterien.
- Empfohlene Maßnahmen zur Verringerung des Schwermetallgehaltes folgender quecksilberhaltiger Produkte oder beschleunigte Einführung von Ersatzprodukten ohne die Schwermetalle des Anhangs I:
 - elektrische Bauteile (Relais, Thermostaten, Druckschalter u. a.)
 - Leuchtstofflampen
 - Batterien
 - Messgeräte (Thermometer, Manometer, Barometer u. a.)
 - Pestizide und Farben
 - Amalgam in der Zahnmedizin.
- Bezüglich der Schwermetalle des Annex I sind regelmäßige Emissionsinventuren durchzuführen.

Es besteht die Möglichkeit zum Hinzufügen weiterer Schwermetalle und schwermetallhaltiger Produkte zu einem späteren Zeitpunkt (Artikel 13).

Österreich hat alle substanziellen Verpflichtungen aus diesem Protokoll erfüllt, wobei lediglich in den beiden folgenden Bereichen Handlungsbedarf gegeben ist:

- Im Bereich der Chloralkali-Industrie ist in Österreich kein Emissionsgrenzwert für Quecksilber vorgeschrieben. Dies wird jedoch als überflüssig betrachtet, da in Österreich nur mehr eine Chloralkali-Anlage in Betrieb ist, diese Anlage Quecksilber nicht mehr einsetzt und auch nicht damit zu rechnen ist, dass eine Anlage, die diese veraltete Technologie verwendet, errichtet wird.
- Im Bereich der Abfallverbrennung sind noch nicht alle Emissionsgrenzwerte in nationalen Rechtsvorschriften festgelegt (Partikelemissionen bei der Verbrennung medizinischer Abfälle; Quecksilberemissionen bei der Verbrennung von Siedlungsabfällen in einem Massenstrombereich von 3 bis 15 t/h). Mit der (verpflichtenden) Umsetzung der Richtlinie 2000/76/EG über die Verbrennung von Abfällen sind jedoch auch die noch ausstehenden Emissionsgrenzwerte in Österreich verbindlich gemacht.

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Artikel 1 enthält die Begriffsbestimmungen

Zu Artikel 2:

Artikel 2 stellt das grundlegende Ziel des Protokolls dar: die Verminderung von Schwermetallemissionen anthropogenen Ursprungs (in erster Linie Blei, Kadmium und Quecksilber), die weiträumig über die Grenzen transportiert werden und schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen oder die Umwelt haben können.

Zu Artikel 3:

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

Nach Absatz 1 sind die jährlichen Gesamtemissionen der in Anhang I angeführten Schwermetalle Blei, Kadmium und Quecksilber zu verringern. Das Bezugsjahr kann von 1985 bis 1995 von der Vertragspartei frei gewählt werden und ist bei der Ratifikation bekannt zu geben. Um die österreichischen Erfolge entsprechend darstellen zu können, wird das Jahr 1985 als zielführend angesehen. Das Protokoll konkre-

siert zwar nicht das Ausmaß der zu erzielenden Emissionsreduktionen (es werden weder Prozentsätze noch Emissionshöchstmengen festgelegt), es werden jedoch Sanierungsmaßnahmen festgelegt, mit denen insbesondere in den osteuropäischen Ländern beachtliche Emissionsreduktionen erreicht werden können.

In Absatz 2 werden für verschiedene Kategorien von Anlagen (angeführt in Anhang II – es handelt sich dabei um Verbrennungsanlagen ab 50 Megawatt Leistung, um eine Reihe von Industrieanlagen aus den Bereichen Metall, Zement, Glas und Elektrolyse sowie um die Abfallverbrennung) folgende konkrete Forderungen gestellt:

- Anwendung der besten verfügbaren Technik unter Berücksichtigung von Anhang III. Für Neuanlagen gilt dabei eine Frist von zwei Jahren, für Altanlagen von acht Jahren.
- Für einige Anlagentypen, die in Anhang V angeführt sind, werden die in diesem Anhang festgelegten Grenzwerte verbindlich gemacht. Auch gelten die Fristen von zwei und acht Jahren für Neubzw. Altanlagen. Weiters kann jede Partei entscheiden, ob sie die Grenzwerte oder andere Strategien anwenden will, solange äquivalente Gesamtemissionsminderungen erreicht werden.

Gemäß Absatz 3 hat jede Vertragspartei die in Anhang VI festgelegten Produktkontrollmaßnahmen anzuwenden. Es handelt sich dabei um die Begrenzung des Bleigehalts von Treibstoffen und des Quecksilbergehalts von Batterien.

Nach Absatz 4 erwägen die Vertragsparteien die Anwendung von zusätzlichen Produktmanagementmaßnahmen, wie sie im Anhang VII angeführt sind.

Nach Absatz 5 hat jede Vertragspartei im geographischen Anwendungsbereich des EMEP (Programm über die Zusammenarbeit bei der Messung und Bewertung der weiträumigen Übertragung von luftverunreinigenden Stoffen in Europa) nationale Emissionsinventuren zu erstellen und laufend fortzuführen. Dabei sind die Methoden zu verwenden, die vom Lenkungsorgan des EMEP festgelegt werden.

Absatz 7 gibt Vertragsparteien, deren Gesamtfläche 6.000.000 km² übersteigt (also Kanada, den Vereinigten Staaten und Russland), die Möglichkeit, statt den Verpflichtungen nach Absatz 2 Buchstaben b, c und d den Nachweis zu erbringen, dass die Emissionen der drei Schwermetalle aus den in Anhang 2 angeführten Anlagen innerhalb von acht Jahren nach Inkrafttreten dieses Protokolls um mindestens 50 % gegenüber dem Referenzjahr verringert worden sind.

Zu Artikel 4:

In diesem Artikel werden die Rahmenbedingungen für die Förderung und die Intensivierung des Austausches von Informationen und Technologien, die zur Verringerung der Emissionen von Schwermetallen und zur Entwicklung von Produktmanagementmaßnahmen ausgelegt sind, definiert.

Zu Artikel 5:

Artikel 5 verpflichtet die Vertragsparteien zur Entwicklung von Strategien, Politiken und Programmen, um den Verpflichtungen des Protokolls nachzukommen.

Zu Artikel 6:

Dieser Artikel gibt Rahmenbedingungen auf den Gebieten Forschung, Entwicklung und Überwachung vor.

Zu Artikel 7:

Artikel 7 verpflichtet die Vertragsparteien u.a. zur Übermittlung von Informationen über getroffene Maßnahmen unter diesem Protokoll sowie über das Niveau der Emissionen von Schwermetallen. Das EMEP soll dem Exekutivorgan regelmäßig Berechnungen grenzüberschreitender Frachten und Ablagerungen von Schwermetallen im geographischen Anwendungsbereich des EMEP zur Verfügung stellen.

Zu Artikel 9:

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

Zu Artikel 10:

Gemäß Artikel 10 müssen die Vertragsparteien auf Tagungen des Exekutivorgans den nach Artikel 9 vorgelegten Bericht und die von den Vertragsparteien, dem EMEP und anderen Organen 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 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 12:

In Artikel 12 wird auf die Anhänge Bezug genommen. Die Anhänge III und VII haben lediglich empfehlenden Charakter.

Zu Artikel 13:

Dieser Artikel regelt das bei einer Änderung des Protokolls 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 Annahmeerkunden beim Verwahrer hinterlegt haben. Weiters legt das Exekutivorgan fest, wie vorgegangen werden muss, um weitere Schwermetalle oder Produkte zu diesem Protokoll hinzuzufügen.

Zu Artikel 14:

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 15:

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

Zu Artikel 16:

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übernimmt die Aufgabe des Depositärs.

Zu Artikel 17:

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten des Protokolls.

Zu Artikel 18:

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

Zu Artikel 19:

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

Zu Anhang I:

Anhang I listet jene Schwermetalle auf, auf die sich die Verpflichtungen des Artikel 3 Absatz 1 beziehen. Dazu muss bei der Ratifikation ein Bezugsjahr zwischen 1985 und 1995 angegeben werden. Für Österreich wird 1985 als für alle drei Metalle geeignet beurteilt.

Zu Anhang II:

Anhang II stellt eine Liste von elf Quellkategorien dar, die als „Kategorie großer ortsfester Quellen“ im Sinne dieses Protokolls gelten. Es handelt sich dabei um Feuerungsanlagen mit einer Leistung über 50 MW, Anlagen zur Metallerzeugung und -verarbeitung, Anlagen zur Herstellung von Zement und Glas, Anlagen zur Chloralkalielektrolyse und zur Abfallverbrennung.

Zu Anhang III:

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

Zu Anhang IV:

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

Zu Anhang V:

Diese Anlage enthält verbindliche Emissionsgrenzwerte von Partikel, Blei oder Quecksilber für eine Reihe von angeführten größeren ortsfesten Quellen.

Zu Anhang VI:

In diesem Anhang werden die konkreten Blei- bzw. Quecksilbergehalte festgelegt, die nach Artikel 3 Absatz 3 auf Treibstoffe bzw. Batterien anzuwenden sind.

Zu Anhang VII:

Dieser Anhang enthält Empfehlungen über die Anwendung zusätzlicher Produktmanagementmaßnahmen. Neben recht allgemeinen Überlegungen werden hier konkrete Produkte angeführt (elektrische Bauteile, Messgeräte, Leuchtstofflampen, Amalgam, Pestizide, Farben und Batterien), für die in zumindest einer Vertragspartei ordnungspolitische Maßnahmen getroffen worden sind.

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.