

Denkschrift

zur Annahme der Änderungen des Protokolls von 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend Schwermetalle

I. Allgemeines

Das Protokoll über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend Schwermetalle (Schwermetall-Protokoll) ist ein Protokoll im Rahmen des Übereinkommens von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (Luftreinhaltekonvention) der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE).

Die Luftreinhaltekonvention ist mit ihren stoffspezifischen Protokollen eines der zentralen Vertragswerke zur europäischen und internationalen Luftreinhaltung. Mit den Protokollen wird die weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung bekämpft. Wichtig ist die Gültigkeit und Anwendung über die Europäische Union hinaus in den USA, Kanada und den osteuropäischen, kaukasischen und zentralasiatischen (EECCA-) Staaten. Darüber hinaus ist die Luftreinhaltekonvention Vorbild für ähnliche Vertragswerke in anderen Regionen der Welt. Vertragsstaaten der Luftreinhaltekonvention sind heute 51 Staaten einschließlich der Europäischen Union.

Die Protokolle dienen u.a. der Einschränkung der Gewässer- und Bodenversauerung und des Nährstoffeintrags und der dadurch bedingten Gefährdung der biologischen Vielfalt, der Bekämpfung immissionsbedingter Waldschäden und des Sommersmogs, dem Schutz von Kulturdenkmälern und historischen Gebäuden sowie der verminderten Anreicherung von Schwermetallen und persistenten organischen Verbindungen in Boden, Wasser, Vegetation und Lebewesen.

Deutschland hat die Luftreinhaltekonvention und alle zugehörigen Protokolle ratifiziert und ist aktiv an ihrer Umsetzung und Weiterentwicklung (z.B. Vorsitz von Arbeitsgruppen) beteiligt. Deutschland hat unmittelbaren Nutzen aus diesen Vertragswerken, weil ein großer Teil der in Deutschland abgelagerten und wirksamen Luftschadstoffe aus anderen Staaten stammt.

Auf der Basis der Luftreinhaltekonvention sind bisher acht Protokolle (ein Finanzierungsprotokoll und sieben Luftreinhalteprotokolle) erarbeitet worden. Politisch bedeutsam sind faktisch das EMEP-Finanzierungsprotokoll (1984), die Protokolle zur Minderung der Emissionen von persistenten Organika und von Schwermetallen (beide 1998; novelliert 2009 / 2012) sowie das als Göteborg-Protokoll bezeichnete Multikomponenten-Protokoll (1999; novelliert 2012):

Übersicht UNECE-Luftreinhaltekonvention und Protokolle

Stand: November 2016

Konvention		Stand der Ratifizierung in Deutschland
Übereinkommen zu weiträumiger grenzüberschreitender Luftverunreinigung 1979	Rahmenkonvention (ratifiziert von 51 Staaten in Europa [einschl. EU], Nordamerika, und Nordasien) http://www.unece.org/env/lrtap/	ratifiziert BGBl. 1983 II S. 548
Protokoll	Ausgewählte Verpflichtungen	Stand der Ratifizierung in Deutschland
Finanzierungsprotokoll EMEP 1984	Leistung von Pflichtbeiträgen zur langfristigen Finanzierung der Messung und Bewertung des weiträumigen Transports von Luftschadstoffen (ratifiziert von 44 Staaten)	ratifiziert BGBl. 1988 II S. 421
1. Schwefelprotokoll 1985	30%-Reduzierung der nationalen Schwefeldioxidemissionen (SO ₂) bis 1993, verglichen mit 1980 (ratifiziert von 25 Staaten)	ratifiziert BGBl. 1986 II S.1116
NO _x -Protokoll 1988	Einfrieren der Stickstoffoxidemissionen (NO _x) bis 1994 auf der Basis von 1987; Deutschland verpflichtete sich zusammen mit weiteren 11 Staaten zu einer 30%-Reduzierung bis spätestens 1998, verglichen mit 1985 (ratifiziert von 34 Staaten)	ratifiziert BGBl. 1990 II S. 1278
VOC-Protokoll 1991	Reduzierung der Emissionen flüchtiger Kohlenwasserstoffe (VOC) um mindestens 30% bis 1999, verglichen mit 1988 (ratifiziert von 24 Staaten)	ratifiziert BGBl. 1994 II S. 2358
2. Schwefelprotokoll 1994	Festlegung nationaler Emissionsobergrenzen für SO ₂ für die Jahre 2000, 2005, 2010; erstmals auf der Grundlage eines wirkungsorientierten Ansatzes (ratifiziert von 29 Staaten)	ratifiziert BGBl. 1998 II S. 130
POP-Protokoll 1998	Regelungen zur Verringerung der Emissionen von 16 persistenten organischen Verbindungen (u.a. DDT, Dioxine, PCB, Furane) (ratifiziert von 33 Staaten) <u>Revision</u> (u.a. Erweiterung um 7 neue Stoffe) durch Beschlüsse des Exekutivorgans im Dez. 2009 <i>Erneute Revision (Erweiterung um bis zu 5 Stoffe) steht noch aus, ist aber gegenwärtig unwahrscheinlich.</i>	ratifiziert BGBl. 2002 II S. 803; (gemeinsam mit Stockholm-POP-Konvention). <i>Ratifikation der Revision erfolgt parallel.</i>
Schwermetallprotokoll 1998	Regelungen zur Verringerung der Emissionen der Schwermetalle Cadmium, Blei und Quecksilber (ratifiziert von 33 Staaten) <u>Revision</u> durch Beschlüsse des Exekutivorgans im Dez. 2012	ratifiziert BGBl. 2003 II S. 610 <i>Ratifikation der Revision erfolgt parallel.</i>
Multikomponenten-(Göteborg-) Protokoll 1999	Gleichzeitige Bekämpfung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon durch die Festlegung von länderspezifischen Emissionshöchstmengen für SO ₂ , NO _x , NH ₃ und NMVOC, die ab 2010 nicht mehr überschritten werden dürfen. Darüber hinaus detaillierte technische Anhänge. (ratifiziert von 26 Staaten) <u>Revision</u> durch Beschlüsse des Exekutivorgans im Mai 2012	ratifiziert BGBl. 2004 II S. 884 <i>Ratifikation der Revision erfolgt parallel.</i>

Ziel des Schwermetall-Protokolls ist die Verringerung und Überwachung anthropogener Emissionen von Blei, Kadmium und Quecksilber in die Luft, gefährlicher Schwermetalle, bei denen mit weiträumigem grenzüberschreitendem atmosphärischem Transport zu rechnen ist und vor denen die menschliche Gesundheit und die Umwelt besser geschützt werden müssen.

II. Ziel der Änderungen des Schwermetall-Protokolls

Ziel der Änderungen des Schwermetall-Protokolls durch den Beschluss 2012/5 ist die weitere Verringerung anthropogener Emissionen von Blei, Kadmium und Quecksilber in die Luft und deren Überwachung. Hierzu wurden insbesondere Regelungen zu Definitionen und Überwachungs- und Berichterstattungspflichten aktualisiert, ein schnelles Änderungsverfahren technischer Anhänge ohne Ratifikationsbedarf und Übergangsregelungen für EECCA-Staaten eingerichtet sowie aktualisierte Emissionsgrenzwerte für Staub als Träger von Schwermetallemissionen aus dem geänderten Göteborg-Protokoll in den Text des geänderten Schwermetall-Protokolls übernommen.

III. Änderungen des Schwermetall-Protokolls und Verhältnis zu europäischem und nationalen Recht

Die Vertragsparteien, die die durch den Beschluss 2012/5 getroffenen Änderungen des Schwermetall-Protokolls ratifizieren, müssen die Einhaltung der aktualisierten Emissionsgrenzwerte des geänderten Anhangs V sicherstellen. Diese gelten für stationäre Quellen, welche in eine der Kategorien großer stationärer Quellen des Anhangs II fallen, einschließlich Anlagen zur Erzeugung von Legierungen von Silizium- und Ferromangan. Letztere Anlagen sind als neue Quelle in die Liste der Kategorien von großen stationären Quellen in Anhang II aufgenommen worden. Ferner muss sichergestellt werden, dass jede stationäre Quelle, die in eine der in dem geänderten Anhang II aufgelisteten Kategorien fällt, auf der Grundlage der besten verfügbaren Technik (BVT) betrieben wird.

Das Europarecht und das nationale Recht decken diese Änderungen des Schwermetall-Protokolls bereits ab.

Die aktualisierten Emissionsgrenzwerte sind in den Anhängen V und VI der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (IED) oder in Form von BVT-bezogenen Emissionswerten in Durchführungsbeschlüssen der Kommission zur Festlegung von BVT-Schlussfolgerungen für die in Anhang I der IED aufgeführten Aktivitäten umgesetzt, z.B. für die Sektoren Eisen und Stahl¹, die Glasherstellung², das Raffinieren von Mineralöl und Gas³, die Zement-, Kalk-, und Magnesiumoxidherstellung⁴ und die Chlor-Alkaliproduktion⁵.

Die vorgeschriebenen Emissionsgrenzwerte sind darüber hinaus bereits in den einschlägigen nationalen Regelungen enthalten. Teilweise sind die deutschen Grenzwerte anspruchsvoller. Das Prinzip der Anwendung des Standes der Technik für Neuanlagen und Altanlagen ist in der deutschen Gesetzgebung fest verankert. Anforderungen zur Emissionsminderung der vom Schwermetall-Protokoll erfassten Schadstoffe Blei, Kadmium und Quecksilber enthalten insbesondere die

- Dreizehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen – 13. BImSchV) vom 2. Mai 2013 (BGBl. I S. 1021, 1023, ber. S. 3754) geändert durch Art. 6 VO vom 28. April 2015 (BGBl. I S. 670, 676),
- Siebzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen – 17. BImSchV) vom 2. Mai 2013 (BGBl. I S. 1021, 1044, ber. S. 3754) sowie die

¹ Durchführungsbeschluss 2012/135/EU der Kommission vom 28. Februar 2012 (ABl. L 70 vom 8.3.2012).

² Durchführungsbeschluss 2012/134/EU der Kommission vom 28. Februar 2012 (ABl. L 70 vom 8.3.2012).

³ Durchführungsbeschluss 2014/738/EU der Kommission vom 9. Oktober 2014 (ABl. L 307 vom 28.10.2014).

⁴ Durchführungsbeschluss 2013/163/EU der Kommission vom 26. März 2013 (ABl. L 100 vom 9.4.2013).

⁵ Durchführungsbeschluss 2013/732/EU der Kommission vom 9. Dezember 2013 (ABl. L 332 vom 11.12.2013).

- Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft) vom 24. Juli 2002 (GMBl. S. 511).

Die Pflicht zur Erstellung und Führung von Emissionsinventaren ist in Artikel 3 Abs. 5 des ursprünglichen Schwermetall-Protokolls enthalten und wird von der Änderung aus dem Jahr 2012 nicht berührt. Einzelheiten der Berichterstattung sind in den Beschlüssen der Vertragsparteien des Luftreinhaltekonvention von 1979 und des Schwermetall-Protokolls festgelegt. Die Vertragsparteien der Luftreinhaltekonvention beschlossen 2002 Spezifika einer verpflichtenden Berichterstattung über nationale Schwermetallemissionen. Der letzte einschlägige Beschluss zu Modalitäten der Emissionsberichterstattung, zu dem auch Deutschland aktiv beigetragen hat, wurde im Jahr 2013 (Beschluss 2013/4) verabschiedet. Deutschland führt seit vielen Jahren Emissionsinventare und nimmt Emissionsprognosen vor und berichtet darüber an das Büro der Luftreinhaltekonvention.

Eine Anpassung des innerstaatlichen Rechts als Folge der Änderungen des Protokolls ist somit nicht erforderlich.

Der Ratifikationsprozess verzögerte sich, da seitens der Europäischen Kommission eine gemeinsame Ratifikation der drei novellierten Protokolle (POP-, Göteborg- und Schwermetall-Protokoll) durch die Europäische Union und die Mitgliedstaaten vorgesehen war. Die Ratifikation des novellierten Göteborg-Protokolls wurde durch einige Mitgliedstaaten aus rechtlichen und politischen Gründen an die Verhandlungen zur EU-Richtlinie zu nationalen Emissionsminderungsverpflichtungen für bestimmte Luftschadstoffe (NERC-RL) gekoppelt. Mittlerweile erfolgten Ratsbeschlüsse zur Annahme der Änderungen des Schwermetall⁶- und des POP-Protokolls⁷ durch die Europäische Union. Die Verabschiedung der NERC-RL steht zwischenzeitlich

⁶ Beschluss (EU) 2016/768 des Rates vom 21. April 2016 zur Annahme der Änderungen des Protokolls von 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend Schwermetalle (ABl. L 127 vom 18.5.2016, S. 8).

⁷ Beschluss (EU) 2016/769 des Rates vom 21. April 2016 zur Annahme der Änderungen des Protokolls von 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend persistente organische Schadstoffe (ABl. L 127 vom 18.5.2016, S. 21).

unmittelbar bevor. Die Annahme der Änderungen des Göteborg-Protokolls durch die Europäische Union wird daher absehbar kurzfristig erfolgen.