

Denkschrift

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

I. Allgemeines

Das Protokoll von 1998 betreffend persistente organische Schadstoffe (POP-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 Luftreinhalteprotokollen 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 unter anderem 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 Protokolle ratifiziert und ist aktiv an ihrer Umsetzung und Weiterentwicklung (zum Beispiel Vorsitz von Arbeitsgruppen) beteiligt.

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 Göteborg-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	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).
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 Emissionshöchstmenge 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 Protokolls ist die Begrenzung, Verringerung oder Verhinderung der Ableitung, Emission und unbeabsichtigten Freisetzung persistenter organischer Schadstoffe (POP). Es verpflichtet die Vertragsparteien

- zur Einstellung der Herstellung und Verwendung der betreffenden Stoffe, einschließlich Aldrin, Dieldrin und Toxaphen, nach Maßgabe der festgelegten Durchführungsbestimmungen,
- zur Verringerung der Verwendung von Dichlordiphenyltrichlorethan (DDT), Hexachlorcyclohexanen (HCH) und polychlorierten Biphenylen (PCB) und
- zur Verringerung ihrer jährlichen Gesamtemissionen von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK), Dioxinen/Furanen (PCDD/F) und Hexachlorbenzol (HCB).

In diesem Zusammenhang müssen die Vertragsparteien sicherstellen, dass

- die Betreiber größerer ortsfester Quellen die besten verfügbaren Techniken (BVT) anwenden,
- bestimmte Abfallverbrennungsanlagen vorgegebene Emissionsgrenzwerte für PCDD/F einhalten,
- wirksame Maßnahmen zur Begrenzung der POP-Emissionen aus mobilen Quellen getroffen werden und
- POP, sobald sie zu Abfällen werden, auf umweltgerechte Weise befördert und entsorgt werden.

Außerdem müssen die Vertragsparteien Emissionsinventare erstellen. Im Hinblick auf die Planung von Maßnahmen und Initiativen zur Erfüllung aller Verpflichtungen aus dem Protokoll müssen die Vertragsparteien Strategien, Politiken und Programme entwickeln.

II. Ziel der Änderungen des POP-Protokolls

Die Änderungen des POP-Protokolls dienen dazu, die Liste der unter das Protokoll fallenden POP zu aktualisieren, die Anpassung des Protokolls an künftige Entwicklungen bei den BVT zu erleichtern und den Beitritt zum Protokoll von

Vertragsparteien im Übergang zur Marktwirtschaft in Südost- und Osteuropa, Kaukasien und Zentralasien zu vereinfachen.

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

Gemäß Artikel 14 Abs. 3 des Protokolls müssen die Beschlüsse 2009/1 und 2009/2, mit denen der Wortlaut des Protokolls und seiner Anhänge I, II, III, IV, VI und VIII geändert werden, von den Vertragsparteien ratifiziert werden. Die Änderungen betreffen insbesondere Folgendes:

- Aufnahme neuer Stoffe (Hexachlorbutadien, Tetra-, Penta-, Hexa- und Heptabromdiphenylether, Pentachlorbenzol, Perfluoroctansulfonat (PFOS), polychlorierte Naphthaline und kurzkettige chlorierte Paraffine (SCCP)),
- Aktualisierung der Durchführungsbestimmungen für DDT, Heptachlor, Hexachlorbenzol und PCB sowie der Emissionsgrenzwerte für PCDD/F-Emissionen aus bestimmten Abfallverbrennungsanlagen,
- Festsetzung neuer Emissionsgrenzwerte für PCDD/F-Emissionen aus Sinteranlagen und Elektrolichtbogenöfen und
- Aufnahme von PCB in die Liste der Stoffe, bei denen die jährlichen Emissionen unter dem Stand des Bezugsjahres bleiben müssen und zu melden sind.

Das geänderte Protokoll sieht eine Flexibilität für die dem geänderten Protokoll beitretenden Vertragsparteien im Übergang zur Marktwirtschaft vor. Diese betrifft die Fristen für die Anwendung der Emissionsgrenzwerte und der besten verfügbaren Technik (BvT) und die Wahl des Bezugsjahres, auf dessen Grundlage die Vertragsparteien ihre jährlichen Gesamtemissionen von PCDD/F, PAK, HCB und PCB verringern müssen.

Das für Deutschland einschlägige Europarecht deckt die Änderungen des POP-Protokolls bereits wie folgt ab.

Die Bestimmungen der Änderungen des Protokolls werden durch die EU-Rechtsvorschriften vollständig abgedeckt, insbesondere durch die Kommissionsverordnungen (EU) Nrn. 756/2010 und 757/2010 vom 24. August 2010¹ sowie 519/2012 vom 19. Juni 2012², mit denen die Verordnung (EG) Nr. 850/2004³ geändert wurde, und die Richtlinie über Industrieemissionen (IED)⁴ sowie die im Rahmen dieser Richtlinie erlassenen Durchführungsbeschlüsse der Kommission über BvT-Schlussfolgerungen für verschiedene Industriezweige, insbesondere für die Eisen- und Stahlerzeugung⁵.

Die festgelegten spezifischen und an Bedingungen geknüpften Ausnahmen für die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Anwendung von SCCP und PFOS stehen im Einklang mit den im geänderten Protokoll vorgesehenen zulässigen Ausnahmen.

Die Änderungen, bei denen es um eine Aktualisierung der Emissionsgrenzwerte für bestimmte Verbrennungsöfen gemäß Anhang IV Abs. 7 des Protokolls geht, sind vollständig von Anhang VI der IED abgedeckt. Änderungen hinsichtlich der Festlegung von Emissionsgrenzwerten für Sinteranlagen und Elektrolichtbogenöfen fallen unter den oben genannten Durchführungsbeschluss der Kommission über BVT-Schlussfolgerungen für die Eisen- und Stahlerzeugung⁶. Die drei Arten von stationären Quellen, die dem Anhang VIII hinzugefügt wurden, fallen in den Anwendungsbereich der IED. Sie unterliegen daher der Verpflichtung, gemäß bester verfügbarer Technik betrieben zu werden, und erfüllen somit die Anforderungen des POP-Protokolls.

¹ ABl. L 223 vom 25.8.2010, S. 20 bzw. 29.

² ABl. L 159 vom 20.6.2012, S. 1.

³ Verordnung 850/2004(EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über persistente organische Schadstoffe und zur Änderung der Richtlinie 79/117/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S.7)).

⁴ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17).

⁵ Durchführungsbeschluss 2012/135/EU der Kommission vom 28. Februar 2012 über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen in Bezug auf die Eisen- und Stahlerzeugung (ABl. L 70 vom 8.3.2012, S. 63).

⁶ Siehe Fußnote 3.

Die Einhaltung der Pflicht zur Begrenzung der jährlichen PCB-Emissionen auf ein Niveau, welches das Emissionsniveau eines bestimmten Referenzjahrs nicht übersteigt, wird durch die Verordnung (EG) Nr. 850/2004 gewährleistet. In deren Anhang III sind PCBs aufgeführt.

Die vorgeschriebenen Emissionsgrenzwerte sind darüber hinaus in den einschlägigen nationalen Vorschriften bereits heute enthalten. Das Prinzip der Anwendung des Standes der Technik für Neuanlagen und Altanlagen ist in der deutschen Gesetzgebung fest verankert. Für die Änderungen des Protokolls einschlägige Anforderungen zur Emissionsminderung enthalten insbesondere die

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

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

Die Ratifikation Deutschlands 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 jedoch Ratsbeschlüsse zur Annahme der Änderungen des Schwermetall-⁷ und des POP-

⁷ 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).

Protokolls⁸ durch die Europäische Union. Die Verabschiedung der NERC-RL steht zwischenzeitlich unmittelbar bevor. Die Annahme der Änderungen des Göteborg-Protokolls durch die Europäische Union wird daher absehbar kurzfristig erfolgen.

⁸ 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).