



Brüssel, den 2.2.2016
SWD(2016) 14 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Ratifizierung und Durchführung des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über
Quecksilber und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1102/2008**

{COM(2016) 39 final}
{SWD(2016) 17 final}
{SWD(2016) 18 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zur Ratifizierung und Durchführung des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber durch die EU

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es? Höchstens 11 Zeilen

Quecksilberexposition, die hauptsächlich durch Verzehr von verseuchtem Fisch erfolgt, kann Hirn, Lungen, Nieren und das Immunsystem schädigen. Die EU hat bereits Maßnahmen zur Lösung des Problems ergriffen, indem die Emissionen und die Verwendung von Quecksilber in der EU verringert werden. Angesichts des globalen Charakters des Problems kann die EU alleine ihre Bürger jedoch nicht ausreichend schützen, da die Exposition gegenüber Quecksilber zu einem großen Teil auf Emissionen in anderen Teilen der Welt zurückgeht. Die EU hat die internationalen Verhandlungen über einen weltweiten Vertrag über Quecksilber aktiv unterstützt und das Übereinkommen von Minamata über Quecksilber unterzeichnet. Solange das Übereinkommen nicht von mindestens 50 Parteien ratifiziert wurde, tritt es nicht in Kraft und wird das Problem somit nicht global angegangen. Es wurden sechs Bereiche ermittelt, in denen das EU-Recht derzeit nicht an das Übereinkommen angepasst ist: 1) Einfuhr von metallischem Quecksilber, 2) Ausfuhr von mit Quecksilber versetzten Produkten, 3) bestehende Verwendung von Quecksilber in industriellen Prozessen, 4) neue Verwendungen von Quecksilber in Produkten und Prozessen, 5) kleingewerblicher Goldbergbau und 6) Verwendung von Dentalamalgam.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden? Höchstens 8 Zeilen

Internationale Maßnahmen zur Behandlung des Quecksilberproblems würden die bestehenden Maßnahmen der EU ergänzen und die Quecksilberbelastung in der EU und weltweit sowie die grenzüberschreitenden Einträge in die EU erheblich verringern. Mittel- bis langfristig würde so die Kontaminierung der Nahrungsmittelkette verringert.

Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene? Höchstens 7 Zeilen

Der grenzüberschreitende Charakter der Unionsversandverfahren erfordert Maßnahmen auf globaler Ebene. Das Übereinkommen muss von der EU und ihren Mitgliedstaaten ratifiziert werden, damit es in Kraft tritt und weltweite Unterstützung findet. Bestimmte durch das Übereinkommen von Minamata regulierte Aspekte (z. B. Handel mit quecksilberhaltigen Produkten) fallen zudem entweder in die ausschließliche Zuständigkeit der EU oder würden sich auf den Besitzstand auswirken und können daher nur auf EU-Ebene behandelt werden. Außerdem haben zwar alle Mitgliedstaaten zugesagt, das Übereinkommen von Minamata zu ratifizieren, doch können sie dies erst nach dessen Umsetzung und Ratifizierung durch die EU tun.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen politischen Optionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt oder nicht? Warum? Höchstens 14 Zeilen

Internationales Recht kann nur durch Rechtsakte umgesetzt werden. Da der Besitzstand der EU in Bezug auf Quecksilber sehr umfangreich ist und sich das Übereinkommen von Minamata weitgehend am EU-Recht orientiert, sind für die Ratifizierung durch die EU nur beschränkt legislative Maßnahmen erforderlich. Die Optionen sind für die sechs Bereiche konzipiert, in denen legislative Lücken bestehen. Sie sehen generell entweder das für die Ratifizierung des Übereinkommens erforderliche Minimum an Änderungen vor oder gehen darüber hinaus und verfolgen einen strikteren Ansatz. Die bevorzugte Option kombiniert Handelsbeschränkungen für Quecksilber und mit Quecksilber versetzte Produkte, ein Verbot des Inverkehrbringens neuer Produkte und industrieller Prozesse, bei denen Quecksilber verwendet wird, Beschränkungen für die Verwendung von Quecksilber in bestimmten Herstellungsprozessen und restriktive Bedingungen für die Verwendung von Dentalamalgam. Sie umfasst vor allem Maßnahmen mit dem für die Ratifizierung erforderlichen Minimum an Änderungen, aber auch etwas strikere Maßnahmen, die neue Verwendungen von Quecksilber sowie Dentalamalgam betreffen. In Bezug auf Dentalamalgam, dem das größte öffentliche Interesse gilt, gelangte man zu dem Schluss, dass das von der Öffentlichkeit befürwortete Verbot im Lichte der Stellungnahmen der wissenschaftlichen EU-Ausschüsse für Gesundheits- und Umweltrisiken nicht angemessen ist, weshalb diese Option verworfen wurde.

Wer unterstützt welche Option? Höchstens 7 Zeilen

Es besteht breite Unterstützung für die Ratifizierung und Umsetzung des Übereinkommens von Minamata. Generell gab es keine nennenswerten Unterschiede in den Antworten von Einzelpersonen und Organisationen und die meisten von ihnen (39-85 %) sprachen sich für einen strikteren Ansatz bei der Umsetzung des Übereinkommens aus. Eine kleine Zahl von Befragten (2-12 %) bevorzugten jedoch einen weniger strikten Ansatz. In Bezug auf die Verwendung von Quecksilber in industriellen Prozessen findet ein vollständiges Verbot breite Unterstützung durch Einzelpersonen und NRO, doch ein Drittel der Organisationen aus der Privatwirtschaft waren für einen weniger strikten Ansatz. In Bezug auf Dentalamalgam befürwortete die überwiegende Mehrheit von Einzelpersonen und NRO ein Verbot, während nur knapp die Hälfte der Organisationen aus der Privatwirtschaft einen weniger strikten Ansatz unterstützte.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Was sind die Vorteile der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)? Höchstens 12 Zeilen

Die größten Vorteile ergeben sich aus dem Inkrafttreten des Übereinkommens und seiner Durchführung durch Drittländer. Dadurch verringern sich die weltweiten Emissionen von Quecksilber und längerfristig die Kontamination der Nahrungsmittelkette weltweit und in der EU. Die bevorzugte Option für die Aktualisierung des Besitzstands wird zudem zu einer starken Verringerung der Freisetzungen von Quecksilber in Klärschlamm und Wasser führen. Es wird damit gerechnet, dass in Unternehmen, die Amalgamabscheider herstellen, installieren und warten oder auf die Bewirtschaftung von quecksilberhaltigen Abfällen spezialisiert sind, neue Arbeitsplätze entstehen werden.

Welche Kosten sind mit der bevorzugten Option verbunden (gegebenenfalls, ansonsten die Hauptkosten)? Höchstens 12 Zeilen

Die Gesamtkosten des bevorzugten Szenarios betragen schätzungsweise 13-135 Mio. EUR/Jahr. Die spürbarsten wirtschaftlichen Auswirkungen sind bei der Herstellung von Chemikalien zu erwarten. So wird derzeit in zwei deutschen Anlagen ein quecksilberbasierter Prozess für die Herstellung von Alkoholaten angewendet, die für verschiedene katalytische Prozesse eingesetzt werden. Bei dem Szenario bleibt offen, ob diese beiden Industrieanlagen in absehbarer Zeit auf quecksilberfreie Prozesse umgestellt werden, was davon abhängt, welche Maßnahmen Deutschland oder (auf freiwilliger Basis) die Industrie treffen wird. Daher ist die Kostenspanne bei dieser Option (3-77 Mio. EUR/Jahr) sehr breit. Zusätzliche Kosten in Höhe von 10 bis 58 Mio. EUR/Jahr entstehen durch die Installation und Wartung von Amalgamabscheidern in Zahnarztpraxen.

Was sind die Auswirkungen für Unternehmen, KMU und Mikrounternehmen? Höchstens 8 Zeilen

Für KMU und Kleinunternehmen haben die bevorzugten Optionen keine nennenswerten Auswirkungen, außer für Zahnärzte, deren Praxen noch nicht mit Amalgamatoren und Amalgamabscheidern ausgestattet sind.

Drittländer, die das Übereinkommen einhalten, werden ähnliche Standards wie die in der EU derzeit geltenden anwenden, was zur Schaffung weltweit gleicher Bedingungen für Tätigkeiten beitragen wird, bei denen Quecksilber verwendet und emittiert wird.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben? Höchstens 4 Zeilen

Die Ratifizierung des Übereinkommens über Quecksilber durch die EU hätte keinen erheblichen Verwaltungsaufwand oder größere Auswirkungen auf die nationalen Haushalte zur Folge. Sie würde die Ratifizierung durch diejenigen Mitgliedstaaten erleichtern, die sich hierzu entschlossen haben.

Ergeben sich andere spürbare Folgen? Höchstens sechs Zeilen

Das Inkrafttreten des Übereinkommens von Minamata dürfte der Öko-Industrie der EU Märkte öffnen und den Handel mit Produkten aus der EU fördern, die den Anforderungen des Übereinkommens in Bezug auf einen niedrigen Quecksilbergehalt oder die Nichtverwendung von Quecksilber bereits entsprechen.

D. Follow up

Wann wird die Politik überprüft? Höchstens 4 Zeilen

Da die globale Dimension ein wichtiger Aspekt jeder Bewertung der Quecksilberpolitik wäre, wird die Überprüfung der EU-Politik durch die EU parallel zur Bewertung der Wirksamkeit des Übereinkommens erfolgen, die voraussichtlich im Jahr 2023 stattfinden wird.