



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.9.2019
COM(2019) 414 final

2019/0194 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Union bei der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses über den schrittweisen Verzicht auf die Verwendung von Dentalamalgam und zur Änderung der Anlage A dieses Übereinkommens zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union bei der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Zusammenhang mit der vorgesehenen Annahme eines Beschlusses über den schrittweisen Verzicht auf die Verwendung von Dentalamalgam und zur Änderung der Anlage A dieses Übereinkommens zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Übereinkommen von Minamata über Quecksilber

Das Übereinkommen von Minamata über Quecksilber (im Folgenden das „Übereinkommen“) ist der wichtigste internationale Rechtsrahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor anthropogenen Emissionen und Freisetzungen von Quecksilber und Quecksilberverbindungen in die Luft, das Wasser und den Boden.

Es betrifft den gesamten Lebenszyklus von Quecksilber vom primären Quecksilberbergbau bis zur Entsorgung von Quecksilberabfall; dies umfasst auch die Zwischenlagerung von Quecksilber, von Gemischen aus Quecksilber und anderen Stoffen, einschließlich Quecksilberlegierungen, mit einer Quecksilberkonzentration von mindestens 95 Massenprozent (im Folgenden „Quecksilbergemische“) sowie von sechs Quecksilberverbindungen (Quecksilber(I)-chlorid, Quecksilber(II)-oxid, Quecksilber(II)-sulfat, Quecksilber(II)-nitrat, Zinnober und Quecksilbersulfid), jedoch nicht von Quecksilberabfällen. Das Übereinkommen trat am 16. August 2017 in Kraft. Die Europäische Union ist Vertragspartei des Übereinkommens¹, wie auch die meisten Mitgliedstaaten².

2.2. Die Konferenz der Vertragsparteien

Die Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens (*Conference of the Parties*, im Folgenden „COP“) nimmt die ihr aufgrund des Übereinkommens übertragenen Aufgaben wahr; zu diesem Zweck prüft und ergreift sie unter anderem weitere Maßnahmen, die zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens erforderlich sind; dazu gehört auch die Annahme einschlägiger Richtlinien.

Gemäß Artikel 28 des Übereinkommens und gemäß dem von der COP auf ihrer ersten Tagung (24.–29. September 2017) angenommenen Beschluss MC-1/1 über die Geschäftsordnung hat jede Vertragspartei eine Stimme. Als Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration aber übt die Union in Angelegenheiten, die in ihrer Zuständigkeit liegen, ihr Stimmrecht mit der Anzahl von Stimmen aus, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Übereinkommens sind, entspricht. Die Union übt ihr Stimmrecht nicht aus, wenn einer ihrer Mitgliedstaaten sein Stimmrecht ausübt, und umgekehrt.

¹ Beschluss (EU) 2017/939 des Rates vom 11. Mai 2017 über den Abschluss des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Namen der Europäischen Union (ABl. L 142 vom 2.6.2017, S. 4).

² Am 20. Juni 2019 hatten 23 Mitgliedstaaten das Übereinkommen von Minamata über Quecksilber ratifiziert: Belgien, Bulgarien, die Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Irland, Frankreich, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien, die Slowakei, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich.

2.3. Der vorgesehene Akt der Konferenz der Vertragsparteien

Auf der Grundlage der den Vertragsparteien des Übereinkommens zugänglich gemachten Informationen wird die COP auf ihrer dritten Tagung am 25. November 2019 als Folgemaßnahme zu einem gemeinsamen Vorschlag von sechs afrikanischen Ländern (Botsuana, Gabun, Guinea-Bissau, Niger, Senegal, Tschad), die Vertragsparteien des Übereinkommens sind, gemäß den Artikeln 26 und 27 des Übereinkommens voraussichtlich einen Beschluss über den schrittweisen Verzicht auf die Verwendung von Dentalamalgam und zur Änderung der Anlage A des Übereinkommens (im Folgenden der „vorgesehene Rechtsakt“) annehmen.

Anlage A Teil I des Übereinkommens enthält eine Liste von mit Quecksilber versetzten Produkten (z. B. bestimmte Kompaktleuchtstofflampen für allgemeine Beleuchtungszwecke), deren Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr gemäß Artikel 4 Absatz 1 ab 2021 verboten ist.

Anlage A Teil II des Übereinkommens enthält eine Liste von neun Maßnahmen für die stufenweise Verringerung der Verwendung von Dentalamalgam. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 und Anlage A Teil II des Übereinkommens müssen die Vertragsparteien mindestens zwei Maßnahmen ergreifen (z. B. Beschränkung der Verwendung von Dentalamalgam auf dessen verkapselte Form).

Ziel des vorgesehenen Rechtsakts ist der schrittweise Verzicht auf die Verwendung von Dentalamalgam. Zu diesem Zweck wird in dem vorgesehenen Rechtsakt vorgeschlagen, die Herstellung von Dentalamalgam und den internationalen Handel damit in zwei Schritten zu regeln. Zum einen ist darin der schrittweise Verzicht auf die Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr von Dentalamalgam für die Behandlung von Milchzähnen, von Kindern unter 15 Jahren und von Schwangeren oder Stillenden ab dem Jahr 2022 vorgesehen. Zum anderen soll die Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr von Dentalamalgam für alle anderen Verwendungen ab 2025 verboten sein, es sei denn, es sind keine quecksilberfreien Alternativen verfügbar. In diesem Zusammenhang soll mit dem vorgesehenen Rechtsakt Anlage A Teil II des Übereinkommens gestrichen und Dentalamalgam in die Liste der mit Quecksilber versetzten Produkte in Anlage A Teil I des Übereinkommens aufgenommen werden.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Der vorgeschlagene, auf der dritten Tagung der COP im Namen der Union zu vertretende Standpunkt ist die Befürwortung der Annahme eines Beschlusses, der mit dem EU-Besitzstand im Einklang steht.

Gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2017/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 über Quecksilber³ (im Folgenden die „Verordnung (EU) 2017/852“) darf seit dem 1. Juli 2018 Dentalamalgam in der EU nicht mehr für die Behandlung von Milchzähnen, von Kindern unter 15 Jahren und von Schwangeren oder Stillenden verwendet werden.

In Artikel 19 der Verordnung (EU) 2017/852 ist unter anderem vorgesehen, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 30. Juni 2020 einen Bericht dazu vorlegt, ob es möglich ist, die Verwendung von Dentalamalgam auf lange Sicht und vorzugsweise bis 2030 schrittweise auslaufen zu lassen, wobei den nationalen Plänen zur stufenweisen Verringerung der Verwendung von Dentalamalgam gemäß Artikel 10 Absatz 3

³ ABl. L 137 vom 24.5.2017, S. 1.

Rechnung getragen und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Organisation des Gesundheitswesens und medizinische Versorgung uneingeschränkt geachtet wird. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission im September 2018 eine Machbarkeitsstudie zu einem solchen schrittweisen Verzicht auf die Verwendung in der EU bis 2030 eingeleitet. Das Ergebnis der Studie wird eine technische Bewertung enthalten, einschließlich der Analyse der oben genannten nationalen Pläne, die alle Mitgliedstaaten bis zum 1. Juli 2019 vorlegen mussten. Diese Studie wird im Februar 2020 abgeschlossen und wird in den oben genannten Bericht einfließen, den die Kommission bis Ende Juni 2020 vorlegen muss.

Der EU-Besitzstand regelt also die Verwendung von Dentalamalgam, verbietet aber derzeit nicht die Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr. In Zukunft kann die Möglichkeit erwogen werden, die Verwendungsbeschränkungen unter anderem in Abhängigkeit vom Ergebnis der Überprüfung der Verordnung (EU) 2017/852 gemäß Artikel 19 um ein Verbot der Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr zu erweitern.

Entsprechend kann die EU auf der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens nur die Annahme eines Beschlusses befürworten, der mit dem EU-Besitzstand im Einklang steht. Es ist ein Standpunkt der Union erforderlich, da die Vertragsparteien den vorgesehenen Rechtsakt nach seiner Annahme umsetzen müssen.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „*Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat*“, mit Beschlüssen festgelegt. Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Daneben fallen Instrumente darunter, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „*den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen*“.⁴

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Die COP ist ein durch eine Übereinkunft, nämlich das Übereinkommen von Minamata über Quecksilber, eingesetztes Gremium.

Der vorgesehene Akt, den die COP annehmen soll, stellt einen Akt mit Rechtswirkung dar. Der vorgesehene Rechtsakt hat Rechtswirkung, da die Vertragsparteien Maßnahmen ergreifen müssen, um sicherzustellen, dass er umgesetzt und eingehalten wird.

Mit dem vorgesehenen Akt wird der institutionelle Rahmen des Übereinkommens weder ergänzt noch geändert. Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rnrrn. 61 bis 64.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Akts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Akt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der andere von untergeordneter Bedeutung, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptzweck und Inhalt des vorgesehenen Akts betreffen die Umwelt. Somit ist Artikel 192 Absatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 192 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Union bei der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses über den schrittweisen Verzicht auf die Verwendung von Dentalamalgam und zur Änderung der Anlage A dieses Übereinkommens zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Übereinkommen von Minamata über Quecksilber⁵ (im Folgenden das „Übereinkommen“) wurde von der Union mit dem Beschluss (EU) 2017/939 des Rates⁶ geschlossen und trat am 16. August 2017 in Kraft.
- (2) Gemäß dem Beschluss MC-1/1 über die Geschäftsordnung, den die Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens bei ihrer ersten Tagung angenommen hat, bemühen sich die Vertragsparteien nach Kräften um eine einvernehmliche Einigung in allen substantziellen Fragen.
- (3) Die Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens wird auf ihrer dritten Tagung am 25.–29. November 2019 voraussichtlich einen Beschluss über den schrittweisen Verzicht auf die Verwendung von Dentalamalgam und zur Änderung der Anlage A des Übereinkommens (im Folgenden der „vorgeschlagene Beschluss“) annehmen.
- (4) Es ist angezeigt, den im Namen der Union auf der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens zu vertretenden Standpunkt festzulegen, da dieser vorgeschlagene Beschluss im Falle seiner Annahme Rechtswirkung entfalten wird, da die Vertragsparteien des Übereinkommens Maßnahmen zu seiner Umsetzung auf nationaler und/oder regionaler Ebene ergreifen müssen.
- (5) Im vorgeschlagenen Beschluss ist vorgesehen, die Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr von Dentalamalgam für die Behandlung von Milchzähnen, von Kindern unter 15 Jahren und von Schwangeren oder Stillenden ab dem Jahr 2022 zu verbieten. Gemäß dem vorgeschlagenen Beschluss soll das Verbot der Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr von Dentalamalgam ab 2025 auf alle anderen Verwendungen ausgeweitet

⁵ Beglaubigte Abschrift des Übereinkommens von Minamata, abrufbar unter: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>.

⁶ Beschluss (EU) 2017/939 des Rates vom 11. Mai 2017 über den Abschluss des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Namen der Europäischen Union (ABl. L 142 vom 2.6.2017, S. 4).

werden, es sei denn, es sind keine quecksilberfreien Alternativen verfügbar. Der vorgeschlagene Beschluss sieht die Änderung der Anlage A des Übereinkommens vor, um diese Verbote darin umzusetzen.

- (6) Gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2017/852 des Europäischen Parlaments und des Rates⁷ über Quecksilber darf seit dem 1. Juli 2018 Dentalamalgam in der Union nicht mehr für die Behandlung von Milchzähnen, von Kindern unter 15 Jahren und von Schwangeren oder Stillenden verwendet werden; gemäß Artikel 19 dieser Verordnung nimmt die Kommission eine Bewertung vor und legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 30. Juni 2020 einen Bericht dazu vor, ob es möglich ist, die Verwendung von Dentalamalgam auf lange Sicht und vorzugsweise bis 2030 schrittweise auslaufen zu lassen.
- (7) Der vorgeschlagene Beschluss sollte entsprechend nur in Bezug auf die Elemente befürwortet werden, die den schrittweisen Verzicht auf die Verwendung von Dentalamalgam für die Behandlung von Milchzähnen, von Kindern unter 15 Jahren und von Schwangeren oder Stillenden betreffen; die Union sollte nur die Annahme eines Beschlusses der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens befürworten, der mit dem Besitzstand der Union im Einklang steht —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Union bei der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens zu vertreten ist, ist die Befürwortung der Annahme eines Beschlusses über den schrittweisen Verzicht auf die Verwendung von Dentalamalgam, der mit dem EU-Besitzstand im Einklang steht.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

⁷ Verordnung (EU) 2017/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 über Quecksilber und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1102/2008 (ABl. L 137 vom 24.5.2017, S. 1).