



Rat der
Europäischen Union

155311/EU XXVII. GP
Eingelangt am 29/09/23

Brüssel, den 22. September 2023
(OR. en)

13278/23

Interinstitutionelles Dossier:
2023/0328(NLE)

ENV 1023
COMER 100
MI 770
ONU 61
SAN 531

VORSCHLAG

| | |
|----------------|---|
| Absender: | Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission |
| Eingangsdatum: | 22. September 2023 |
| Empfänger: | Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union |
| Nr. Komm.dok.: | COM(2023) 541 final |
| Betr.: | Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über den Standpunkt, der im Namen der Union bei der fünften Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses zur Festlegung eines Schwellenwertes für Quecksilberabfälle gemäß Artikel 11 Absatz 2 dieses Übereinkommens zu vertreten ist |

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 541 final.

Anl.: COM(2023) 541 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.9.2023

COM(2023) 541 final

2023/0328 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Union bei der fünften Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses zur Festlegung eines Schwellenwertes für Quecksilberabfälle gemäß Artikel 11 Absatz 2 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 fünften Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber (COP5) im Hinblick auf die vorgesehene Annahme eines Beschlusses zur Festlegung von Schwellenwerten für mit Quecksilber oder Quecksilberverbindungen verunreinigte Abfälle (im Folgenden „Quecksilberabfälle“) gemäß Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c 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“)¹ ist der wichtigste internationale Rechtsrahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor anthropogenen Emissionen und Freisetzen 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 Quecksilberabfällen.

Das Übereinkommen trat am 16. August 2017 in Kraft.

Die Europäische Union ist Vertragspartei des Übereinkommens, wie auch alle Mitgliedstaaten.

In Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens sind Quecksilberabfälle für die Zwecke dieses Übereinkommens definiert als Stoffe oder Gegenstände, die a) aus Quecksilber oder Quecksilberverbindungen bestehen, b) Quecksilber oder Quecksilberverbindungen enthalten oder c) mit Quecksilber oder Quecksilberverbindungen verunreinigt sind, und zwar in einer Menge oberhalb der von der Konferenz der Vertragsparteien festzulegenden Schwellenwerte – und die entsorgt werden, zur Entsorgung bestimmt sind oder aufgrund der innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder aufgrund dieses Übereinkommens entsorgt werden müssen. In der Vorschrift heißt es ferner, dass diese Begriffsbestimmung von Quecksilberabfällen Abfälle aus dem Bergbau (Abraum, Taubgestein und Aufbereitungsrückstände) ausschließt, außer aus dem primären Quecksilberbergbau, es sei denn, diese enthalten Quecksilber oder Quecksilberverbindungen oberhalb der durch die Konferenz der Vertragsparteien festzulegenden Schwellenwerte.

In Artikel 11 Absatz 3 des Übereinkommens wird präzisiert, dass Abfälle, bei denen es sich um Quecksilberabfälle gemäß Artikel 11 Absatz 2 handelt, umweltgerecht behandelt werden

¹ Das Übereinkommen von Minamata über Quecksilber (Text und Anhänge), <https://mercuryconvention.org/en/documents/minamata-convention-mercury-text-and-annexes>

müssen. Auf ihrer dritten Tagung (25.–29. November 2019)² nahm die COP den Beschluss MC-3/5³ an, der Folgendes vorsieht:

Einerseits sind im Sinne von Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens alle Abfälle aus Quecksilber oder die Quecksilber oder Quecksilberverbindungen enthalten „Quecksilberabfälle“ ungeachtet ihres Gehalts an Quecksilber oder Quecksilberverbindungen. In Bezug auf Abraum und Taubgestein aus dem Bergbau, außer aus dem primären Quecksilberbergbau, besteht keine Notwendigkeit, Schwellenwerte festzulegen, was bedeutet, dass sie in den Anwendungsbereich von Artikel 11 des Übereinkommens fallen.

Andererseits konnte in Bezug auf mit Quecksilber oder Quecksilberverbindungen verunreinigte Abfälle („Quecksilberabfälle“), einschließlich für Aufbereitungsrückstände aus dem Bergbau, außer aus dem primären Quecksilberbergbau („Aufbereitungsrückstände“), keine Einigung der Vertragsparteien erzielt werden, sodass die Sachverständigengruppe, die von der COP auf ihrer zweiten Tagung (19.–23. November 2018)⁴ eingesetzt wurde, die Gespräche über anwendbare Schwellenwerte in der Zeit bis zur fünften Tagung fortführt.

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)⁵ angenommenen Beschluss MC-1/1 über die Geschäftsordnung⁶ 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.

² [Dritte Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber \(COP-3\), Genf \(Schweiz\), 25.-29. November 2019, https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop3](https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop3)

³ Beschluss der dritten Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber – MC-3/5 – Schwellenwerte für Quecksilberabfälle, vom 7. Januar 2020, <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP3-Dec5-MercuryWasteThresholds.EN.pdf>

⁴ Zweite Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber (COP-2), Genf (Schweiz), 19.-23. November 2018, <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop2>

⁵ Erste Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber (COP-2), Genf (Schweiz), 24.-29. September 2017, <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop1>

⁶ Beschluss der ersten Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber – MC-1/1, Geschäftsordnung, vom 22. November 2017, <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP1-Dec1-RulesProcedure.EN.pdf>

2.3. Der vorgesehene Akt der Konferenz der Vertragsparteien

Die gemäß dem Beschluss MC-2/2⁷ eingesetzte Gruppe technischer Sachverständiger, die mit den Beschlüssen MC-3/5 und MC-4/6⁸ erweiterte Mandate erhielt, erörterte Schwellenwerte für Quecksilberabfälle, die unter Artikel 11 Unterkategorie 2 Buchstabe c fallen. Nach Prüfung aller von den Mitgliedern geäußerten Standpunkte kam die Gruppe überein, der Konferenz der Vertragsparteien zu empfehlen, einen Schwellenwert für mit Quecksilber verunreinigte Abfälle festzulegen, der ihr drei mögliche Alternativen vorgibt, über die sie entscheiden kann. Die Gruppe einigte sich auf weitere Empfehlungen in Bezug auf den/die Schwellenwert(e).

Als Ergebnis der zwischen den Tagungen durchgeführten Sachverständigenarbeiten wurde vom Sekretariat des Übereinkommens⁹ ein spezieller Bericht mit an die COP gerichteten Empfehlungen zu Schwellenwerten für Quecksilberabfälle vorgelegt, die auf der COP5 geprüft und möglicherweise angenommen werden sollen.

Die Empfehlungen für die COP umfassen die Festlegung eines Schwellenwerts von [25] [15] [10] mg/kg Gesamtquecksilberkonzentration für mit Quecksilber oder Quecksilberverbindungen kontaminierte Abfälle.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

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

Während der vorgesehene Akt den Beschluss MC-3/5 um eine Kategorie von Quecksilberabfällen, und zwar um mit Quecksilber verunreinigte Abfälle erweitern wird, steht dieser vorgeschlagene Standpunkt vollkommen im Einklang mit dem Standpunkt, den die EU im Hinblick auf die COP3, die maßgeblich für die Ausarbeitung dieses Beschlusses war und bereits die Frage des Schwellenwerts für solche Abfälle abdeckte, vertreten hat. Beseitigung und Lagerung von Quecksilberabfällen werden auf EU-Ebene geregelt, insbesondere durch die Quecksilberverordnung¹⁰, die Abfallrahmenrichtlinie¹¹, die Richtlinie über mineralische Abfälle¹² und den Beschluss der Kommission über das Europäische Abfallverzeichnis¹³.

⁷ Beschluss der zweiten Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber – MC-2/2, Schwellenwerte für Quecksilberabfälle, vom 6. Dezember 2018, <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP2-Dec2-MercuryWasteThresholds.EN.pdf>

⁸ Beschluss der vierten Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber – MC-4/6, Schwellenwerte für Quecksilberabfälle, vom 8. April 2022, <https://mercuryconvention.org/en/documents/mercury-waste-thresholds-1>

⁹ UNEP/MC/WT.2/L.1 Entwurf eines Berichts über die Sitzung der Gruppe mit technischen Sachverständigen zum Schwellenwert für Quecksilberabfälle, abrufbar unter: https://mercuryconvention.org/sites/default/files/inline-files/2_L1_meeting_report_final.pdf

¹⁰ Entscheidung des Rates 94/904/EG über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG des Rates über gefährliche Abfälle.

¹¹ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle.

¹² Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG.

Das EU-Abfallrecht stützt sich auf die zentrale Verpflichtung gemäß den Artikeln 13 und 17 der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, nach der die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass die Abfallbewirtschaftung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und ohne Schädigung der Umwelt erfolgt. Mit diesen Bestimmungen wird die Verpflichtung zur umweltgerechten Behandlung gemäß Artikel 11 Absatz 3 des Übereinkommens umgesetzt.

Die EU hat maßgeblich an der Entwicklung des Übereinkommens, einschließlich der Bestimmungen über Quecksilberabfälle, mitgewirkt und die Sachverständigen der EU haben erheblich zu den oben genannten zwischen den Tagungen durchgeführten Sachverständigenarbeiten beigetragen; das EU-Abfallrecht geht jedoch über Artikel 11 des Übereinkommens hinaus, da alle in dieser Bestimmung genannten Quecksilberabfälle auf EU-Ebene geregelt sind und ungeachtet ihres Gehalts an Quecksilber oder Quecksilberverbindungen der Verpflichtung zur umweltgerechten Behandlung unterliegen.

Es ist ein Standpunkt der Union erforderlich, da die Vertragsparteien den vorgesehenen Rechtsakt nach seiner Annahme umsetzen müssen. In Bezug auf die drei vorgeschlagenen Alternativen sollte sich die EU um eine Einigung über einen einheitlichen Wert bemühen, der dann auf der COP5 angenommen wird. Die EU kann in Bezug auf diesen Endwert Flexibilität zeigen.

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“¹⁴.

¹³ Entscheidung 2000/532/EG der Kommission vom 3. Mai 2000 zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle und der Entscheidung 94/904/EG des Rates über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG des Rates über gefährliche Abfälle.

¹⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

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 von der COP zu erlassende vorgesehene Rechtsakt stellt einen rechtswirksamen Akt dar, da die Vertragsparteien des Übereinkommens 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.

4.2. 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, muss er 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 fünften Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses zur Festlegung eines Schwellenwertes für Quecksilberabfälle gemäß Artikel 11 Absatz 2 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 Quecksilber¹⁵ (im Folgenden „das Übereinkommen“) wurde von der Union mit dem Beschluss (EU) 2017/939 des Rates¹⁶ 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 (im Folgenden „Konferenz der Vertragsparteien“) bei ihrer ersten Tagung angenommen hat, bemühen sich die Vertragsparteien nach Kräften um eine einvernehmliche Einigung in allen substantiellen Fragen.
- (3) Auf der dritten Tagung Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens vom 25.–29. November 2019 wurde der Beschluss MC-3/5 angenommen, mit dem Schwellenwerte für Abfälle, die gemäß Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens aus Quecksilber oder Quecksilberverbindungen bestehen oder Quecksilber oder Quecksilberverbindungen enthalten, festgelegt werden und die von der Konferenz der Vertragsparteien bei ihrer zweiten Tagung vom 19.–23. November 2018 eingesetzte Sachverständigengruppe dazu verpflichtet wird, Schwellenwerte für mit Quecksilber oder Quecksilberverbindungen verunreinigte Abfälle (im Folgenden „Quecksilberabfälle“), einschließlich Aufbereitungsrückstände, außer aus dem primären Quecksilberbergbau, festzulegen.
- (4) Die Konferenz der Vertragsparteien konnte im zweiten Teil ihrer vierten Tagung vom 21.–25. März 2022 keinen Beschluss zur Festlegung von Schwellenwerten für mit Quecksilber verunreinigte Abfälle gemäß Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c des

¹⁵ Beglaubigte Abschrift des Übereinkommens von Minamata, abrufbar unter: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

¹⁶ 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).

Übereinkommens annehmen, Mit dem Beschluss MC-4/6 wurde die Gruppe technischer Sachverständiger vielmehr aufgefordert, ihre Arbeit in erster Linie auf elektronischem Wege fortzusetzen und sich in einem persönlichen Treffen von ausreichender Dauer mit Quecksilberabfällen im Sinne von Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c zu befassen, sofern entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen, und anschließend der Konferenz der Vertragsparteien auf ihrer fünften Tagung über ihre Arbeit Bericht zu erstatten.

- (5) Es ist angezeigt, den im Namen der Union auf der Konferenz der Vertragsparteien 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.
- (6) Die Union hat maßgeblich zur Entwicklung der Abfallbestimmungen des Übereinkommens und zu den Sachverständigenarbeiten zwischen den Tagungen, die mit dem Beschluss MC-3/5 eingeleitet wurden und die zu den Empfehlungen geführt haben, beigetragen. das Unionsrecht sieht bereits vor, dass die Abfallbewirtschaftung aller Quecksilberabfälle, einschließlich mit Quecksilber verunreinigter Abfälle, gemäß Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens unabhängig von ihrem Quecksilbergehalt ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und ohne Schädigung der Umwelt erfolgen muss.
- (7) Die Union sollte die Annahme eines Beschlusses der Konferenz der Vertragsparteien 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 fünften Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens zu vertreten ist, ist die Befürwortung der Annahme eines Beschlusses zur Festlegung von Schwellenwerten für mit Quecksilber verunreinigte Abfälle, 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*