



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.9.2023

COM(2023) 542 final

2023/0329 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union im Rahmen der fünften Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber in Bezug auf die Annahme eines Beschlusses zur Änderung der Anlagen A und B dieses Übereinkommens zu vertretenden Standpunkt

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 (im Folgenden „das Übereinkommen“)¹ im Zusammenhang mit der vorgesehenen Annahme von Beschlüssen zur Änderung der Anlagen A und B dieses Übereinkommens zu vertreten ist. Diese Anlagen enthalten Listen der mit Quecksilber versetzten Produkte (mercury-added products - MAPs) und der Herstellungsprozesse, bei denen Quecksilber oder Quecksilberverbindungen verwendet werden (im Folgenden „Quecksilberprozesse“), wobei für diese entweder ein Ausstiegsdatum oder Bestimmungen zur Regelung der Verwendung von Quecksilber festgelegt werden².

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.

Das Übereinkommen trat am 16. August 2017 in Kraft.

Die Europäische Union (im Folgenden die „Union“) ist Vertragspartei des Übereinkommens³, wie auch die meisten Mitgliedstaaten.

Gemäß dem Übereinkommen unterliegen MAPs den folgenden zwei verschiedenen Arten von Beschränkungen, je nachdem, ob sie unter Teil I oder II von Anlage A des Abkommens fallen⁴:

- Die in Teil I aufgeführten MAPs (z. B. bestimmte Kompaktleuchtstofflampen) dürfen gemäß Artikel 4 Absatz 1 nach den darin festgelegten Ausstiegsdaten nicht mehr hergestellt, eingeführt und ausgeführt werden.
- Die in Anlage A Teil II aufgeführten MAPs unterliegen den darin festgelegten besonderen Bedingungen und Beschränkungen für die Verwendung von Quecksilber. Gemäß Artikel 4 Absatz 3 treffen die Vertragsparteien⁵ die erforderlichen Maßnahmen, um diese Bedingungen und Beschränkungen einzuhalten. Bisher ist in Anlage A Teil II nur Dentalamalgam aufgeführt.

¹ Der Wortlaut des Übereinkommens von Minamata ist abrufbar unter:

<https://mercuryconvention.org/sites/default/files/2021-06/Minamata-Convention-booklet-rus-full.pdf>

² Für die Zwecke dieses Dokuments umfasst der Ausdruck „Regelung der Verwendung von Quecksilber“ allgemeine Anforderungen, wie sie in Teil II der Anlagen A und B des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber festgelegt sind.

³ 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).

⁴ Verweise auf Artikel und Anhänge in diesem Dokument sind Verweise auf Artikel und Anhänge der Quecksilberverordnung, sofern nicht anders angegeben.

⁵ Für die Zwecke dieses Dokuments bezeichnet der Ausdruck „Vertragsparteien“ die Vertragsparteien des Übereinkommens über Quecksilber.

Gemäß dem Übereinkommen unterliegen Quecksilberprozesse ebenfalls zwei verschiedenen Arten von Beschränkungen, je nachdem, ob sie unter Teil I oder II von Anlage A des Abkommens fallen:

- Gemäß Artikel 5 Absatz 2 dürfen bei den in Anlage B Teil I aufgeführten Quecksilberprozessen (z. B. Chloralkali-Herstellung) ab den darin festgelegten Ausstiegsdaten kein Quecksilber und keine Quecksilberverbindungen mehr verwendet werden.
- Die in Anlage B Teil II aufgeführten Quecksilberprozesse unterliegen den darin festgelegten Anforderungen an die Verwendung von Quecksilber (z. B. keine Verwendung von Quecksilber aus primärem Quecksilberbergbau). Gemäß Artikel 5 Absatz 3 treffen die Vertragsparteien Maßnahmen zur Einhaltung dieser Bedingungen und Anforderungen, auch in Bezug auf die Umstellung auf quecksilberfreie Prozesse, wenn die Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens (Conference of the Parties to the Agreement („COP“) zu dem Schluss gelangt, dass wirtschaftlich und technisch machbare Alternativen zur Verfügung stehen.

Gemäß Artikel 4 Absatz 8 und Artikel 5 Absatz 10 mussten die Anlagen A und B bis zum 16. August 2022 überprüft werden. Dabei berücksichtigt die COP i) die Änderungsvorschläge der Vertragsparteien nach Artikel 4 Absatz 7 und Artikel 5 Absatz 9 sowie ii) die von den Vertragsparteien gemäß Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 5 Absatz 4 übermittelten Informationen über MAPs und Verfahren sowie deren Alternativen und iii) die Verfügbarkeit technisch und wirtschaftlich realisierbarer quecksilberfreier Alternativen, wobei sie den Risiken und Vorteilen für die Umwelt und die menschliche Gesundheit Rechnung tragen.

2.2. Die Konferenz der Vertragsparteien

Die Konferenz der Vertragsparteien („COP“) nimmt die ihr mit diesem Übereinkommen übertragenen Aufgaben wahr. Zu diesem Zweck prüft und ergreift sie unter anderem Maßnahmen, die zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens erforderlich sind.

Gemäß Artikel 28 des Übereinkommens und gemäß dem von der COP auf ihrer ersten Tagung (24.-29. September 2017)⁶ angenommenen Beschluss MC-1/1 über die Geschäftsordnung⁷ hat jede Vertragspartei eine Stimme. Als Organisation einer regionalen Wirtschaftsintegration übt die Union in Angelegenheiten, die in ihrer Zuständigkeit liegen, jedoch 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.

2.3. Die vorgesehenen Rechtsakte der Konferenz der Vertragsparteien

Um eine Überprüfung der Anlagen A und B auf den Weg zu bringen, nahm die COP auf ihrer dritten Tagung (25.-29. November 2019) den Beschluss MC-3/1⁸ an, mit dem eine technische Ad-hoc-Sachverständigengruppe eingesetzt wurde, die die Gespräche über MAPs und

⁶ Erste Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber (COP-2) vom 24. bis 29. September 2017 in Genf, Schweiz.
<https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop1>

⁷ Beschluss der ersten Tagung der 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>

⁸ Beschluss der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber – MC-3/1 *Überprüfung der Anhänge A und B*, UNEP/MC/COP-3/Dez. 1, abrufbar unter:
<http://www.mercuryconvention.org/Meetings/COP3/Decisions/tabid/8654/language/en-US/Default.aspx>

Quecksilberprozesse in der Zeit bis zur vierten Tagung (im Folgenden „COP-4“) fortsetzen sollte. Das Mandat dieser Gruppe sah insbesondere vor, dass die von den Vertragsparteien gemäß Artikel 4 Absätze 4 und 7 und Artikel 5 Absätze 4 und 9 übermittelten Informationen verbessert und strukturiert werden. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Sachverständigenarbeit und der Vorlagen der Vertragsparteien⁹, einschließlich der im Vorfeld der COP-4 (21.-25. März 2022) übermittelten Vorlagen der Europäischen Union¹⁰, nahm die COP den Beschluss MC-4/3 an¹¹.

Beschluss MC-4/3 Absatz 5

Die Vertragsparteien kamen überein, in Anlage A Teil I vier weitere MAPs aufzunehmen (siehe linke Spalte in der nachstehenden Tabelle). Da sie jedoch auf der COP 4 keinen Konsens über die damit verbundenen Ausstiegstermine erzielen konnten, beschlossen die Vertragsparteien, wie in Absatz 5 des Beschlusses MC-4/3 dargelegt, die Beratungen über diese Termine auf die fünfte Tagung der COP (COP 5) zu verschieben und dabei die vorgeschlagenen Termine in Klammern (siehe rechte Spalte in der nachstehenden Tabelle) zugrundelegen.

<i>Mit Quecksilber versetzte Produkte</i>	<i>Datum, nach dem Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr dieser Produkte nicht mehr erlaubt sind (Ausstiegsdatum)</i>
„Zink-Silberoxid-Knopfzellen mit einem Quecksilbergehalt < 2 Prozent und Zink-Luft-Knopfzellen mit einem Quecksilbergehalt < 2 Prozent	[2025] [2029]
Höchstpräzisions-Kapazitäts- und -Verlustfaktor-Messbrücken und Hochfrequenz-Radiofrequenz-Schaltern und -Relais in Überwachungs- und Kontrollinstrumenten mit einem Quecksilber-Höchstgehalt von 20 mg je Brücke, Schalter oder Relais [ausgenommen für Forschungs- und Entwicklungszwecke]	[2025]
Lineare Leuchtstofflampen (LFL) für allgemeine Beleuchtungszwecke: a) Halophosphatlampen ≤ 40 Watt mit einem Quecksilbergehalt von höchstens 10 mg je Lampe b) Halophosphatphosphor ≥ 40 Watt	[2025] [2027] [2030]
Lineare Leuchtstofflampen (LFL) für allgemeine Beleuchtungszwecke: a) Tri-Phosphor-Lampen < 60 Watt mit einem Quecksilbergehalt von höchstens 5 mg je Lampe	[2027] [2030]

⁹ Vorschläge der Region Afrikas, Kanadas und Norwegens zur Änderung von Anlage A Teile I und II des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber, abrufbar unter: <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop4#cop-documents>

¹⁰ UNEP/MC/COP.4/26/Add1 Vorschlag der Europäischen Union zur Änderung von Anlage A Teile I und II und Anlage B Teil I des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber, abrufbar unter: <https://mercuryconvention.org/en/documents/proposal-european-union-amend-part-i-annex-part-ii-annex-and-part-i-annex-b-minamata>

¹¹ Beschluss der vierten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber - MC-4/3 Überprüfung und Änderungen der Anlagen A und B, UNEP/MC/COP-4/3. Dez., abrufbar unter: https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/4_Dec3_Amendment.English.pdf

Beschluss MC-4/3 Absatz 6

In Bezug auf Quecksilberprozesse beschlossen die Vertragsparteien ferner, auf der COP 5 zu erwägen, die Herstellung von Polyurethan unter Verwendung quecksilberhaltiger Katalysatoren in Anlage B Teil I als Prozess aufzunehmen, der zu einem bestimmten Ausstiegsdatum eingestellt werden muss.

Zusätzlich zu den oben genannten Absätzen 5 und 6 des Beschlusses MC-4/3 müssen die Vertragsparteien bei der Aushandlung und Weiterentwicklung der vorgesehenen Rechtsakte im Einklang mit Artikel 4 Absatz 7 auf der COP 5 auch den Vorschlag berücksichtigen, den die Region Afrika im Vorfeld der Tagung eingereicht hat¹². Dieser Vorschlag sieht weitere, nachstehende Änderungen der Teile I und II von Anlage A vor.

2.4. Vorschlag der Region Afrika

Vorgeschlagene Änderungen von Anlage A Teil I

Die Region Afrika schlägt vor, in Anlage A Teil I folgende sechs Produktkategorien sowie die damit verbundenen Ausstiegsdaten aufzunehmen.

<i>Mit Quecksilber versetzte Produkte</i>	<i>Datum, nach dem Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr dieser Produkte nicht mehr erlaubt sind (Ausstiegsdatum)</i>
Kosmetika, einschließlich hautaufhellender Seifen und Cremes, jedoch Kosmetika für den Augenbereich ausschließend, in denen Quecksilber als Konservierungsstoff verwendet wird, und für die keine wirksamen und sicheren Ersatz-Konservierungsstoffe verfügbar sind.	2025
Dentalamalgam	2030
Kompaktleuchtstofflampen (CFL) für allgemeine Beleuchtungszwecke mit > 30 Watt	2025
Kompaktleuchtstofflampen ohne eingebautes Vorschaltgerät (CFL.ni) für allgemeine Beleuchtungszwecke mit ≤ 30 Watt und einem Quecksilbergehalt von höchstens 5 mg je Brennstelle	2025
Lineare Leuchtstofflampen (LFL) für allgemeine Beleuchtungszwecke: b) Tri-Phosphor ≥ 60 Watt,	2026
Nichtlineare Leuchtstofflampen (NFL) (z. B. U-förmig und ringförmig) für allgemeine Beleuchtungszwecke: a) Tri-Phosphor, alle Wattstärken b) Halophosphatphosphor, alle Wattstärken	2026

Vorgeschlagene Änderungen von Anlage A Teil II

Die Region Afrika schlägt vor, in Anlage A Teil II i) eine neue MAP-Kategorie (Kosmetika) zusammen mit Handelsbeschränkungen, und ii) zusätzliche Anforderungen in Bezug auf Dentalamalgam aufzunehmen.

¹² Vorschlag der Region Afrika zur Änderung der Teile I und II von Anlage A, abrufbar unter: <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop5>

<i>Mit Quecksilber versetzte Produkte</i>	<i>Gegenstand der Bestimmungen</i>
Kosmetika, einschließlich hautaufhellender Seifen und Cremes, jedoch Kosmetika für den Augenbereich ausschließend, in denen Quecksilber als Konservierungsstoff verwendet wird, und für die keine wirksamen und sicheren Ersatz-Konservierungsstoffe verfügbar sind.	<p>Die von einer Vertragspartei zu ergreifenden Maßnahmen zum schrittweisen Ausstieg aus dem Verkauf und dem Anbieten zum Verkauf von mit Quecksilber versetzten kosmetischen Mitteln sowohl auf lokalen Märkten als auch auf Online-Plattformen umfassen:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Festlegung nationaler Ziele für den schrittweisen Ausstieg aus dem Verkauf und dem Anbieten zum Verkauf, einschließlich der, aber nicht beschränkt auf die Durchführung von zwei oder mehr der folgenden Maßnahmen: <ul style="list-style-type: none"> a) Entwicklung und Umsetzung von Strategien zur Verhinderung von Marketing, Werbung und Anzeigen; b) Ausarbeitung und Bekanntmachung von Listen mit Empfehlungen, sichergestellten und verbotenen Inhaltsstoffen von mit Quecksilber versetzten kosmetischen Mitteln; c) Zulassung und Genehmigung von Produktionsstätten für Kosmetik- und Schönheitsmittel; d) Einbeziehung von Online-Plattformen in die Ausarbeitung und Umsetzung von Verpflichtungen zur Produktsicherheit; ii) Koordinierung und Zusammenarbeit bei Ausstiegsinitiativen auf interministerieller und bilateraler und/oder regionaler Ebene; iii) Sensibilisierung für die Gefahren des Einsatzes von SLPs insbesondere unter Ärzten, Dermatologen und Schönheitszentren sowie Verbrauchern und Familienangehörigen.
Dentalamalgam	<p>Die zusätzlichen Bestimmungen für Dentalamalgam umfassen Folgendes:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Übermittlung eines nationalen Plans an das Sekretariat mit den Maßnahmen, die die Vertragsparteien zum schrittweisen Ausstieg aus der Verwendung von Dentalamalgam umsetzen wollen. ii) Ausschluss oder Nichtzulassung der Verwendung von Dentalamalgam in staatlichen Versicherungspolicen und -programmen durch geeignete Maßnahmen.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Ziel der Union ist es, die Verwendung von Quecksilber auf Unionsebene und weltweit so schnell und vollständig wie möglich einzustellen, wenn vertretbare Alternativen vorhanden sind¹³. Die Verwirklichung dieses Ziels erfordert insbesondere den schrittweisen Ausstieg aus MAPs und die Umstellung der Quecksilberprozesse auf quecksilberfreie Prozesse, sofern diese verfügbar, wirtschaftlich und technisch machbar und für die menschliche Gesundheit und die Umwelt von Vorteil sind.

Fortschritte bei der Verwirklichung dieses Ziels auf globaler Ebene würden zu dem im europäischen Grünen Deal festgelegten Null-Schadstoff-Ziel für eine schadstofffreie Umwelt beitragen¹⁴. Dies würde auch zur Umsetzung der EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit aus dem Jahr 2020 beitragen¹⁵, in der sich die Europäische Kommission verpflichtet hat, auf internationaler Ebene eine führende Rolle beim verantwortungsvollen Umgang mit Chemikalien zu übernehmen, unter anderem durch die Förderung der weltweiten Umsetzung von EU-Standards.

Überprüfung der Anlage A des Übereinkommens zur Festlegung der Liste der mit Quecksilber versetzten Produkte, die einem Herstellungs-, Einfuhr- und Ausfuhrverbot oder Anforderungen an die Verwendung von Quecksilber unterliegen.

Der im Namen der Union zu vertretende Standpunkt beruht auf den folgenden Elementen:

- Anhang II der Verordnung (EU) 2017/852 über Quecksilber (im Folgenden die „Quecksilberverordnung“)¹⁶, mit dem Anlage A (Teil I) des Übereinkommens umgesetzt wurde, hat einen weiter gefassten Anwendungsbereich als das Übereinkommen, da er mehr mit Quecksilber versetzte Produkte (z. B. Knopfzellen) erfasst.
- In der Vorlage der Union vom März 2020, die gemäß dem Beschluss MC-3/1¹⁷ übermittelt wurde, werden zahlreiche andere MAPs aufgeführt, für die machbare und nutzbringende quecksilberfreie Alternativen zur Verfügung stehen, darunter Produkte, deren Einfuhr und Inverkehrbringen auf dem Binnenmarkt^{18/19} z. B. gemäß der Richtlinie 2011/65/EU (Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher

¹³ Siehe [Schlussfolgerungen des Rates „Überprüfung der Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber“ vom 14. März 2011](#).

¹⁴ Mitteilung der Kommission vom 11. Dezember 2019, Der europäische Grüne Deal (COM(2019) 640 final).

¹⁵ Mitteilung der Kommission vom 14. Oktober 2020, Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit – Für eine schadstofffreie Umwelt (COM(2020) 667 final).

¹⁶ 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).

¹⁷ Vorlage der EU zu mit Quecksilber versetzten Produkten und Herstellungsprozessen, bei denen Quecksilber oder Quecksilberverbindungen verwendet werden (März 2020), abrufbar unter: http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/COP4/submissions/EU_AnnexAB.pdf

¹⁸ Der Begriff „Inverkehrbringen auf dem Binnenmarkt“ schließt die „Einfuhr“ im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften über das Inverkehrbringen von mit Quecksilber versetzten Produkten ein.

¹⁹ Die vollständige Liste der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften findet sich in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung „Ratifizierung und Durchführung des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber durch die EU – Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Quecksilber und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1102/2008“ (SWD(2016) 17 final vom 2.2.2016).

Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten)²⁰ und der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH)²¹ bereits verboten sind, die aber noch keinem Herstellungs- und Ausfuhrverbot unterliegen.

- Delegierte Verordnung (EU) .../... der Kommission vom 14. Juli 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/852 (C(2023)4683 final)²², mit der der Beschluss MC-4/3 gemäß Artikel 20 der Quecksilberverordnung umgesetzt wurde.

Die im Vorschlag der Region Afrika zur Änderung von Anlage A Teil I aufgeführten MAPs stehen entweder im Einklang mit dem Besitzstand der Union (so wurden z. B. die Anträge auf Verlängerung der Ausnahmeregelungen für quecksilberhaltige Lampen im Einklang mit der RoHS-Richtlinie abgelehnt), oder betreffen den Ausstieg aus der Verwendung von MAPs, die laufenden legislativen Entwicklungen unterliegen, mit denen ein ähnliches Verbot auf Unionsebene angestrebt wird.

Was andere Teile des Vorschlags der Region Afrika zur Änderung von Anlage A Teil II betrifft, stehen einige Bestimmungen im Einklang mit dem Besitzstand der Union, darunter:

- nationale Pläne für die Maßnahmen, die die Vertragsparteien zum schrittweisen Ausstieg aus der Verwendung von Dentalamalgam umsetzen wollen (Quecksilberverordnung, Artikel 10 Absatz 3)
- nationale Zielvorgaben für den schrittweisen Ausstieg aus dem Verkauf und dem Anbieten zum Verkauf von Kosmetika, einschließlich, aber nicht beschränkt auf die Durchführung von zwei oder mehr der folgenden Maßnahmen:
 - Entwicklung und Umsetzung von Strategien zur Verhinderung von Marketing, Werbung und Anzeigen;
 - Einbeziehung von Online-Plattformen in die Ausarbeitung und Umsetzung von Verpflichtungen zur Produktsicherheit;

Andere Bestimmungen entsprechen jedoch nicht dem Besitzstand der Union, darunter:

- Ausschluss oder Nichtzulassung der Verwendung von Dentalamalgam in staatlichen Versicherungspolicen und -programmen durch geeignete Maßnahmen
- Koordinierung und Zusammenarbeit bei Ausstiegsinitiativen für Kosmetika auf interministerieller und bilateraler und/oder regionaler Ebene
-
- Sensibilisierung für die Gefahren des Einsatzes von SLPs insbesondere unter Ärzten, Dermatologen und Schönheitszentren sowie Verbrauchern und Familienangehörigen.

²⁰ Richtlinie 2011/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten (ABl. L 174 vom 1.7.2011, S. 88).

²¹ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1).

²² Delegierte Verordnung (EU) .../... der Kommission vom 14. Juli 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/852 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf mit Quecksilber versetzte Produkte, die einem Herstellungs-, Einfuhr- und Ausfuhrverbot unterliegen (C(2023)4683 final).

Diese Bestimmungen haben keine Rechtswirkung auf den Besitzstand der Union. Gemäß Artikel 19 Buchstabe b der Quecksilberverordnung fällt beispielsweise die Verantwortung für Organisation und Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen und medizinische Versorgung in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Organisation und Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen und medizinischer Versorgung sind daher nicht Gegenstand dieses Vorschlags für einen Beschluss des Rates.

Dementsprechend bietet die Änderung von Anlage A mehrere Möglichkeiten, um die Verwendung von Quecksilber und die damit verbundene Verschmutzung weltweit weiter zu verringern:

1. Verringerung der Kluft zwischen dem bestehenden, fortschrittlicheren Unionsrecht und dem Übereinkommen, indem in Anlage A (Teil I) Produkte hinzugefügt werden, die bereits in Anhang II der Quecksilberverordnung der EU aufgeführt sind,
2. Aufnahme von Produkten in Anlage A (Teil I) des Übereinkommens, für die gemäß der Quecksilberverordnung der Union noch kein Herstellungs- und Ausfuhrverbot besteht, die aber dennoch nicht mehr in der Union in Verkehr gebracht werden dürfen oder Gegenstand laufender legislativer Entwicklungen sind, die auf ein ähnliches Verbot auf Unionsebene abzielen.

Daher besteht der im Namen der Union auf der fünften COP-Tagung zu vertretende Standpunkt darin, die Annahme von Rechtsakten zu unterstützen, die darauf abzielen, den Anwendungsbereich von Anlage A des Übereinkommens auf mit Quecksilber versetzte Produkte auszuweiten, die bereits gemäß Anhang II der Quecksilberverordnung der Union nicht mehr hergestellt und gehandelt werden dürfen, deren Inverkehrbringen auf dem Unionsmarkt bereits verboten ist oder die Gegenstand laufender legislativer Entwicklungen sind, mit denen ein ähnliches Verbot auf Unionsebene eingeführt werden soll, und die zum Nutzen der menschlichen Gesundheit und der Umwelt durch wirtschaftlich und technisch machbare quecksilberfreie Alternativen ersetzt werden können.

Änderung von Anlage B des Übereinkommens zur Festlegung der Liste von Quecksilberprozessen, für die ein Ausstiegsdatum gilt oder die Anforderungen an die Verwendung von Quecksilber unterliegen

Der im Namen der Union zu vertretende Standpunkt beruht auf den folgenden Elementen:

Mit dem Unionsrecht, insbesondere mit Artikel 7 Absätze 1 und 3 sowie Anhang III der Quecksilberverordnung, wurden Artikel 5 Absätze 2 und 3 sowie Anlage B des Übereinkommens konsequenter umgesetzt.

Dies äußert sich erstens darin, dass sich die Anlage B des Übereinkommens zwar auf fünf spezifische Quecksilberprozesse (Chloralkali-Herstellung, Acetaldehyd-Herstellung, Vinylchloridmonomer-Herstellung und Herstellung von Natrium- oder Kalium-Methanolat oder -Ethanolat) bezieht, Anhang III der Quecksilberverordnung jedoch eine Auffangregelung enthält, die die Verwendung von Quecksilber oder Quecksilberverbindungen in allen Herstellungsprozessen in der Union zu bestimmten Ausstiegsdaten, d. h. bei Verwendung als Katalysator ab dem 1. Januar 2018 oder bei Verwendung als Elektrode ab dem 1. Januar 2022, verbietet. Die Anwendung dieses Verbots ist nach Unionsrecht somit unbefristet.

Zweitens enthält Anhang III der Quecksilberverordnung ein vom Übereinkommen abweichendes Ausstiegsdatum für die Herstellung von Alkoholaten, was eine – im Vergleich zu Anlage B des Übereinkommens – strengere Bestimmung darstellt: Während die Quecksilberverordnung die Verwendung von Quecksilber als *Katalysator für die Polyurethanherstellung* ab dem 1. Januar 2018 verbietet, sieht das Übereinkommen lediglich eine Beschränkung der Verwendung von Quecksilber vor und legt fest, dass die

Vertragsparteien entweder die schrittweise Einstellung dieser Verwendung bis zum 16. August 2027 anstreben (Polyurethan) oder diese Verwendung fünf Jahre, nachdem die COP festgestellt hat, dass quecksilberfreie Alternativen technisch und wirtschaftlich machbar geworden sind, schrittweise einstellen (Vinylchloridmonomer und Alkoholate).

Die Änderung von Anlage B bietet die Möglichkeit, die industrielle Verwendung von Quecksilber einzuschränken. Dies kann durch die Verringerung der Kluft zwischen dem geltenden, fortschrittlicheren Unionsrecht und dem Übereinkommen erreicht werden, indem in Anlage B (Teil I) des Übereinkommens – im Einklang mit dem Besitzstand der Union und unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden technisch und wirtschaftlich machbaren quecksilberfreien Alternativen, wie in der Vorlage der Union vom März 2020 gemäß dem Beschluss MC-3/1 dargelegt – Ausstiegsdaten für die Verwendung von Quecksilber bei der Herstellung von Polyurethan aufgenommen werden.

Daher sollte der im Namen der Union auf der COP 5 zu vertretende Standpunkt darin bestehen, die Annahme von Rechtsakten zu unterstützen, mit denen ein Ausstiegsdatum für die Herstellung von Polyurethan unter Verwendung von Quecksilber eingeführt werden soll.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. 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. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, *„den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber [...] erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“*²³.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

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

Die von der COP zu erlassenden Rechtsakte stellen rechtswirksame Akte dar, da die Vertragsparteien des Übereinkommens Maßnahmen ergreifen müssten, um sicherzustellen, dass sie umgesetzt und eingehalten werden.

Der institutionelle Rahmen des Übereinkommens wird durch die vorgesehenen Rechtsakte weder ergänzt noch geändert.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgesehenen Beschluss.

²³ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 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 von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, 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 der vorgesehenen Akte betreffen den Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit.

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 im Namen der Europäischen Union im Rahmen der fünften Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber in Bezug auf die Annahme eines Beschlusses zur Änderung der Anlagen A und B dieses Übereinkommens zu vertretenden Standpunkt

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 Quecksilber (im Folgenden das „Übereinkommen“) wurde von der Union mit dem Beschluss (EU) 2017/939 des Rates²⁴ 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 (Conference of the Parties to the Agreement, im Folgenden „COP“) bei ihrer ersten Tagung angenommen hat, sollten sich die Vertragsparteien des Übereinkommens (im Folgenden „Vertragsparteien“) nach Kräften um eine einvernehmliche Einigung in allen substanziellen Fragen bemühen.
- (3) Gemäß Artikel 4 Absatz 8 und Artikel 5 Absatz 10 des Übereinkommens sollte die COP bis zum 16. August 2022 die Anlagen A und B des Übereinkommens unter Berücksichtigung der von den Vertragsparteien gemäß Artikel 4 Absatz 7 und Artikel 5 Absatz 9 des Übereinkommens vorgelegten Vorschläge, der vom Sekretariat des Übereinkommens gemäß Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 5 Absatz 4 des Übereinkommens bereitgestellten Informationen und der Verfügbarkeit technisch und wirtschaftlich realisierbarer quecksilberfreier Alternativen für die Vertragsparteien überprüfen und gegebenenfalls Änderungen dieser Anlagen erörtern, wobei die damit verbundenen Risiken und Vorteile für die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu beachten sind.
- (4) Die Union hat dem Sekretariat des Übereinkommens am 30. April 2021 einen Vorschlag²⁵ zur Änderung der Anlagen A und B des Übereinkommens gemäß Artikel 4 Absatz 7 und Artikel 5 Absatz 9 des Übereinkommens unterbreitet. Mit dem Vorschlag der Union zur Änderung der Anlage A des Übereinkommens soll der

²⁴ 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).

²⁵ Beschluss (EU) 2021/727 des Rates vom 29. April 2021 über die Vorlage — im Namen der Europäischen Union — von Vorschlägen zur Änderung der Anlagen A und B des Übereinkommens von Minamata über mit Quecksilber versetzte Produkte und Herstellungsprozesse, bei denen Quecksilber oder Quecksilberverbindungen verwendet werden (ABl. L 155 vom 5.5.2021, S. 23).

Anwendungsbereich des Übereinkommens auf zusätzliche mit Quecksilber versetzte Produkte mit entsprechenden Ausstiegsdaten oder quecksilberregulierenden Maßnahmen ausgedehnt werden. Mit dem Vorschlag der Union zur Änderung der Anlage B des Übereinkommens soll ein Ausstiegsdatum für die Herstellung von Polyurethan unter Verwendung quecksilberhaltiger Katalysatoren festgesetzt werden.

- (5) Im zweiten Teil ihrer vierten Tagung erließ die COP den Beschluss MC-4/3²⁶, um acht neue mit Quecksilber versetzte Produkte in Anhang A (Teil I) aufzunehmen.
- (6) Für vier mit Quecksilber versetzte Produkte wurde jedoch keine Einigung über ein Ausstiegsdatum erzielt. Mit dem Beschluss MC-4/3 wurde der Beschluss über die betreffenden Ausstiegstermine auf die fünfte Tagung der COP (31. Oktober bis 3. November) verschoben.
- (7) Mit dem Beschluss MC-4/3 wurde der Beschluss über die Aufnahme der Herstellung von Polyurethan unter Verwendung quecksilberhaltiger Katalysatoren in Anlage B (Teil I) auf die fünfte Tagung der COP verschoben.
- (8) Die Region Afrika hat gemäß Artikel 4 Absatz 7 des Abkommens einen neuen Vorschlag zur Änderung von Anlage A des Übereinkommens vorgelegt. Der Vorschlag betrifft Kosmetika, Dentalamalgam und quecksilberhaltige Lampen und schlägt einen neuen Text für die Teile I und II der Anlage A vor.
- (9) Die Union sollte Änderungen der Anlagen A und B des Übereinkommens unterstützen, soweit sie mit der Vorlage der Union²⁷, dem Besitzstand der Union und der Politik der EU im Einklang stehen.
- (10) Soweit in der Vorlage der Region Afrika darauf Bezug genommen wird, sollte die Union Änderungen der Anlage A des Übereinkommens unterstützen, soweit sie Lampen, Kosmetika und Dentalamalgam betreffen.
- (11) Auf der fünften Tagung der COP werden die Vertragsparteien die Annahme eines Beschlusses zur Änderung der Anlage A des Übereinkommens prüfen.
- (12) Es ist zweckmäßig, den im Rahmen der fünften Tagung der COP im Namen der Union zu vertretenden Standpunkt festzulegen, da der vorgeschlagene Beschluss im Fall seiner Annahme Rechtswirkung entfalten wird, und die Vertragsparteien Maßnahmen zu seiner Umsetzung auf nationaler oder regionaler Ebene oder auf beiden Ebenen ergreifen müssen —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der im Namen der Union im Rahmen der fünften Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens zu vertretende Standpunkt besteht in der Unterstützung der Annahme eines Beschlusses zur Änderung der Anlagen A und B dieses Übereinkommens, der

– mit dem Besitzstand der Union vereinbar ist; oder

²⁶ Beschluss MC-4/3: Überarbeitung und Änderung der Anlagen A und B des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber, vom 25. März 2022.

²⁷ Beschluss (EU) 2021/727 des Rates vom 29. April 2021 über die Vorlage — im Namen der Europäischen Union — von Vorschlägen zur Änderung der Anlagen A und B des Übereinkommens von Minamata über mit Quecksilber versetzte Produkte und Herstellungsprozesse, bei denen Quecksilber oder Quecksilberverbindungen verwendet werden (ABl. L 155 vom 5.5.2021, S. 23).

- mit dem Beschluss (EU) 2021/727 des Rates vom 29. April 2021 vereinbar ist; oder
- darauf abzielt, den schrittweisen Ausstieg aus der Verwendung der Kategorien quecksilberhaltiger Lampen zu unterstützen, auf die die Region Afrika in ihrer Vorlage gemäß Artikel 4 Absatz 7 des Übereinkommens Bezug genommen hat und für die die Anträge auf Verlängerung der Ausnahmen für die Verwendung von Quecksilber gemäß der Richtlinie 2011/65/EU abgelehnt wurden; oder
- darauf abzielt, den schrittweisen Ausstieg aus der Verwendung von Dentalamalgam zu unterstützen.

Artikel 2

Präzisierungen des in Artikel 1 genannten Standpunkts können von den Vertretern der Union unter Berücksichtigung der Entwicklungen, die sich auf der fünften COP-Tagung ergeben, in Konsultation mit den Mitgliedstaaten im Rahmen von Koordinierungstreffen vor Ort ohne weiteren Beschluss des Rates vereinbart werden.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*