

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2010
KOM(2010) 723 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

Überprüfung der Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Überprüfung der Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber

1. EINLEITUNG

Am 28. Januar 2005 hat die Kommission die Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber¹ angenommen. Die Strategie geht auf die meisten Aspekte des Lebenszyklus von Quecksilber ein. Ein zentrales Ziel der Strategie ist die Verringerung der Quecksilberwerte in der Exposition des Menschen und in der Umwelt. Sie legt zwanzig vorrangige Maßnahmen für das Handeln sowohl auf EU- als auch auf internationaler Ebene fest.

Die Strategie wurde sowohl in den Schlussfolgerungen des Rates vom 24. Juni 2005 als auch in einer Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2006 begrüßt.

Die Kommission drückte in Kapitel 11 der Mitteilung ihre Absicht aus, „die Quecksilberstrategie bis Ende 2010 einer Gesamtbewertung zu unterziehen“. Zur Unterstützung der Überprüfung beauftragte die Kommission ein externes Beratungsunternehmen mit der Durchführung einer umfassenden Studie über die Umsetzung der Strategie². Zudem fand am 18. Juni 2010 in Brüssel eine Konsultationssitzung mit Beteiligten statt, an der Vertreter der Mitgliedstaaten, der Industrie und von im Umweltbereich tätigen NRO teilnahmen. Der Abschlussbericht geht auf Bemerkungen ein, die zum einen während der Sitzung vorgebracht wurden und zum anderen zwischen Juli und August 2010 schriftlich eingingen.

Die vorliegende Überprüfung basiert auf den Ergebnissen dieser Studie und auf weiteren der Kommission vorliegenden Angaben. Mit ihr kommt die Kommission ihrer Verpflichtung gemäß Artikel 8 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1102/2008 über das Verbot der Ausfuhr von metallischem Quecksilber und bestimmten Quecksilberverbindungen und -gemischen und die sichere Lagerung von metallischem Quecksilber³ nach, über den Stand der multilateralen Tätigkeiten und Verhandlungen betreffend Quecksilber Bericht zu erstatten. Der Verpflichtung gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung, die laufenden Forschungstätigkeiten zu Möglichkeiten der sicheren Beseitigung zu verfolgen, wurde mit dem Untersuchungsbericht „Requirements for facilities and acceptance criteria for the disposal of metallic mercury“ Rechnung getragen. Dieser Bericht ist auf der Website der Kommission zugänglich (siehe auch Maßnahme 9).

¹ KOM(2005) 20 endgültig

² http://ec.europa.eu/environment/chemicals/mercury/pdf/review_mercury_strategy2010.pdf

³ ABl. L 304 vom 14.11.2008, S. 75.

2. INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN

Da es sich bei Quecksilber um einen grenzüberschreitenden Schadstoff handelt, lassen sich die Exposition der EU-Bevölkerung und die Exposition der Umwelt in der EU nicht alleine durch einzelstaatliche Strategien auf ein akzeptables Niveau reduzieren. Es bedarf daher koordinierter Maßnahmen auf internationaler Ebene, um das Quecksilberproblem global und effizient zu lösen. Die Quecksilberstrategie trug diesem Umstand Rechnung und verankerte den Schwerpunkt von sieben ihrer Maßnahmen (Maßnahmen 14 bis 20) in der Förderung internationaler Maßnahmen. Die EU drängte den UNEP-Rat wiederholt, einen Beschluss über die Eröffnung von Verhandlungen über ein weltweit rechtsverbindliches Instrument für Quecksilber zu erlassen. Im Februar 2009 beschloss der UNEP-Rat schließlich, einen zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuss (INC) einzurichten und mit der Entwicklung eines weltweit rechtsverbindlichen Instruments zu beauftragen, das die meisten Aspekte des Lebenszyklus von Quecksilber umfasst. Die INC-Auftaktsitzung fand vom 7. bis 11. Juni 2010 in Stockholm statt, der Entwicklungsprozess soll Anfang 2013 abgeschlossen sein. Durch die europäische Quecksilberstrategie und ihre Umsetzung soll ein erheblicher Beitrag zu diesem Prozess geleistet werden.

Sobald das weltweit rechtsverbindliche Instrument angenommen wurde, wird die Kommission die Notwendigkeit einer weiteren Überprüfung der EU-Quecksilberstrategie bewerten, um den neuen internationalen Verpflichtungen vollständig Rechnung zu tragen.

3. DIE UMSETZUNG DER STRATEGIE

Insgesamt sind signifikante Fortschritte bei der Umsetzung der 2005 beschlossenen Maßnahmen zu verzeichnen. Im Folgenden werden die Fortschritte für alle 20 Maßnahmen umrissen. Zur leichteren Orientierung findet sich der volle Wortlaut dieser Maßnahmen im Anhang.

3.1. Emissionsminderung

Maßnahme 1: Anwendung der IVU-Richtlinie

Die Richtlinie 2008/1/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung⁴ (IVU-Richtlinie – ursprünglich 1996 angenommen) ist ein wichtiges Rechtsinstrument zur Verringerung der Emissionen von Quecksilber. Allerdings haben die Art seiner Anwendung durch die Genehmigungsbehörden der Mitgliedstaaten und die unzureichende Anwendung der besten verfügbaren Techniken (BVT) bei der Erteilung von Genehmigungen verhindert, dass das Potenzial für die Verringerung von Quecksilberemissionen voll ausgeschöpft wurde. Aus diesem Grund wollte die Kommission mit der grundlegenden Überarbeitung der IVU-Richtlinie Abhilfe schaffen, was zur Ausarbeitung einer neuen Richtlinie über Industrieemissionen geführt hat.

⁴ ABL. L 24 vom 29.1.2008, S. 8.

Die am 8. November 2010 angenommene Richtlinie über Industrieemissionen wird die IVU-Richtlinie ersetzen und unterstreicht die Bedeutung der BVT und der an diese gekoppelten Emissionswerte. Diese müssen von der Kommission als BVT-Schlussfolgerungen angenommen werden und sind dann rechtsgültig. Eine Abweichung von den an die BVT gekoppelten Emissionswerten durch die Genehmigungsbehörden ist nur eingeschränkt möglich, sofern sie sich gemäß der in der Richtlinie festgelegten strengen Kriterien rechtfertigen lässt. Dies dürfte dazu führen, dass in zahlreichen Industriesektoren Technologien auf Quecksilberbasis schneller ersetzt und Quecksilberemissionen reduziert werden, insbesondere in der Zementproduktion, in der Nichteisen-Metallindustrie, in Großfeuerungsanlagen, in der Abfallverbrennung und in der Chloralkaliindustrie.

Maßnahme 2: Überprüfung von BVT-Referenzdokumenten (BREF)

Die BREF für die Chloralkaliindustrie, Großfeuerungsanlagen und die Nichteisen-Metallindustrie werden derzeit in enger Zusammenarbeit mit den Beteiligten überprüft. In diesem Zusammenhang wird besonders auf Quecksilberemissionen eingegangen, insbesondere im Hinblick auf die Einstellung der Produktion von Quecksilberzellen in der Chloralkaliindustrie.

Maßnahme 3: Emissionen aus der Kohleverbrennung in kleinem Maßstab

Die Studie „Costs and environmental effectiveness of options for reducing mercury emissions to air from small-scale combustion installations“⁵ wurde im Dezember 2005 fertig gestellt. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass schätzungsweise 16 % der gesamten EU-Quecksilberemissionen aus dieser Quelle stammen. Ausgehend hiervon hat die Europäische Kommission in ihrem Vorschlag für die Richtlinie über Industrieemissionen empfohlen, hinsichtlich der Anwendung der Vorschriften für Großfeuerungsanlagen den Schwellenwert für die Feuerungswärmeleistung von 50 MW auf 20 MW zu senken. Der EU-Gesetzgeber ließ den Schwellenwert von 50 MB jedoch unberührt und führte in der Richtlinie eine Klausel ein, der zufolge die Kommission bis Ende 2012 die Notwendigkeit einer Senkung der Emissionen unter diesen Schwellenwert prüft und gegebenenfalls einen Legislativvorschlag vorlegt. Die Kommission wird dies zu gegebener Zeit tun.

Maßnahme 4: Behandlung zahnmedizinischen Amalgamabfalls

Zahnmedizinisches Amalgam ist die zweithäufigste Verwendungsweise von Quecksilber in der EU. Zahnmedizinischer Amalgamabfall wird durch die Entscheidung 2000/532/EG der Kommission⁶ als gefährlicher Abfall gekennzeichnet und fällt damit in den Geltungsbereich der unlängst verabschiedeten Abfallrahmenrichtlinie⁷. Die Kommission hat im Jahr 2005 anhand eines Fragebogens ermittelt, wie in Zahnkliniken der Mitgliedstaaten mit Amalgamabfall verfahren wird. Die Umfrage ergab, dass in vielen Mitgliedstaaten der Einsatz von Amalgamabscheidern vorgeschrieben ist und entsprechende Sammelsysteme eingerichtet wurden – allerdings ist dies nicht in der ganzen EU der Fall.

⁵ <http://ec.europa.eu/environment/chemicals/mercury/>

⁶ ABl. L 226 vom 6.9.2000, S. 3.

⁷ Richtlinie 2008/98/EG, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

Quecksilberemissionen aus Zahnarztpraxen unterliegen auch den Wasserschutzvorschriften der EU. Quecksilber wird gemäß Anhang X der Wasserrahmenrichtlinie⁸ als prioritärer gefährlicher Stoff eingestuft, so dass die Mitgliedstaaten langfristig Maßnahmen ergreifen müssen, um Emissionen, Freisetzungen und Ableitungen dieses Stoffs zu beenden oder schrittweise einzustellen. Ergänzend zum kombinierten Konzept der Wasserrahmenrichtlinie legt die Richtlinie 2008/105/EG⁹ Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik für bestimmte prioritäre Stoffe einschließlich Quecksilber und Quecksilberverbindungen fest. Werden diese Normen nicht erfüllt, müssen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 11 der Wasserrahmenrichtlinie Maßnahmen zum Erreichen der Umweltziele ergreifen.

3.2. Verringerung des Angebots

Maßnahme 5: Verbot der Quecksilberausfuhr

Am 22. Oktober 2008 hat der EU-Gesetzgeber die Verordnung (EG) Nr. 1102/2008 über das Verbot der Ausfuhr von metallischem Quecksilber und bestimmten Quecksilberverbindungen und -gemischen und die sichere Lagerung von metallischem Quecksilber¹⁰ verabschiedet. Das Ausfuhrverbot tritt am 15. März 2011 in Kraft. Anhand verbindlicher Berichterstattungen und eines gemäß der Verordnung organisierten Informationsaustauschs wird es möglich sein, die Wirksamkeit des Verbots sowie seine Auswirkungen auf den weltweiten Quecksilbermarkt zu beurteilen.

3.3. Verringerung der Nachfrage

Zahnmedizinischem Amalgam und Messgeräten kommt eine besondere Bedeutung zu, da Quecksilber hauptsächlich noch in diesen Produkten eingesetzt wird.

⁸ Richtlinie 2000/60/EG, ABl. L 327 vom 22.12.2000.

⁹ ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 89.

¹⁰ ABl. L 304 vom 14.11.2008, S. 75.

Maßnahme 6: Verwendung von zahnmedizinischem Amalgam

Die Kommissionsdienststellen konsultierten zwei wissenschaftliche Ausschüsse über die Verwendung von zahnmedizinischem Amalgam: den Ausschuss „Gesundheits- und Umweltrisiken“ (SCHER) und den Ausschuss „Neu auftretende und neu identifizierte Gesundheitsrisiken“ (SCENIHR). Die Stellungnahmen¹¹¹² beider Ausschüsse lassen keine Rückschlüsse zu, ob zusätzliche Regulierungsmaßnahmen angebracht sind, um die Verwendung von zahnmedizinischem Amalgam einzudämmen.

Angeichts der Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten die Verwendung von zahnmedizinischem Amalgam in ihren nationalen Gesundheitsfürsorgesystemen bereits wesentlich eingeschränkt haben und zahnmedizinisches Amalgam die zweithäufigste Verwendungsweise von Quecksilber in der EU darstellt, hat die Kommission jedoch beschlossen, diese Quecksilberverwendung einer umfassenden Lebenszyklusbewertung zu unterziehen. Die Ergebnisse dieser Bewertung dürften Ende 2011 vorliegen.

Maßnahme 7: Quecksilber enthaltende Mess- und Kontrollgeräte

Der EU-Gesetzgeber hat am 25. September 2007 die Richtlinie 2007/51/EG¹³ zur Änderung der Richtlinie 76/769/EWG des Rates hinsichtlich der Beschränkung des Inverkehrbringens gewisser quecksilberhaltiger Messinstrumente verabschiedet. Fieberthermometer und sonstige quecksilberhaltige Messinstrumente (z. B. Manometer, Barometer, Blutdruckmessgeräte, nicht als Fieberthermometer verwendete Thermometer), die für den öffentlichen Verkauf bestimmt sind, dürfen nicht mehr in Verkehr gebracht werden. Die Richtlinie enthält eine Überprüfungsklausel für eine etwaige Ausweitung der bestehenden Einschränkungen auf andere quecksilberhaltige Messinstrumente.

Derzeit wird geprüft, ob diese Verkehrsbeschränkung auf weitere medizinische Geräte sowie auf Messinstrumente für gewerbliche und industrielle Zwecke auszudehnen ist. Jedenfalls hat sich mit der Aufhebung der Richtlinie 76/769/EWG und weiteren Verkehrsbeschränkungen, die nun den in der REACH-Verordnung (EG) Nr. 1907/2006¹⁴ festgelegten Verfahren folgen müssen, der Rechtsrahmen geändert. Die oben genannte Richtlinie 2007/51/EG wurde unter Eintrag 18a in den Anhang XVII („Beschränkungen der Herstellung, des Inverkehrbringens und der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe, Gemische und Erzeugnisse“) der REACH-Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 552/2009 der Kommission¹⁵ aufgenommen. Auf Ersuchen der Europäischen Kommission, dem ihre in der Überprüfungsklausel festgelegte Verpflichtung zur Beschränkung in Bezug auf quecksilberhaltige Messinstrumente zu Grunde liegt, hat die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) neue wissenschaftliche Erkenntnisse geprüft und einen Bericht ausgearbeitet, in dem eine weitere Einschränkung von Quecksilber in Messinstrumenten für den medizinischen Gebrauch und zu sonstigen

¹¹ http://ec.europa.eu/health/archive/ph_risk/committees/04_scher/docs/scher_o_089.pdf

¹² http://ec.europa.eu/health/archive/ph_risk/committees/04_scenihhr/docs/scenihhr_o_016.pdf

¹³ ABl. L 257 vom 3.10.2007.

¹⁴ ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1.

¹⁵ ABl. L 164 vom 26.6.2009, S. 7.

gewerblichen und industriellen Zwecken vorgeschlagen wird. Der Meinungsbildungsprozess des ECHA-Einschränkungsberichts begann mit einer öffentlichen Konsultation am 24. September 2010. Die Stellungnahmen der betreffenden REACH-Ausschüsse dürften der Kommission im September 2011 vorliegen. Die Kommission wird dann entscheiden, ob und wann die Einschränkungen in der EU in Kraft treten. In einem ähnlichen Zusammenhang hat SCENIHR unlängst in einer Stellungnahme¹⁶ bestätigt, dass zuverlässige Alternativen zu quecksilberhaltigen Blutdruckmessgeräten in der Gesundheitsfürsorge verfügbar sind.

Maßnahme 8: sonstige Erzeugnisse und Anwendungen

Der Untersuchungsbericht „Options for reducing mercury use in products and applications and the fate of mercury already circulating in society“¹⁷ geht auf die aktuellsten Anwendungsbereiche von Quecksilber ein und bewertet Optionen zur Verringerung der Quecksilberbelastung in der Gesellschaft. Er erstreckt sich auch auf Maßnahme 10.

Nach der schrittweisen Verbannung von Glühlampen vom EU-Markt durch die 2009 geänderte Richtlinie zur umweltgerechten Gestaltung von 2005¹⁸ nahm sich die Kommission der Problematik des Quecksilbergehalts von in zunehmendem Maße verwendeten Energiesparlampen an. Am 24.9.2010 nahm die Kommission einen Beschluss zur Änderung des Anhangs der Richtlinie 2002/95/EG an, wodurch die Grenzwerte für derartige quecksilberhaltige Lampen signifikant herabgesetzt wurden.¹⁹ Diese Lampen unterliegen auch den in der Richtlinie 2002/96/EG²⁰ über Elektro- und Elektronik-Altgeräte niedergelegten Vorschriften über die getrennte Sammlung und Behandlung. Zudem bat die Kommission den wissenschaftlichen Ausschuss „Gesundheits- und Umweltrisiken“ (SCHER) um eine Stellungnahme zu Quecksilber in bestimmten Energiesparlampen. SCHER kam zu der Schlussfolgerung²¹, dass Kompaktleuchtstofflampen gemessen an anderen berücksichtigten Lampen zu einer – wenngleich begrenzten – Verringerung der Gesamtquecksilberemissionen aus Lampen und aus Strom für Beleuchtungszwecke erzeugenden Kohlekraftwerken beitragen. Der Stellungnahme von SCHER zufolge sind Gesundheitsrisiken für Erwachsene infolge des Bruchs solcher Lampen unwahrscheinlich. In Bezug auf Kinder konnte SCHER keine Risikobewertung vornehmen, da keine Daten zur Exposition vorhanden sind.

Im Dezember 2008 hat die Kommission eine Neufassung der Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte und der Richtlinie zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten vorgeschlagen, um unter anderem eine weitere Verringerung des Anteils gefährlicher Stoffe (einschließlich Quecksilber) im Abfall sowie eine verbesserte Sammlung und ein verbessertes Recycling zu erzielen. Im November 2010 wurde für die Richtlinie zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und

¹⁶ http://ec.europa.eu/health/archive/ph_risk/committees/04_scenihp/docs/scenihp_o_025.pdf

¹⁷ http://ec.europa.eu/environment/chemicals/mercury/pdf/study_report2008.pdf

¹⁸ Richtlinie 2009/125/EG, ABl. L 285 vom 31.10.2009, S. 10.

¹⁹ ABl. L 251 vom 25.9.2010, S. 28.

²⁰ ABl. L 37 vom 13.2.2003, S. 24.

²¹ http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_124.pdf

Elektronikgeräten im Mitentscheidungsverfahren eine Einigung in erster Lesung erzielt, während der Vorschlag zur Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte derzeit noch vom Europäischen Parlament und vom Rat geprüft wird. Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge²² (zuletzt geändert im Jahr 2010) legt ein allgemeines Quecksilberverbot in Bauteilen und Werkstoffen von Fahrzeugen fest. Hiervon ausgenommen bleiben Entladungslampen für Scheinwerfer und Leuchtstoffröhren in Instrumententafelanzeigen von vor dem 1. Juli 2012 typgenehmigten Fahrzeugen.

Gemäß Richtlinie 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren²³ wurde der zulässige Höchstgehalt an Quecksilber in Batterien und Akkumulatoren im Vergleich zu der (aufgehobenen) Vorgängerrichtlinie 91/157/EWG erheblich gesenkt.

3.4. Überschüsse und Reservoir

Maßnahme 9: Lagerung

Die Verordnung (EG) Nr. 1102/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Verbot der Ausfuhr von metallischem Quecksilber und bestimmten Quecksilberverbindungen und -gemischen und die sichere Lagerung von metallischem Quecksilber schreibt vor, dass Quecksilber aus ausgewählten großvolumigen Quellen – insbesondere aus der Chloralkaliindustrie – als zu entsorgender Abfall anzusehen ist. Derzeit werden spezifische Kriterien für die sichere Lagerung von metallischem Quecksilber ausgearbeitet, deren Annahme durch die Kommission Anfang 2011 vorgesehen ist. Darüber hinaus hat sich die europäische Chloralkaliindustrie in einer Umweltvereinbarung verpflichtet, Quecksilberüberschüsse ausschließlich an Lagerstätten zu senden, die hohe Sicherheitsstandards garantieren. Aufgrund der Berichterstattungspflicht gemäß Verordnung (EG) Nr. 1102/2008 wird die Kommission genau verfolgen können, wie dieser Verpflichtung nachgekommen wird.

Gemäß ihrer Verpflichtung, die laufenden Forschungstätigkeiten zu Möglichkeiten der sicheren Beseitigung, einschließlich der Verfestigung von metallischem Quecksilber, zu verfolgen (vergleiche Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung), hat die Kommission ein Sachverständigengutachten in Auftrag gegeben, das im Herbst 2010 fertig gestellt wurde²⁴. Fortgeschrittene Verfestigungstechniken, die sich gerade auf dem Markt etablieren, dürften sich auf die Entwicklung von Anforderungen und Kriterien für die Lagerung von metallischem Quecksilber gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung auswirken. Dies ist zum Zeitpunkt der Annahme dieser Mitteilung noch im Gange.

Maßnahme 10: Quecksilber in Erzeugnissen, die bereits in der Gesellschaft zirkulieren

Diesbezügliche Tätigkeiten sind unter Maßnahme 8 aufgeführt.

²² ABl. L 269 vom 21.10.2000, S. 34.

²³ ABl. L 266 vom 26.9.2006, S. 1.

²⁴ <http://ec.europa.eu/environment/chemicals/mercury/>

3.5. Schutz vor Exposition

Maßnahme 11: Quecksilber in Fischen und Meeresfrüchten

Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBS) hat ausgefeilte Instrumente entwickelt, mit denen sich die Exposition in der Nahrung und in bestimmten Bevölkerungsgruppen bestimmen lässt. Die kompakte europäische Datenbank über den Verzehr von Lebensmitteln²⁵ enthält Daten zum Lebensmittelverzehr von Kindern und Erwachsenen, wobei Alter, Geschlecht und Gewicht jedes Teilnehmers erfasst werden. Sobald neue Daten zu Quecksilber verfügbar sind, lassen sich unter Verwendung der neuen Datenbank über den Verzehr von Lebensmitteln ausführliche Expositionsbewertungen vornehmen.

Die Behörden der Mitgliedstaaten haben auf der Grundlage eines Informationsvermerks der Kommission (siehe unter Maßnahme 12) im Hinblick auf die Quecksilberbelastung von Lebensmitteln ausführlichere Ratschläge zum Lebensmittelverzehr erteilt.

Um den Schutz der Gesundheit von Arbeitskräften mit einer möglichen Quecksilberexposition zu verbessern, hat die Kommission die Richtlinie 2009/161/EU zur Festlegung einer dritten Liste von Arbeitsplatz-Richtgrenzwerten²⁶ angenommen. Darin enthalten sind Arbeitsplatz-Richtgrenzwerte für Quecksilber und divalente anorganische Quecksilberverbindungen.

Maßnahme 12: Angaben zu Quecksilber in der Nahrung

Auf der Grundlage der im Rahmen von Maßnahme 11 gewonnenen Erkenntnisse veröffentlichte die Kommission am 21. April 2008 einen an die Mitgliedstaaten gerichteten Informationsvermerk²⁷ über Methylquecksilber in Fischen und Fischereierzeugnissen. Dieser Vermerk enthält Empfehlungen zur Höchstmenge von bestimmten Fischen, die besonders empfindliche Gruppen (schwängere und stillende Frauen sowie junge Kinder) ohne Bedenken verzehren können, und sollte von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verbraucherberatung als Leitfaden verwendet werden.

3.6. Verbesserung der Kenntnisse

Maßnahme 13: Prioritäten für die Quecksilberforschung

Seit 2005 hat die EU etliche Forschungsprojekte finanziert, die Prioritäten für die Quecksilberforschung definieren. Nähere Angaben über Projekte, die durch das 7. FTE-Rahmenprogramm und sonstige Instrumente zur Forschungsfinanzierung finanziert wurden bzw. werden, sind über den Informationsdienst der Gemeinschaft für Forschung und Entwicklung (CORDIS)²⁸ erhältlich. Erst kürzlich wurde im Rahmen des 7. Umweltrahmenprogramms eine Finanzhilfvereinbarung für ein

²⁵ <http://www.efsa.europa.eu/de/datex/datexfooddb.htm>

²⁶ ABl. L 338 vom 19.12.2009.

²⁷ Informationsvermerk der Europäischen Kommission vom 21. April 2008 über Methylquecksilber in Fischen und Fischereierzeugnissen: ec.europa.eu/food/food/chemicalsafety/contaminants/information_note_mercury-fish_21-04-2008.pdf

²⁸ <http://cordis.europa.eu/search>

Fünffjahres-Forschungsprojekt zu einem weltweiten Quecksilberbeobachtungssystem (GMOS) unterzeichnet, dessen Kosten 8,8 Mio. EUR betragen und an dem 24 Partner aus 24 Staaten beteiligt sind. Die Kommission beteiligt sich mit 6,8 Mio. EUR an den Gesamtkosten dieses Projekts, das offiziell am 1. November 2010 angelaufen ist. Das GMOS soll wichtige Informationen über den weltweiten atmosphärischen Transport von Quecksilber liefern, anhand deren sich die Wirksamkeit der Strategien zur Verringerung von Quecksilberemissionen bewerten ließe. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Bewertung des langfristigen Erfolges entsprechender Strategien auf europäischer und auf weltweiter Ebene geleistet.

Das EU-Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE) wurde zur Finanzierung eines Pilotprojekts zur sicheren Entsorgung von metallischem Quecksilber²⁹ eingesetzt. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission im Jahr 2009 eine Studie zur wissenschaftlichen Unterstützung im Hinblick auf die EU-Quecksilberstrategie in Auftrag gegeben. Die Studie, in der bestehende Forschungsergebnisse geprüft und zusammengefasst werden, die für die Strategie von Belang sind, soll der Kommission fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse zu Quecksilber liefern. Sie wird eine konsolidierte Aufstellung einschlägiger Erkenntnisse aus verschiedenen Forschungsprojekten der vergangenen Jahre enthalten. Die Ergebnisse dieser Studie dürften im Sommer 2011 vorliegen.

3.7. Förderung internationaler Massnahmen

Die EU hat aktiv Bestrebungen im Rahmen des globalen Quecksilberprogramms des UNEP unterstützt, insbesondere diejenigen, die zum Beschluss 25/5 des UNEP-Rats³⁰ vom Februar 2009 geführt haben. Mit dem Beschluss 25/5 wurde ein drei- bis vierjähriger Verhandlungsprozess eingeleitet, der zu einem weltweiten rechtsverbindlichen Instrument für Quecksilber führen soll (siehe auch Kapitel 2 sowie Maßnahmen 17 und 18). Auf weltweiter Ebene hat die Europäische Kommission die Gruppe zur Erdbeobachtung unterstützt, die unlängst eine neue Maßnahme zur Errichtung eines weltweiten Quecksilberbeobachtungssystems eingeleitet hat.

Maßnahme 14: Beiträge zu internationalen Foren und Tätigkeiten

Über die oben genannten Tätigkeiten hinaus haben sich die Europäische Kommission und verschiedene Mitgliedstaaten an zahlreichen internationalen Maßnahmen beteiligt, die der Sensibilisierung dienen und nach Lösungen für das Quecksilberproblem suchen. In diesem Zusammenhang organisierte die Europäische Kommission im Oktober 2006 in Brüssel eine internationale Konferenz. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind als Mitglieder und Teilnehmer in verschiedenen internationalen Foren tätig, in denen die Quecksilberproblematik erörtert wird³¹. Auch auf der Ebene einzelner Mitgliedstaaten wurden Initiativen gestartet, so z. B.

²⁹ MERSADE-Projekt (<http://www.mayasa.es/ing/mersade.asp>); MERSADE LIFE06 ENV/ES/REP/03
³⁰ http://www.chem.unep.ch/mercury/GC25/GC25Report_English_25_5.pdf

³¹ Beispielsweise UNEP-Quecksilberprogramm, Schwermetallprotokoll des UNECE-Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Verschmutzung, OSPAR, Basler Übereinkommen usw.

IKIMP³² (Integrated Knowledge to Inform Mercury Policy), eine dreijährige Wissensaustauschinitiative zu Quecksilberfragen im Vereinigten Königreich.

Maßnahme 15: Finanzhilfe zur Verringerung der Emissionen aus der Kohleverbrennung in Drittländern

Die Europäische Kommission hat UNEP 1 Mio. EUR für die Durchführung eines Projekts zur Verringerung von Quecksilberemissionen aus der Kohleverbrennung im Energiesektor bereitgestellt. Der Schwerpunkt des unter der Leitung des IES Clean Coal Centre³³ durchgeführten Projekts liegt insbesondere auf Staaten wie China, Indien, Russland und Südafrika, die in hohem Maße von festen Brennstoffen abhängig sind. Des Weiteren veröffentlichte die Europäische Kommission 2010 eine offene Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zu sauberen Kohletechnologien, in deren Rahmen kohleabhängige Staaten sowie Schwellen- und Entwicklungsländer gefördert werden sollen.³⁴ Diese Finanzhilfen im Umfang von insgesamt 3 Mio. EUR dienen dem Aufbau von Kapazitäten und der Durchführung von Studien. Da sich das Projekt nicht ausschließlich auf Quecksilber beschränkt, wird es positive Nebeneffekte von Emissionskontrolltechniken im Kohleenergiesektor aufdecken.

Maßnahme 16: vorherige Zustimmung nach Inkenntnissetzung für die Einfuhr von Quecksilber

Bereits seit 2003 war gemäß der Verordnung (EG) Nr. 304/2003 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien (mittlerweile ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 689/2008³⁵), mit der das Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel umgesetzt wurde, die vorherige Zustimmung nach Inkenntnissetzung (PIC) verbindlich für die Aus- und Einfuhr von Quecksilberverbindungen vorgeschrieben. Das PIC-Verfahren gilt auch für die Einfuhr von Quecksilberverbindungen, die als Pestizid verwendet werden.

Maßnahme 17: Schwermetallprotokoll des UNECE-Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Verschmutzung

Die EU und 20 Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Schwermetallprotokolls des UNECE-Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Verschmutzung (LRTAP). Die Europäische Kommission ermutigt nachdrücklich diejenigen Mitgliedstaaten, die noch nicht Vertragsparteien des Protokolls sind, das Protokoll schnellstmöglich zu ratifizieren. Im September 2008 hat die EU vorgeschlagen, in Anhang VI des Protokolls eine Reihe von quecksilberhaltigen Erzeugnissen zusätzlich aufzunehmen. Das Exekutivorgan des Übereinkommens wird im Dezember 2010 über die mögliche Eröffnung eines Verhandlungsverfahrens und über den Umfang des Verhandlungsmandats entscheiden. Dabei wird in jedem

³² <http://www.mercurynetwork.org.uk/>

³³ <http://www.iea-coal.org.uk>

³⁴ <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1281432803820&do=publi.detPUB&searchtype=AS&Pgm=7573841&debpub=&orderby=upd&orderbyad=Desc&nbPubliList=15&page=1&aoref=129199>

³⁵ ABl. L 204 vom 31.7.2008, S. 14.

Fall sicherzustellen sein, dass Verhandlungen im Rahmen des Schwermetallprotokolls im Einklang sind mit den Entwicklungen im Rahmen des künftigen rechtsverbindlichen UNEP-Instruments für Quecksilber.

Maßnahme 18: Unterstützung des globalen Quecksilberprogramms des UNEP

Die Europäische Kommission ist als Mitglied der Beratergruppe für eine globale Quecksilberpartnerschaft förmlich dem Partnerschaftsbereich „Quecksilberfreisetzung bei der Kohleverbrennung“ beigetreten, während Deutschland und Italien Mitglieder der Bereiche „Behandlung von Quecksilberabfall“ bzw. „Forschung zum Transport und Verbleib von Quecksilber in der Luft“ sind. Beschluss 25/5 des UNEP-Rats definiert die globale Quecksilberpartnerschaft als einen der wichtigsten Mechanismen für die unverzügliche Durchführung von Maßnahmen betreffend Quecksilber während des Verhandlungsprozesses zum weltweit rechtsverbindlichen Instrument für Quecksilber.

Maßnahme 19: Quecksilber im Goldbergbau

Die Europäische Kommission beteiligt sich 2010 mit 1,5 Mio. EUR am Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), um die Fazilität für das Guayana-Schild einzurichten.³⁶ Die Fazilität ist ein von mehreren Gebern verwalteter Finanzierungsmechanismus mit Schwerpunkt auf Tätigkeiten, die zur Sicherstellung der ökologischen Integrität der Öko-Region Guayana-Schild³⁷ notwendig sind. Sie dient der Finanzierung von Projekten vor Ort, mit denen (unter anderem) den durch kleine Goldschürfer (*garimpeiros*) im Zuge des illegalen und unregulierten Goldbergbaus in Französisch-Guayana, Suriname, Guyana, Venezuela und Kolumbien verursachten Risiken begegnet werden soll.

Maßnahme 20: Verringerung des Quecksilberangebots auf internationaler Ebene

Das Mandat, das dem INC durch Beschluss 25/5 vom UNEP-Rat übertragen wurde, erstreckt sich unter anderem auf die Verringerung des Quecksilberangebots, den Aufbau von Kapazitäten für die umweltverträgliche Lagerung von Quecksilber und die Eindämmung des internationalen Quecksilberhandels. Die EU hat durch die Annahme der Verordnung über das Verbot der Quecksilberausfuhr (siehe Maßnahme 5) bereits einen Beitrag zum übergeordneten Ziel geleistet. Während des Verhandlungsprozesses wird die EU ihr strategisches Konzept verteidigen und sondieren, wie es sich in angemessener Weise in einem künftigen rechtsverbindlichen Instrument niederschlagen könnte.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Umsetzung der Quecksilberstrategie ist in Bezug auf nahezu alle Maßnahmen in einem fortgeschrittenen Stadium.

³⁶

http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af_aap_2010_dci-env.pdf

³⁷

<http://www.guianashield.org>

Zur Verringerung der Quecksilberemissionen ist ein neuer Rechtsrahmen für große Punktquellen in Kraft. Die Umsetzung der neuen Richtlinie über Industrieemissionen wird es der EU ermöglichen, ihr beträchtliches Potenzial zur Emissionsverringerung durch die Anwendung der besten verfügbaren Techniken auszuschöpfen. Hierzu bedarf es jedoch einer rigorosen Umsetzung und Durchführung in den Mitgliedstaaten, was von der Kommission eng verfolgt und gefördert wird.

Im Hinblick auf die Nachfrage nach Quecksilber in Erzeugnissen werden die derzeitigen Anstrengungen fortgesetzt, die bestehenden Verkehrsbeschränkungen für bestimmte quecksilberhaltige Messinstrumente auf weitere Geräte auszudehnen, die in der Gesundheitsfürsorge (insbesondere Blutdruckmessgeräte) oder zu sonstigen gewerblichen und industriellen Zwecken eingesetzt werden.

Seitens der Kommission besteht insbesondere bei zahnmedizinischem Amalgam erhöhter Untersuchungsbedarf. Die Kommission beabsichtigt deswegen 2011 die Durchführung einer Studie, um die Angelegenheit eingehender und unter sorgfältiger Berücksichtigung aller Aspekte ihres Lebenszyklus zu bewerten.

Das Handeln auf internationaler Ebene ist eine Priorität für die kommenden Jahre. Angesichts des globalen Aspekts des Quecksilberproblems reichen EU-Rechtsvorschriften alleine nicht aus, um einen wirksamen Schutz der europäischen Bürger zu gewährleisten. Die Kommission will daher ihre Bemühungen zu Verhandlungen über ein weltweit rechtsverbindliches Instrument für Quecksilber unter der Federführung des UNEP verstärken. In diesem Zusammenhang kann sich die EU mit bereits bestehenden wirksamen Instrumenten auf EU-Ebene einbringen. Sobald das internationale Instrument Gestalt angenommen hat, wird die Europäische Kommission prüfen, welche Aspekte des Lebenszyklus von Quecksilber weitere Maßnahmen auf EU-Ebene – einschließlich zusätzlicher Legislativvorschläge – erfordern. Dabei werden die Überprüfung der Verordnung über das Ausfuhrverbot im Jahr 2013 und weitere Fortschritte im Rahmen der Strategie berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die weiteren, im Sachverständigengutachten vorgeschlagenen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, die vor dem Hintergrund von international verhandelten Verpflichtungen bewertet werden müssen.

ANHANG

Die Maßnahmen der Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber (voller Wortlaut)

1. EMISSIONSMINDERUNG

Maßnahme 1. Die Kommission wird untersuchen, welche Auswirkungen die Anwendung der IVU-Richtlinie auf die Quecksilberemissionen hat, und wird nach Prüfung der Daten, die im Rahmen der IVU- und EPER³⁸-Berichterstattung vorgelegt werden, sowie im Rahmen einer umfassenderen Überprüfung der Strategie Ende 2010 beschließen, ob weitere Maßnahmen wie die Festlegung gemeinschaftlicher Emissionsgrenzwerte erforderlich sind. Dabei werden auch die positiven Auswirkungen von Kontrollen untersucht, die bis zum 1. Januar 2008 gemäß der Richtlinie 2001/80/EG durchzuführen sind und dazu dienen, die Schwefeldioxidemissionen aus Großfeuerungsanlagen zu verringern.

Maßnahme 2. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten und die Industrie dazu ermutigen, mehr Informationen über die Freisetzung von Quecksilber sowie über Vermeidungs- und Kontrolltechniken bereitzustellen, damit in den BREF Maßnahmen zur weiteren Verringerung der Emissionen vorgeschlagen werden können. Die zweite Ausgabe des BREF über die Chloralkaliindustrie wird Informationen über das Risiko von Freisetzungen enthalten, die entstehen können, wenn Quecksilberzellen aus dem Verkehr gezogen werden.

Maßnahme 3. Die Kommission wird im Jahr 2005 verschiedene Optionen für die Verminderung von Quecksilberemissionen aus der Kohleverbrennung in kleinem Maßstab untersuchen, um die umfassendere Bewertung im Rahmen des Programms CAFE zu ergänzen.

Maßnahme 4. Die Kommission überprüft im Jahr 2005 die Umsetzung gemeinschaftlicher Anforderungen an die Behandlung zahnmedizinischen Amalgamabfalls durch die Mitgliedstaaten und wird danach angemessene Schritte unternehmen, um eine ordnungsgemäße Anwendung der Bestimmungen zu gewährleisten.

2. VERRINGERUNG DES ANGEBOTS

Maßnahme 5. Im Sinne eines proaktiven Beitrages zur vorgeschlagenen weltweit organisierten Initiative, die Primärproduktion von Quecksilber einzustellen und Überschüsse am Wiedereintritt in den Markt zu hindern, wie in Abschnitt 10 beschrieben, beabsichtigt die Kommission, eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 304/2003 vorzuschlagen, um die Ausfuhr von Quecksilber aus der Gemeinschaft bis 2011 einzustellen.

³⁸ Entscheidung 2000/479/EG der Kommission vom 17. Juli 2000 über den Aufbau eines Europäischen Schadstoffemissionsregisters (EPER) gemäß Artikel 15 der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 192 vom 28.7.2000.

3. VERRINGERUNG DER NACHFRAGE

Maßnahme 6. Kurzfristig wird die Kommission die Sachverständigengruppe für Medizinprodukte ersuchen, die Verwendung von Quecksilber in zahnmedizinischem Amalgam zu prüfen. Zudem wird sie den wissenschaftlichen Ausschuss für Gesundheit und Umweltrisiken befragen, ob seiner Ansicht nach zusätzliche Regulationsmaßnahmen angebracht sind.

Maßnahme 7. Die Kommission beabsichtigt, im Jahr 2005 eine Änderung der Richtlinie 76/769/EWG³⁹ vorzuschlagen, um das Inverkehrbringen quecksilberhaltiger nicht elektrischer/nicht elektronischer Mess- und Kontrollinstrumente für Verbraucherzwecke und für die Gesundheitspflege zu beschränken.

Maßnahme 8. Die Kommission wird kurzfristig die wenigen in der EU noch verbleibenden Produkte und Verwendungszwecke, bei denen geringe Quecksilbermengen eingesetzt werden, untersuchen. Sobald die vorgeschlagene REACH-Verordnung⁴⁰ verabschiedet ist, könnten mittel- und langfristig alle verbleibenden Verwendungszwecke einer Genehmigungspflicht und einer Verpflichtung zur Suche nach Ersatzstoffen unterworfen werden.

4. ÜBERSCHÜSSE UND RESERVOIRE

Maßnahme 9. Die Kommission wird Maßnahmen für die Lagerung von Quecksilber aus der Chloralkaliindustrie ergreifen und den Zeitplan dabei auf die geplante Einstellung der Quecksilberausfuhren bis 2011 abstimmen. Zuerst wird die Kommission die Möglichkeiten einer Vereinbarung mit der Industrie prüfen.

Maßnahme 10. Die Kommission untersucht kurz- bis mittelfristig, was mit Quecksilber in Produkten geschehen soll, die bereits in der Gesellschaft zirkulieren.

5. SCHUTZ VOR EXPOSITION

Maßnahme 11. Kurzfristig wird die EBLS die Auswirkungen der nahrungsbedingten Aufnahme über bestimmte Fische und Meeresfrüchte bei besonders empfindlichen Bevölkerungsgruppen (z.B. schwangere Frauen, Kinder) untersuchen.

³⁹ Richtlinie 76/769/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen, ABl. L 262 vom 27.9.1976.

⁴⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und der Verordnung (EG) {über persistente organische Schadstoffe}, KOM(2003) 644 endg., 29.10.2003.

Maßnahme 12. Die Kommission wird zusätzliche Informationen über Quecksilber in der Nahrung bereitstellen, sobald neue Daten vorliegen. Die nationalen Behörden werden dazu ermutigt, ihre Beratung auf die lokalen Gegebenheiten abzustimmen.

6. VERBESSERUNG DER KENNTNISSE

Maßnahme 13. Die Prioritäten für die Quecksilberforschung werden im 7. FTE-Rahmenprogramm und anderen relevanten Finanzierungsmechanismen angesprochen.

7. FÖRDERUNG INTERNATIONALER MASSNAHMEN

Maßnahme 14. Die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und andere Beteiligte sollten weiterhin Beiträge zu internationalen Foren und Tätigkeiten leisten, bilaterale Verpflichtungen eingehen und Projekte mit Drittländern, einschließlich Technologietransfer, durchführen, um Lösungen für das Quecksilberproblem zu finden.

Maßnahme 15. Die Kommission wird prüfen, ob – analog zum CARNOT-Programm zur Förderung der sauberen und effizienten Verwendung fester Brennstoffe – ein spezifischer Finanzierungsplan für Forschungstätigkeiten und Pilotprojekte aufgestellt werden kann, die dem Ziel dienen, die Quecksilberemissionen aus der Kohleverbrennung in Ländern mit hoher Abhängigkeit von festen Brennstoffen wie China, Indien oder Russland zu verringern.

Maßnahme 16. Die Gemeinschaft sollte sich dafür einsetzen, Quecksilber dem PIC-Verfahren des Rotterdamer Übereinkommens zu unterwerfen.

Maßnahme 17. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten sollten weiterhin die Arbeiten im Rahmen des Schwermetallprotokolls des UNECE-Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Verschmutzung unterstützen.

Maßnahme 18. Die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und andere Beteiligte sollten auch das globale Quecksilberprogramm des UNEP unterstützen, indem sie z. B. Materialien prüfen und technisches Wissen sowie Human- und Finanzressourcen bereitstellen.

Maßnahme 19. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten sollten die weltweiten Bemühungen zur Verringerung der Verwendung von Quecksilber im Goldbergbau wie z.B. im Rahmen des globalen Quecksilberprojekts UNDP/GEF/UNIDO unterstützen. Sie werden ferner Möglichkeiten zur Unterstützung einzelner Entwicklungsländer im Rahmen der verschiedenen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit prüfen und dabei auch nationale Entwicklungsstrategien berücksichtigen.

Maßnahme 20. Um das Angebot an Quecksilber auf internationaler Ebene zu reduzieren, sollte sich die Gemeinschaft für einen weltweiten Ausstieg aus der Produktion an Primärlagerstätten stark machen und andere Länder dazu ermutigen,

Überschüsse nicht wieder auf den Markt gelangen zu lassen, dies im Rahmen einer dem Protokoll von Montreal über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht in der Erdatmosphäre führen, ähnlichen Initiative. Um dieses Ziel zu fördern, würde die geplante Änderung der Verordnung (EG) Nr. 304/2003 dem Export von Quecksilber aus der Gemeinschaft mit 2011 ein Ende setzen.