

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Quecksilber und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1102/2008“

[COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)]

(2016/C 303/17)

Berichterstatter: Vladimír NOVOTNÝ

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 4. Februar 2016 bzw. am 18. Februar 2016, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 192 Absatz 1, 207 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

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

[COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)].

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt nahm ihre Stellungnahme am 11. Mai 2016 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 517. Plenartagung am 25./26. Mai 2016 (Sitzung vom 25. Mai 2016) mit 153 gegen 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) spricht sich uneingeschränkt für die Annahme des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Quecksilber und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1102/2008 aus, um **so den Weg zu ebnen für die Ratifizierung des Übereinkommens von Minamata** durch die Europäische Union insgesamt und die einzelnen Mitgliedstaaten.

1.2. Das globale Problem der Quecksilberemissionen erfordert eine Lösung auf globaler Ebene, wie sie das Minamata-Übereinkommen darstellt. Die EU ist zusammen mit Japan die stärkste treibende Kraft bei den Bemühungen, die Belastung der Umwelt (und der Bevölkerung) durch Quecksilber zu verringern. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Quecksilber und dessen Verbindungen Bestandteil der Umwelt bleiben und nicht abgebaut werden.

1.3. Der EWSA stellt fest, dass die Tätigkeit der EU in Bezug auf die Quecksilberproblematik auf globaler Ebene und vor allem innerhalb der Union selbst zu einer Senkung der anthropogenen Quecksilberemissionen um 75 % gegenüber dem Jahr 1990 geführt hat und dass die rechtlichen Regelungen die weitere schrittweise Verringerung der anthropogenen Quecksilberemissionen gewährleisten.

1.4. Der EWSA empfiehlt, dass das weitere Vorgehen der EU in Übereinstimmung mit der Erfüllung des ratifizierten Minamata-Übereinkommens nach dessen Inkrafttreten erfolgen sollte. Der Ausschuss ist der Überzeugung, dass der vor allem die Emissionen, aber auch die Produktionsprozesse und die Produkte regelnde legislative Rahmen ausreichend ist, um alle verabschiedeten Verpflichtungen des Übereinkommens zu erfüllen, ohne die Konkurrenzfähigkeit der EU insgesamt zu gefährden.

1.5. Der EWSA erachtet es als notwendig, dass sich ein entsprechender Teil der Wissenschafts- und Forschungskapazitäten der EU mit der Problematik des Quecksilbers und seiner Ersatzstoffe in den Produktionsprozessen und Produkten befasst.

1.6. Der Ausschuss empfiehlt ferner, dass die zuständigen EU-Behörden zusammen mit den EU-Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen unterzeichnet haben, nach der Ratifizierung des Minamata-Übereinkommens an der in Vorbereitung befindlichen Quecksilber-Konferenz der Vertragsparteien (COP 1) teilnehmen und neue Erkenntnisse vorstellen sollten, die eine weitere Verringerung der anthropogenen Quecksilberemissionen und der Verwendung von Quecksilber in Produkten und Produktionsprozessen ermöglichen.

2. Einleitung

2.1. Quecksilber ist ein natürlicher Bestandteil unserer Erde, mit einem durchschnittlichen Vorkommen von 0,05 mg/kg in der Erdkruste, wobei die Unterschiede von Ort zu Ort beträchtlich sein können. Außerdem kommt Quecksilber in sehr geringen Konzentrationen in der gesamten Biosphäre vor. Die Absorption von Quecksilber durch Pflanzen führt dazu, dass Brennstoffe wie Kohle, Öl und Gas, aber auch Biobrennstoffe Quecksilber enthalten. Hinsichtlich der Emission von Quecksilber gibt es praktisch keinen Unterschied zwischen der Verbrennung von Biomasse und der von Kohle. In den UNEP-Dokumenten wird die Problematik des Quecksilbers und seiner Emissionen eingehend behandelt ⁽¹⁾.

2.2. Einmal freigesetzt, reichert sich das Quecksilber in der Umwelt an, wo es in verschiedenen Formen zwischen Luft, Wasser, Sedimenten sowie Flora und Fauna zirkuliert. Seine Form kann sich (vor allem durch Mikroorganismen) zu Methylquecksilber verändern, das sich insbesondere in Organismen der aquatischen Nahrungsmittelkette (Fische und Meeressäuger) ansammeln kann. Da sich Quecksilber und weitere Schwermetalle in Organismen anreichern und über die Atmosphäre weiträumig verbreiten können, werden sie als globale Umweltgefährdung angesehen.

2.3. In einigen Teilen der Welt, insbesondere außerhalb der EU, ist ein großer Teil der menschlichen Bevölkerung Quecksilberkonzentrationen ausgesetzt, die deutlich über den als unschädlich geltenden Grenzwerten liegen. Den besten Berechnungen zufolge beläuft sich die Menge der anthropogenen Quecksilberemissionen in die Umgebungsluft weltweit auf 1 960 Tonnen pro Jahr, von denen die anthropogenen Quecksilberemissionen in der EU 87,5 Tonnen pro Jahr (4,5 %) ausmachen. In die Gewässer gelangen weltweit ungefähr 900 Tonnen pro Jahr, und die Höhe der natürlichen Emissionen (Gesteinserosion und Vulkantätigkeit) beläuft sich ebenfalls auf etwa 900 Tonnen jährlich. Eine Übersicht über die anthropogenen Quecksilberemissionen ist in Anhang I enthalten.

2.4. Trotz des insgesamt zurückgegangenen Quecksilberverbrauchs (die weltweite Nachfrage liegt unter der Hälfte des Wertes von 1980) und der niedrigen Preise wird in vielen Ländern der Welt nach wie vor Quecksilber in Minen gewonnen. Die größten Produzenten von Quecksilber sind China und Kasachstan. In Europa wurde die primäre Quecksilberproduktion bereits 2003 eingestellt, doch kommt es in anderen Förder- und Verarbeitungsprozessen mineralischer Rohstoffe zur Abscheidung von Quecksilber als Nebenprodukt. Dieses Quecksilber wird als Abfall eingestuft und im Einklang mit dem Abfallrecht behandelt.

2.5. Eine große Menge Quecksilber gelangt dort, wo im Gegensatz zur EU der Handel mit Quecksilber nicht verboten ist, auch durch den Umbau oder die Schließung von Anlagen zur Herstellung von Chlor und Alkalihydroxid nach dem Quecksilberverfahren auf den Weltmarkt.

2.6. Die Emissionen aus der Kohleverbrennung und aus Verbrennungsprozessen einschließlich der Stahlgewinnung sowie aus der Herstellung von Nichteisenmetallen sind die Hauptquelle anthropogener Emissionen und vor allem der Immission von Quecksilberverbindungen in die Umgebung der betreffenden punktuellen Emissionsquellen in der EU. Bei der Ermittlung möglicher Optionen werden einerseits die Abscheidung von Quecksilber bei der Reinigung von Rauchgasen und andererseits — sofern diese selektiven Prozesse sinnvoll sind — spezifische Abscheidungsprozesse bewertet.

2.7. Eine weitere bedeutende Quelle anthropogener Emissionen, vor allem von reinem Quecksilber, ist die Verwendung von Zahnfüllungen aus Amalgam. Es scheint, dass in diesem Bereich die Emissionen (insbesondere ins Wasser) wesentlich beherrschbarer sind und dass in den entwickelten Ländern der Einsatz der verfügbaren Technologien weit verbreitet ist.

2.8. Den Standpunkt der Zivilgesellschaft zur Problematik schädlicher Emissionen von Quecksilber und Quecksilberverbindungen hat der EWSA in seinen früheren Stellungnahmen dargelegt, an die diese Stellungnahme anknüpft ⁽²⁾.

⁽¹⁾ UNEP, (2013). *Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport*. UNEP Chemicals Branch, Genf, Schweiz.

⁽²⁾ ABl. C 318 vom 23.12.2006, S. 115.
ABl. C 168 vom 20.7.2007, S. 44.
ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 78.

3. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments

3.1. Die Union und 26 Mitgliedstaaten haben ein neues internationales Übereinkommen über Quecksilber unterzeichnet. Das sogenannte Übereinkommen von Minamata regelt auf globaler Ebene den gesamten Lebenszyklus von Quecksilber — vom primären Quecksilberbergbau bis zur Quecksilberabfallentsorgung — und zielt darauf ab, die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor anthropogenen Emissionen von Quecksilber und Quecksilberverbindungen in die Luft, das Wasser und den Boden zu schützen. Die Union und der überwiegende Teil der Mitgliedstaaten haben das neue internationale Übereinkommen über Quecksilber unterzeichnet. Es trägt somit bereits 128 Unterschriften und wurde bislang von 25 Staaten ratifiziert⁽³⁾.

3.2. Bei der Bewertung des Besitzstands der Union wurde eine begrenzte Zahl regulatorischer Lücken festgestellt, die im Hinblick auf die vollständige Angleichung des Unionsrechts an das Übereinkommen geschlossen werden müssen⁽⁴⁾. In dem vorgelegten Vorschlag wird versucht, diese Lücken zu beseitigen. Konkret geht es dabei um folgende Punkte:

- die Einfuhr von Quecksilber;
- die Ausfuhr bestimmter mit Quecksilber versetzter Produkte;
- die Verwendung von Quecksilber in bestimmten Herstellungsprozessen;
- neue Verwendungszwecke für Quecksilber in Produkten und Herstellungsprozessen;
- die Verwendung von Quecksilber im kleingewerblichen Goldbergbau und
- die Verwendung von Quecksilber in Dentalamalgam.

3.3. Im Interesse der Rechtsklarheit sollten die aus dem Übereinkommen erwachsenden Verpflichtungen, die noch nicht in EU-Recht umgesetzt wurden, in einem einzigen Rechtsakt zusammengefasst werden.

3.4. Mit Blick auf die Notwendigkeit, die Kohärenz und Rechtsklarheit zu verbessern, sollte die Verordnung (EG) Nr. 1102/2008 durch diesen Entwurf aufgehoben und ersetzt werden, wobei die in ihr enthaltenen Verpflichtungen, soweit noch benötigt, übernommen werden.

3.5. Die Ziele dieser Initiative stehen auch im Einklang mit den Zielen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Dieser Vorschlag trägt dazu bei, für industrielle Verfahren, bei denen Quecksilber und Quecksilberverbindungen verwendet oder unabsichtlich emittiert werden, sowie für die Herstellung und den Vertrieb von mit Quecksilber versetzten Produkten gleiche globale Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in der Union zu fördern.

3.6. Darüber hinaus wird der Besitzstand dort, wo dies möglich ist, im Hinblick auf eine bessere und wirksamere Anwendung vereinfacht und präzisiert.

3.7. Die Folgenabschätzung führte zu dem Schluss, dass die Ratifizierung und Durchführung des Übereinkommens von Minamata der EU beträchtliche Vorteile für die Umwelt und die menschliche Gesundheit bietet, hauptsächlich aufgrund der erwarteten Verringerung der Quecksilberemissionen in anderen Teilen der Welt.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der Ausschuss befürwortet die Annahme dieses Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates als Abschluss der langjährigen Bemühungen um die Schaffung eines verantwortlichen Rechtsrahmens, der eine globale, langfristige und dauerhafte Beschränkung der unerwünschten Wirkungen von Quecksilber und seinen Verbindungen ermöglicht. Der Ausschuss stellt fest, dass der Vorschlag für eine Verordnung im Einklang steht mit dem wichtigsten Ziel, die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen von Quecksilber zu schützen.

⁽³⁾ <http://mercuryconvention.org/Convention/tabid/3426/Default.aspx>.

⁽⁴⁾ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung als Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Quecksilber und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1102/2008 und Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber, SWD(2016) 17 final.

4.2. Der Ausschuss begrüßt nachdrücklich den Beitrag, den die EU-Institutionen und die einzelnen Mitgliedstaaten zum Zustandekommen und Abschluss des Minamata-Übereinkommens sowie zu dessen Ratifizierung geleistet haben.

4.3. Der Ausschuss begrüßt darüber hinaus nachdrücklich, dass im Rahmen des gesamten Prozesses die grundlegenden Prinzipien der Subsidiarität sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zur Geltung gebracht wurden, ohne dass die Wirksamkeit der angenommenen rechtlichen Regelungen auf EU-Ebene und im globalen Kontext eingeschränkt worden wäre.

4.4. Der Ausschuss ist überzeugt, dass die europäischen Bemühungen zu einer raschen Ratifizierung des Minamata-Übereinkommens bis Ende 2016 und zu einer adäquaten Beschränkung der gesundheitlichen und ökologischen Gefahren beitragen werden, die sich aus den anthropogenen Quecksilberemissionen und der weltweiten Verwendung von Quecksilber ergeben. Der Ausschuss gibt zugleich seiner Überzeugung Ausdruck, dass die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates den Umfang der Anforderungen des Minamata-Übereinkommens nicht überschreiten sollte und nicht überschreiten wird.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Der EWSA begrüßt ferner, dass sowohl die Ergebnisse der Konsultationen mit den betroffenen Parteien innerhalb der EU als auch die Ergebnisse der Erörterung des Minamata-Übereinkommens in den Sachverständigengremien unter der Schirmherrschaft des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) in die Verordnung aufgenommen wurden. Der Ausschuss gratuliert der Kommission zum erfolgreichen Abschluss der äußerst anspruchsvollen und umfangreichen analytischen Arbeit, die zu dem vorliegenden Entwurf für eine Verordnung geführt hat.

5.2. Der Ausschuss teilt die Ansicht der Kommission, dass Handelsbeschränkungen, die über die Anforderungen des Übereinkommens hinausgehen würden, d. h. ein zwingendes Einfuhrverbot für Quecksilber, nicht gerechtfertigt wären, da solche Beschränkungen für die Industrie der EU höhere Kosten bedeuten, jedoch keinen nennenswerten ökologischen Nutzen bringen würden.

5.3. Der Ausschuss teilt darüber hinaus den in dem Verordnungsentwurf dargelegten Standpunkt der Kommission, dass auch eine Beschränkung der Ausfuhr bestimmter Produkte mit Quecksilberzusatz nicht begründet wäre, da der Einsatz von Quecksilber und seine Freisetzung in die Umwelt weitgehend unverändert bleiben würden und die Quecksilberemissionen in Drittstaaten infolge eines solchen Verbots zunehmen könnten.

5.4. Der Ausschuss befürwortet weiterhin vorbehaltlos (in Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Konsultationen und Analysen), dass die Beschränkung der Verwendung von Quecksilber in bestimmten Herstellungsprozessen und in neuen Produktionsprozessen in einem angemessenen Verhältnis zu den jeweiligen Risiken stehen sollte, und ist der Ansicht, dass dies ein längerfristiger Prozess im Rahmen der technologischen Entwicklung sein wird.

5.5. Dennoch identifiziert sich der Ausschuss mit den Bestimmungen des Übereinkommens von Minamata, denen zufolge die Vertragsparteien verpflichtet sind, Maßnahmen zu ergreifen, die die Entwicklung neuer Herstellungsverfahren unter Verwendung von Quecksilber sowie die Herstellung und das Inverkehrbringen neuer mit Quecksilber versetzter Produkte unattraktiv machen.

5.6. Der Ausschuss stellt fest, dass die Richtlinie 2001/80/EG zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft in der Energiebranche, die maßgeblich an den anthropogenen Quecksilberemissionen sowie den Quecksilberemissionen infolge atmosphärischer Depositionsprozesse durch Verbringung in den Boden und ins Wasser beteiligt ist, zu einem bedeutenden Rückgang der Emission von Quecksilber geführt hat und dass sich dieser Trend fortsetzt. Seit 1990 ist die Menge der anthropogenen Quecksilberemissionen in der EU um mehr als 75 %⁽⁵⁾ reduziert worden. Zu einer weiteren Verringerung der Quecksilberemissionen wird die vollständige Umsetzung der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen beitragen. Der EWSA teilt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass die Anforderungen der Richtlinie über Industrieemissionen speziell in Bezug auf die Quecksilberemissionen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht verändert oder ergänzt werden müssen.

⁽⁵⁾ Quelle: EUA, „Trends in Emissions of Heavy Metals“ unter: http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/emission-trends-of-heavy-metals-3#tab-chart_3.

5.7. Der EWSA unterstützt den vorgeschlagenen Ansatz, die Quecksilberemissionen aus Industrieprozessen auf der Grundlage des Konzepts der besten verfügbaren Techniken (BVT) und ihrer Referenzdokumente (BREF) einzuschränken.

5.8. Der EWSA betont die Notwendigkeit, einen Rechtsrahmen für die dauerhafte und sichere Lagerung des aus dem industriellen Produktionskreislauf abgezogenen Quecksilbers in geeigneten geologischen Strukturen zu schaffen, zum Beispiel in stillgelegten Salzlagerstätten. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, möglichst rasch die Kriterien für die Lagereinrichtungen und die Anforderungen an eine Lagerung quecksilberkontaminierter Abfälle festzulegen.

5.9. Der EWSA begrüßt die ausgewogene Haltung der Europäischen Kommission in Bezug auf die Problematik der Anwendung von Amalgam in der Zahnmedizin auf der Grundlage der neuesten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse und erachtet die Anforderungen an die Ausstattung zahnmedizinischer Arbeitsplätze mit Quecksilberabscheidern sowie die Beschränkung der Verwendung von Amalgam auf dessen verkapselte Form als ausreichend effektiv, um die Freisetzung von Quecksilber in die Umwelt einzuschränken und die menschliche Gesundheit zu schützen⁽⁶⁾. Zugleich weist der EWSA auf die bisher nur unzureichend erkannten und nicht detailliert spezifizierten Risiken neuer zahnmedizinischer Materialien hin, die als Ersatz für Amalgam zum Einsatz kommen sollen.

5.10. Der EWSA weist zugleich auf die höheren Kosten für Dienstleistungen hin, die aus Mitteln des öffentlichen Gesundheitswesens bezahlt werden, sowie auf mögliche gesundheitliche und soziale Auswirkungen für Patientengruppen, wenn entsprechende Kosten an diese weitergegeben werden.

Brüssel, den 25. Mai 2016.

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS*

⁽⁶⁾ Siehe Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses Gesundheit und Umweltrisiken der Europäischen Kommission „Opinion on the environmental risks and indirect health effects of mercury from dental amalgam“ (Aktualisierung aus dem Jahr 2014).