



Brüssel, den 16.9.2019
COM(2019) 413 final

2019/0193 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Union bei der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses zur Festlegung von Schwellenwerten für Quecksilberabfälle gemäß Artikel 11 Absatz 2 dieses Übereinkommens zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union bei der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Zusammenhang mit der vorgesehenen Annahme eines Beschlusses zur Festlegung von Schwellenwerten für Quecksilberabfälle gemäß Artikel 11 Absatz 2 dieses Übereinkommens zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Übereinkommen von Minamata über Quecksilber

Das Übereinkommen von Minamata über Quecksilber (im Folgenden das „Übereinkommen“) ist der wichtigste internationale Rechtsrahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor anthropogenen Emissionen und Freisetzungen von Quecksilber und Quecksilberverbindungen in die Luft, das Wasser und den Boden. Es betrifft den gesamten Lebenszyklus von Quecksilber vom primären Quecksilberbergbau bis zur Entsorgung von Quecksilberabfall.

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

In Artikel 11 Absatz 3 des Übereinkommens wird präzisiert, dass Abfall, bei dem es sich um Quecksilberabfall gemäß Artikel 11 Absatz 2 handelt, umweltgerecht behandelt werden muss.

Das Übereinkommen trat am 16. August 2017 in Kraft.

Die Europäische Union ist Vertragspartei des Übereinkommens¹, wie auch die meisten Mitgliedstaaten².

2.2. Die Konferenz der Vertragsparteien

Die Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens (*Conference of the Parties*, im Folgenden „COP“) nimmt die ihr aufgrund des Übereinkommens übertragenen Aufgaben wahr; zu diesem Zweck prüft und ergreift sie unter anderem weitere Maßnahmen, die zur

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

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

Erreichung der Ziele des Übereinkommens erforderlich sind; dazu gehört auch die Annahme einschlägiger Richtlinien.

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

2.3. Der vorgesehene Akt der Konferenz der Vertragsparteien

Auf ihrer zweiten Tagung (19.–23. November 2018) nahm die COP den Beschluss MC-2/2³ an, mit dem eine technische Sachverständigengruppe eingerichtet wurde, die die Gespräche über die Schwellenwerte für Quecksilberabfälle in der Zeit bis zur dritten Tagung (im Folgenden die „COP3“) fortsetzen sollte. Das Mandat der oben genannten Gruppe sah insbesondere die Entwicklung von Konzepten und Methoden zur Festlegung von Schwellenwerten für Quecksilberabfälle, auch für einschlägige Bergbauabfälle, vor.

Angesichts der Ergebnisse der Sachverständigenarbeit dürfte die COP3 einen entsprechenden Beschluss (den vorgesehenen Rechtsakt) annehmen.

Im vorgesehenen Rechtsakt werden Schwellenwerte festgelegt, die die Bestimmung von Abfällen ermöglichen, die a) aus Quecksilber oder Quecksilberverbindungen bestehen, b) Quecksilber oder Quecksilberverbindungen enthalten oder c) mit Quecksilber oder Quecksilberverbindungen verunreinigt sind und für die Artikel 11 des Übereinkommens gelten wird. Dementsprechend wird in dem vorgesehenen Rechtsakt festgelegt, inwieweit die Abfallvorschriften des Übereinkommens, insbesondere dessen Artikel 11 Absatz 3, auf die Pflicht zur umweltgerechten Behandlung einschlägiger Quecksilberabfälle anwendbar ist.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

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

Quecksilberabfälle sind auf EU-Ebene insbesondere durch folgende Rechtsakte geregelt: Verordnung (EU) 2017/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 über Quecksilber und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1102/2008⁴, Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle⁵, Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG⁶ und Entscheidung 2000/532/EG der Kommission vom

³ Beschluss MC-2/2 *Mercury waste thresholds*, Bericht der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber über die Arbeit seiner zweiten Tagung (UNEP/MC/COP2/19 vom 6.12.2018), abrufbar unter: <http://www.mercuryconvention.org/Meetings/COP2/tabid/6355/language/en-US/Default.aspx>

⁴ ABl. L 137 vom 24.5.2017, S. 1.

⁵ ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

⁶ ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 15.

3. Mai 2000 zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle und der Entscheidung 94/904/EG des Rates über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle⁷.

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

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

Vor diesem Hintergrund kann die EU daher die Annahme eines vorgesehenen Rechtsakts befürworten, der mit dem EU-Besitzstand im Einklang steht.

Entsprechend kann die EU auf der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens nur die Annahme eines Beschlusses befürworten, der mit dem EU-Besitzstand im Einklang steht.

Es ist ein Standpunkt der Union erforderlich, da die Vertragsparteien den vorgesehenen Rechtsakt nach seiner Annahme umsetzen müssen.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die *„Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“*, mit Beschlüssen festgelegt.

Der Begriff *„rechtswirksame Akte“* erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Daneben fallen Instrumente darunter, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, *„den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“*.⁸

⁷ ABl. L 226 vom 6.9.2000, S. 3.

⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

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

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

Mit dem vorgesehenen Akt wird der institutionelle Rahmen des Übereinkommens weder ergänzt noch geändert.

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

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

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

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptzweck und Inhalt des vorgesehenen Akts betreffen die Umwelt.

Somit ist Artikel 192 Absatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Schlussfolgerung

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

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Union bei der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses zur Festlegung von Schwellenwerten für Quecksilberabfälle gemäß Artikel 11 Absatz 2 dieses Übereinkommens zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

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

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Übereinkommen von Minamata über Quecksilber⁹ (im Folgenden das „Übereinkommen“) wurde von der Union mit dem Beschluss (EU) 2017/939 des Rates¹⁰ geschlossen und trat am 16. August 2017 in Kraft.
- (2) Gemäß dem Beschluss MC-1/1 über die Geschäftsordnung, den die Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens bei ihrer ersten Tagung angenommen hat, bemühen sich die Vertragsparteien nach Kräften um eine einvernehmliche Einigung in allen substantziellen Fragen.
- (3) Die Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens wird auf ihrer dritten Tagung am 25.–29. November 2019 voraussichtlich einen Beschluss zur Festlegung von Schwellenwerten für Quecksilberabfälle gemäß Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens (im Folgenden der „vorgeschlagene Beschluss“) annehmen, woraus sich der Anwendungsbereich von Artikel 11 des Übereinkommens in Bezug auf Abfälle ergeben würde; somit müsste Quecksilberabfall, für den Artikel 11 Absatz 2 gilt, gemäß Artikel 11 Absatz 3 des Übereinkommens umweltgerecht behandelt werden.
- (4) Es ist angezeigt, den im Namen der Union auf der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens zu vertretenden Standpunkt festzulegen, da dieser vorgeschlagene Beschluss im Falle seiner Annahme Rechtswirkung entfalten wird, da die Vertragsparteien des Übereinkommens Maßnahmen zu seiner Umsetzung auf nationaler und/oder regionaler Ebene ergreifen müssen.
- (5) Die Union hat maßgeblich zur Entwicklung der Abfallbestimmungen des Übereinkommens und zu den Sachverständigenarbeiten zwischen den Tagungen, die mit dem von Konferenz der Vertragsparteien auf ihrer zweiten Tagung angenommen

⁹ Beglaubigte Abschrift des Übereinkommens von Minamata, abrufbar unter: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

¹⁰ 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).

Beschluss MC-2/2¹¹ eingeleitet wurden und die zu dem vorgeschlagenen Beschluss geführt haben, beigetragen; das Unionsrecht sieht bereits vor, dass die Abfallbewirtschaftung aller Quecksilberabfälle gemäß Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens unabhängig von ihrem Quecksilbergehalt ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und ohne Schädigung der Umwelt erfolgen muss.

- (6) Die Union sollte die Annahme eines Beschlusses der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens befürworten, der mit dem Besitzstand der Union im Einklang steht —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Union bei der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens zu vertreten ist, ist die Befürwortung der Annahme eines Beschlusses zur Festlegung von Schwellenwerten für Quecksilberabfälle, der mit dem EU-Besitzstand im Einklang steht.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

¹¹ Beschluss MC-2/2 *Mercury waste thresholds*, Bericht der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber über die Arbeit seiner zweiten Tagung (UNEP/MC/COP2/19 vom 6.12.2018).