

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Verbot der Ausfuhr und die sichere Lagerung von metallischem Quecksilber

KOM(2006) 636 endg.; Ratsdok. 14629/06

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 06. November 2006 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 26. Oktober 2006 dem Bundesrat übermittelt.

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 26. Oktober 2006 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. AE-Nr. 040217,
Drucksache 102/05 = AE-Nr. 050345 und
Drucksache 170/06 = AE-Nr. 060729

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

1.1. Ziele

Der Vorschlag zielt darauf ab, die Ausfuhr von metallischem Quecksilber aus der Gemeinschaft zu verbieten und zu gewährleisten, dass dieses Quecksilber nicht wieder in den Markt eintritt und in Übereinstimmung mit den Maßnahmen 5 und 9 der Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber sicher gelagert wird. Das Hauptziel besteht darin, weitere Beiträge zum „globalen Pool“ von bereits freigesetztem Quecksilber zu begrenzen.

1.2. Allgemeiner Kontext

Am 28. Januar 2005 hat die Kommission die Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament - Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber¹ angenommen. Die Strategie geht auf alle Aspekte des Lebenszyklus von Quecksilber ein. Sie schlägt zwanzig Maßnahmen vor, von denen zwei im Rahmen des vorliegenden Vorschlags umgesetzt werden sollen.

In Maßnahme 5 ist vorgesehen, dass *„im Sinne eines proaktiven Beitrages zur vorgeschlagenen weltweit organisierten Initiative, die Primärproduktion von Quecksilber einzustellen und Überschüsse am Wiedereintritt in den Markt zu hindern, ..., die Kommission beabsichtigt, eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 304/2003 vorzuschlagen, um die Ausfuhr von Quecksilber aus der Gemeinschaft bis 2011 einzustellen.“*

Gemäß Maßnahme 9 wird *„die Kommission 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.“*

Am 24. Juni 2005 nahm der Rat seine Schlussfolgerungen zur Quecksilberstrategie an. Er begrüßte die Mitteilung der Kommission und betonte *„die Bedeutung des Vorschlags, den Export von Quecksilber aus der Gemeinschaft schrittweise einzustellen“*. Ferner ersuchte er die Kommission, *„so schnell wie möglich tätig zu werden ... und geeignete Vorschläge“* zur Frage der *„schrittweisen Einstellung des Quecksilberexports aus der Gemeinschaft und Maßnahmen im Hinblick auf die sichere Lagerung oder Entsorgung von Quecksilber unter anderem aus der Chloralkaliindustrie nach einem der beabsichtigten schrittweisen Einstellung des Quecksilberexports entsprechenden Zeitplan“* vorzulegen.

Am 14. März 2006 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung an, in der es die Strategie begrüßt und darauf hinweist, dass es *„den vorausschauenden Vorschlag der Kommission, die Ausfuhr von metallischem Quecksilber ... aus der Gemeinschaft schrittweise einzustellen, für überaus wichtig hält“* sowie die Kommission auffordert,

¹ KOM(2005)20 endg.

„Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass das gesamte Quecksilber aus der Chloralkaliindustrie gefahrlos gelagert wird.“

Es muss darauf hingewiesen werden, dass dieser Vorschlag, der nur die Maßnahmen 5 und 9 der Strategie umsetzen soll, trotzdem in einen breiteren Kontext eingebettet ist. Um das Gesamtziel einer verringerten Quecksilberexposition auf globaler Ebene zu erreichen, sind ergänzende Maßnahmen auf internationalem Niveau erforderlich. Ein erster Aktionsrahmen in Bezug auf Quecksilber ist das 2003 beschlossene Quecksilber-Programm des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP)². In seiner Entscheidung von 2005 über das Chemikalienmanagement forderte der Verwaltungsrat die Regierungen, den Privatsektor und die internationalen Organisationen auf, *„Sofortmaßnahmen zu ergreifen, um weltweit das Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu verringern, das von Quecksilber in Produkten und Produktionsprozessen ausgeht“* wie unter anderem *„zu erwägen, die Primärproduktion einzustellen und die Überschüsse an Quecksilber am Eintritt in den Markt zu hindern“*³. Der Vorschlag kommt dieser Forderung in jeder Hinsicht nach.

Die Kommission wird ihre Maßnahmen auf internationaler Ebene weiterführen und am 26./27. Oktober 2006 in Brüssel eine Weltkonferenz über Quecksilber zu Fragen des Angebots und der Nachfrage veranstalten, rechtzeitig vor der Tagung des Verwaltungsrats der UNEP 2007. Diese Veranstaltung sollte die Gelegenheit geben, Möglichkeiten zu finden, auf globaler Ebene Fortschritte zu erzielen und gemeinsame Interessen mit Nicht-EU-Ländern in den Verhandlungsprozess des Verwaltungsrats einzubringen.

Parallel dazu bereits eingeleitete Maßnahmen in Bezug auf quecksilberhaltige Produkte in der EU sind in Abschnitt 1.3. aufgeführt. Weitere Maßnahmen sollen getroffen werden, um die komplexe Frage der Verwendung von Quecksilber im Goldbergbau im kleinen Maßstab, insbesondere in Entwicklungsländern, anzugehen. Wahrscheinlich sind in diesem Bereich andere politische Maßnahmen als Verordnungen des Parlaments und des Rates erforderlich.

Die EU hatte bereits auf der 23. Tagung des Verwaltungsrats im Jahr 2005 auf die Notwendigkeit eines rechtsverbindlichen Instruments für Quecksilber auf globaler Ebene hingewiesen. Die Frage bleibt auf der Tagesordnung und wird auf der 24. Tagung des Verwaltungsrats im Februar 2007 erneut erörtert werden. Die Kommission wird aktiv zur Erarbeitung eines gemeinsamen Standpunkts der Gemeinschaft beitragen.

Der vorliegende Vorschlag wird ein *wesentlicher Beitrag* zum Gesamtziel der verringerten Quecksilberexposition sein, sollte aber keine allein stehende Maßnahme bleiben. Um voll zum Tragen zu kommen, muss er durch zusätzliche internationale Maßnahmen ergänzt werden.

² Beschluss 22/4 des UNEP-Verwaltungsrats vom 7.2.2003

³ Beschluss 23/9 des UNEP-Verwaltungsrats vom 25.2.2005

1.3. Bestehende Gemeinschaftsbestimmungen

Eine vollständige Übersicht über die derzeitigen und geplanten gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und Maßnahmen in Bezug auf Quecksilber und seine Verbindungen ist in der ausführlichen Folgenabschätzung im Anhang der „Mitteilung der Kommission - Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber“ auf S. 116 ff. enthalten. Zwei neue Rechtsvorschriften müssen dieser Liste hinzugefügt werden:

- Die Richtlinie 2006/11/EG betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft⁴, unter die auch Quecksilber und Quecksilberverbindungen fallen;
- Die Kommission hat am 21. Februar 2006 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 76/769/EWG des Rates hinsichtlich der Beschränkung des Inverkehrbringens gewisser quecksilberhaltiger Messinstrumente⁵ angenommen. Dieser Vorschlag trägt bereits zur Umsetzung der Quecksilberstrategie (Maßnahme 7) bei.

Eine vollständige Übersicht über die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Einführung von Beschränkungen für quecksilberhaltige Produkte ist in Abschnitt 5.3. der Folgenabschätzung im Anhang dieses Vorschlags enthalten.

Derzeit gibt es weder Rechtsvorschriften über die Ausfuhr von Quecksilber aus der Gemeinschaft noch über seine Lagerung. In der Verordnung (EG) Nr. 304/2003 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien⁶ sind in Anhang V, in dem Chemikalien und Artikel aufgelistet sind, die unter ein Ausfuhrverbot fallen, quecksilberhaltige kosmetische Seifen aufgeführt.

Eine Voraussetzung für die Aufnahme in diesen Anhang ist, dass die Verwendung der betreffenden Chemikalie oder des betreffenden Artikels in der Gemeinschaft zum Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt verboten ist (Artikel 14 Absatz 2). Die Verwendung von Quecksilber in der Gemeinschaft unterliegt strengen *Beschränkungen*, ist jedoch nicht *verboten*, weshalb es auch künftig zu verschiedenen Zwecken weiterverwendet werden wird. Eine Öffnung von Artikel 14 Absatz 2 für Chemikalien und Artikel, die nur strengen Beschränkungen unterliegen, ist nicht angebracht, da sie ein Verbot der Ausfuhr einer unbegrenzten Anzahl von Stoffen ermöglichen würde. Es ist beabsichtigt, den Geltungsbereich des geplanten Ausfuhrverbots auf metallisches Quecksilber zu begrenzen und keinen Präzedenzfall für andere Stoffe zu schaffen. Daher kommt die Verordnung Nr. 304/2004 nicht als Rechtsgrundlage für ein Ausfuhrverbot für Quecksilber in Frage und die Kommission hat sich für ein gesondertes Instrument entschieden.

Soweit Quecksilber als Abfall betrachtet wird, fällt es in den Geltungsbereich der bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über Abfälle: Richtlinie 75/442 über Abfälle, Verordnung 259/93 über die Verbringung von Abfällen und angesichts der weit gefassten Definition von „Deponien“ in Artikel 2 Buchstabe g), Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien. Dieselben Rechtsakte gelten für quecksilberhaltige

⁴ ABl. L 64 vom 4.3.2006, S. 52

⁵ KOM(2006)69 endg.

⁶ ABl. L 63 vom 6.3.2003, S. 1

Abfälle. Während mit dieser Verordnung einige *zusätzliche* Vorschriften über den Umgang mit Quecksilber eingeführt werden sollen, unabhängig davon, ob es als Abfall betrachtet wird oder nicht, sollte dieser Teil des gemeinschaftlichen Besitzstands im Umweltbereich weiterhin gelten, mit der einzigen Ausnahme der Bestimmungen, die der Lagerung von metallischem Quecksilber im Wege stehen.

Metallisches Quecksilber ist unter normalen Druck- und Temperaturbedingungen flüssig. In der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien⁷ ist vorgesehen, dass flüssige Abfälle nicht auf einer Deponie angenommen werden dürfen (Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a)). Außerdem setzt die Entscheidung 2003/33/EG des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien Grenzwerte für Auslaugungsverhalten fest, die nicht für das Deponieren von metallischem Quecksilber gelten sollten. Die Verordnung stellt daher klar, dass die geplante Lagerungsverpflichtung nicht zu diesem Verbot und den Grenzwerten im Widerspruch steht, falls das zu lagernde metallische Quecksilber als Abfall betrachtet wird.

1.4. Kohärenz mit anderen Politikbereichen und Regeln

Die vorgeschlagene Verordnung ergänzt bestehende **Gemeinschaftspolitiken** und -rechtsvorschriften in den Bereichen Bekämpfung der durch Industrietätigkeiten verursachten Umweltverschmutzung, Chemikalien (einschließlich des REACH-Vorschlags), Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer und Abfall. Sie steht auch im Einklang mit politischen Zielen auf globaler Ebene, d.h. dem Quecksilberprogramm des UNEP.

Insbesondere ist zu bemerken, dass die Anwendung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung⁸ zur schrittweisen Einstellung der Quecksilberzellentechnologie führt, die nicht mehr als die beste verfügbare Technik in der Chloralkaliindustrie anerkannt ist. Die Umstellung auf andere Produktionsprozesse wird beträchtliche Mengen von metallischem Quecksilber freisetzen. Mit der weltweiten Verbreitung dieses Quecksilbers für verschiedene, teilweise unerlaubte Verwendungszwecke würde ein Umweltproblem, das in der Gemeinschaft gelöst worden ist, lediglich jenseits der EU-Grenzen verlagert. Die vorgeschlagene Verordnung und ihr Ziel, weltweit die möglichen negativen Auswirkungen der Einstellung der genannten Technologie zu verhindern, stellen daher eine notwendige Ergänzung zur IPPC-Richtlinie dar.

Besonderes Augenmerk wird auf die Vereinbarkeit des Ausfuhrverbots mit den **WTO-Regeln** gelegt. Artikel XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) verbietet Beschränkungen der Einfuhr, der Ausfuhr und des Verkaufs zur Ausfuhr. Artikel XX des GATT sieht jedoch Ausnahmen von den allgemeinen Regeln des Abkommens vor, um verschiedene politische Ziele zu verfolgen. Ob die vorgeschlagenen Maßnahmen nach den Bestimmungen von Artikel XX des GATT (allgemeine Ausnahmen) gerechtfertigt sind, wird daher in der Folgenabschätzung (Abschnitt 6.11) genau untersucht.

⁷ ABl. L 182 vom 16.7.1999, S. 1

⁸ ABl. L 257 vom 10.10.1996, S. 26

Abgesehen von der rein rechtlichen Analyse muss darauf hingewiesen werden, dass die Kommission ihre Kontakte mit Nicht-EU-Ländern systematisch verbessert, die als Erzeuger, Verwender und Ausführer von Quecksilber von Bedeutung sind und/oder mit denen es Probleme in Bezug auf Quecksilberverschmutzung gibt. Eine internationale Quecksilberkonferenz, die am 26./27. Oktober in Brüssel abgehalten werden soll, und zu der zahlreiche Teilnehmer aus nicht EU-Ländern erwartet werden, wird rechtzeitig vor der 24. Tagung des UNEP-Verwaltungsrats im Jahr 2007 einen zusätzlichen Impuls für die internationalen Verhandlungen, u. a. über Handelsfragen, geben. Diese Tagung wird die Gelegenheit bieten, bei der Umsetzung des Quecksilberprogramms der UNEP Fortschritte zu machen.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN VON INTERESSIERTEN KREISEN UND FOLGENABSCHÄTZUNGEN

2.1. Konsultationen

Während der gesamten Erarbeitung der Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber wurden eingehende Konsultationen mit allen Interessengruppen durchgeführt. Ein Überblick ist in Abschnitt 11, S. 61 ff. der ausführlichen Folgenabschätzung zur Ergänzung der Strategie enthalten.

Außerdem fand am 8. September 2005 in Brüssel eine zusätzliche Sitzung statt. Dazu wurde eine Reihe interessierter Stellen, u. a. die Mitgliedstaaten, die Industrie und NRO aus den Bereichen Umwelt und Gesundheit eingeladen. Die Beiträge der Beteiligten umfassten.⁹:

- Informationen über die rechtliche Situation in der gesamten Europäischen Union, über Quecksilber-Abfallströme und über das Recycling und die Rückgewinnung (in den Mitgliedstaaten gesammelter) quecksilberhaltiger Produkte. Diese Beiträge lieferten nützliche Informationen über Quecksilberströme und die Verfügbarkeit von Quecksilber in der Europäischen Union vor und nach dem vorgeschlagenen Ausfuhrverbot.
- Auf der genannten Sitzung stellte die Kommission ihr Grundkonzept für den geplanten Gesetzesvorschlag vor und bat um Rückmeldungen zum genauen Geltungsbereich des Ausfuhrverbots (metallisches Quecksilber, Verbindungen) und zur Lagerungsverpflichtung (ausschließlich metallisches Quecksilber aus der Chloralkaliindustrie oder auch aus anderen Quellen) sowie zu den notwendigen Änderungen der Richtlinie über Abfalldéponien und anderer Rechtsvorschriften, die Abfälle betreffen. Die Kommission ersuchte auch um zusätzliche Informationen über die Rückgewinnung/das Recycling von Quecksilber. Zusätzliche Sitzungen wurden mit Spanien, dem am stärksten betroffenen Mitgliedstaat, und mit Eurochlor abgehalten, um über die geplante Verordnung und die freiwillige Selbstverpflichtung der Chloralkaliindustrie zu diskutieren.

Die während des Konsultationsprozesses gesammelten Informationen wurden in die Folgenabschätzung einbezogen.

⁹ Alle im Rahmen der Konsultation eingegangen Antworten sind unter <http://www.ec.europa.eu/environment/chemicals/mercury/> abrufbar.

2.2. Folgenabschätzung

Die Mitteilung der Kommission „Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber“ wurde bereits durch eine ausführliche Folgenabschätzung, die als Anhang zu der Mitteilung¹⁰ veröffentlicht wurde, ergänzt. Abschnitt 6 dieser ausführlichen Folgenabschätzung, S. 20 ff., ist auch für den vorliegenden Vorschlag von Bedeutung. Außerdem wurde eine zusätzliche Folgenabschätzung durchgeführt. Sie ist diesem Vorschlag als Anhang beigelegt.

3. RECHTLICHE ELEMENTE DES VORSCHLAGS

3.1. Rechtsgrundlage

Der Vorschlag enthält zwei grundlegende Verfügungen: einerseits ein Ausfuhrverbot für metallisches Quecksilber und andererseits die Verpflichtung, Quecksilber auf eine für die menschliche Gesundheit und die Umwelt sichere Art und Weise zu lagern. Für das Ausfuhrverbot wird Artikel 133 EG-Vertrag als angemessene Rechtsgrundlage zitiert, auch wenn das Ziel die Erhaltung, der Schutz und die Verbesserung der Umweltqualität sowie der Schutz der menschlichen Gesundheit ist und nicht handelspolitische Überlegungen zugrunde liegen. Die Lagerungsverpflichtung einschließlich der sich daraus ergebenden Informations- und Berichterstattungspflichten hingegen beruht eindeutig auf umweltpolitischen Überlegungen gemäß Artikel 175 EG-Vertrag. In Übereinstimmung mit den jüngsten Urteilen des Europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen C-94/03 und C-178/03 betreffend die Genehmigung des Rotterdamer Übereinkommens und Verordnung (EG) Nr. 304/2003 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien stützt sich der Vorschlag sowohl auf Artikel 133 und Artikel 175 EG-Vertrag. Sowohl für das Rotterdamer Übereinkommen als auch für die Verordnung Nr. 304/2003 ist wie bei diesem Vorschlag eine Mischung aus umweltpolitischen und handelspolitischen Elementen kennzeichnend.

3.2. Subsidiarität und Verhältnismässigkeit

Quecksilber ist ein Stoff, der den Bestimmungen des Binnenmarkts und, wenn er als Abfall betrachtet wird, dem Abfallrecht der Gemeinschaft unterliegt. Demzufolge sind auch die hier vorgesehenen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene zu treffen und können nicht nur den Mitgliedstaaten überlassen werden.

Die Lagerungs-/Entsorgungsmöglichkeiten können je nach den örtlichen Umweltgegebenheiten von Land zu Land verschieden sein. Daher werden die genauen Lagerungs- und Entsorgungsvorschriften den Mitgliedstaaten überlassen, auch wenn einige allgemeine Standards eingehalten werden sollten.

Die in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen entsprechen auch den Zielen der Abfallstrategie. Sie vermeiden jegliche Form von Mikromanagement, das im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit als problematisch betrachtet werden könnte.

¹⁰

http://www.europa.eu.int/comm/environment/chemicals/mercury/pdf/extended_impact_assessment.pdf

3.3. Wahl der Instrumente

Angeichts der Beschränkung auf einige klare Verpflichtungen - Ausfuhrverbot, Lagerungsverpflichtung, Berichterstattung und Informationsaustausch - sind keine Durchführungsmaßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten erforderlich. Deshalb wird eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates als Instrument gewählt. Einzelheiten der Lagerung bleiben einer freiwilligen Verpflichtung der Industrie überlassen.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt.

5. EINZELERLÄUTERUNG

Der Vorschlag entspricht den Grundsätzen einer „besseren Rechtsetzung“. Er soll kurz und klar sein und Grauzonen, die Anlass zu widersprüchlichen Auslegungen geben könnten, soweit wie möglich vermeiden. In der Wahl der Terminologie wird Kohärenz mit den bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften angestrebt. Der Vorschlag enthält neun Artikel.

Artikel 1 begründet die Verpflichtung zum Ausfuhrverbot, bestimmt seinen Geltungsbereich und setzt in Übereinstimmung mit der Quecksilberstrategie einen Zeitpunkt fest. In den Geltungsbereich fällt metallisches Quecksilber, der nach Menge bei Weitem bedeutendste Stoff im Vergleich zu Quecksilberverbindungen und quecksilberhaltigen Produkten.

Die Frage, wann das Ausfuhrverbot für Quecksilber in Kraft treten sollte, hatte bereits zu umfangreichen Debatten im Europäischen Parlament und im Rat geführt, als die beiden Organe die Quecksilberstrategie diskutierten. In diesem Vorschlag hat die Kommission den Zeitpunkt gewählt, dem sich allem Anschein nach die Mehrheit der Mitgliedstaaten und der anderen Beteiligten anschließen dürfte.

Artikel 2 begründet die Lagerungsverpflichtung und legt ihren Geltungsbereich fest. Die drei wichtigsten Quellen metallischen Quecksilbers in der Gemeinschaft fallen unter diese Verpflichtung. Der Begriff „Lagerung“ wurde gewählt, weil „Beseitigung“ ein spezifischer Begriff des Abfallrechts der Gemeinschaft ist (siehe Artikel 1 Buchstabe e) der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle in ihrer geänderten Fassung). Die Lagerungsverpflichtung gilt für Quecksilber, unabhängig davon, ob der Stoff als Abfall betrachtet wird oder nicht. Unter Lagerung fallen in diesem Zusammenhang nicht nur kurz- bis mittelfristige, sondern auch langfristige Optionen (die einer Beseitigung gleich kommen). Im Hinblick auf die zeitliche Koordinierung ist dieses Element mit dem Inkrafttreten des Ausfuhrverbots für metallisches Quecksilber verknüpft.

Der Wortlaut „in der Chloralkaliindustrie nicht mehr verwendet“ impliziert, dass Verbringungen von Quecksilber von einer Chloralkalianlage in eine andere in der Gemeinschaft weiterhin möglich sind.

Eine freiwillige Selbstverpflichtung der Chloralkaliindustrie ergänzt diese Bestimmung. Dabei verpflichtet sich die Industrie, ihr überschüssiges Quecksilber nur an hoch qualifizierte Betreiber zur Lagerung zu senden, eine entsprechende Einschließung zu gewährleisten und Daten über Quecksilberströme an die Kommission zu übermitteln. Der Artikel ist entsprechend formuliert, ohne ins Detail zu gehen. Zusätzliche Anforderungen an Lagereinrichtungen sind jedoch Gegenstand von Artikel 4.

In **Artikel 3** werden die Schnittstellen mit dem bestehenden Abfallrecht geklärt. Nach der derzeitigen Rechtslage würde jede Lagerung von (flüssigem) metallischem Quecksilber auf jeder Art von Abfalldeponie zu der Bestimmung von Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a) der Richtlinie 1999/31/EG im Widerspruch stehen. Daher ist eine Ausnahmeregelung erforderlich. Die Grenzwerte für Auslaugungsverhalten und andere in Abschnitt 2.4 der Entscheidung 2003/33/EG des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien festgelegte Kriterien, die für körnigen Abfall gelten, können nicht auf flüssiges Quecksilber angewendet werden.

In Artikel 3 wird daher vorgeschlagen, bei zwei spezifischen Lageroptionen für metallisches Quecksilber von diesen Bestimmungen abzuweichen, nämlich bei der unterirdischen Lagerung in entsprechend angepassten Salzbergwerken und bei der vorübergehenden Lagerung in eigens für diesen Zweck vorgesehenen Einrichtungen, die - unter geeigneten Bedingungen - als sicher für die menschliche Gesundheit und die Umwelt gelten. Die Ausnahmeregelung zugunsten der „ausschließlich für die Zwischenlagerung von metallischem Quecksilber vor seiner endgültigen Entsorgung bestimmten und ausgestatteten Einrichtungen“ soll technologische Entwicklungen mit dem Ziel innovativer Lösungen für die Entsorgung von Quecksilber in nichtflüssiger Form ermöglichen. „Normales“ Deponieren von flüssigem Quecksilber ist weiterhin illegal.

Da Abschnitt 2.4 der Entscheidung 2003/33/EG des Rates nicht auf Untertagedeponien anwendbar ist (siehe Abschnitt 2.5), unterscheidet der Artikel zwischen den beiden Optionen.

Da diese Bestimmung nicht auf metallisches Quecksilber aus spezifischen Quellen beschränkt ist, dürfen Mitgliedstaaten, die metallisches Quecksilber aus anderen Quellen in Untertagedeponien oder anderen speziellen Einrichtungen lagern möchten, dies tun.

Es muss betont werden, dass metallisches Quecksilber, wenn es als Abfall betrachtet wird, natürlich weiterhin den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle und - was die grenzüberschreitende Verbringung in der Gemeinschaft betrifft - der Verordnung 259/93/EWG zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft unterliegt.

Angesichts der Besonderheiten von metallischem Quecksilber sowie der Tatsache, dass sich wahrscheinlich nur eine begrenzte Anzahl von Einrichtungen für die Lagerung von metallischem Quecksilber eignen wird, dürften Einwände gegen die Verbringung von Quecksilber, das als Abfall betrachtet wird, aufgrund der Nähe, des Vorrangs der Verwertung und der Entsorgungsautarkie, unangebracht sein. Es muss

darauf hingewiesen werden, dass es Ziel dieser Verordnung ist, sicherzustellen, dass dieses Quecksilber nicht wieder in den Markt eintritt, was die Rückgewinnung zu einer unerwünschten Option macht. Deshalb wird eine Abweichung von den Bestimmungen der neuen Abfallverbringungsverordnung vorgeschlagen.

Artikel 4 ergänzt Artikel 2 durch einige detailliertere Vorschriften für die Anwendung der beiden Lageroptionen. Er konzentriert sich auf die Notwendigkeit der Durchführung einer ordnungsgemäßen Sicherheitsprüfung, die die Art des Stoffes berücksichtigt. Er sieht auch Mindestvorschriften für den Genehmigungsinhalt vor. Dies wird selbst bei Ausbleiben einer Selbstverpflichtung der Industrie eine sichere Behandlung von Quecksilber gewährleisten.

Artikel 5 sieht die Einrichtung eines von der Kommission organisierten Informationsaustauschs zwischen interessierten Beteiligten vor. Dieser wird es ermöglichen, Neuentwicklungen in den Bereichen Quecksilberverwendung und -ströme frühzeitig zu erkennen und flexibel darauf zu reagieren. Der Informationsaustausch sollte sich nicht nur auf metallisches Quecksilber beschränken, sondern auch Quecksilberverbindungen und quecksilberhaltige Produkte einbeziehen.

Artikel 6 erlegt den Mitgliedstaaten bestimmte Informationspflichten auf. Er sieht vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission jede Genehmigung einer Quecksilberlagereinrichtung vorlegen. Die Mitgliedstaaten sollen die Kommission auch spätestens drei Jahre und fünf Monate nach Inkrafttreten des Ausfuhrverbots über die Auswirkungen des Instruments unterrichten. Die Kommission kann diese Informationen bereits zu einem früheren Zeitpunkt vom Mitgliedstaat verlangen. Dies sollte eine rasche und wirksame Reaktion auf unerwartete Marktentwicklungen ermöglichen. Es muss darauf hingewiesen werden, dass nicht beabsichtigt ist, die Mitgliedstaaten zu einer regelmäßigen Berichterstattung zu verpflichten.

Artikel 7 sieht vor, dass die Kommission die Anwendung der Verordnung und ihre Auswirkungen auf den Markt bewerten und spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten des Ausfuhrverbots einen Bericht vorlegen wird. Die Bewertung wird sich auf die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen stützen. Mögliche weitere verfügbare Informationsquellen werden ebenfalls herangezogen werden.

Artikel 8 sieht vor, dass die Kommission über internationale Entwicklungen im Bereich Quecksilber zu berichten hat, insbesondere über multilaterale Verhandlungen über Fragen des Angebots und der Nachfrage, die aller Voraussicht nach in den kommenden Jahren beginnen werden. Auf diese Weise sollte es möglich sein, die Kohärenz der globalen und gemeinschaftlichen Maßnahmen mit dem Ziel zu überwachen, den größtmöglichen Nutzen für die Umwelt zu ziehen.

Artikel 9 enthält den üblichen Wortlaut für das Inkrafttreten von Rechtsinstrumenten.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über das Verbot der Ausfuhr und die sichere Lagerung von metallischem Quecksilber

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 133 und Artikel 175 Absatz 1,

auf Vorschlag der Kommission¹¹,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹²,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen¹³,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag¹⁴,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Freisetzung von Quecksilber wird als globale Bedrohung erkannt, die Maßnahmen auf nationaler, regionaler und globaler Ebene rechtfertigt.
- (2) Gemäß der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber“¹⁵ muss das Risiko der Quecksilberexposition für Mensch und Umwelt verringert werden.
- (3) Die auf Gemeinschaftsebene ergriffenen Maßnahmen sind als Teil der globalen Bemühungen zu sehen, das Risiko der Quecksilberexposition zu verringern, insbesondere im Rahmen des Quecksilberprogramms des Umweltprogramms der Vereinten Nationen.
- (4) Die Ausfuhr von metallischem Quecksilber aus der Gemeinschaft sollte verboten werden, um das weltweite Quecksilberangebot deutlich zu verringern.
- (5) Folge des Ausfuhrverbots werden beträchtliche Mengen an überschüssigem Quecksilber in der Gemeinschaft sein, und es muss verhindert werden, dass diese

¹¹ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

¹² ABl. C [...] vom [...], S. [...].

¹³ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

¹⁴ Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom xxx und Beschluss des Rates vom xxx.

¹⁵ KOM(2005)20 endg. vom 28.1.2005

wieder auf den Markt gelangen. Deshalb sollte die sichere Lagerung dieses Quecksilbers in der Gemeinschaft sichergestellt werden.

- (6) Damit Quecksilber, das in der Chloralkaliindustrie nicht mehr verwendet wird, sicher gelagert werden kann, erscheint es angezeigt, bei bestimmten Arten von Abfalldeponien von Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a) der Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April über Abfalldeponien¹⁶ abzuweichen und die Kriterien von Abschnitt 2.4 des Anhangs der Entscheidung 2003/33/EG des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien gemäß Artikel 16 und Anhang II der Richtlinie 1999/31/EG¹⁷ als für die Lagerung über Tage nicht anwendbar zu erklären.
- (7) Um eine für die menschliche Gesundheit und die Umwelt sichere Lagerung zu gewährleisten, ist die gemäß Entscheidung 2003/33/EG für Untertagedeponien erforderliche Sicherheitsprüfung durch bestimmte Vorschriften zu ergänzen und auch auf die Lagerung über Tage anzuwenden.
- (8) Es empfiehlt sich, einen Informationsaustausch mit dem Ziel zu organisieren, den potenziellen Bedarf an zusätzlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Ausfuhr und Lagerung von Quecksilber zu bewerten, unbeschadet der Wettbewerbsregeln des Vertrags und insbesondere des Artikels 81.
- (9) Die Mitgliedstaaten sollten Informationen über erteilte Genehmigungen für Lagereinrichtungen sowie über die Anwendung und die Auswirkungen der Verordnung auf den Markt übermitteln, um eine rechtzeitige Bewertung dieses Instruments zu ermöglichen.
- (10) Die Kommission sollte diese Informationen bei Vorlage ihres Prüfungsberichts berücksichtigen, und gegebenenfalls notwendige Änderungen der Verordnung aufzeigen.
- (11) Die Kommission sollte zudem die internationalen Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Angebot an und der Nachfrage nach Quecksilber verfolgen, insbesondere multilaterale Verhandlungen, und darüber Bericht erstatten, um eine Bewertung des Gesamtkonzepts unter dem Aspekt der Kohärenz zu ermöglichen.
- (12) Die Verordnung enthält eine handelsbezogene Verfügung sowie Bestimmungen, denen umweltpolitische Überlegungen zugrunde liegen. Artikel 1 bezieht sich auf den Handel und stützt sich deshalb auf Artikel 133 EG-Vertrag, während sich die anderen Artikel auf Artikel 175 Absatz 1 stützen.
- (13) Das Ziel, die Quecksilberexposition durch ein Ausfuhrverbot und eine Lagerungsverpflichtung zu verringern, kann angesichts der Auswirkungen auf den Warenverkehr und des Funktionierens des gemeinsamen Marktes sowie des grenzüberschreitenden Charakters der Quecksilberschmutzung auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend und folglich besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden. Die Gemeinschaft kann daher gemäß Artikel 5 EG-Vertrag nach dem

¹⁶ ABl. L 182 vom 16.7.1999, S. 1. Richtlinie geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 284 vom 1.10.2003, S.1)

¹⁷ ABl. L 11 vom 16. 1.2003, S. 27.

Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Im Einklang mit dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Ausfuhr von metallischem Quecksilber (Hg, CAS RN 7439-97-6) aus der Gemeinschaft ist ab 1. Juli 2011 untersagt.

Artikel 2

Ab dem in Artikel 1 festgelegten Zeitpunkt wird metallisches Quecksilber, das nicht mehr in der Chloralkaliindustrie verwendet wird, Quecksilber, das bei der Reinigung von Erdgas gewonnen wird und Quecksilber, das als Nebenprodukt der Förderung von Nichteisenmetallen und aus Verhüttungstätigkeiten gewonnen wird, in einer Qualität und Konzentration auf eine Art gelagert, die für die menschliche Gesundheit und die Umwelt keine Gefahr darstellen.

Artikel 3

1. In Abweichung von Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a) der Richtlinie 1999/31/EG kann metallisches Quecksilber, das als Abfall betrachtet wird, in entsprechender Einschließung in einer der folgenden Einrichtungen gelagert werden:
 - a) in einem als Endlagerstätte für Abfälle geeigneten Salzbergwerk;
 - b) in einer ausschließlich für die Zwischenlagerung von metallischem Quecksilber vor seiner endgültigen Entsorgung bestimmten und ausgestatteten Einrichtung.

In dem im ersten Unterabsatz Buchstabe b) genannten Fall kommen die Kriterien von Abschnitt 2.4 des Anhangs der Entscheidung 2003/33/EG nicht zur Anwendung.

2. Abweichend von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a) der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁸ können die zuständigen Behörden am Bestimmungsort und am Versandort keine Einwände gegen die Verbringung von als Abfall betrachtetem metallischem Quecksilber aus dem Grund erheben, dass die geplante Verbringung oder Entsorgung nicht im Einklang mit Maßnahmen stehen würde, die zur Umsetzung der Grundsätze der Nähe, des Vorrangs der Verwertung und der Entsorgungsautarkie auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene ergriffen wurden.

¹⁸ ABl. L 190 vom 12.7.2006, S. 1.

Artikel 4

1. Die Sicherheitsprüfung, die gemäß der Entscheidung 2003/33/EG für die Endlagerung in einem geeigneten Salzbergwerk durchzuführen ist, muss insbesondere die zusätzlichen Risiken berücksichtigen, die sich aus der Art und dem langfristigen Verhalten des metallischen Quecksilbers und seiner Einschließung ergeben.
2. Für die Zwischenlagerung in einer ausschließlich für die Lagerung von metallischem Quecksilber bestimmten und ausgestatteten Einrichtung ist eine Sicherheitsprüfung, die ein vergleichbares Umweltschutzniveau gewährleistet wie die Entscheidung 2003/33/EG, durchzuführen und der zuständigen Behörde vorzulegen.
3. Die Genehmigung gemäß den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie 1999/31/EG für das Salzbergwerk bzw. die ausschließlich für die Zwischenlagerung von metallischem Quecksilber bestimmte und ausgestattete Einrichtung enthält Auflagen über regelmäßige Sichtkontrollen der Einschließungen sowie den Einbau geeigneter Dampfdetektoren zur Aufdeckung möglicher undichter Stellen.

Artikel 5

Die Kommission organisiert einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den betreffenden Industrien.

Im Rahmen dieses Informationsaustauschs wird insbesondere untersucht, ob eine Erweiterung des Ausfuhrverbots auf Quecksilberverbindungen und quecksilberhaltige Produkte, eine Erweiterung der Lagerungsverpflichtung auf metallisches Quecksilber anderer Herkunft sowie Fristen für die Lagerung in einer speziell für die Zwischenlagerung von metallischem Quecksilber bestimmten und ausgestatteten Einrichtung erforderlich sein könnten.

Artikel 6

1. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission eine Kopie jeder Genehmigung für eine zur Lagerung von Quecksilber bestimmte Einrichtung.
2. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission bis spätestens 30. November 2014 über die Anwendung dieser Verordnung und die Auswirkungen auf den Markt in ihrem Hoheitsgebiet. Auf Ersuchen der Kommission übermitteln die Mitgliedstaaten diese Angaben auch vor dem im ersten Unterabsatz genannten Zeitpunkt.
3. Die in Absatz 2 genannten Angaben enthalten mindestens Folgendes:
 - a) Mengen, Preise, Herkunftsland und Bestimmungsland sowie die beabsichtigte Verwendung von metallischem Quecksilber, das in die Gemeinschaft eintritt oder sie verlässt;
 - b) Mengen, Preise, Herkunftsland und Bestimmungsland sowie die beabsichtigte Verwendung von metallischem Quecksilber, das innerhalb der Gemeinschaft grenzüberschreitend gehandelt wird.

Artikel 7

1. Die Kommission bewertet die Anwendung dieser Verordnung und deren Marktfolgen in der Gemeinschaft unter Berücksichtigung der Angaben gemäß Artikel 6.
2. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens 30. Juni 2015 einen Bericht vor.

Artikel 8

Mindestens ein Jahr vor dem in Artikel 1 festgelegten Zeitpunkt erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über den Stand der multilateralen Tätigkeiten und Verhandlungen zur Quecksilberthematik und bewertet hierbei insbesondere, inwieweit zeitliche Planung und Reichweite der in dieser Verordnung aufgeführten Maßnahmen mit den internationalen Entwicklungen übereinstimmen.

Artikel 9

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident