

## Denkschrift

### I. Allgemeines

Der 25. UNEP Verwaltungsrat (GC25) hatte im Februar 2009 ein Verhandlungsmandat für ein globales Umweltübereinkommen zu Quecksilber verabschiedet. Das Übereinkommen von Minamata über Quecksilber wurde am 19. Januar 2013 in Genf abschließend verhandelt und am 10. Oktober 2013 in Kumamoto/Japan von über 90 Staaten (darunter auch China als einer der Hauptemittenten von Quecksilber) sowie der Europäischen Union (EU) gezeichnet. Seit über zehn Jahren wurde damit erstmals wieder ein neues multilaterales Umweltübereinkommen, das in nur vier Jahren ausgehandelt wurde, unterzeichnet. Mit der völkerrechtlich verbindlichen Konvention, deren Ziel der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor den hochgiftigen Quecksilberemissionen anthropogenen Ursprungs ist, hat die Weltgemeinschaft ein deutliches Signal zur Handlungsbereitschaft gesetzt. Das Abkommen deckt die gesamte Bandbreite von Quecksilberemissionen ab - vom Erzabbau über Produktion und Verwendung von Quecksilber bis hin zur Lagerung und Entsorgung von Quecksilberabfällen - und soll flexibel auf die vielfältigen Herausforderungen und speziellen Bedürfnisse von Entwicklungs- und Schwellenländern reagieren können. Das Übereinkommen tritt nach Hinterlegung der 50. Ratifikationsurkunde in Kraft. Bislang liegen 128 Zeichnungen und 35 Ratifikationen vor. Das Zustimmungsgesetz dient der Ratifikation der Konvention durch Deutschland.

Quecksilber ist ein natürlich vorkommendes, hochtoxisches Schwermetall, das unter Normalbedingungen flüssig ist. Das globale Quecksilberproblem entsteht vor allem durch die Nutzung dieses Stoffes durch den Menschen, etwa bei der Verwendung in industriellen Verfahren und in Produkten, oder durch die unbeabsichtigte Freisetzung von Quecksilber in die Atmosphäre, z.B. bei der Kohleverfeuerung, denn in die Luft emittiertes Quecksilber breitet sich über große Entfernungen aus. Ein weiteres Problem stellt der in etlichen Ländern Afrikas, Lateinamerikas und Asiens verbreitete kleingewerbliche Goldbergbau dar, bei dem die Arbeiter goldhaltiges Erz mit Quecksilber vermischen, um das Edelmetall aus dem Gestein zu lösen. Das verdampfende Quecksilber gefährdet insbesondere die Gesundheit der Kleinschürfer selbst und kontaminiert die unmittelbare Umgebung/führt zu erheblichen Umweltschäden in der unmittelbaren Umgebung. Weltweit wird die Zahl der dem Schwermetall ausgesetzten Menschen auf ca. 9 Millionen geschätzt.

Die Minamata-Konvention verbietet u.a. ab 2020 grundsätzlich die Produktion und den Verkauf quecksilberhaltiger Produkte wie Kosmetika, Thermometer, diverse Batterien oder bestimmte Leuchtmittel. Ferner soll die Verwendung des Schwermetalls in industriellen Prozessen eingeschränkt werden. Auch dürfen Quecksilberabfälle nur unter strengen Auflagen gelagert und entsorgt werden. Zur Gewährleistung der Einhaltung dieser Anforderungen sieht die Konvention einen Überwachungsmechanismus vor.

Am 6. Dezember 2016 wurde der zweite und letzte Trilog zur Verhandlung einer EU-Quecksilber-Verordnung abgeschlossen, mit der die Konventionsinhalte auf europäischer Ebene umgesetzt werden sollen. Eine gleichzeitige Ratifikation der EU-Mitgliedstaaten und der EU wird angestrebt. UNEP und EU gehen von einem

Inkrafttreten des Übereinkommens 2017 aus. Die erste Vertragsstaatenkonferenz ist im September 2017 in Genf geplant.

## **II. Besonderes**

Zu Artikel 1

Artikel 1 definiert die Zielsetzung des Übereinkommens.

Zu Artikel 2

Artikel 2 enthält die Begriffsbestimmungen.

Zu Artikel 3

Artikel 3 enthält Bestimmungen zu den Quellen des Quecksilberangebots und zum Handel mit Quecksilber. So soll z.B. primärer Quecksilberbergbau, der nicht bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Übereinkommens durch eine Vertragspartei in deren Hoheitsgebiet betrieben wurde, unterbleiben. Bereits bestehender Quecksilberbergbau darf nur für einen Zeitraum von bis zu fünfzehn Jahren nach diesem Zeitpunkt stattfinden. Ferner sind die im Hoheitsgebiet einer jeden Vertragspartei befindlichen Einzelbestände von Quecksilber oder Quecksilberverbindungen von mehr als 50 Tonnen sowie dort befindliche Quellen des Quecksilberangebots, mit denen Bestände von mehr als 10 Tonnen jährlich erzeugt werden, zu ermitteln.

Zu Artikel 4

Artikel 4 regelt die Herstellung und Verwendung sowie die Ein- und Ausfuhr von quecksilberhaltigen Produkten (Anlage A I und II). Ferner legt er die Überprüfung von Anlage A unter Berücksichtigung der von den Vertragsparteien gelieferten Informationen und der Verfügbarkeit von quecksilberfreien Alternativen fest.

Zu Artikel 5

Artikel 5 verpflichtet die Vertragsparteien, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit die Nutzung von Quecksilber und Quecksilberverbindungen bei den in Anlage B Teil I aufgeführten Herstellungsprozessen nach dem in der genannten Anlage für die einzelnen Prozesse jeweils festgelegten Ausstiegsdatum unterbleibt. Für die in Anlage B Teil II gelisteten Prozesse müssen die Vertragsparteien, im Einklang mit den dort dargelegten Bestimmungen, Maßnahmen zur Beschränkung der Nutzung von Quecksilber und Quecksilberverbindungen ergreifen.

Zu Artikel 6

Artikel 6 regelt die Ausnahmen, die die Vertragsparteien von den in den Anlagen A und B aufgeführten Ausstiegsdaten beantragen können.

Zu Artikel 7

Artikel 7 verpflichtet die Vertragsparteien, auf deren Hoheitsgebiet kleingewerblicher Goldbergbau und kleingewerbliche Aufbereitung von Gold betrieben werden, zu Maßnahmen für eine Verringerung der Nutzung von Quecksilber und Quecksilberverbindungen sowie der Emissionen und Freisetzungen von Quecksilber in die Umwelt bei diesem Bergbau und dieser Aufbereitung.

Zu Artikel 8

Artikel 8 betrifft die Begrenzung und Verringerung der Emissionen von Quecksilber und Quecksilberverbindungen in die Atmosphäre durch Maßnahmen zur Begrenzung der Emissionen aus den Punktquellen, die unter die in Anlage D aufgeführten Quellenkategorien fallen.

Zu Artikel 9

Artikel 9 betrifft die Begrenzung und Verringerung der Freisetzungen von Quecksilber und Quecksilberverbindungen in den Boden und das Wasser aus den relevanten Punktquellen, die in anderen Bestimmungen des Übereinkommens nicht behandelt werden.

Zu Artikel 10

Artikel 10 findet Anwendung auf die Zwischenlagerung von Quecksilber und Quecksilberverbindungen im Sinne des Artikels 3, die nicht unter die in Artikel 11 enthaltene Begriffsbestimmung für Quecksilberabfälle fallen.

Zu Artikel 11

Artikel 11 regelt die Behandlung von Quecksilberabfall, unter Berücksichtigung des Basler Übereinkommens.

Zu Artikel 12

Artikel 12 betrifft die Ermittlung und Beurteilung von sowie den Umgang mit Altlasten, d.h. Standorten, die durch Quecksilber oder Quecksilberverbindungen verunreinigt sind, durch die Vertragsparteien.

Zu Artikel 13

Artikel 13 betrifft die Finanzierung und verpflichtet die Vertragsparteien, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Mittel im Hinblick auf diejenigen innerstaatlichen Tätigkeiten, die zur Durchführung des Übereinkommens bestimmt sind, im Einklang mit ihren innerstaatlichen Politiken, Prioritäten, Plänen und Programmen bereitzustellen.

Es wird ein Mechanismus für die Bereitstellung angemessener, berechenbarer und zeitgerechter finanzieller Mittel festgelegt, der Folgendes einschließt:

- den Treuhandfonds der Globalen Umweltfazilität und
- ein spezielles internationales Programm zur Unterstützung von Kapazitätsaufbau und technischer Hilfe.

Alle Vertragsparteien sind aufgefordert, im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu dem Mechanismus beizutragen. Der Mechanismus fördert die Bereitstellung von Mitteln aus anderen Quellen, einschließlich des Privatsektors, und strebt die Mobilisierung dieser Mittel für die von ihm unterstützten Tätigkeiten an.

#### Zu Artikel 14

Artikel 14 regelt den Kapazitätsaufbau, die technische Hilfe und den Technologietransfer seitens entwickelter Länder für Entwicklungsländer, um diese bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zu unterstützen.

#### Zu Artikel 15

Artikel 15 richtet einen Durchführungs- und Überprüfungsmechanismus ein, der unmittelbar nach Inkrafttreten des Übereinkommens funktionstüchtig sein wird.

Absatz 1 richtet einen Ausschuss für die Förderung der Durchführung und zur Überprüfung der Einhaltung aller Vorschriften des Übereinkommens ein.

Absatz 2 regelt die Hauptaufgaben des Ausschusses, die in der Förderung der Vertragsdurchführung sowie der Überprüfung von individuellen sowie systematischen Fragen der Durchführung und Vertragseinhaltung liegen.

Absatz 3 regelt die Zusammensetzung des Ausschusses.

Absatz 4 benennt Wege, wie der Ausschuss befasst werden kann.

In Absatz 5 wird der Ausschuss ermächtigt, sich zusätzlich zu den in Artikel 15 geregelten Minimalvorschriften eine Geschäftsordnung zu geben, die der Genehmigung durch die zweite Konferenz der Vertragsparteien bedarf. Die Konferenz der Vertragsparteien wird ermächtigt, das Mandat des Ausschusses zu erweitern.

Absatz 6 legt als Mittel der Entscheidungsfindung des Ausschusses die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen mit Dreiviertelmehrheit fest, wenn alle Bemühungen um Konsens erschöpft sind.

#### Zu Artikel 16

Artikel 16 behandelt die gesundheitsbezogenen Aspekte des Übereinkommens sowie die Zusammenarbeit mit Weltgesundheitsorganisation (WHO) und Internationaler Arbeitsorganisation (ILO).

#### Zu Artikel 17

Artikel 17 beschäftigt sich mit dem Austausch wissenschaftlicher, technischer und rechtlicher Informationen über Quecksilber und Quecksilberverbindungen zwischen den Vertragsparteien sowie über technisch und wirtschaftlich tragfähige Alternativen zu mit Quecksilber versetzten Produkten und Herstellungsprozessen, bei denen Quecksilber oder Quecksilberverbindungen genutzt werden.

#### Zu Artikel 18

Artikel 18 befasst sich mit der Bereitstellung von verfügbaren Informationen für die Öffentlichkeit sowie mit der Aufklärung, Schulung und Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Auswirkungen der Exposition mit Quecksilber und Quecksilberverbindungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt.

#### Zu Artikel 19

Artikel 19 enthält Bestimmungen zu Forschung, Entwicklung und Überwachung, u.a. in Bezug auf die Freisetzungen von Quecksilber und Quecksilberverbindungen sowie ihre Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt.

#### Zu Artikel 20

Artikel 20 betrifft die Möglichkeit für die Vertragsparteien, nach einer anfänglichen Beurteilung unter Berücksichtigung ihrer nationalen Gegebenheiten, für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen einen Durchführungsplan zu erarbeiten und anzuwenden.

#### Zu Artikel 21

Artikel 21 beinhaltet Bestimmungen zur Berichterstattung der Vertragsparteien an das Sekretariat der Konferenz der Vertragsparteien über die Maßnahmen, die sie zur Durchführung des Übereinkommens ergriffen haben, sowie über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen und die möglichen Herausforderungen bei der Erreichung der Ziele des Übereinkommens.

#### Zu Artikel 22

Artikel 22 befasst sich mit der regelmäßig von der Konferenz der Vertragsparteien durchzuführenden Bewertung der Wirksamkeit des Übereinkommens.

#### Zu Artikel 23

Artikel 23 betrifft Bestimmungen zur Konferenz der Vertragsparteien.

#### Zu Artikel 24

Artikel 24 betrifft Bestimmungen zur Einrichtung eines Sekretariats für das Übereinkommen.

#### Zu Artikel 25

Gemäß Artikel 25 wird die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens durch Verhandlungen oder andere friedliche Mittel ihrer Wahl erfolgen.

Gemäß Artikel 25 Absatz 2 können die Vertragsparteien bei der Ratifikation in einer dem Verwahrer vorgelegten Urkunde die obligatorische Anerkennung folgender Mittel der Streitbeilegung erklären:

- ein Schiedsverfahren nach dem in Anlage E Teil I dargelegten Verfahren und /oder,
- Vorlage der Streitigkeit beim Internationalen Gerichtshof.

Gemäß Artikel 25 Absatz 6 ist wird der Streitfall, sollte er nicht binnen zwölf Monaten, nachdem eine Vertragspartei einer anderen notifiziert hat, dass eine Streitigkeit zwischen ihnen besteht, beigelegt sein, auf Ersuchen einer der Streitparteien einer Vergleichskommission vorgelegt. Das in Anlage E Teil II dargelegte Verfahren findet auf das Vergleichsverfahren nach diesem Artikel Anwendung.

Zu den Artikeln 26 bis 35

Die Artikel 26 bis 35 enthalten Bestimmungen über Änderung des Übereinkommens, Beschlussfassung über Anlagen und Änderungen solcher, Stimmrecht, Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder Beitritt, Inkrafttreten, Vorbehalte, Rücktritt, Verwahrer sowie verbindliche Wortlaute.

Artikel 28 Absatz 2 regelt die Verteilung der Stimmrechte von Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration wie der EU und ihrer Mitgliedsstaaten.

Neben allen Staaten ermöglicht Artikel 29 der Europäischen Union (EU) die Unterzeichnung des Übereinkommens als Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration. Das Übereinkommen betrifft Bereiche, in dem neben den Mitgliedstaaten auch die EU Kompetenzen innehat.