ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lymberidi-Settimo, Elena; Bender, Michael T.

Research Report

Die Minamata-Konvention: Hin zu einer Welt ohne Quecksilber?

Global Governance Spotlight, No. 7/2013

Provided in Cooperation with:
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

Suggested Citation: Lymberidi-Settimo, Elena; Bender, Michael T. (2013) : Die Minamata-Konvention: Hin zu einer Welt ohne Quecksilber?, Global Governance Spotlight, No. 7/2013, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/175290

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

: Global Governance Spotlight

7 | 2013

sef:

Die Minamata-Konvention. Hin zu einer Welt ohne Quecksilber?

Elena Lymberidi-Settimo
Michael T. Bender

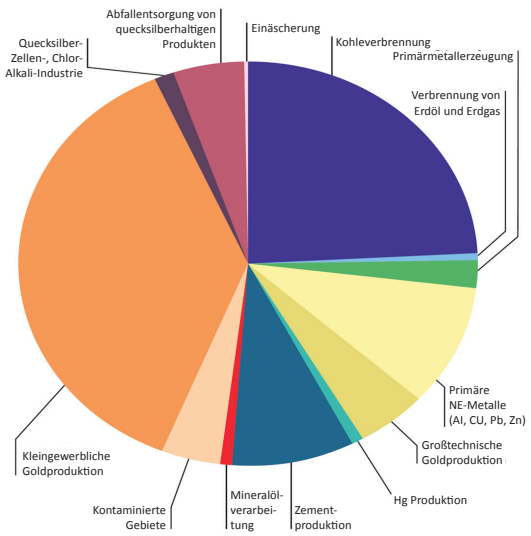
Nach über einem Jahrzehnt der Diskussionen und Verhandlungen wird die Minamata-Konvention über Quecksilber im Oktober 2013 in Japan von den Regierungen offiziell angenommen werden. Ziel der Konvention ist es, die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor anthropogenen Quecksilber-Emissionen zu schützen. Sie enthält eine Mischung aus verpflichtenden und freiwilligen Elementen und erkennt an, dass bestimmte Fragen nicht allein durch Regulierung gelöst werden können, sondern umfassendere Ansätze im Kontext von Nachhaltigkeit benötigen. Obwohl einige der enthaltenen Maßnahmen vor wenigen Jahren noch undenkbar waren, beinhaltet der Vertrag keine ausreichend schnelle Reduzierung wichtiger Emissionsquellen; er ist nicht in der Lage, die vor allem in einigen Entwicklungsländern dramatisch ansteigenden Gesundheitsrisiken kurzfristig zu verringern. Dennoch wird die Konvention über die Zeit den Märkten weltweit die richtigen Signale geben. Nun beginnt eine neue Phase: Vertragsratifikation und Umsetzung. Die Länder dürfen jetzt nicht das Momentum verlieren, die Ziele dieses weltweiten Abkommens zu erreichen.

Quecksilber im Fokus der internationalen Gemeinschaft

Quecksilber ist ein hochgiftiges Metall, das in der Umwelt durch jahrhundertelangen sorglosen Umgang heute allgegenwärtig ist. Das Vorkommen in der globalen Umwelt ist seit der industriellen Revolution um ein Vielfaches gestiegen. Quecksilber wird beim Quecksilberbergbau und anderen Bergbauaktivitäten freigesetzt, bei kleingewerblich betriebenem Goldbergbau, bei industriellen Prozessen (z.B. kohlebetriebenen Kraftwerken, Chlorproduktion), durch quecksilberhaltige Produkte (z.B. Messgeräte, aufhellende Hautcremes und Zahnamalgam) und viele andere Quellen.

Sobald Quecksilber in die Luft tritt, wird es zu einem Schadstoff, der Kontinente überschreitet, sich in biologischen Systemen konzentriert und über die aquatische Nahrungsmittelkette seinen Weg in den menschlichen Körper findet. Die Exposition gegenüber Quecksilber kann selbst auf niedrigem Niveau Schäden des zentralen Nervensystems verursachen, Funktionsstörungen bei Niere und Leber auslösen,

Abbildung 1: Emissions-Schätzungen nach Sektoren



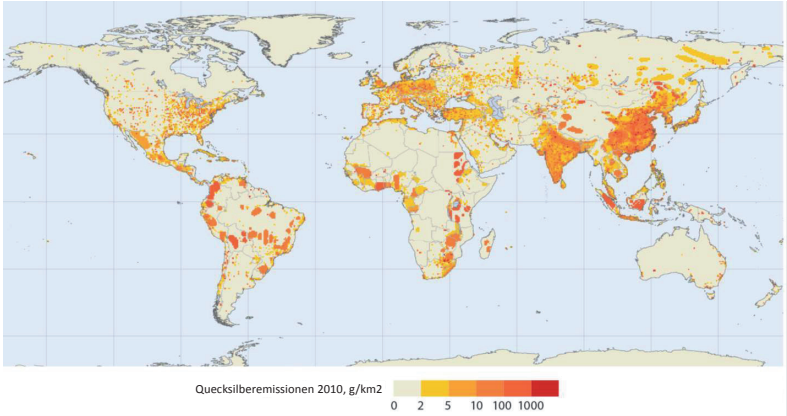
Quelle: UNEP 2013 Global Mercury Assessment, S. 10

Reproduktions- und Entwicklungsstörungen zur Folge haben, Föten schädigen und die Ursache von Lernbehinderungen bei Kindern sein. Quecksilber verbreitet sich leicht über die Atmosphäre und hat die globale Nahrungsmittelversorgung in einem Maß kontaminiert, dass es ein wesentliches Risiko für die menschliche Gesundheit darstellt. Dabei sind die Entwicklungsländer von dem gefährlichen Nervengift am stärksten betroffen.

Quecksilber kam um die Jahrtausendwende auf die Agenda des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP). Der Arktische Rat und die Vertragsstaaten des „Übereinkommens über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung“ äußerten Sorgen über die Folgen dieses globalen Schadstoffs. Als Ergebnis der globalen Quecksilberbewertung (Global Mercury Assessment) im Jahr 2002 konstatierte der UNEP-Verwaltungsrat 2003, dass es „ausreichende Beweise für global schädliche Wirkungen durch Quecksilber und seine Verbindungen (gibt), um weitere internationale Maßnahmen zur Verringerung der Risiken für die menschliche Gesundheit zu rechtfertigen.“ Es folgten zahlreiche Diskussionen unter dem Dach des UNEP-Rates.

Einige einflussreiche Länder favorisierten einen auf Freiwilligkeit basierenden Ansatz, andere sprachen sich für ein rechtlich bindendes Instrument aus, um die globale Quecksilberproduktion einzuschränken. Als Kompromiss forderte der UNEP-Rat 2005 eine freiwillige Zusammenarbeit zwischen Regierungen und anderen Akteuren, um die Belastung der Umwelt durch Quecksilber zu verringern. Die UNEP Global Mercury Partnership wurde geschaffen. Die 24. UNEP-Ratssitzung 2007 entschied dann zu prüfen, ob, erstens, freiwillige Maßnahmen intensiviert werden können und, zweitens, bestehende internationale rechtliche Instrumente zur Verringerung der globalen Belastung durch Quecksilber gestärkt und/oder neue geschaffen werden sollten. Zwei Jahre später, 2009, entschied der UNEP-Rat mit Verhandlungen über einen rechtlich bindenden Vertrag zu beginnen.

Abbildung 2: Globale Verteilung anthropogener Quecksilberemissionen in die Luft 2010



Quelle: UNEP 2013 Global Mercury Assessment, S. 11

Während der Verhandlungen diskutierten die Delegationen lange darüber, wie weitgehend und wie verpflichtend die Kernbestimmungen sein sollten sowie über die unterschiedlichen Ansätze zur Verringerung der Quellen und der Nutzung von Quecksilber. Die Industrieländer setzten sich überwiegend für strenge und bindende Maßnahmen ein. Andere Länder sprachen sich in vielen Fällen für ein „weicheres“ Vorgehen aus, das weniger strikte Vorgaben über längere Zeiträume macht. Die Verhandlungen zu einzelnen Punkten waren extrem schwierig, doch Diplomatie und Handlungsdruck führten schließlich zu einem Konsens über den endgültigen Vertragstext.

Nach vierjährigen Beratungen und fünf Treffen des zwischenstaatlichen Verhandlungsausschusses zu Quecksilber wurde der Text der Konvention im Januar 2013 in Genf beschlossen. Die Konvention wird offiziell im Oktober 2013 auf der Diplomatischen Konferenz im japanischen Minamata angenommen werden. Bevor der Vertrag in Kraft tritt, müssen ihn 50 Länder unterschrieben haben. Spätestens sechs Jahre nach diesem Zeitpunkt muss die Konferenz der Vertragsparteien die Effektivität der Konvention überprüfen.

Eine Konvention mit Stärken und Schwächen

Ziel der Konvention ist es, die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor anthropogener Freisetzung von Quecksilber und Quecksilberverbindungen zu schützen. Der neue Vertrag ist eine Mischung aus verpflichtenden und freiwilligen Elementen; er enthält strenge und schwache Vorgaben.

Die Vorgaben zum Ausstieg aus Produkten sind vergleichsweise streng. Bestimmte quecksilberhaltige Produkte müssen bis 2020 vom Markt genommen werden. Dazu gehören Batterien (außer Silberoxid- und Zink-Luft-Knopfzellen), hautaufhellende Seifen und Cremes, Biozide (aber nicht Impfstoffe), Pestizide, lokale Antiseptika, Barometer, Hygrometer, Manometer, Thermometer und Blutdruckmanschetten. Es gibt einige Ausnahmen, etwa für Eichung und Forschung sowie für bestimmte Ersatzteile.

Die Auslauffristen bei den Prozessen sind jedoch viel zu lang. So sollen etwa Anlagen für Quecksilber-Chloralkali-Zellen erst 2025 schließen. Die Herstellung von Acetaldehyd unter Verwendung von Quecksilber soll 2018 auslaufen. Bei der Herstellung von Vinylchlorid-Monomer, Polyurethan und Natriummethanolat gibt es Vorgaben, diese auslaufen zu lassen. Hier sollen Maßnahmen ergriffen werden, die die Nutzung, Emissionen und Freisetzungen verringern. Ein definiertes Enddatum gibt es jedoch nicht.

Zudem können die Auslauffristen für Produkte und den Chlor-Alkali-Sektor können verlängert werden, wenn ein Land eine Ausnahme verlangt. Die erste

fünfjährige Verlängerung ist leicht zu erreichen; die zweite und letzte Fünfjahresfrist bedarf der Überprüfung und Zustimmung aller Vertragsparteien der Konvention.

Die Verringerung der Quecksilberemissionen in die Luft durch industrielle Emittenten ist von großer Bedeutung, und die Bestimmungen des Vertrags hätten strikter ausfallen und eine größere Zahl von Industrien einschließen sollen. Vom Vertrag abgedeckt werden nur Emissionen in die Luft durch Kohlekraftwerke, Industriekessel, Schmelzen für Nicht-Eisen-Metalle, Zementwerke, Chlor-Alkali-Fabriken und Müllverbrennungsanlagen. Die Länder können nationale Aktionspläne entwickeln, um Maßnahmen und Ziele für die Reduzierung festzulegen, doch die Fristen zum Handeln sind viel zu lang. Für existierende wichtige Industrieanlagen können die Bestimmungen mit Verzögerung in Kraft gesetzt werden, was sie zunächst sehr schwach macht. Kontrollen bestehender Emittenten müssen von den Vertragsparteien innerhalb von zehn Jahren nach dem Inkrafttreten des Vertrags eingeführt werden. Sie unterliegen einem breiten Spektrum regulatorischer Regime, die die nationalen Umstände in Betracht ziehen. Die Vertragsparteien können zwischen mehreren Möglichkeiten wählen: Die Maßnahmen reichen von der Quantifizierung von Zielen, der Bestimmung von Grenzwerten, der Nutzung der besten verfügbaren Techniken und umweltschonender Praktiken bis hin zu einer Multi-Schadstoff-Kontrollstrategie und alternativen Kontrollmaßnahmen. Bei neuen Anlagen, die nach dem Inkrafttreten des Vertrags in Betrieb gehen, müssen in den ersten fünf Jahren keine Kontrollen durchgeführt werden.

Die Quecksilber-Freisetzung in Gewässer und in den Boden soll innerhalb von drei Jahren nach dem Inkrafttreten von jeder Regierung identifiziert, kontrolliert und, wo möglich, reduziert werden. Die Kontrollmaßnahmen umfassen ebenfalls ein großes Spektrum. Die Konvention sieht zudem eine Reduzierung des Handels mit Quecksilber vor. Das importierende Land muss künftig eine schriftliche Zustimmung erteilen. Neuer Quecksilber-Bergbau ist zu verbieten. Bestehender Primärbergbau kann jedoch bis zu 15 Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags weiter betrieben werden. In dieser Zeit darf Quecksilber nicht im handwerklichen und kleingewerblichen Goldbergbau benutzt werden.

Quecksilber-Emissionen durch handwerklichen und kleingewerblichen Goldbergbau sind nach dem 2013 UNEP Mercury Assessment die weltweit größten. Doch auch hier greifen die Maßnahmen eher zu kurz – ein Enddatum für die Nutzung von Quecksilber wurde nicht bestimmt. Wenn Vertragsparteien der Auffassung sind, dass kleingewerblicher Goldbergbau und Goldverarbeitung in ihrem Gebiet nicht unbedeutend sind, sollen sie dies dem Sekretariat der Konvention anzeigen, einen Aktionsplan entwickeln und diesen alle drei Jahre überprüfen. Obwohl nationale Aktionspläne beim kleingewerblichen Goldbergbau also zur abnehmenden Nutzung von Quecksilber beitragen werden und überschüssiges Quecksilber der Chlor-Industrie hier nicht länger zur Verfügung stehen wird, verzichtet der Vertrag auf eine Vorschrift, die diese umweltschädliche Praxis zu einem möglichen Ende führt.

Die Konvention sieht einen Finanzierungsmechanismus vor, der auch an die künftige Einhaltung der Bestimmungen durch die Parteien geknüpft ist. Eine solche Verknüpfung ist ein Novum unter den internationalen Konventionen. Der Mechanismus wird Entwicklungs- und Transitionsländer dabei unterstützen, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Er umfasst den Treuhandfonds der Globalen Umweltfazilität (GEF Trust Fund) und ein internationales Programm zum Aufbau von Kapazitäten und für technische Hilfe. Der GEF Treuhandfonds soll Finanzmittel zur Unterstützung der Umsetzung bereitstellen und wird vom Ausschuss der Vertragsparteien gelenkt, dem er auch rechenschaftspflichtig ist. Die Absicht ist, über den Fonds vereinbarte Mehrkosten für globalen Fortschritt im Bereich der Umwelt zu finanzieren. Wenn Länder zunächst befähigt werden müssen, Maßnahmen gegen das Umweltgift Quecksilber zu ergreifen, kann der Fonds die vollen Kosten übernehmen. Die Details dieses internationalen Programms werden zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt.

Einige Bestimmungen des Vertrags waren vor ein paar Jahren noch undenkbar. Dazu gehören eine relativ lange Liste mit Auslauffristen für Produkte, ein selbstständiger Artikel zur Gesundheit und die verpflichtende stufenweise Reduzierung der Verwendung von Zahnamalgam. Derartige Vorgaben sind möglich, weil es inzwischen für fast alle Produkte und Prozesse mit Quecksilber Alternativen gibt sowie Technologien, die Freisetzung von Quecksilber aus allen wichtigen Quellen zu kontrollieren. In anderen Bereichen – besonders bei industriellen Emissionen und der Nutzung von Quecksilber in der kleingewerblichen Goldproduktion – geht der Vertrag nicht weit genug und sieht zu lange Fristen vor. Dennoch, der Vertrag sendet den Märkten das richtige Signal und wird schließlich zu einer weltweit geringeren Quecksilberbelastung führen.

Die nächsten Schritte

Es beginnt nun eine neue Phase – Vertragsratifikation und Umsetzung. Durch die Annahme der Konvention entsteht ein Momentum, das genutzt werden sollte, um neue strategische und finanzielle Möglichkeiten zu schaffen, Quecksilberverschmutzungen zu verringern. Die Länder sind aufgefordert, die Konvention früh, wenn möglich bis 2015, zu ratifizieren, damit sie zu diesem Zeitpunkt in Kraft treten kann.

Bis dahin müssen die Staaten eine interne Bestandsaufnahme vornehmen: Wie, wo und in welchem Umfang wird Quecksilber genutzt, wo und in wel-

chem Umfang gibt es Emissionen und Freisetzungen? Und welche Teile der nationalen Gesetzgebung sind berührt, wenn die Verpflichtungen des Vertrags umgesetzt werden sollen? Dieser Prozess wird aufzeigen, was getan werden muss, um die Konvention zu erfüllen und den Weg zur Ratifizierung des Vertrags rasch freizumachen.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass die Konvention das erste multilaterale Umweltabkommen ist, das finanzielle Hilfe mit Vertragstreue verknüpft. Entwicklungs- und Transformationsländer sollten sich deshalb ermutigt sehen, die Ratifikation und Umsetzung rasch in die Wege zu leiten, um so von der technischen und finanziellen Hilfe zu profitieren.

Parallel sollten kurzfristige Maßnahmen ergriffen werden. Wir fordern daher die Länder auf, (1) zu bestimmen, wo eine effektive Verringerung der Verschmutzung durch Quecksilber in relativ kurzer Zeit erreicht werden kann, und (2) die Grundlagen zu legen, dass die Verwendung von Quecksilber langfristig reduziert wird. Dies gilt etwa für Staaten, die zunächst nationale Aktionspläne zum Umgang mit dem kleingewerblichen Goldbergbau entwickeln und dann umsetzen müssen. Zu den kurzfristigen Maßnahmen können auch Schritte gehören, die darauf abzielen, Quecksilberhandel und -versorgung zu verringern oder Produkte und Prozesse zu reduzieren, für die es seit Jahren effektive und effiziente Alternativen gibt.

Schließlich sollte der Ratifikationsprozess von Regierungen und anderen interessierten Akteuren aufmerksam begleitet werden, zum einen, damit ein effektiver Vertrag in Kraft tritt, und zum anderen, damit die Bestimmungen der Konvention nach Inkrafttreten möglichst weiter gestärkt werden.

Um zusammenzufassen: Die Regierungen der Welt haben erkannt, dass Quecksilber ein globales Problem ist, das sofortige und langfristig angelegte internationale Maßnahmen erforderlich macht. Kein Land kann das Quecksilberproblem allein lösen – ein koordiniertes Vorgehen ist erforderlich.

Die vorgesehene global koordinierte Umsetzung des Vertrages ist deshalb zu begrüßen, zumal die eigentliche Herausforderung für die Regierungen, insbesondere in den Entwicklungsländern und den am wenigsten entwickelten Staaten, erst jetzt beginnt. Die neue Konvention bietet trotz ihrer Mängel für Regierungen, Industrie, Zivilgesellschaft und andere Akteure eine echte Gelegenheit, global auf eine wesentliche Reduzierung von Quecksilber hinzuarbeiten und schließlich eine Welt ohne Quecksilber zu erreichen.

Autoren

Elena Lymberidi-Settimo | Projektmanagerin "Zero Mercury Campaign", European Environmental Bureau (Belgien), und Internationale Koordinatorin der Zero Mercury Working Group*

Michael T. Bender | Direktor, Mercury Policy Project (USA), und Internationaler Koordinator der Zero Mercury Working Group*

* Alle Bezüge zur Zero Mercury Working Group (ZMWG) dienen allein der Identifizierung. Die Aussagen in diesem Beitrag sind nicht notwendigerweise ZMWG-Positionen und müssen nicht die Ansichten ihrer Mitgliedsorganisationen reflektieren.

Leseempfehlungen

Die Zero Mercury Working Group (ZMWG) (**www.zeromercury.org**) ist eine internationale Koalition von über 95 Nichtregierungsorganisationen aus mehr als 50 Ländern aus den Bereichen Umwelt und Gesundheit überall in der Welt, die 2005 vom European Environmental Bureau und dem Mercury Policy Project ins Leben gerufen wurde. Die ZMWG setzt sich dafür ein, die Versorgung, Nachfrage und Emissionen von Quecksilber aus anthropogenen Quellen auf Null zu setzen. Ihr Ziel ist es, Quecksilber in der globalen Umwelt auf ein Minimum zu beschränken.

Minamata-Konvention über Quecksilber (**http://www.unep.org/hazardoussubstances/Portals/9/Mercury/Documents/dipcon/CONF_3_Minamata%20Convention%20on%20Mercury_final%2026%2008_e.pdf**).

UNEP 2013 Global Mercury Assessment, Genf 2013. (**http://www.unep.org/PDF/PressReleases/GlobalMercuryAssessment2013.pdf**).

UNEP Website zu "Reducing Risk from Mercury" (**http://www.unep.org/hazardoussubstances/mercury/tabid/434/default.aspx**).

Website der 23. Sitzung des UNEP-Verwaltungsrats 2005 (**http://www.unep.org/gc/gc23/**).

Website der 25. Sitzung des UNEP-Verwaltungsrats 2009 (**http://www.unep.org/gc/gc25/**).

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

© Stiftung Entwicklung und Frieden 2013

Redaktion
Michèle Roth

Übersetzung
Thomas Siebold

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873