



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.02.2005
SEK(2005)188 endgültig

RESTREINT UE

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

zur Beteiligung der europäischen Gemeinschaft an Verhandlungen über genetisch veränderte Organismen unter dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, einschließlich der in Almaty, Kasachstan, am 25-27 Mai 2005 zu haltenden 2. Konferenz der Vertragsparteien

A. BEGRÜNDUNG

Einführung

1. Das Aarhus Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (von nun an das Übereinkommen genannt), wurde von der Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten 1998 unterzeichnet. Ein Vorschlag für eine Entscheidung über den Abschluss des Übereinkommens im Namen der Europäischen Gemeinschaft wurde dem Rat am 24. Oktober 2003¹ übermittelt.
2. Artikel 6 Absatz 11 des Übereinkommens betrifft die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen (GVOs). Die Bestimmung sieht für die Vertragsparteien vor, dass diese nach ihrem innerstaatlichen Recht im machbaren und angemessenen Umfang Bestimmungen des Artikel 6 über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungen darüber anwenden, ob eine absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt genehmigt wird.
3. Dem Artikel 6 Absatz 11 des Übereinkommens kommt in der Gemeinschaft mittels der Bestimmungen der Richtlinie 2001/18/EG vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt² und der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 vom 22. September 2002 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel³ Bedeutung zu. Die Richtlinie 2001/18/EG ist eine umfassende Harmonisierungsrichtlinie, gestützt auf Artikel 95 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.
4. Dort, wo die Gemeinschaftsregeln zum Erreichen der im Vertrag verankerten Ziele festgesetzt wurden, können die Mitgliedsstaaten außerhalb des Systems der Gemeinschaftsinstitutionen keine Verpflichtungen übernehmen, die imstande sind, diese Regeln zu beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich zu schmälern.

Das Problem und der Weg in die Zukunft

5. Als das Übereinkommen im Juni 1998 verabschiedet wurde, forderten die Unterzeichnenden eine erste Tagung der Vertragsparteien, um die Anwendung des Übereinkommens im Bereich der absichtlichen Freisetzung von GMOs und genauere Bestimmungen diesbezüglich weiter auszuarbeiten. Es ist hier wichtig festzuhalten, dass zum Zeitpunkt, als über den Wortlaut des Artikel 6 Absatz 11 übereingekommen wurde, der Ungewissheit bezüglich der Verhandlungen über das Protokoll über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt Rechnung getragen wurde. In der Zwischenzeit wurde 2000 das Cartagena Protokoll (von nun an das Protokoll) unterzeichnet und trat 2003 in Kraft.

¹ KOM(2003)625

² ABI L 106, 17/04/2001 S. 1 - 39

³ ABI L 268, 18/10/2003 S. 1-23

6. Als Antwort darauf errichteten die Unterzeichnenden bei ihrer ersten Tagung 1999 eine GVO „Task-force“ um einen zusammenfassenden Bericht über die Erfahrungen mit der Implementierung der Bestimmungen des Artikel 6 Absatz 11 des Übereinkommens, sowie relevante internationale Prozesse und Entwicklungen vorzubereiten und Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu geben. Die „Task-force“ untersuchte verschiedenste Möglichkeiten, die Anwendung des Übereinkommens im Bereich der Entscheidungsverfahren über GVOs auszugestalten, einschließlich einer Entscheidung der Vertragsparteien, Richtlinien, eine Änderung des Übereinkommens und die Ausarbeitung eines Protokolls oder eines Anhangs über GVOs. Auch Fragen zu geschlossenen Systemen und Kennzeichnung wurden diskutiert.
7. Die Arbeit der Task-Force führte zur Errichtung einer ersten Arbeitsgruppe für GVOs, die dreimal in den Jahren 2001 und 2002 zusammen kam. Die Arbeitsgruppe begegnete der Fragenstellung auf zwei Ebenen, indem sie sowohl rechtlich verbindliche als auch rechtlich nicht bindende Möglichkeiten untersuchte. Dem letzteren Rechnung tragend wurden Richtlinien für die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren über GVOs vorbereitet, die bei der ersten Tagung der Vertragsparteien im Oktober 2002 übernommen wurden. Was die rechtlich bindende Variante betrifft, wurde keine Übereinkunft erreicht. In dieser ersten Konferenz der Vertragsparteien wurde eine zweite Arbeitsgruppe für GVOs errichtet, um die Arbeit in diesem Bereich fortzusetzen. Diese kam viermal in Jahren 2003 und 2004 zusammen.
8. In Übereinstimmung mit dem bei der ersten Tagung der Vertragsparteien gegebenen Auftrag, in deren Entscheidung I/4, hat die zweite Aarhus Arbeitsgruppe für GVOs nun ihre technische Arbeit abgeschlossen, bestehend aus dem Ausfindigmachen und Erarbeiten von Möglichkeiten, die Aarhus Bestimmungen auf diesem Gebiet auszubauen. Diese technische Gruppe wird bei der zweiten Tagung der Vertragsparteien (Kasachstan, Mai 2005) vortragen, wo dann über weitere Schritte entschieden wird.
9. Fünf Möglichkeiten stehen nun zur Verfügung: Vier davon bestehen daraus, das Übereinkommen zu novellieren, um die Verpflichtungen der Vertragsparteien bezüglich der Öffentlichkeitsbeteiligung an GVO Entscheidungsverfahren zu festigen. Die erste Variante umfasst alle mit GVO in Beziehung stehenden Aktivitäten, einschließlich geschlossenen Systemen, und sieht die Anwendung der gesamten Bestimmungen des Artikel 6 Absätze 2 bis 10 des Übereinkommens vor sowie die Streichung des Artikel 6 Absatz 11. Auch die zweite Variante umfasst alle mit GVO in Verbindung stehenden Aktivitäten, bietet jedoch etwas mehr Flexibilität durch die Möglichkeit einer „differenzierten Annäherung“, wo Vertragsparteien, unter bestimmten Umständen, ihre bestehende Gesetzgebung behalten können und die nicht auf GVOs zugeschnittenen Bestimmungen der Absätze 2 bis 10 des Artikel 6 des Übereinkommens außer Acht lassen dürfen. Die dritte Möglichkeit betrifft nur die absichtliche Freisetzung und das Inverkehrbringen von GVOs und verbindet relevante Bestimmungen des Übereinkommens und der Richtlinie 2001/18/EG. Auch die vierte Alternative betrifft nur die absichtliche Freisetzung und das Inverkehrbringen von GVOs und besteht in einer generellen Verpflichtung, die

Öffentlichkeitsbeteiligung an GVO Entscheidungsverfahren zu fördern, mit einem Querverweis auf das Protokoll. Die fünfte rechtlich nicht bindende Option ließe das Übereinkommen unverändert und stützt sich auf Bestimmungen, die im innerstaatlichen Recht der Vertragsstaaten ausgearbeitet werden müssen, und auf nicht bindende Instrumente, um die Öffentlichkeitsbeteiligung im Bereich GVOs sicherzustellen.

Überlegungen zu den in Frage stehenden Varianten

10. GVOs genossen bis jetzt immer eine Sonderstellung im Übereinkommen. Zum Beispiel war das Übereinkommen nie dazu konzipiert, wissenschaftliches Experimentieren (eine „Teil B“ Freisetzung eines GVO wäre von dessen Anwendungsbereich in Übereinstimmung mit Anhang I Absatz 21 ausgeschlossen) oder eine Produktzulassung (Artikel 6(1)(a) und Anhang I des Übereinkommens beziehen sich auf spezifische Aktivitäten und Ziele, industrielle Installation von einem bestimmten Emissionslevel und große Rahmentransport Infrastruktur und Artikel 6(1)(b) soll so interpretiert werden, dass es auch andere infrastrukturbezogene Aktivitäten umfasst, die de facto „Teil C“ Inverkehrbringen eines GVO ausschließen würden). Artikel 6 und Anhang I des Übereinkommens wurden vom Espoo Übereinkommen, der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung⁴ und der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten⁵ inspiriert, folglich ist ein Teil des Wortlautes eindeutig irrelevant im Kontext mit der Freisetzung von GVOs (z.B. „grenzüberschreitende Verträglichkeitsprüfung“, „Emissionen“), in Bezug auf sowohl Gemeinschaftsregelungen als auch, noch Wichtiger, auf das Cartagena Protokoll über die biologische Sicherheit. Diese Überlegungen schließen eindeutig die Variante des schlichten Löschens des Artikels 6 Absatz 11 und des Hinzufügens von den GVOs zur Liste der Aktivitäten des Anhangs I vom Übereinkommen aus. Im Gegenteil, sie machen sowohl die Ausarbeitung einer „ad hoc“ Formulierung als auch, für den Fall einer Übereinkunft über eine rechtlich verbindliche Variante, einen unabhängigen Artikel oder/und Anhang im Übereinkommen ein erforderlich.
11. Die Gemeinschaft hat innerhalb der letzten fünf Jahre ein beträchtliches Gesetzeswerk aufgebaut, um den betreffenden internationalen Abkommen, wie dem Protokoll und dem Übereinkommen, im Bereich der Biotechnologie und der Öffentlichkeitsbeteiligung zu entsprechen.
12. Die Konsequenzen einer Abänderung in dieser Phase des Übereinkommens müssen sorgfältig abgewogen werden. Zuerst muss die Übereinstimmung zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem internationalen rechtlichen Rahmen sichergestellt werden. Die entsprechende bestehende Gesetzgebung der Gemeinschaft ist erst seit Oktober 2002 anwendbar und wurde noch nicht von allen Mitgliedsstaaten implementiert. Manche der von der Arbeitsgruppe für GVOs vorgeschlagenen Optionen, im Besonderen die erste, würden eine Modifizierung sowohl der jetzigen

⁴ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl Nr. L 257, 10/10/1996 S. 26-40

⁵ Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl Nr. L 73, 14/03/1997 S. 5-15

Gemeinschaftsgesetzgebung, im Mitentscheidungsverfahren, als auch der nationalen Umsetzungsmaßnahmen mit sich bringen. Dies würde eine beträchtliche Belastung auf die Kommission und die Mitgliedstaaten ausüben und zusätzlich die Europäische Union eines kompletten und operativen rechtlichen Rahmen im Bereich der Biotechnologie berauben, mit potentiellen negativen Auswirkungen im Kontext mit der WTO.

13. Zusätzlich könnte eine wesentliche Änderung des Übereinkommens zu diesem Zeitpunkt dessen Ratifizierung durch die Vertragsparteien behindern, oder die tatsächliche Implementierung erheblich aufhalten. Es wäre kontraproduktiv, wenn die Diskussion über GVOs eventuell einen Verzögerungsgrund in der Ratifizierung und Implementierung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien darstellen würde. Im Falle, dass die Gemeinschaft (und wahrscheinlich einige Mitgliedsstaaten) das Übereinkommen zum Zeitpunkt der zweiten Tagung der Vertragsparteien nicht ratifiziert hat, hätte eine Abänderung wahrscheinlich negative Auswirkungen auf den Ratifizierungsprozess. Die Notwendigkeit, eine solche Situation zu vermeiden ist ein weiterer Grund, den Abänderungsbedarf des Übereinkommens zu diesem Zeitpunkt ernsthaft zu überdenken und sich Abänderungen, die den Kern des Übereinkommens verändern würden oder die Veränderungen im Gemeinschaftsrecht mit sich ziehen würden, entgegenzustellen.
14. Darüber hinaus hat die Europäische Union Unmengen an Energie in die Verabschiedung, Implementierung und weitere Ausarbeitung des Übereinkommens investiert. In diesem Zusammenhang sollten GVO Diskussionen unter diesem Übereinkommen nicht zukünftige Diskussionen bezüglich des Protokolls präjudizieren oder vervielfachen, da letzteres das für GVOs spezifische internationale Übereinkommen ist und eine breitere Zielgruppe hat. Im Gegenteil, Synergie und gegenseitige Unterstützung zwischen diesen beiden internationalen Instrumenten müssen gefördert werden. Es ist wichtig, zu betonen, dass die meisten von den EECCA-Staaten (Osteuropa, Kaukasus and Zentralasien) in den Diskussionen über GVOs unter dem Übereinkommen sich eher auf das Fehlen nationaler Regelungen über biologische Sicherheit beziehen als auf den Mangel an Öffentlichkeitsbeteiligung an Verfahren.
15. Im Lichte des oben Gesagten hat die Präsidentschaft beachtlichen Aufwand im Hinblick auf die letzte Verhandlung der Arbeitsgruppe für GVOs investiert, um „gemeinsame Ansichten“ zu entwickeln, die einstimmig von den Mitgliedsstaaten und von der Kommission befürwortet wurden und die eine erfolgreiche Abstimmung der Gemeinschaft in einem schwierigen Verhandlungskontext ermöglicht haben. Zweck der gegenständlichen Empfehlung ist es, dem Geist dieser „gemeinsamen Ansichten“ in der zukünftigen Verhandlung über GVOs unter dem Übereinkommen, einschließlich der zweiten Tagung der Vertragsparteien, zu folgen und sicherzustellen, dass die gemeinsame Stimme der Europäischen Union ein Ergebnis erzielt, das mit dem Recht der Gemeinschaft und dem internationalen Recht im Einklang ist und dazu beiträgt, Synergie zwischen internationalen Abkommen zu fördern.

Schlussfolgerung

16. Die Kommission fordert den Rat auf, die Kommission zu ermächtigen, im Namen der Gemeinschaft in Angelegenheiten, die in die Gemeinschaftskompetenz fallen, im

Besonderen was die absichtliche Freisetzung und das Inverkehrbringen von GVOs betrifft, zu verhandeln.

B. EMPFEHLUNG

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen empfiehlt die Kommission:

- a) dass der Rat die Kommission ermächtigt, im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Angelegenheiten, die in die Kompetenz der Gemeinschaft fallen, an Verhandlungen über genetisch veränderte Organismen unter dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, einschließlich der zweiten Tagung der Vertragsparteien, teilzunehmen;
- b) die Kommission führt diese Verhandlungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft mit Beratung eines speziellen Komitees aus Repräsentanten der Mitgliedsstaaten, in Brüssel oder an Ort und Stelle im Einklang mit den Verhandlungsdirektiven im Anhang:
- c) wenn und soweit die Übereinkunft teils in die Kompetenz der Gemeinschaft, teils in die Kompetenz der Mitgliedsstaaten fällt, sollen die Kommission und die Mitgliedsstaaten während des Verhandlungsprozesses eng zusammenarbeiten, auf Einigkeit in der internationalen Vertretung der Europäischen Gemeinschaft abzielend, und;
- d) der Rat erteilt die Verhandlungsdirektiven im Anhang.

C. VERHANDLUNGSDIREKTIVEN

1. Die Meinung der Gemeinschaft, zu vertreten von der Kommission, in der kommenden Verhandlung über GVOs unter dem Übereinkommen, einschließlich der zweiten Tagung der Vertragsparteien, soll mit den Stellungnahmen im Anhang I dieser Entscheidung übereinstimmen.
2. Die Kommission soll sicherstellen, dass die in der zweiten Tagung der Vertragsparteien verabschiedeten Entscheidungen mit der diesbezüglichen Gemeinschaftsgesetzgebung im Einklang sind, besonders was die absichtliche Freisetzung und das Inverkehrbringen von GVOs betrifft.
3. Die Kommission soll den Rat über das Ergebnis der Verhandlungen unterrichten und, wenn notwendig, über eventuell während der Verhandlungen auftretende Probleme.

ANHANG I

1. Die Europäische Union ist einstimmig über eine Reihe „gemeinsamer Ansichten“, die von der Präsidentschaft gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten und der Kommission ausgearbeitet wurden, übereingekommen, welche eine Anleitung für die Verhandlung in der letzten Konferenz der Arbeitsgruppe für GVOs boten. Diese gemeinsamen Ansichten sind noch immer gültig, und im Besonderen die unten angeführten Elemente;
2. Die Europäische Union hat bereits einen Rechtsrahmen bezüglich Information und Beratung der Öffentlichkeit über GVO Entscheidungsverfahren, welcher in Einklang mit Artikel 6 Absatz 11 des Übereinkommens ist. Bis jetzt gibt es nur begrenzte Erfahrung mit diesem Rechtsrahmen und daher besteht zurzeit kein Grund, diesen abzuändern. Unter den derzeitigen Umständen besteht keine Verpflichtung, diesen zu ändern. Die Gemeinschaft soll daher nicht die Initiative ergreifen, eine Modifizierung des Übereinkommens vorzuschlagen, und falls eine derartige Abänderung beschlossen werden sollte, muss sie der EU ermöglichen, ihre Gesetzgebung unverändert zu lassen;
3. Die Europäische Union wendet unterschiedliche Entscheidungsverfahren für die absichtliche Freisetzung von GVOs („Teil B“ genannt) und das Inverkehrbringen von GVOs („Teil C“ genannt) gemäß der Richtlinie 2001/18/EG und der Verordnung (EG) 1829/2003 an. Für die Europäische Union ist es unmöglich, ähnliche detaillierte Regeln für die Information und die Konsultation der Öffentlichkeit für diese beiden Aktivitäten zu verabschieden. Eine „Teil B“ Freisetzung ist von regionalem Interesse und was das Verfahren betrifft gänzlich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, wo die Freisetzung stattfindet, während eine „Teil C“ Freisetzung im Interesse der Gemeinschaft ist und die Zuständigkeit für das Verfahren bei der Kommission und den 25 Mitgliedstaaten liegt. Sollte eine Abänderung des Übereinkommens beschlossen werden, muss sie ausreichend flexibel und allgemein sein, damit die EU die spezifischen Verfahren der Gemeinschaftsgesetzgebung beibehalten kann;
4. In Anbetracht der Spezifität der GVOs in geschlossenen Systemen, gekennzeichnet im Besonderen durch die Aufstellung von Maßnahmen, um den Kontakt solcher Aktivitäten mit der Umwelt zu vermeiden, sollen diese vom Anwendungsbereich jeglicher rechtlich bindenden Variante ausgeschlossen werden. Zusätzlich dazu, stehen viele Aktivitäten in geschlossenen Systemen in Verbindung mit wissenschaftlichem Experimentieren und betreffen oft einzelne Arbeiten mit kleinem Volumen, was sich eindeutig von der Art von Aktivitäten, an die sich das Übereinkommen richtet, unterscheidet. Und schließlich variieren die Regelungen über die Konsultation der Öffentlichkeit bezüglich GVOs in geschlossenen Systemen in maßgeblicher Weise von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat, was eine harmonisierte Herangehensweise schwierig macht.
5. Es muss vermieden werden, dass andere Aspekte des Übereinkommens via eine Diskussion über GVOs wieder eröffnet werden. Eine Abänderung des Übereinkommens sollte keine Änderung seines Anwendungsbereiches verursachen, noch der anwendbaren Anforderungen an die Aktivitäten, die in dessen jetzigen Anwendungsbereich fallen. Folglich scheint von dieser Perspektive eine Ausarbeitung eines „ad hoc“ Wortlautes so wie eines, wenn eine rechtlich bindende

Variante beschlossen wird, unabhängigen Artikels oder/und Anhangs im Übereinkommen wünschenswerter als eine Abänderung des Artikels 6 und/oder Anhangs I.

6. Die Europäische Union erinnert daran, dass das Protokoll seit seinem Inkrafttreten am 11. September 2003 das internationale Schlüsselabkommen im Bereich von GVOs darstellt und, dass parallele Diskussionen im Rahmen des Übereinkommens Doppelspurigkeit verhindern und Synergie fördern sollen. Das Übereinkommen kann jedenfalls einen brauchbaren Beitrag zur Implementierung des Artikels 23 des Cartagena Protokolls leisten. Dies kann im Zusammenhang mit einem mittelfristigen Arbeitsprogramm bezüglich Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht werden, dass bei der zweiten ordentlichen Tagung der Vertragsparteien zum Protokoll Ende 2005 beginnen soll.
7. Des Weiteren will die Europäische Union betonen, dass eine frühe Ratifizierung des Protokolls oder ein Beitritt hierzu international verbindliche Verpflichtungen für die Beteiligung an GVO Entscheidungsverfahren mit sich bringt, als auch eine Antwort auf das von mehreren Ländern geäußerte allumfassende Bedürfnis eines nationalen Rahmens für biologische Sicherheit darstellt. Ein derartiges Rahmenwerk beinhaltet eine Risikobewertung und Entscheidungsverfahren und erleichtert die Beteiligung in Kapazitätsbildenden Programmen, besonders im Kontext der internationalen Umweltfazilität des UNEP.
8. In der Folge, die Europäische Union,
 - findet, dass kein Bedürfnis für neue Regelungen für GVOs im Übereinkommen besteht und spricht sich daher für die Variante aus, das Übereinkommen unverändert zu lassen und sich auf individuelle Initiativen von Parteien und nicht bindende Instrumente zu verlassen, um eine Konsultation der Öffentlichkeit im Bereich GVOs zu bieten;
 - sieht ein Interesse in der Bekräftigung der Synergie zwischen internationalen Abkommen und könnte eine Abänderung des Übereinkommens in Form eines unabhängigen Artikels/Anhangs, der eine generelle Verpflichtung, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren betreffend die absichtliche Freisetzung und das Inverkehrbringen von GVOs zu fördern, anregt, mit einem Querverweis zum Protokoll unterstützen;
 - stellt den Mehrwert von mehrspurigen Bemühungen in internationalen Foren im Ausarbeiten einer Abänderung des Übereinkommens mit sehr detaillierten Regelungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren betreffend die absichtliche Freisetzung und das Inverkehrbringen von GVOs, angeregt von diesbezüglichen Regelungen des Übereinkommens und der Richtlinie 2001/18/EG, in Frage; anerkennt gleichzeitig die unternommenen Bemühungen, Übereinstimmung einer solchen Option mit dem Recht der Gemeinschaft und internationalem Recht sicherzustellen;
 - lehnt die Varianten ab, die darin bestehen, das Übereinkommen dahingehend zu verändern, dass Artikel 6 Absätze 2 bis 10 ganz oder teilweise auf alle mit GVOs verbundenen Aktivitäten, einschließlich GVOs in geschlossenen Systemen, angewendet werden.