



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

NAT/197/209/210
Persistente organische Schadstoffe

Brüssel, den 29. Oktober 2003

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu folgenden Vorlagen:

"Vorschlag für einen Beschluss des Rates zum Abschluss des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe im Namen der Europäischen Gemeinschaft"

"Vorschlag für einen Beschluss des Rates zum Abschluss des Protokolls von 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend persistente organische Schadstoffe im Namen der Europäischen Gemeinschaft"

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über persistente organische Schadstoffe und zur Änderung der Richtlinien 79/117/EWG und 96/59/EG"

KOM(2003) 331, 332, 333 endg. - 2003/0118-0117-0119 (CNS)

Der Rat beschloss am 10./11. Juli 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 und 175 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

"Vorschlag für einen Beschluss des Rates zum Abschluss des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe im Namen der Europäischen Gemeinschaft"

"Vorschlag für einen Beschluss des Rates zum Abschluss des Protokolls von 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend persistente organische Schadstoffe im Namen der Europäischen Gemeinschaft"

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über persistente organische Schadstoffe und zur Änderung der Richtlinien 79/117/EWG und 96/59/EG"

(KOM(2003) 331 endg. - 2003/0118 (CNS))

(KOM(2003) 332 endg. - 2003/0117 (CNS))

(KOM(2003) 333 endg. - 2003/0119 (CNS)).

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 14. Oktober 2003 an. Berichterstatteerin war Frau CASSINA.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 403. Plenartagung am 29. Oktober 2003 mit 122 Stimmen gegen 1 Stimme bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Vorbemerkung und Inhalt der Vorschläge

- 1.1 Bei den gemeinhin als POP (*persistent organic pollutants*) bezeichneten persistenten organischen Schadstoffen handelt es sich um chemische Stoffe, die schwer abbaubar sind und bei einer Freisetzung in die Umwelt über die Elemente (Wind, Regen, Wasser) oder wandernde Arten vom Freisetzungsort aus auch über große Entfernungen transportiert werden. Diese Stoffe akkumulieren sich über die Nahrungskette im Gewebe lebender Organismen und stellen eine bekannte Gefahr für die menschliche Gesundheit und die Umwelt dar. Ihre schädlichen Auswirkungen im Nahbereich und weitab von ihren Emissionsquellen sind inzwischen umfassend nachgewiesen und allgemein anerkannt.
- 1.2 Aufgrund der Biodiffusion sind die Ökosysteme der Arktis besonders gefährdet. Die Gefahr besteht jedoch weltweit. Die internationale Gemeinschaft hat sich daher seit geraumer Zeit zur Beseitigung dieser Stoffe entschlossen und deren Herstellung, Inverkehrbringen und Verwendung binnen festgelegter Zeiträume verboten.

1.3 Die internationale Gemeinschaft hat zwei Dokumente verabschiedet, auf die sich der Kampf heute stützt:

- das **UN/ECE-Protokoll**, das zur Annahme durch alle beitragswilligen Vertragsparteien des Übereinkommens der Vereinten Nationen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (CLRTAP)¹ aufliegt und bei der Sondersitzung des CLRTAP-Exekutivorgans im Juni 1998 in Aarhus (Dänemark) angenommen wurde; dieses Protokoll wurde am 24. Juni 1998 von der Gemeinschaft und allen Mitgliedstaaten unterzeichnet und betrifft 16 Stoffe, darunter 11 Pestizide, 2 Industriechemikalien und 3 ungewollte Nebenprodukte; am 23. Oktober 2003 ist das Protokoll in Kraft getreten;
- das **Stockholmer Übereinkommen**, das im Mai 2001 unter aktiver Beteiligung der Europäischen Union angenommen und von dieser sowie allen Mitgliedstaaten am 22. Mai 2001 unterzeichnet wurde; es regelt das weltweite Vorgehen gegen 12 als POP anerkannte Stoffe unter ausdrücklichem Hinweis auf die Anwendung des Vorsorgeprinzips und stellt Regeln für eine schrittweise Aufnahme weiterer Stoffe auf, die Persistenzmerkmale aufweisen und ein weltweites Handeln notwendig machen; damit das Übereinkommen in Kraft treten kann, muss es noch von zehn Ländern ratifiziert werden.

1.4 Zeitgleich mit der Prüfung des Vorschlags für eine POP-Verordnung² hat die Kommission die Ratifizierung der beiden unter Ziffer 1.3 genannten Übereinkünfte durch die EU vorgeschlagen, was durch die Annahme folgender Dokumente möglich wird:

- Vorschlag für einen Beschluss des Rates zum Abschluss des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe im Namen der Europäischen Gemeinschaft³,
- Vorschlag für einen Beschluss des Rates zum Abschluss des Protokolls von 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend persistente organische Schadstoffe im Namen der Europäischen Gemeinschaft⁴.

1.5 Diese Stellungnahme befasst sich vor allem mit dem Vorschlag für eine Verordnung; hinsichtlich der beiden Vorschläge für einen Beschluss sei auf Ziffer 6 verwiesen.

¹ Genfer Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (Convention on Long Range Transboundary Air Pollution - CLRTAP).

² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über persistente organische Schadstoffe und zur Änderung der Richtlinien 79/117/EWG und 96/59/EG - KOM(2003) 333 endg.

³ KOM(2003) 331 endg.

⁴ KOM(2003) 332 endg.

2. Grenzen des derzeit geltenden Gemeinschaftsrechts

- 2.1 Zu den derzeit im EU-Gebiet geltenden Rechtsvorschriften für persistente organische Schadstoffe (POP) gehören unter anderem:
- die Beschränkungen gemäß Richtlinie 79/117/EWG⁵ über das Verbot des Inverkehrbringens und der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, die bestimmte Wirkstoffe enthalten,
 - die Bestimmungen über die Anwendung von PCB (polychlorierte Biphenyle) gemäß Richtlinie 76/769/EWG⁶ über die Beschränkungen für gewisse gefährliche Stoffe und Zubereitungen.
- 2.2 Die in diesen beiden Richtlinien zugelassenen konkreten Ausnahmeregelungen gehen sehr viel weiter als die Ausnahmen in den beiden Übereinkommen. Mit der Ratifizierung durch die Gemeinschaft ergibt sich daher die Notwendigkeit einer entsprechenden Anpassung der Gemeinschaftsvorschriften.
- 2.3 Sonstige offenkundige Lücken in den zurzeit geltenden Rechtsvorschriften sind unter anderem:
- das fehlende Verbot der Herstellung von Chemikalien mit anerkannten POP-Eigenschaften; die meisten Vorschriften über diese Stoffe beinhalten nämlich lediglich ein (manchmal nur partielles) Verbot des Inverkehrbringens und der Anwendung;
 - das Fehlen einer Regelung über das Verbot der Herstellung von neuen, als POP anerkannten Stoffen, die künftig den Listen des UN/ECE-Protokolls und des Stockholmer Übereinkommens hinzugefügt werden können.
- 2.4 Eine abschließende Analyse des geltenden Gemeinschaftsrechts ergibt, dass dieses trotz der erheblichen Anstrengungen, die mithilfe verschiedener Rechtsinstrumente im Bereich des Umweltschutzes unternommen wurden, nicht ausreicht, um die Bestimmungen des Protokolls und des Übereinkommens voll umzusetzen und so den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier sowie der Umwelt vor den Wirkungen der Erzeugnisse mit POP-Eigenschaften zu gewährleisten.

⁵ ABl. L 33 vom 8.2.1979.

⁶ ABl. L 262 vom 27.9.1976.

3. Wesentlicher Inhalt der wichtigsten im Vorschlag für eine Verordnung enthaltenen Vorschläge

3.1 Mit dem Vorschlag für eine Verordnung über persistente organische Schadstoffe und zur Änderung der Richtlinien 79/117/EWG und 96/59/EG sollen die wichtigsten Bestimmungen des UN/ECE-Protokolls und des Stockholmer Übereinkommens umgesetzt werden. Dies soll unter anderem dadurch geschehen, dass die früheren Gemeinschaftsvorschriften mit Hilfe der Änderungen, die bei den Richtlinien 79/117/EWG⁷ und 96/59/EG⁸ notwendig werden, an das Protokoll und das Übereinkommen angepasst werden. Der Vorschlag beinhaltet ein Verbot der Herstellung, der Verwendung und des Inverkehrbringens der in den beiden internationalen Übereinkünften aufgelisteten Stoffe.

3.2 Im Vergleich zu den genannten internationalen Übereinkünften enthält dieser Vorschlag für eine Verordnung außerdem einige wichtige weitergehende Elemente:

- Beseitigung der in den internationalen Übereinkommen für einige Stoffe vorgesehenen Ausnahmeregelungen für bestimmte Verwendungszwecke,
- zwingendere Rechts- und/oder sonstige Vorschriften für die Entsorgung von Lagerbeständen und Abfällen,
- Festlegung eines Regelungsausschussverfahrens, das es der Kommission ermöglicht, der Liste der mit einer Beschränkung oder einem Verbot belegten Stoffe weitere Chemikalien mit POP-Eigenschaften hinzuzufügen, und zwar innerhalb eines Jahres nach deren Aufnahme in die Liste der durch das Übereinkommen oder das Protokoll geregelten oder verbotenen Stoffe;
- Ersetzung der Bestimmungen über die Beschränkungen für acht Pflanzenschutzmittel in der Richtlinie 79/117/EWG und Änderung der Bestimmungen über die Entsorgung von PCB in der Richtlinie 96/59/EG.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Initiative der Kommission zur Anpassung der Gemeinschaftsvorschriften im Hinblick auf die Ratifizierung der internationalen Übereinkünfte zur Bekämpfung der persistenten organischen Schadstoffe ebenso wie die weitere Verschärfung der Bestimmungen betreffend das Vorsorgeprinzip. Diese Initiative ist im Zusammenhang mit den Beschlüssen im Rahmen des 6. Umweltaktionsprogramms zu

⁷ Siehe Fußnote 5.

⁸ ABl. L 243 vom 24.9.1996.

sehen und steht auch im Einklang mit der politischen Erklärung des Weltgipfels über nachhaltige Entwicklung von Johannesburg.

- 4.1.1 Der EWSA wünscht daher eine rechtzeitige Annahme des Vorschlags für eine Verordnung und der beiden Vorschläge für einen Beschluss, so dass die Gemeinschaft die betreffenden internationalen Rechtsinstrumente möglichst vor deren Inkrafttreten⁹ unterzeichnen kann, auf jeden Fall aber rechtzeitig, um an der ersten Konferenz der Vertragsparteien teilnehmen zu können, die innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Übereinkommens stattfindet.
- 4.2 Der Vorschlag für eine Verordnung enthält vor allem zwei wichtige Punkte: die Möglichkeit der Hinzufügung weiterer Stoffe mit POP-Eigenschaften und die rigorose Festlegung enger Spielräume für Ausnahmeregelungen.
- 4.3 Der EWSA würdigt die Dynamik der nationalen Pläne und des Gemeinschaftsplans, welche die Mitgliedstaaten zu einer ständigen Auseinandersetzung mit dem Problem und zu konsequenten Maßnahmen zur Bekämpfung dieser gefährlichen Stoffe und ihrer Wirkungen drängt. Positiv zu werten ist auch, dass die Verordnung dazu beiträgt, dass die Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Kommission miteinander koordiniert werden und entsprechende Synergieeffekte entstehen. Der Ausschuss begrüßt, dass es sich hier nicht nur um eine Möglichkeit oder bloße Absichtserklärungen handelt, da durch die Nutzung von Gemeinschaftsprogrammen¹⁰ auch auf regionaler und grenzüberschreitender Ebene bereits interessante Kooperationen in Gang gekommen sind. Die Einbindung von Aktionen für eine nachhaltige Entwicklung in den Gemeinschaftsrahmen gewährleistet synergetische Anstrengungen der Mitgliedstaaten und schützt nicht nur die Umwelt insgesamt, sondern auch den Binnenmarkt vor Wettbewerbsverzerrungen, selbst wenn diese Aktionen nur in einem bestimmten Gebiet durchgeführt werden.
- 4.4 Es ist jedoch nach wie vor sehr schwierig, Umweltverstöße durch Privatpersonen oder Unternehmen aufzuklären. Es wäre daher sinnvoll, die nationalen Kontroll- und Überwachungsinstrumente entsprechend zu vernetzen und zudem die einschlägige Ausbildung der Kontrollbeauftragten durch transnationale und gemeinschaftliche Initiativen zu fördern.
- 4.5 Auch die (zwar einer Notifizierung an die Kommission unterworfenen, aber in den Strafverfolgungs- und Rechtsinstrumenten der Mitgliedstaaten verankerten) Sanktionen für Verstöße gegen die POP-Vorschriften müssten relativ bald vereinheitlicht oder zumindest zu einer starken und freiwilligen Konvergenz geführt werden.

⁹ Das Protokoll ist im Oktober 2003 in Kraft getreten.

¹⁰ Wie das Monarpop-Projekt (Monitoring Network in the Alpine Region for POPs), eine Kooperation zwischen den Alpenländern im Rahmen von Interreg.

- 4.6 Der EWSA äußert seine Besorgnis über die Lage in einigen neuen Mitgliedstaaten, die noch über sehr große Lagerbestände an zu entsorgenden Erzeugnissen oder Artikeln mit POP-Eigenschaften verfügen. In der Heranführungsphase wurde die finanzielle Unterstützung der Entsorgung von Lagerbeständen im Rahmen des ISPA-Programms garantiert. Künftig müssen die Mittel und die technische Hilfe für die Entsorgung der Lagerbestände in diesem Teil Europas aus den regulären Interventionsinstrumenten, vor allem aus den Strukturfonds kommen. Die Gemeinschaftsinstitutionen müssen dieser Frage dauerhafte Aufmerksamkeit schenken, unerlässlich ist aber vor allem die verantwortliche Beteiligung der Behörden in den neuen Mitgliedstaaten sowie deren Fähigkeit zur Beteiligung der gesellschaftlichen Akteure, der NRO und der Allgemeinheit.
- 4.6.1 Desgleichen hält es der Ausschuss für wünschenswert, dass für die Drittländer im Mittelmeerraum, in denen es ernste Probleme des Gebrauchs und auch Missbrauchs von Stoffen mit POP-Eigenschaften gibt, im Rahmen der Strategien Europa-Mittelmeer und der guten Nachbarschaft die Unterstützung der Ersetzung und Entsorgung dieser Stoffe als vordringlich anerkannt wird.
- 4.7 Der EWSA fordert außerdem eine verstärkte Überwachung der Präsenz von Erzeugnissen mit POP-Eigenschaften und verlangt, dass die im 6. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung vorhandenen Möglichkeiten der Mittelzuweisung zur Verfeinerung der Überwachungsinstrumente sowie der Techniken zur Feststellung von Präsenz und Transportwegen der POP so gut wie möglich genutzt werden.
- 4.8 Der EWSA weist schließlich darauf hin, dass der vorliegende Vorschlag für eine Verordnung auch deshalb notwendig wurde, weil es trotz der durch das Weißbuch zur Chemikalienpolitik ausgelösten breiten Debatte noch nicht möglich war, den darin enthaltenen Hinweisen Rechnung zu tragen. Er nutzt daher diese Gelegenheit, um über den eigentlichen Gegenstand dieser Stellungnahme hinaus die Kommission zur raschen Erarbeitung von Durchführungsvorschlägen aufzufordern.

5. Besondere Bemerkungen

- 5.1 Nach Ansicht des EWSA sollte entsprechend den nicht zufälligen Hinweisen im ersten Erwägungsgrund bei der Angabe der Rechtsgrundlage zuerst Artikel 175 EG-Vertrag (Umweltschutz) in Verbindung mit Artikel 95 (Binnenmarkt) zitiert werden.
- 5.2 Um bei den Erwägungsgründen zu bleiben: Im 8. Erwägungsgrund ist unverständlich, dass die weitere Verwendung von HCH (Lindan) in einigen Mitgliedstaaten für "angebracht" gehalten wird, wenn man die Bedeutung des Vorsorgeprinzips in diesem Bereich und den Beschluss 2000/801/EG¹¹ bedenkt, der diesen Stoff als Pflanzenschutzmittel verbietet. Der

¹¹ ABl. L 324 vom 21.12.2000.

EWSA ersucht die Kommission, äußerst sorgfältig zu prüfen, wie, wo und zu welchem Zweck Lindan noch verwendet wird, und vertritt auf jeden Fall die Ansicht, dass es nie verwendet werden sollte, wenn es mögliche Alternativen (Produkte oder Verfahren) gibt.

- 5.3. Bezüglich Artikel 5 (Lagerbestände) weist der EWSA darauf hin, dass die Menge an Lagerbeständen, ab der eine Mitteilungspflicht besteht, 100 kg beträgt. Der EWSA würde eine Senkung dieser Grenzmenge (zum Beispiel auf 50 kg) vorziehen, ist sich aber darüber im Klaren, dass dies einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Staaten und die Unternehmen mit sich bringen würde. Stattdessen fordert er daher: a) die Durchführung von Informationskampagnen, damit alle Besitzer dieser Produkte sich der mit diesen Stoffen verbundenen Gefahren bewusst werden, und b) nötigenfalls das Angebot von Beratung und technischer Hilfe im Hinblick auf die sichere Entsorgung auch kleiner Lagerbestände.
- 5.4. Bezüglich der von der Kommission und den Mitgliedstaaten geleisteten technischen Hilfe für Entwicklungsländer (Artikel 11) vertritt der EWSA die Ansicht, dass nicht nur eine Unterstützung und verantwortliche Einbeziehung der NRO, sondern ausdrücklich auch der Sozialpartner vorgesehen werden sollte.
- 5.5. Artikel 13 (Sanktionen) legt fest, dass die Sanktionen "wirksam und angemessen sein und abschreckende Wirkung" haben müssen. Für die Verhängung dieser Sanktionen und die Festlegung ihrer Höhe sollen die Mitgliedstaaten zuständig sein. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Sanktionen in der EU so einheitlich wie möglich sein sollten, dass sie aber vor allem nach denselben Kriterien festgelegt werden müssen. Die als allgemeine Kriterien genannten Begriffe Wirksamkeit, Angemessenheit und Abschreckung können von Land zu Land unterschiedlich ausgelegt werden, was zu Unterschieden bei den Befugnissen und sogar der Marktdynamik führt. Um dies zu verhindern, erscheint es unerlässlich, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Kontrollinstanzen und den Sanktionsorganen der einzelnen Länder anzustreben, die in der vorgeschlagenen Verordnung ausdrücklich zur Auflage gemacht werden sollte.

6. Vorschlag für einen Beschluss des Rates zum Abschluss des Protokolls von 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend persistente organische Schadstoffe im Namen der Europäischen Gemeinschaft (KOM(2003) 332 endg.)

Vorschlag für einen Beschluss des Rates zum Abschluss des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe im Namen der Europäischen Gemeinschaft (KOM(2003) 331 endg.).

- 6.1 Ziel der oben genannten Vorschläge ist es, die Annahme dieser beiden internationalen Übereinkünfte durch die Europäische Gemeinschaft zu ermöglichen und die Verfahren zu beschließen, nach denen die Aufnahme neuer Stoffe in die Übereinkommen zu beantragen ist.

- 6.2 Aufgrund dieser Beschlüsse wird der Rat die Person oder die Personen bestimmen, die zur Hinterlegung der Annahmeerkunde zum Protokoll und zum Übereinkommen beim Generalsekretariat der Vereinten Nationen ermächtigt ist/sind. Die Unterbreitung von Änderungsvorschlägen im Namen der Gemeinschaft obliegt dann ausschließlich den Gemeinschaftsinstitutionen.
- 6.3 Der EWSA stimmt den beiden Beschlussvorschlägen uneingeschränkt zu und wünscht deren baldige Annahme.

Brüssel, den 29. Oktober 2003

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Roger Briesch

Patrick Venturini
