

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over:

- het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen”,
- het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Protocol van 1998 inzake persistente organische verontreinigende stoffen bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand”, en
- het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 79/117/EEG en 96/59/EG”

(COM(2003) 331, 332, 333 def. — 2003/0118-0117-0119 (CNS))

(2004/C 32/08)

De Raad heeft op 10 en 11 juli 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 95 en 175 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemde voorstellen.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Cassina.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 403e zitting op 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 122 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Achtergrond en inhoud van de voorstellen

1.1. Persistente organische verontreinigende stoffen, gewoonlijk POP's genoemd (persistent organic pollutants), zijn chemische stoffen die resistent zijn tegen natuurlijke afbraak en die, wanneer zij in het milieu terechtkomen, door de elementen (wind, regen, water) of dieren over aanzienlijke afstanden van hun plaats van oorsprong worden meegevoerd. Zij bioaccumuleren via de voedselketen en leveren risico's op voor de gezondheid van de mens en het milieu. Hun schadelijke effecten, zowel in de nabijheid als ver van de bron van oorsprong, zijn ruimschoots bewezen en worden algemeen erkend.

1.2. Vanwege de biologische verspreiding van deze stoffen is het risico vooral hoog voor de ecosystemen van het Noordpoolgebied, maar het gevaar is overal aanwezig, en de internationale gemeenschap heeft al lang geleden besloten deze stoffen uit te roeien door productie, handel en gebruik ervan op termijn te verbieden.

1.3. De internationale gemeenschap heeft twee instrumenten in het leven geroepen die hierbij als referentie gelden:

- het UNECE-Protocol dat openstaat voor alle partijen bij het Verdrag van de Verenigde Naties betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (CLRTAP) ⁽¹⁾, en dat tijdens een speciale zitting van

het uitvoerend orgaan van de CLRTAP, die in juni 1998 in Aarhus (Denemarken) is gehouden, is goedgekeurd en voor ondertekening opengesteld. De Gemeenschap en alle lidstaten hebben het Protocol op 24 juni 1998 ondertekend. Hierin ligt de nadruk op 16 stoffen, waaronder elf bestrijdingsmiddelen, twee industriechemicaliën en drie onopzettelijke bijproducten. Het Protocol is op 23 oktober 2003 in werking getreden.

- het Verdrag van Stockholm, dat in mei 2001 is goedgekeurd en op 22 mei 2001 is ondertekend door de Europese Gemeenschap en al haar lidstaten, en waarin de Gemeenschap een actieve rol speelt; hiermee wordt een mondiaal optreden bevorderd tegen een pakket van twaalf als POP's erkende stoffen, met een specifieke verwijzing naar de toepassing van het voorzorgsbeginsel, en worden de regels vastgesteld voor een geleidelijke uitbreiding van het Verdrag tot andere stoffen die persistent zijn en waarvoor een mondiaal optreden vereist is. Voor de inwerkingtreding van dit Verdrag zijn nog een tiental ratificaties vereist.

1.4. Naast het voorstel voor een POP-verordening ⁽²⁾ stelt de Commissie voor dat de EU de twee bovengenoemde instrumenten bekrachtigt, hetgeen mogelijk zou moeten worden gemaakt met de goedkeuring van de volgende documenten:

(1) Verdrag van de Verenigde Naties betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (Convention on Long Range Transboundary Air Pollution — CLRTAP), dat in 1979 te Genève is ondertekend.

(2) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 79/117/EEG en 96/59/EG — COM(2003) 333 def.

- het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen ⁽¹⁾,
- het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Protocol van 1998 inzake persistente organische verontreinigende stoffen bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand ⁽²⁾.

1.5. Onderhavig advies heeft voornamelijk betrekking op het voorstel voor een verordening; voor de twee besluiten wordt verwezen naar paragraaf 6.

2. Beperkingen van de huidige communautaire wetgeving

2.1. Tot de beperkingen die momenteel in de EU van toepassing zijn op persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) behoren onder andere:

- de bepalingen van Richtlijn 79/117/CEE ⁽³⁾ houdende verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevattende bepaalde actieve stoffen;
- de bepalingen inzake het gebruik van PCB's (polychloorbifenylen) in Richtlijn 76/769/EEG ⁽⁴⁾ inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten.

2.2. De concrete vrijstellingen die in deze richtlijnen werden toegestaan zijn veel ruimer dan in de twee internationale verdragen: wil de Gemeenschap deze bekrachtigen, dan zal de betreffende communautaire wetgeving hier eerst op moeten worden afgestemd.

2.3. De meest opvallende lacunes in de huidige communautaire wetgeving zijn:

- het uitblijven van een verbod op het produceren van als POP's erkende chemische stoffen; de meeste bepalingen m.b.t. deze stoffen verbieden slechts de handel en het gebruik ervan (en soms slechts gedeeltelijk);
- het ontbreken van een regelgeving die een verbod oplegt aan de productie van nieuwe als POP's erkende stoffen, die in de toekomst aan de lijsten van het UNECE-Protocol en het verdrag van Stockholm kunnen worden toegevoegd.

⁽¹⁾ COM(2003) 331 def.

⁽²⁾ COM(2003) 332 def.

⁽³⁾ PB L 33 van 8.2.1979.

⁽⁴⁾ PB L 262 van 27.9.1976.

2.4. Uit de samenvattende analyse van de huidige communautaire wetgeving blijkt derhalve dat, ondanks het feit dat de belangrijke inspanningen op milieugebied reeds verschillende wetgevingsinstrumenten hebben opgeleverd, deze wetgeving het nog niet mogelijk maakt de bepalingen van het protocol en het verdrag integraal uit te voeren en dus ook niet om de bescherming van de gezondheid van mens, dier en milieu tegen POP's te waarborgen.

3. Samenvatting van de belangrijkste punten uit het voorstel voor een verordening

3.1. Met het voorstel voor een verordening „betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 79/117/EEG en 96/59/EG” worden de belangrijkste bepalingen van het UNECE-protocol en het Verdrag van Stockholm ten uitvoer gelegd, en wordt de bestaande communautaire regelgeving, te weten de richtlijnen 79/117 ⁽³⁾ en 96/59 ⁽⁵⁾, hierop afgestemd. Het houdt een verbod in op de productie, het op de markt brengen en het gebruik van de in de twee internationale overeenkomsten vermelde stoffen.

3.2. Daarnaast bevat de voorstelgestelde verordening enkele belangrijke verbeteringen ten opzichte van de internationale overeenkomsten:

- er wordt geen gebruik meer gemaakt van de in de internationale overeenkomsten geboden mogelijkheid om voor sommige stoffen een „beperkt gebruik” toe te staan;
- een meer dwingende regelgeving inzake de verwijdering van afval en oude voorraden;
- de invoering van een „procedure met een regelgevend comité”, met behulp waarvan de Commissie kan beslissen nieuwe POP's toe te voegen aan de lijst met stoffen waarvan het gebruik moet worden beperkt of verboden, en dit uiterlijk één jaar nadat deze stoffen zijn opgenomen op de lijst van door het protocol of het verdrag gecontroleerde of verboden stoffen;
- de intrekking van de bepalingen van Richtlijn 79/117/EEG die betrekking hebben op beperkingen voor het op de markt brengen en het gebruik van acht POP-bestrijdingsmiddelen, en een wijziging in Richtlijn 96/59/EEG inzake de verwijdering van PCB's.

⁽⁵⁾ PB L 243 van 24.9.1996.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC is ermeê ingenomen dat de Commissie het initiatief heeft genomen de communautaire wetgeving aan te passen met het oog op de bekrachtiging door de Gemeenschap van de internationale overeenkomsten ter bestrijding van POP's, en juicht het toe dat het voorzorgsbeginsel meer nadruk krijgt. Dit initiatief past in het kader van het zesde milieuoctieprogramma, en is tevens in overeenstemming met de politieke verklaring die tijdens de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg is uitgesproken.

4.1.1. Bijgevolg hoopt het EESC dat de voorstellen voor een verordening en twee besluiten snel worden goedgekeurd, zodat de Gemeenschap ondertekenende partij kan zijn bij de internationale overeenkomsten in kwestie, liefst nog voor deze in werking treden⁽¹⁾ en in ieder geval op tijd om te kunnen deelnemen aan de eerste Conferentie van de Partijen die uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding zal worden bijeengeroepen.

4.2. Twee elementen van het voorstel voor een verordening springen het meest in het oog: de mogelijkheid om stoffen die als POP's kunnen worden geclassificeerd toe te voegen aan de lijst, en de strikte marges die worden gehanteerd voor eventuele vrijstellingen.

4.3. Het EESC waardeert de wisselwerking tussen de nationale plannen en het communautaire initiatief, die de lidstaten stimuleert voortdurend alert te blijven en vlot op te treden om deze gevaarlijke stoffen en de gevolgen ervan te bestrijden. Ook de met de verordening nagestreefde coördinatie en synergie tussen de inspanningen van de lidstaten en van de Commissie zijn positief, en het Comité stelt tevreden vast dat dit niet alleen een wens of vooruitzicht is, omdat nu reeds interessante samenwerkingsinitiatieven zijn opgestart in regionaal en grensoverschrijdend verband, gebruikmakend van bestaande communautaire programma's⁽²⁾. Door de activiteiten t.b.v. duurzame ontwikkeling op te nemen in een communautair raamwerk, ook als zij op een bepaald grondgebied betrekking hebben, wordt de garantie geboden dat van de inspanningen van de lidstaten een synergetische werking uitgaat, waarmee zowel het milieu als de interne markt (tegen distorsies) worden beschermd.

4.4. Het blijft echter zeer moeilijk om overtredingen begaan door particulieren en ondernemingen aan te tonen, zodat het nuttig zou zijn de nationale controle- en monitoringsinstrumenten onder te brengen in een speciaal netwerk, en specifieke cursussen voor controlepersoneel te bevorderen via transnationale en communautaire initiatieven.

4.5. Ook de sancties voor overtreders van de POP's-regelgeving (die afhankelijk zijn van de onderzoeks- en juridische instrumenten van de lidstaten, hoewel zij moeten worden meegegeeld aan de Commissie), zouden op relatief korte termijn onderwerp moeten zijn van een normalisatie of, als dat niet haalbaar is, in ieder geval van een sterke en vrijwillige convergentie.

4.6. Het EESC is bezorgd over de situatie in sommige van de nieuwe lidstaten, die nog steeds over grote voorraden producten of artikelen met de POP-kenmerken beschikken, en die moeten worden verwijderd. Tijdens de pretoetredingfase is financiële steun toegezegd voor het verwijderen van de POP's-voorraden in het kader van verschillende programma's, zoals het ISPA-programma. In de toekomst moeten de middelen en de technische bijstand die nodig zijn voor het verwijderen van de POP's-voorraden in dit deel van Europa worden gezocht in de gewone communautaire instrumenten, met name de Structuurfondsen. Daarvoor is het absoluut noodzakelijk dat de communautaire instellingen dit probleem niet uit het oog verliezen, maar ook dat de autoriteiten van de nieuwe lidstaten hun verantwoordelijkheid op zich nemen en in staat zijn de sociale actoren, de NGO's en de bevolking hierbij te betrekken.

4.6.1. Ook met betrekking tot derde landen in het Middellandse Zeegebied, waar ernstige problemen zijn i.v.m. het gebruik en misbruik van stoffen met POP-kenmerken, hoopt het EESC dat de steun aan de vervanging en verwijdering van deze producten een prioriteit wordt van de Euromediterrane strategie en het „goede nabuurschap”.

4.7. Het EESC dringt er tevens op aan dat de monitoring van de aanwezigheid van POP's wordt versterkt en dat in het kader van het zesde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling, de bestaande mogelijkheden om middelen uit te trekken voor het verbeteren van de monitoringsinstrumenten en de opsporingstechnieken voor de aanwezigheid en de verspreiding van POP's, optimaal worden benut.

4.8. Het EESC merkt tenslotte op dat het onderhavige voorstel voor een verordening tevens noodzakelijk is geworden als gevolg van het feit dat, ondanks de brede discussie die is ontstaan naar aanleiding van het Witboek chemische stoffen, de daarin gedane aanbevelingen nog altijd niet zijn opgevolgd. Het EESC maakt dan ook van de gelegenheid gebruik om er bij de Commissie op aan te dringen onverwijld over te gaan tot het voorstellen van uitvoeringsmaatregelen.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1. Het EESC is van mening dat als rechtsgrondslag eerst artikel 175 van het Verdrag („milieubescherming”) moet worden genoemd, en vervolgens artikel 95 („interne markt”), overeenkomstig de niet-toevallige opmerking in de eerste overweging.

(1) Het protocol is in oktober 2003 reeds in werking getreden.

(2) Zoals het project Monarpop (Monitoring Network in the Alpine Region for POPs), een samenwerkingsverband tussen de Alpenlanden in het kader van Interreg.

5.2. Ook begrijpt het Comité niet waarom in de achtste overweging wordt gesteld dat het gebruik van HCH (lindaan) in sommige lidstaten nog „passend” is, terwijl men zo veel waarde hecht aan het voorzorgsbeginsel en terwijl deze stof in Besluit 2000/801/EG⁽¹⁾ wordt verboden in fytosanitaire toepassingen. Het EESC verzoekt de Commissie zo goed mogelijk te onderzoeken hoe, waar en waarvoor de stof lindaan nog mag worden gebruikt. Het is van mening dat deze stof in ieder geval nooit zou mogen worden gebruikt wanneer alternatieve producten of processen voorhanden zijn.

5.3. Met betrekking tot artikel 5 (Voorraden) stelt het EESC vast dat aanmelding pas verplicht is bij voorraden die groter zijn dan 100 kg. Het EESC zou liever een lagere drempel zien (bijvoorbeeld van 50 kg), maar beseft dat dit de lidstaten en ondernemingen met een aanzienlijke administratieve rompslomp zou opzadelen. Het dringt er echter wel op aan dat: a) voorlichtingscampagnes worden gevoerd om ervoor te zorgen dat de houders van voorraden van deze stoffen zich bewust zijn van de gevaren; b) indien nodig, advies en technische bijstand worden geboden voor het veilig verwijderen van voorraden, hoe klein ook.

5.4. Wat betreft de technische bijstand van de Commissie en de lidstaten aan ontwikkelingslanden (art. 11) is het EESC van mening dat niet alleen NGO's maar ook de sociale partners expliciet moeten worden gesteund en medeverantwoordelijk moeten worden gemaakt.

5.5. Artikel 13 (Sancties) schrijft voor dat de sancties „doeltreffend, evenredig en afschrikkend” moeten zijn, en maakt de lidstaten verantwoordelijk voor de vaststelling van de hoogte en de uitvoering ervan. Het EESC is van mening dat de sancties zoveel mogelijk moeten worden gelijkgetrokken op EU-niveau, maar dat zij in ieder geval volgens dezelfde criteria tot stand moeten komen. De begrippen „doeltreffend, evenredig en afschrikkend” kunnen in ieder land verschillend

worden geïnterpreteerd, waardoor ongelijkheden ontstaan op het stuk van verantwoordelijkheden en marktvoorwaarden. Om dit te voorkómen is het absoluut wenselijk dat nauw wordt samengewerkt tussen de verschillende nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor controles en sancties, en dit zou expliciet moeten worden vermeld in de tekst van de verordening.

6. **Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Protocol van 1998 inzake persistente organische verontreinigende stoffen bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand⁽²⁾ — Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen⁽³⁾**

6.1. Bovengenoemde voorstellen moeten de weg vrijmaken voor goedkeuring van de twee internationale overeenkomsten door de Europese Gemeenschap, en de procedures vaststellen voor het indienen van voorstellen voor de opname van nieuwe stoffen in de overeenkomsten.

6.2. Op basis van deze besluiten zal de Raad de persoon of personen aanwijzen die bevoegd is of zijn om namens de Europese Gemeenschap de akte van goedkeuring van het protocol en het verdrag neer te leggen bij de secretaris-generaal van de Verenigde Naties. Vervolgens zullen de communautaire instellingen exclusief bevoegd zijn om namens de Gemeenschap wijzigingen voor te stellen.

6.3. Het EESC stemt volledig in met de twee voorstellen voor besluiten, en hoopt dat zij spoedig zullen worden goedgekeurd.

⁽²⁾ COM(2003) 332 def.

⁽³⁾ COM(2003) 331 def.

⁽¹⁾ PB L 324 van 21.12.2000.

Brussel, 29 oktober 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH