



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.3.2013
COM(2013) 134 final

2013/0075 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union auf der sechsten Konferenz der Vertragsparteien des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe (POP) hinsichtlich des Vorschlags zur Änderung der Anlagen A und B zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND DES VORSCHLAGS

Das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POP)¹ wurde im Mai 2001 im Rahmen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) angenommen. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten² sind Vertragsparteien des Übereinkommens³, dessen Bestimmungen wurden mit der Verordnung (EG) Nr. 850/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über persistente organische Schadstoffe und zur Änderung der Richtlinie 79/117/EWG⁴ (im Folgenden „POP-Verordnung“ genannt) in EU-Recht umgesetzt wurden.

Oberstes Ziel des Stockholmer Übereinkommens ist der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor POP. In ihm wird insbesondere auf das in Grundsatz 15 der Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung von 1992 verankerte Vorsorgeprinzip verwiesen. Dieses Prinzip wird in Artikel 8 des Übereinkommens konkretisiert, der die Aufnahme zusätzlicher Stoffe in die Anlagen des Übereinkommens regelt.

Auf der sechsten Konferenz der Vertragsparteien im Mai 2013 sollte beschlossen werden, den von Norwegen im Jahr 2008 vorgeschlagenen neuen Stoff Hexabromcyclododecan (HBCDD)⁵ in Anlage A des Stockholmer Übereinkommens aufzunehmen, in der zu beseitigende Stoffe aufgeführt sind. Auf der gleichen Sitzung sollte beschlossen werden, eine Reihe spezifischer Ausnahmen und akzeptabler Zwecke für die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Perfluorooctansulfonsäure (PFOS) und ihrer Derivate zu streichen.

HBCDD UND EU-RECHT

HBCDD dient ausschließlich als additives Flammschutzmittel in geschäumtem Polystyrol (*expanded polystyrene*, EPS), Polystyrol-Extruderschaumstoff (*extruded Polystyrene*, XPS), hochschlagfestem Polystyrol (*high impact polystyrene*, HIPS) und Polymerdispersionen für Textilien.

HBCDD ist ein persistenter, bioakkumulierbarer und toxischer (PBT) Stoff. Als solcher gilt er als besonders besorgniserregender Stoff (*substance of very high concern*, SVHC) gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)⁶. HBCDD wurde im Jahr 2011 in Anhang XIV der REACH-Verordnung aufgenommen⁷ und unterliegt somit dem Zulassungsverfahren gemäß der genannten Verordnung. Wenn also eine Person HBCDD nach dem 21. August 2015 (dem Ablauftermin) in Verkehr bringen und/oder verwenden will, muss sie bis 21. Februar 2014 bei der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) einen Zulassungsantrag für die betreffende Verwendung einreichen. Nach dem 21. August 2015 sind das Inverkehrbringen und die

¹ http://www.pops.int/documents/convtext/convtext_en.pdf.

² Zwei Mitgliedstaaten (Italien und Malta) haben das Übereinkommen noch nicht ratifiziert.

³ ABl. L 209 vom 31.7.2006, S. 1.

⁴ ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 7.

⁵ Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 25637-99-4), 1,2,5,6,9,10-Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 3194-55-6) und seine wichtigsten Diastereomere Alpha-Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 134237-50-6), Beta-Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 134237-51-7) und Gamma-Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 134237-52-8).

⁶ ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 143/2011 der Kommission vom 17. Februar 2011 zur Änderung von Anhang XIV der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), ABl. L 44 vom 18.2.2011, S. 2.

Verwendung von HBCDD verboten, sofern der entsprechenden Person keine Genehmigung für den bestimmten Verwendungszweck erteilt wurde.

Nach dem 21. August 2015 dürfen Hersteller von EPS, XPS, HIPS und Textilien mit HBCDD in der EU diese Materialien nur noch erzeugen, wenn sie über eine entsprechende Zulassung verfügen. Eingeführte Waren, die HBCDD enthalten, fallen nicht in den Geltungsbereich der Zulassung im Rahmen von REACH.

Die in den Anlagen A, B und/oder C des Stockholmer Übereinkommens aufgeführten Stoffe⁸ müssen auch in die POP-Verordnung aufgenommen werden, damit die Umsetzung durch die EU im Einklang mit ihren internationalen Verpflichtungen erfolgt.

PFOS UND EU-RECHT

Auf der vierten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens vom 4.-8. Mai 2009 einigten sich die Vertragsparteien u. a. darauf, PFOS und ihre Derivate unter Berücksichtigung einer Reihe spezifischer Ausnahmen und akzeptabler Zwecke in Anlage B des Übereinkommens aufzunehmen. Die Umsetzungsvorschriften der EU sind strenger als das Stockholmer Übereinkommen, da sie die Ausnahmen und akzeptablen Zwecke, die in der EU im Rahmen von REACH bereits verboten sind, nicht vorsehen. Damit sollte der übergeordnete Grundsatz respektiert werden, das Umweltschutzniveau in der EU nicht zu senken.

VERFAHREN ZUR AUFNAHME NEUER PERSISTENTER ORGANISCHER SCHADSTOFFE IN DIE ANLAGEN DES ÜBEREINKOMMENS

Nach Artikel 8 des Übereinkommens kann eine Vertragspartei dem Sekretariat einen Vorschlag zur Aufnahme eines Stoffes in die Anlagen A, B und/oder C unterbreiten. Der Überprüfungsausschuss für persistente organische Schadstoffe (im Folgenden „POP-Überprüfungsausschuss“) prüft den Vorschlag.

Ergibt diese Prüfung, dass der Stoff wegen seines weiträumigen Transports in der Umwelt wahrscheinlich erhebliche Schädigungen der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt verursacht, so dass weltweite Maßnahmen erforderlich sind, wird der Vorschlag weiter behandelt, und es wird eine Bewertung zum Risikomanagement erstellt, die eine Analyse möglicher Kontrollmaßnahmen für den Stoff enthält. Auf dieser Grundlage gibt der Ausschuss eine Empfehlung darüber ab, ob die Aufnahme des Stoffes in die Anlagen A, B und/oder C von der Konferenz der Vertragsparteien erwogen werden soll. Die endgültige Entscheidung trifft die Konferenz der Vertragsparteien.

Für die EU treten die Änderungen der Anlagen A, B oder C ein Jahr nach dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem der Verwahrer die Annahme durch die Konferenz der Vertragsparteien mitgeteilt hat.

EMPFEHLUNGEN DES POP-ÜBERPRÜFUNGS-AUSSCHUSSES

Der Ausschuss hat auf seiner achten Tagung im Oktober 2012 beschlossen, die Aufnahme von HBCDD in Anlage A des Übereinkommens mit spezifischen Ausnahmen für die Herstellung und Verwendung in EPS und XPS in Gebäuden zu empfehlen. Die Empfehlung des Ausschusses stützt sich auf das Vorhandensein von Alternativen zu HBCDD. Allerdings sind ihre Verfügbarkeit in ausreichenden Mengen und die mögliche Notwendigkeit, das Herstellungssystem für EPS und XPS in Gebäuden innerhalb kurzer Zeit umzustellen, insbesondere für einige Entwicklungsländer problematisch.

⁸ Das Gleiche gilt für Stoffe, die in die Anlagen I, II und/oder III des UN-ECE-Protokolls über POP aufgenommen werden.

Der Ausschuss stellt in dem Beschluss ferner fest, dass die endgültige Entsorgung von Produkten und Artikeln, die HBCDD enthalten, langfristig eine Quelle für Emissionen in die Umwelt darstellt und dass im Falle der Aufnahme von HBCDD in Anlage A des Übereinkommens abfallwirtschaftliche Maßnahmen im Einklang mit Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d des Übereinkommens sicherstellen würden, dass Produkte und Artikel, die HBCDD enthalten, so entsorgt werden, dass die darin enthaltenen persistenten organischen Schadstoffe zerstört oder auf andere Weise umweltgerecht entsorgt werden.

Gemäß Artikel 8 Absatz 9 des Übereinkommens hat der Ausschuss beschlossen, der Konferenz der Vertragsparteien diese Empfehlung zur Erwägung auf der Sitzung im Mai 2013 vorzulegen.

Der Ausschuss nahm außerdem eine Reihe von Empfehlungen für Alternativen zur Verwendung von PFOS in offenen Anwendungen an. In den Empfehlungen äußert der Ausschuss die Ansicht, dass Informationen über die Verfügbarkeit und die Wirksamkeit sicherer Alternativen zu PFOS für die folgenden Anwendungen vorliegen, und ruft die Parteien zum Ausstieg aus der Verwendung von PFOS für diese Anwendungen auf: Feuerlöschschäume, Insektizide zur Bekämpfung von eingeschleppten Roten Feuerameisen und Termiten, dekorative Metallbeschichtung, Teppiche, Leder und Lederbekleidung, Textilien und Polster. Darüber hinaus hat der Ausschuss die Vertragsparteien aufgefordert, die Verwendung von PFOS in der Hartmetallbeschichtung auf geschlossene Systeme zu beschränken.

EMPFEHLUNGEN DES POP-ÜBERPRÜFUNGS-AUSSCHUSSES UND EU-RECHT

Die Empfehlung des POP-Überprüfungsausschusses wird - sofern ihr die Konferenz der Vertragsparteien im Mai 2013 folgt – ein internationales Verbot der Herstellung, des Inverkehrbringens und der Verwendung von HBCDD mit Ausnahme der Verwendung in EPS und XPS in Gebäuden zur Folge haben. Diese spezifische Ausnahmeregelung gilt für einen Zeitraum von fünf Jahren, der gegebenenfalls um weitere fünf Jahre verlängert werden kann.

Die Aufnahme von HBCDD in Anlage A des Übereinkommens erfordert Änderungen der POP-Verordnung. Nach Artikel 14 Absatz 1 der POP-Verordnung können bei Aufnahme neuer Stoffe in das Übereinkommen die entsprechenden Änderungen der Anhänge dieser Verordnung nach den Ausschussverfahren des Artikel 5a des Beschlusses 1999/11/EG⁹ unter Beachtung der Artikel 10 und 11 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011¹⁰ vorgenommen werden. Die Aufnahme von HBCDD in das Übereinkommen sollte zeitlich so abgestimmt sein, dass die anschließende Änderung der POP-Verordnung ab dem Abschluss des Zulassungsverfahrens für HBCDD im Rahmen von REACH gelten könnte. Hierzu muss den Vertragsparteien des Übereinkommens möglicherweise gestattet werden, die Umsetzung des einschlägigen Beschlusses der Konferenz der Vertragsparteien bis Februar 2016 aufzuschieben.

Die zeitlich begrenzte Ausnahmeregelung im Rahmen des Übereinkommens hat eine ähnliche Zielsetzung wie das Zulassungsverfahren im Rahmen von REACH. Beide Instrumente zwingen die Marktteilnehmer dazu, die Verwendung problematischer Stoffe schrittweise einzustellen, wobei ihnen hierzu eine angemessene Frist gewährt wird. Im Fall von HBCDD würde die zeitliche Planung der beiden Instrumente zusammenfallen, so dass sie ähnliche

⁹ Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23.

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13.

Auswirkungen auf den Großteil¹¹ des EU-Markts haben würden. Hersteller, Händler und Verwender von HBCDD in Anwendungen von EPS und XPS in Verbindung mit Gebäuden, die von der Ausnahmeregelung erfasst werden, werden die Möglichkeit haben, Zulassungen im Rahmen von REACH zu beantragen und zu erhalten. Hersteller, Händler und Verwender von HBCDD in HIPS, Textilien und Anwendungen von EPS und XPS, die nicht in Verbindung mit Gebäuden stehen, müssen auf Alternativen umstellen. Aufgrund des Vorhandenseins von Alternativen und der geringen Größe der einschlägigen Märkte sowie - im Falle von Textilien - auf der Grundlage der derzeitigen Markttrends, nach denen die Verwendung von HBCDD in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist, ist es unwahrscheinlich, dass die betreffenden Marktteilnehmer in Zulassungsanträge investieren werden. Selbst ohne Aufnahme von HBCDD in das Übereinkommen ist damit zu rechnen, dass diese Verwendungen schrittweise abgebaut und in der EU ab dem 21. August 2015 im Rahmen von REACH effektiv verboten werden.

Während die Auswirkungen beider Maßnahmen auf den EU-Markt sich weitgehend gleichen, werden die Aufnahme von HBCDD in das Übereinkommen und die Umsetzung in EU-Recht einen deutlichen Mehrwert bringen. HBCDD ist ein persistenter organischer Schadstoff, der sich in der Umwelt weiträumig verbreiten kann. Daher ist das REACH-Zulassungsverfahren möglicherweise nicht ausreichend, um die EU-Bürger und die Umwelt vor den nachteiligen Auswirkungen von HBCDD zu schützen, da es keine Auswirkungen auf die Herstellung und die Verwendung von HBCDD in Drittländern hat. Globales Handeln ist daher erforderlich. Ferner wird die Aufnahme von HBCDD in das Übereinkommen gleiche Wettbewerbsbedingungen für seine Verwender in der EU und in Drittländern schaffen. Während Erstere im Rahmen von REACH verpflichtet sind, in den Umstieg auf Alternativen und/oder die Ausarbeitung ihrer Zulassungsanträge zu investieren, unterliegen Letztere derzeit keiner derartigen Verpflichtung, da eingeführte Artikel keiner Zulassung nach REACH bedürfen. Die Aufnahme von HBCDD in das Übereinkommen mit einer zeitlich begrenzten Ausnahmeregelung wird Marktteilnehmer in Drittländern zwingen, in den Umstieg auf Alternativen zu investieren – ebenso wie es EU-Marktteilnehmer aufgrund des REACH-Zulassungsverfahrens tun müssen.

Nach der Annahme durch die Vertragsparteienkonferenz sollte die Empfehlung des POP-Überprüfungsausschusses für HBCDD so in EU-Recht umgesetzt werden, dass sich REACH und die POP-Verordnung ergänzen und nicht im Widerspruch zueinander stehen. Das heißt, dass die Ausnahmeregelung für gebäudebezogene Zwecke bei der Umsetzung über die POP-Verordnung auf diejenigen Verwendungen beschränkt sein wird, die im Rahmen von REACH zugelassen sind. Dieser Ansatz steht im Einklang mit dem übergreifenden Grundsatz, das Umweltschutzniveau in der EU nicht zu senken. Außerdem werden so die Investitionen der Marktteilnehmer geschützt, die mit Erfolg Zulassungen im Rahmen von REACH beantragt haben. Die Ausnahmeregelung im Rahmen der POP-Verordnung muss zeitlich begrenzt sein. Dies bedeutet, dass die Ausnahmeregelung – sofern nicht verlängert – fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten ausläuft (Februar 2021). Wenn jedoch trotz der von der Industrie vorgelegten Informationen mehr Zeit benötigt wird, um HBCDD zu ersetzen, kann die EU vorschlagen,

¹¹ Im Jahr 2008 machte die Verwendung von HBCDD in EPS und XPS 96,3 % der Gesamtverwendung von HBCDD in der EU aus. Laut der Bewertung des HBCDD-Verbrauchs von HBCDD in EPS und XPS aus dem Jahr 2011 in Verbindung mit nationalen Brandschutzbestimmungen (siehe <http://www.klif.no/publikasjoner/2819/ta2819.pdf>) in Europa werden 70 % von EPS in Anwendungen in Verbindung mit Gebäuden, 25 % in Verpackungen und 5 % in anderen Anwendungen eingesetzt. Verpackungsmaterial gilt allgemein als HBCDD-frei. Daher wird die große Mehrheit von EPS, das HBCDD enthält, in Anwendungen in Verbindung mit Gebäuden eingesetzt. XPS mit HBCDD kommt vermutlich ausschließlich in Anwendungen in Verbindung mit Gebäuden zum Einsatz.

die Gültigkeit der Ausnahmeregelung im Rahmen des Übereinkommens um weitere fünf Jahre (Februar 2026) zu verlängern.

In Bezug auf PFOS und ihre Derivate wird die Streichung der im Beschluss des Ausschusses aufgeführten spezifischen Ausnahmeregelungen keine Auswirkungen auf das EU-Recht haben, da die entsprechenden Ausnahmen entweder in der POP-Verordnung nicht umgesetzt waren oder bereits abgelaufen sind. Den einzigen Sonderfall stellt PFOS in der Hartmetallbeschichtung in offenen Systemen dar, für die derzeit nach der POP-Verordnung eine Ausnahmeregelung für die Verwendung als Netzmittel für überwachte Galvanotechniksysteme gilt. Diese Ausnahme im Rahmen der POP-Verordnung besteht jedoch nur bis 26. August 2015.

DER STANDPUNKT DER EU

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen sollte die Europäische Union auf der sechsten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Stockholmer Übereinkommens die Aufnahme von HBCDD in Anlage A des Übereinkommens (mit Ausnahme der Herstellung und Verwendung in EPS und XPS in Gebäuden) unterstützen. Den Vertragsparteien des Übereinkommens sollte gestattet werden, die Umsetzung der Aufnahme von HBCDD bis Februar 2016 zu verschieben. Darüber hinaus sollte die Europäische Union die Streichung der einschlägigen spezifischen Ausnahmen und akzeptablen Zwecke für PFOS und ihre Derivate unterstützen, ausgenommen die Ausnahmeregelung für die Verwendung als Netzmittel für überwachte Galvanotechniksysteme. Diese Ausnahmeregelung sollte bis zu ihrem Ablauf im Jahr 2015 bestehen bleiben. Sie sollte nicht über diesen Zeitpunkt hinaus verlängert werden.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN DER INTERESSIERTEN KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

Die relevanten Risiken und sozioökonomischen Aspekte der Verwendung von HBCDD in der EU und weltweit wurden von der ECHA im Jahr 2008 und vom POP-Überprüfungsausschuss im Zeitraum 2009 bis 2012 untersucht. Zu beiden Untersuchungen gehörte auch die Konsultation der interessierten Kreise.

DIE KONSULTATION

Als die Aufnahme von HBCDD in Anhang XIV der REACH-Verordnung empfohlen wurde, arbeitete die ECHA ein Hintergrundpapier¹² aus, das die Empfehlung unterstützte. Das Hintergrundpapier basierte auf einem Dokument mit dem Titel „Data on Manufacture, Import, Export, Uses and Releases of HBCDD as well as Information on Potential Alternatives to its Use“¹³. Beide Dokumente waren Gegenstand öffentlicher Konsultationen.

Die in den beiden Dokumenten vorgelegten Informationen über Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr, Verwendung und Freisetzung durch die Verwendung beruhen auf dem Bericht zur Risikobewertung mit zusätzlichen Angaben der Nutzergruppe der HBCDD-Industrie vom Oktober 2008. Diese zusätzlichen Daten fassen Gesamtverkäufe und -verbrauch von HBCDD in der gesamten EU für die Jahre 2003 bis 2007 zusammen. Die Informationen über mögliche Alternativen zu HBCDD wurden aus einer Vielzahl von Quellen zusammengetragen, einschließlich Untersuchungen zur Ermittlung von in Frage kommenden Stoffen/Techniken, die sowohl von der Industrie als von den Regulierungsbehörden durchgeführt wurden.

¹² <http://echa.europa.eu/documents/10162/42ddec00-863a-4cff-abd2-6d4b39abe114>.

¹³ <http://echa.europa.eu/documents/10162/eb5129cf-38e3-4a25-a0f7-b02df8ca4532>.

Auf seiner siebten Sitzung nahm der Ausschuss die Bewertung des Risikomanagements für HBCDD¹⁴ an. Zu der Bewertung wurden die beteiligten Akteure, darunter Vertreter der Wirtschaft, zwischen 2010 und 2012 konsultiert. Der Ausschuss forderte die Ad-hoc-Arbeitsgruppe für HBCDD, die die Bewertung ausgearbeitet hatte, auf, weitere Informationen zu HBCDD einzuholen. Der Überprüfungsausschuss erklärte sich damit einverstanden, die zusätzlichen Informationen zu überprüfen und auf seiner achten Sitzung die Notwendigkeit zu prüfen, die betreffende Anlage des Übereinkommens und mögliche Ausnahmen zu spezifizieren, die die Konferenz der Vertragsparteien bei der Aufnahme von HBCDD vorsehen sollte. 26 Vertragsparteien und Beobachterstaaten reichten Informationen ein.¹⁵ Darüber hinaus legten sieben regierungsunabhängige Beobachter Informationen vor.¹⁶

ERGEBNISSE DER KONSULTATION

Durch die Aufnahme von HBCDD in das Übereinkommen gemäß der Empfehlung des Überprüfungsausschusses und die anschließende Umsetzung in der EU mit der POP-Verordnung werden die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von HBCDD in HIPS und Textilien sowie Anwendungen von EPS und XPS, die nicht mit Gebäuden in Verbindung stehen, verboten.

HIPS

Laut den von der ECHA veröffentlichten Unterlagen wird HIPS mit HBCDD hauptsächlich in Video- und Stereoanlagen, Verteilerkästen für elektrische Leitungen im Baugewerbe und für die Auskleidung von Kühlschränken verwendet. Schätzungen aus unterschiedlichen Quellen zufolge liegt der HBCDD-Gehalt von feuerfestem HIPS bei 1-7 % Massenanteil, und der EU-Risikobewertungsbericht ging von einem realistischen ungünstigsten Falle aus, in dem HIPS 7 % HBCDD enthält. Die Verwendungsmenge hat sich in den letzten Jahren in Europa nicht geändert und wird auf 210 Tonnen/Jahr (1,81 % der Gesamtmenge des in der EU verwendeten HBCDD) geschätzt.

HBCDD wird in HIPS nicht in großem Maße verwendet, und es ist davon auszugehen, dass für diese Anwendung andere Flammenschutzmittel zur Verfügung stehen. Die folgenden Stoffe können als Alternativen zu HBCDD in HIPS zum Einsatz kommen: Ethylenbis(tetrabromphthalimid) (EBTPI) (technisch machbar, im Handel verfügbar und weithin verwendet), Decabromdiphenylethan (DBDPE) (technisch machbar, im Handel verfügbar und weithin verwendet; DBDPE wird häufig mit besserer Wirkung als HBCDD und zum etwa gleichen Preis in HIPS und Textilien eingesetzt), Triphenylphosphat (technisch machbar, im Handel verfügbar und weithin verwendet), Bisphenol-A-bis(diphenylphosphat) (BDP) (technisch machbar, kommerziell verfügbar und weithin verwendet) sowie Diphenylcresylphosphat (technisch machbar, im Handel verfügbar und weithin verwendet).

Zu anderen Stoffen, die als Alternativen zu HBCDD in HIPS herangezogen werden können, gehören eine Reihe von bromhaltigen Flammenschutzmitteln in Verbindung mit Antimontrioxyd (ATO), u. a. Tris(tribromneopentyl)phosphat, Tetrabrombisphenol-A-

¹⁴ UNEP/POPS/POPRC.7/19/Add.1, abrufbar unter: <http://chm.pops.int/Convention/POPsReviewCommittee/POPRCMeetings/POPRC7/POPRC7Document/s/tabid/2267/language/en-US/Default.aspx>.

¹⁵ Argentinien, Aserbaidschan, Brasilien, Bulgarien, China, Deutschland, Guatemala, Indonesien, Irland, Israel, Italien, Kambodscha, Kamerun, Kanada, Kiribati, Lettland, Mali, Mexiko, Monaco, Myanmar, Niederlande, Norwegen, Polen, Rumänien, Thailand und Vereinigte Staaten von Amerika.

¹⁶ Great Lakes Solutions, Green Chemicals Srl, International POPs Elimination Network IPEN, PS Foam Industry, Extruded Polystyrene Foam Association, die Industrieverbände EXIBA (eine Gruppe des CEFIC-Sektors) und EPS (PlasticsEurope) sowie ein früheres Mitglied des Überprüfungsausschusses für persistente organische Schadstoffe.

Bis(2,3-dibrompropyl)ether (TBBPA-DBPE), 2,4,6-Tris(2,4,6-tribromphenoxy)-1,3,5-Triazin, Ethan-1,2-bis(pentabromphenyl) und Ethylenbis(tetrabromphthalimid).

Außerdem sind auch alternative Materialien zu HIPS auf dem Markt. So kann HIPS in Elektrogeräten durch verschiedene alternative Materialien ersetzt werden, einschließlich Mischungen aus Polycarbonat/Acrylnitril-Butadien-Styrol (PC/ABS), Polystyrol/Polyphenylenether (PS/PPE) und Polyphenylenether/hochschlagfestem Polystyrol (PPE/HIPS) ohne Flammschutzmittel oder unter Einsatz von Flammschutzmitteln auf Basis von nicht halogeniertem Phosphor.

Textilien

Laut den von der ECHA veröffentlichten Unterlagen wird HBCDD in Textilerzeugnissen eingesetzt, um den britischen und deutschen Normen für den Flammschutz zu entsprechen, vor allem für Polstermöbel und Sitzgelegenheiten in Beförderungsmitteln, Gardinen, Matratzenüberzüge, Heim- und Automobiltextilien. Die wahrscheinliche HBCDD-Konzentration im Endprodukt wird auf 10-15 % geschätzt. Nachdem diese Verwendung in den letzten Jahren erheblich reduziert wurde, werden Schätzungen zufolge nur rund 210 Tonnen/Jahr für die Beschichtung von Textilien verwendet (1,81 % der Gesamtmenge des in der EU verwendeten HBCDD).

Aufgrund der relativ geringen Menge HBCDD, die der Beschichtung von Textilerzeugnissen dient, und der in den letzten Jahren weitaus geringeren Verwendung wurde angenommen, dass ebenso wirksame Alternativen zur Verfügung stehen. Die Verwendung von Flammschutzmitteln in Textilien kann umgangen werden, wenn das Material selbst nicht entzündbar oder nur schwer entzündbar ist. Einige natürliche Materialien wie Wolle können daher in Möbeln als Barrierematerialien eingesetzt werden. Zu anderen von Natur aus flammhemmenden Materialien gehören Viskose mit Phosphorzusatz, Polyesterfasern sowie Aramide. Außerdem stehen mehrere Chemikalien zur Verfügung, die als „Drop-in“-Ersatz für HBCDD in textilen Anwendungen eingesetzt werden können.

Chemische Alternativen zu HBCDD für die Rückenbeschichtung von Textilien sind Decabromdiphenylethan (DBDPE) (technisch machbar, kommerziell verfügbar und weithin verwendet), Ethylen-bis(tetrabromphthalimid) (technisch machbar, im Handel verfügbar und weithin verwendet), Chlorparaffine (technisch machbar, verfügbar und weithin verwendet) und Ammoniumpolyphosphate (technisch machbar, verfügbar und weithin verwendet). Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass es sich mit Ausnahme von Ammoniumpolyphosphaten um halogenierte und persistente Stoffe handelt, die zu einem späteren Zeitpunkt selbst als POP klassifiziert werden könnten. Außerdem unterliegen kurzkettige Chlorparaffine nach der POP-Verordnung bereits Beschränkungen.¹⁷

In Textilien kann Brandschutz auch durch die Nutzung von intumeszierenden Systemen erzielt werden. Bei der Intumeszenz wird ein schäumender Rückstand („char“) gebildet, der als Wärmedämmung dient. Ein intumeszierendes System besteht in der Regel aus einer Kohlenstoffquelle, aus der sich der Char-Rückstand bildet, einer Säure erzeugenden Verbindung und einer sich zersetzenden Verbindung, aus der Treibgase zur Bildung des Schaums freigesetzt werden.

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 519/2012 der Kommission vom 19. Juni 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 850/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über persistente organische Schadstoffe hinsichtlich des Anhangs I, ABl. L 159 vom 20. Juni 2012, S. 1.

Anwendungen von EPS und XPS außerhalb von Gebäuden

Entsprechend dem Bericht aus dem Jahr 2011 mit dem Titel „Assessment of the consumption of HBCDD in EPS and XPS in conjunction with national fire requirements“¹⁸ werden 70 % von EPS in Anwendungen in Verbindung mit Gebäuden, 25 % in Verpackungen (Industrie und Nahrungsmittel) und 5% in anderen Anwendungen eingesetzt. Verpackungsmaterial gilt allgemein als HBCDD-frei. Die wichtigste nicht mit Gebäuden in Verbindung stehende Anwendung von EPS mit HBCDD ist die Verwendung in Autositzen für Kinder, damit die Anforderungen der Norm FMVSS 302 eingehalten werden. Anscheinend gibt es keine Anwendungen von XPS mit HBCDD in der EU, die nicht mit Gebäuden in Verbindung stehen.

Während des zweijährigen Konsultationszeitraums gingen seitens von Regierungen oder der Industrie keine Anträge auf eine spezifische Ausnahmeregelung für Anwendungen von EPS und XPS, die nicht mit Gebäuden in Verbindung stehen, ein. Es wird daher davon ausgegangen, dass entweder für diese Anwendungen alternative Chemikalien oder komplett alternative Materialien verwendet werden.

Anwendungen von EPS und XPS in Verbindung mit Gebäuden

In der EU wird HBCDD hauptsächlich zur Herstellung von EPS und XPS verwendet. EPS mit HBCDD kommt überwiegend in Anwendungen in Verbindung mit Gebäuden zum Einsatz. XPS mit HBCDD wird vermutlich ausschließlich dort verwendet.

Derzeit stehen geeignete Flammenschutzmittel zur Verfügung, jedoch nicht in ausreichenden Mengen, um HBCDD in den meisten Anwendungen von XPS oder EPS in Verbindung mit Gebäuden zu ersetzen, da noch weitaus größere Mengen nicht halogener Flammenschutzmittel (EPS und XPS enthalten 0,7 % bzw. 2,5 % HBCDD) notwendig wären. Im März 2011 kündigte Great Lakes Solutions an, die Herstellung eines Flammenschutzmittels aus einem bromierten Styrol-Butadien-Copolymer mit hohem Molekulargewicht („polymeres Flammenschutzmittel“), das sich für EPS und XPS eignet, zu steigern. Dennoch wird erwartet, dass die volle Umstellung der Industrie auf diese Technologie mehrere Jahre dauern wird. Nach Gefahrenbewertung der Industrie ist der Stoff persistent, jedoch nicht bioakkumulierbar oder toxisch.

Nach den auf der achten Sitzung des POP-Überprüfungsausschusses vorgelegten Informationen werden derzeit Pilotmengen des polymeren Flammenschutzmittels an nachgeschaltete Anwender zur Durchführung von Tests abgegeben. Versuche zur Herstellung in Betriebsmaßstab wurden mit Erfolg durchgeführt und das polymere Flammenschutzmittel sollte 2012 von Great Lakes Solutions-Chemtura Corporation erhältlich sein. ICL-Industrial Products hat kürzlich angekündigt, dass es die kommerzielle Herstellung (10 000 Mt) bis 2014 anstrebt. Von Albemarle (US) wird die Chemikalie im Jahr 2014 im Handel erhältlich sein. Daher sollte innerhalb von drei bis fünf Jahren eine ausreichende Kapazität erreicht sein, um HBCDD zu ersetzen.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen sollte die zeitlich begrenzte Ausnahmeregelung für die Verwendung von HBCDD in EPS und XPS für Anwendungen in Verbindung mit Gebäuden unterstützt werden, damit die Industrie ausreichend Zeit zur Umstellung auf die Alternativen erhält.

¹⁸ <http://www.klif.no/publikasjoner/2819/ta2819.pdf>.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

Der Vorschlag besteht aus einem Beschluss des Rates nach Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 218 Absatz 9 AEUV zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union auf der sechsten Konferenz der Vertragsparteien (COP6) des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe hinsichtlich des Vorschlags zur Änderung der Anlagen A und B zu vertreten ist.

Die geeignete Rechtsgrundlage ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV, da es sich bei dem Rechtsakt, den die COP6 annehmen soll, um einen Beschluss zur Änderung einer Anlage des Stockholmer Übereinkommens handelt, der Rechtswirkung entfaltet.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union auf der sechsten Konferenz der Vertragsparteien des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe (POP) hinsichtlich des Vorschlags zur Änderung der Anlagen A und B zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Europäische Union hat am 16. November 2004 auf der Grundlage des Beschlusses 2006/507/EG des Rates vom 14. Oktober 2004 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe¹⁹ das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (im Folgenden „das Übereinkommen“) ratifiziert.
- (2) Die Europäische Union hat die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen mit der Verordnung (EG) Nr. 850/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über persistente organische Schadstoffe und zur Änderung der Richtlinie 79/117/EWG²⁰ (im Folgenden „POP-Verordnung“) in EU-Recht umgesetzt.
- (3) Die Europäische Union tritt nachdrücklich dafür ein, unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips in die Anlagen A, B und/oder C des Übereinkommens schrittweise weitere Stoffe aufzunehmen, die die Kriterien für die Einstufung als persistente organische Schadstoffe (POP) erfüllen, damit die Ziele des Übereinkommens erreicht werden und die 2002 auf dem Weltgipfel von Johannesburg von allen Regierungen gemachte Zusage, die schädlichen Wirkungen von Chemikalien bis 2020 auf ein Mindestmaß zu verringern, erfüllt wird.
- (4) Gemäß Artikel 22 des Übereinkommens kann die Konferenz der Vertragsparteien (COP) Beschlüsse zur Änderung der Anlagen A, B und C des Übereinkommens treffen. Diese Beschlüsse treten ein Jahr nach dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem der Verwahrer die Änderung mitgeteilt hat, ausgenommen für die Vertragsparteien, die ihre Nichtannahme notifiziert haben.
- (5) Nachdem Norwegen im Jahr 2008 Hexabromcyclododecan (HBCDD)²¹ für die Aufnahme vorgeschlagen hatte, hat der im Rahmen des Übereinkommens eingesetzte

¹⁹ ABl. L 209 vom 31.7.2006, S. 1.

²⁰ ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 7.

²¹ Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 25637-99-4), 1,2,5,6,9,10-Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 3194-55-6) und seine wichtigsten Diastereomere Alpha-Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 134237-50-6), Beta-Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 134237-51-7) und Gamma-Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 134237-52-8).

Überprüfungsausschuss für persistente organische Schadstoffe (im Folgenden „POP-Überprüfungsausschuss“) nun seine Arbeit zu HBCDD beendet. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass HBCDD die Kriterien des Übereinkommens für die Aufnahme in Anlage A erfüllt. Es wird erwartet, dass auf der bevorstehenden Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens die Aufnahme von HBCDD in Anlage A des Übereinkommens beschlossen wird.

- (6) 2011 erfolgte die Aufnahme²² von HBCDD in Anhang XIV der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)²³. HBCDD unterliegt daher dem Zulassungsverfahren im Rahmen der genannten Verordnung. Das Inverkehrbringen und die Verwendung von HBCDD werden verboten, sofern der betreffenden Person keine Genehmigung für den bestimmten Verwendungszweck erteilt wurde. Da sich HBCDD weiträumig in der Umwelt verbreiten kann, wird ein weltweiter Ausstieg aus der Verwendung dieses Stoffes größere Vorteile für die EU-Bürger haben als ein EU-weiter Ausstieg im Rahmen von REACH.
- (7) Um die Aufnahme in die POP-Verordnung mit der entsprechenden Frist in Anhang XIV der REACH-Verordnung zu koordinieren, sollte den Vertragsparteien des Übereinkommens gestattet werden, die Umsetzung des Beschlusses der COP zur Aufnahme von HBCDD bis Februar 2016 zu verschieben.
- (8) Der POP-Überprüfungsausschuss empfiehlt die Aufnahme von HBCDD in das Übereinkommen mit einer spezifischen zeitlich begrenzten Ausnahmeregelung für die Herstellung und Verwendung von HBCDD in EPS und XPS für Anwendungen in Verbindung mit Gebäuden. Diese Anwendungen entsprechen der überwiegenden Mehrheit der Verwendungen von HBCDD in der EU. Drei bis fünf Jahren sind in der EU erforderlich, um ausreichende Kapazitäten für den Ersatz von HBCDD in der EU aufzubauen. Die EU sollte daher die vorgeschlagene spezifische Ausnahmeregelung auf der COP6 unterstützen.
- (9) Der POP-Überprüfungsausschuss stellt fest, dass im Falle der Aufnahme von HBCDD in Anlage A des Übereinkommens abfallwirtschaftliche Maßnahmen im Einklang mit Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d des Übereinkommens sicherstellen würden, dass Produkte und Artikel, die HBCDD enthalten, so entsorgt werden, dass die darin enthaltenen persistenten organischen Schadstoffe zerstört oder auf andere Weise umweltgerecht entsorgt werden.
- (10) Abfälle, die HBCDD enthalten, insbesondere EPS und XPS für Anwendungen in Verbindung mit Gebäuden, werden derzeit in einer Reihe von Ländern verwertet, die Vertragspartei des Übereinkommens sind. Diese Parteien können eine Ausnahmeregelung vorschlagen, die vorübergehend die Verwertung von HBCDD enthaltenden Abfällen gestattet entsprechend der Klausel, die auf der COP4 in Anlage A Teil IV aufgenommen wurde und die unter bestimmten genau festgelegten Bedingungen die Verwertung von Tetrabromdiphenylether und Pentabromdiphenylether enthaltenden Abfällen gestattet.

²² Verordnung (EU) Nr. 143/2011 der Kommission vom 17. Februar 2011 zur Änderung von Anhang XIV der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), ABl. L 44 vom 18.2.2011, S. 2.

²³ ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1.

- (11) Im Jahr 2010 wurden Perfluorooctansulfonsäure (PFOS) und ihre Derivate in Anhang I der POP-Verordnung aufgenommen.²⁴
- (12) Der POP-Überprüfungsausschuss ruft die Vertragsparteien auf, PFOS nicht länger in Feuerlöschschäumen, Insektiziden zur Bekämpfung von eingeschleppten Roten Feuerameisen und Termiten, der dekorativen Metallbeschichtung, Teppichen, Leder und Lederbekleidung, Textilien und Polstern zu verwenden. Der Ausschuss fordert die Parteien außerdem auf, die Verwendung von PFOS in der Hartmetallbeschichtung, für die derzeit eine spezifische Ausnahmeregelung gilt, ausschließlich auf geschlossene Systeme zu beschränken; dies ist derzeit als akzeptabler Zweck im Sinne des Übereinkommens gestattet.
- (13) PFOS und ihre Derivate wurden in Anhang I der POP-Verordnung nur mit einer geringen Zahl der Ausnahmeregelungen aufgenommen, die im Rahmen des Übereinkommens vorgesehen sind. Angesichts des Beschlusses des POP-Überprüfungsausschusses sollten die einschlägigen spezifischen Ausnahmen und akzeptablen Zwecke für PFOS und ihre Derivate gestrichen werden, ausgenommen die Ausnahmeregelung für die Verwendung als Netzmittel für überwachte Galvanotechniksysteme. Diese Ausnahmeregelung sollte bis zu ihrem Ablauf im Jahr 2015 bestehen bleiben. Sie sollte nicht über diesen Zeitpunkt hinaus verlängert werden -

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

1. Der Standpunkt, der von der Europäischen Union auf der sechsten Konferenz der Vertragsparteien des Stockholmer Übereinkommens zu vertreten ist, besteht in der Unterstützung der folgenden Punkte:

- Aufnahme von Hexabromcyclododecan (HBCDD)²⁵ in Anlage A des Übereinkommens mit einer zeitlich begrenzten Ausnahmeregelung für die Herstellung und Verwendung von HBCDD für Anwendungen in Verbindung mit Gebäuden;
- Streichung der folgenden Ausnahmen und akzeptablen Zwecken aus dem Eintrag zu Perfluorooctansulfonsäure (PFOS) und ihren Derivaten in Anlage B des Übereinkommens: Feuerlöschschäume, Insektizide zur Bekämpfung von eingeschleppten Roten Feuerameisen und Termiten, dekorative Metallbeschichtung, Teppiche, Leder und Lederbekleidung, Textilien und Polster;

im Einklang mit den Empfehlungen des Überprüfungsausschusses für persistente organische Schadstoffe²⁶.

²⁴ Verordnung (EU) Nr. 757/2010 der Kommission vom 24. August 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 850/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über persistente organische Schadstoffe hinsichtlich der Anhänge I und III, ABl. L 223 vom 25.8.2010, S. 29.

²⁵ Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 25637-99-4), 1,2,5,6,9,10-Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 3194-55-6) und seine wichtigsten Diastereomere Alpha-Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 134237-50-6), Beta-Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 134237-51-7) und Gamma-Hexabromcyclododecan (CAS-Nr.: 134237-52-8).

²⁶ Beschlüsse POPRC-8/3: Hexabromcyclododecan und POPRC-8/8: Perfluorooctansulfonsäure, ihre Salze und Perfluorooctansulfonylfluorid und damit verwandete Stoffe in offenen Anwendungen (Teil von POPRC-8/16), abrufbar unter: <http://chm.pops.int/Convention/POPsReviewCommittee/LatestMeeting/POPRC8/MeetingDocuments/tabid/2801/Default.aspx>

Geringfügige Abweichungen von den Empfehlungen des Überprüfungsausschusses für persistente organische Schadstoffe können von den Vertretern der Europäischen Union auf der sechsten Konferenz der Vertragsparteien des Stockholmer Übereinkommens ohne weiteren Beschluss des Rates vereinbart werden.

2. Den Vertragsparteien des Übereinkommens sollte gestattet werden, die Umsetzung der Aufnahme von HBCDD in Anlage A des Übereinkommens bis Februar 2016 zu verschieben.

3. Sollte die Aufnahme einer Klausel in Anlage A vorgeschlagen werden, die unter bestimmten genau festgelegten Bedingungen die Verwertung von HBCDD enthaltenden Abfällen gestattet, kann die Europäische Union eine solche Änderung unterstützen.

Artikel 2

Der Beschluss der Konferenz der Vertragsparteien des Stockholmer Übereinkommens wird nach seiner Annahme im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*