

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om:

- "Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar",
- "Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av 1998 års protokoll till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar om långlivade organiska föroreningar", och
- "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiven 79/117/EEG och 96/59/EG"

(KOM(2003) 331, 332, 333 slutlig – 2003/0118 – 0117 – 0119 (CNS))

(2004/C 32/08)

Den 10 och 11 juli 2003 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 95 och 175 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 14 oktober 2003. Föredragande var Giacomina Cassina.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 122 röster för, 1 röst emot och 5 nedlagda röster.

1. Förslagets bakgrund och innehåll

1.1. Begreppet långlivade organiska föroreningar, även kallade POP (*persistent organic pollutants*), står för kemiska substanser som inte bryts ned under naturliga förhållanden och som när de släppts ut i miljön kan transporteras vidare via naturelementen (vind, regn och vattendrag) eller animaliska bärare, ibland mycket långt från utsläppsplatsen. Dessa ämnen bioackumuleras i näringskedjan och utgör en dokumenterad risk för såväl människors hälsa som miljön. Deras skadliga effekter, såväl nära som långt från utsläppsplatsen, är allmänt erkända och dokumenterade.

1.2. På grund av s.k. biodiffusion är ekosystemen i arktiska områden speciellt hotade, men riskerna gäller hela jorden. Världssamfundet har sedan länge arbetat för att dessa ämnen inom en bestämd tid skall elimineras genom att förbjuda produktion, marknadsföring och användning av dem.

1.3. I dagsläget står följande två instrument som utformats av världssamfundet till förfogande i detta arbete:

- FN/ECE-protokollet, som samtliga parter i FN:s konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar⁽¹⁾ kan ansluta sig till. Protokollet antogs vid ett särskilt sammanträde i det verkställande organet för denna FN-

konvention i Århus, Danmark, i juni 1998 och undertecknades av gemenskapen och samtliga medlemsstater den 24 juni 1998. Protokollet utgörs av en lista över 16 ämnen, varav 11 bekämpningsmedel, 2 industrikemikalier och 3 oavsiktligt bildade biprodukter. Det trädde i kraft den 23 oktober 2003.

- Stockholmskonventionen som antogs i maj 2001. Gemenskapen intog här en aktiv roll, och gemenskapen och samtliga medlemsstater undertecknade denna konvention den 22 maj 2001. Konventionen innehåller internationella bestämmelser för 12 ämnen som klassificerats som långlivade organiska föroreningar, och man hänvisar särskilt till att försiktighetsprincipen skall tillämpas. Dessutom fastställs regler för en successiv utökning av konventionen så att den kan omfatta även andra långlivade ämnen som kräver internationella insatser. Det krävs fortfarande ett tiotal ratificeringar till för att konventionen skall kunna träda i kraft.

1.4. Parallellt med behandlingen av förslaget till förordning om långlivade organiska föroreningar⁽²⁾ föreslår kommissionen att EU skall ratificera de båda ovan nämnda instrumenten genom att anta följande dokument:

⁽¹⁾ FN-konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (Convention on Long Range Transboundary Air Pollution – CLRTAP), undertecknad i Genève 1979.

⁽²⁾ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiven 79/117/EEG och 96/59/EG – KOM(2003) 333 slutlig.

- Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar ⁽¹⁾.
- Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av 1998 års protokoll till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar om långlivade organiska föroreningar ⁽²⁾.

1.5. Det yttrande som EESK nu lägger fram är främst inriktat på förordningsförslaget. De båda beslutsförslagen behandlas i punkt 6.

2. Den nu gällande gemenslagslagstiftningens begränsningar

2.1. För närvarande gäller följande restriktioner inom EU för ämnen som klassificeras som långlivade organiska föroreningar:

- Restriktionerna enligt direktiv 79/117/EEG ⁽³⁾ om ett förbud mot att växtskyddsprodukter som innehåller vissa verksamma ämnen släpps ut på marknaden och används.
- Bestämmelserna för användning av PCB (polyklorerade bifenyl) som fastställs i direktiv 76/769/EEG ⁽⁴⁾ om restriktioner för vissa farliga ämnen och preparat.

2.2. De undantag som preciseras i dessa två direktiv är mycket mer långtgående än de undantag som medges i de båda konventionerna. En ratificering från gemenskapens sida skulle således kräva en justering av gemenslagslagstiftningen på detta område.

2.3. Andra påtagliga brister i nu gällande lagstiftning:

- Det saknas förbud mot att framställa kemiska ämnen som klassificeras som långlivade organiska föroreningar. De flesta bestämmelserna för sådana ämnen rör endast förbud mot marknadsföring och användning (ett förbud som ibland endast är partiellt).
- Det saknas mekanismer för att förbjuda produktion av nya långlivade organiska föroreningar som i framtiden kan komma att läggas till i förteckningen i FN/ECE-protokollet eller Stockholmskonventionen.

2.4. En analys av nu gällande gemenslagslagstiftning ger sålunda vid handen att de betydande insatser som gjorts på miljöområdet i form av olika regleringsmekanismer trots allt inte räcker till för att bestämmelserna i protokollet och konventionen skall kunna genomföras fullt ut, och därmed inte heller för att målet att skydda människors hälsa och miljön från långlivade organiska föroreningar skall kunna nås.

3. Sammanfattning av de viktigaste förslagen i förordningsförslaget

3.1. Förslaget till förordning om "långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiven 79/117/EEG och 96/59/EG" syftar till att genomföra de viktigaste bestämmelserna i FN/ECE-protokollet och Stockholmskonventionen, bland annat genom att anpassa tidigare gemenslagslagstiftning till protokollet och konventionen genom de ändringar som skall införas i direktiven 79/117/EEG ⁽³⁾ och 96/59/EG ⁽⁵⁾. Förslaget innebär att det blir förbjudet att producera, använda och marknadsföra sådana ämnen som finns med i förteckningarna i de två internationella regleringsdokumenten.

3.2. Dessutom innehåller detta förordningsförslag följande viktiga framsteg i förhållande till nämnda internationella lagstiftningsinstrument:

- Undantaget "begränsad användning" som gällt i de internationella överenskommelserna för vissa ämnen avskaffas.
- Lagstiftning och/eller bestämmelser för bortskaffande av lager och avfall blir mer tvingande.
- Ett kommittéförfarande införs som innebär att kommissionen i förteckningen över ämnen som det råder restriktioner eller förbud för kan lägga till andra kemiska ämnen som kan klassificeras som långlivade organiska föroreningar. Detta skall ske inom högst ett år efter att de tagits med i förteckningen över ämnen som är föremål för kontroll eller förbud i enlighet med konventionen eller protokollet.
- Bestämmelserna i direktiv 79/117/EEG om restriktioner för åtta bekämpningsmedel ersätts, och ändringar rörande bortskaffande av PCB införs i direktiv 96/59/EG.

⁽¹⁾ KOM(2003) 331 slutlig.

⁽²⁾ KOM(2003) 332 slutlig.

⁽³⁾ EGT L 33, 8.2.1979.

⁽⁴⁾ EGT L 262, 27.9.1976.

⁽⁵⁾ EGT L 243, 24.9.1996.

4. Allmänna kommentarer

4.1. EESK ser positivt på kommissionens initiativ att anpassa gemenskapslagstiftningen inför gemenskapens ratificering av de internationella regleringsinstrumenten för att begränsa långlivade organiska föreningar, och uppskattar att lagstiftningen i enlighet med försiktighetsprincipen förstärks ytterligare. Detta ligger i linje med de beslut som fattats inom ramen för det sjätte miljöhandlingsprogrammet och överensstämmer även med deklarationen från världstoppmötet i Johannesburg om hållbar utveckling.

4.1.1. EESK hoppas därför att förordningsförslaget och de två beslutsförslagen kan antas snarast möjligt, så att gemenskapen kan ansluta sig till de internationella överenskommelserna på detta område, helst redan innan dessa träder i kraft⁽¹⁾, men under alla omständigheter i tid för att kunna delta i den första konferensen för anslutna parter som skall hållas inom ett år från det att konventionen trätt i kraft.

4.2. Följande två punkter i förordningsförslaget förtjänar särskild uppmärksamhet: möjligheten att lägga till ämnen med egenskaper som gör att de kan klassificeras som långlivade organiska föreningar, samt de mycket stränga villkoren för beviljande av undantag.

4.3. EESK värdesätter dynamiken i de nationella handlingsplanerna och i gemenskapens handlingsplan som sätter press på medlemsstaterna att kontinuerligt ta itu med detta problem och i tid vidta åtgärder för att få bukt med dessa farliga ämnen och deras konsekvenser. Kommittén ser även positivt på den samordning och de samverkans effekter mellan medlemsstaternas och kommissionens insatser som förordningen stimulerar till, och noterar med tillfredsställelse att det inte är fråga om endast målsättningar och förhoppningar, eftersom intressanta samarbetsprojekt redan kommit igång via olika gemenskapsprogram, inte minst på regional nivå och över nationsgränserna⁽²⁾. Genom att anlägga ett gemenskapsperspektiv på åtgärder för en hållbar utveckling, även om åtgärderna genomförs inom ett begränsat geografiskt område, garanterar man samverkans effekter mellan medlemsstaterna och skyddar på så sätt såväl miljön som inre marknaden från störningar.

4.4. Det är dock fortfarande mycket svårt att påvisa överträdelser från privatpersoner eller företag, varför det vore bra om man med hjälp av olika gränsöverskridande initiativ och gemenskapsåtgärder kunde skapa nätverk av nationella kontroll- och övervakningsmekanismer och se till att kontrollorganens personal får specialutbildning.

4.5. Även påföljderna för överträdelse av bestämmelserna för långlivade organiska föreningar (som skall baseras på medlemsstaternas utredningstekniska och rättsliga instrument, även om medlemsstaterna dock har rapporteringsplikt gentemot kommissionen) bör inom en relativt kort framtid om inte standardiseras så åtminstone bli föremål för en genomgripande tillnärmning på frivillig basis.

4.6. EESK ser med oro på situationen i några av de nya medlemsstaterna där det fortfarande finns betydande lager av produkter eller varor som kan klassificeras som långlivade organiska föreningar som man bör göra sig av med. Under den förberedande fasen inför anslutningen utlovades finansiellt stöd för bortskaffande av lagren via olika program, däribland ISPA. I framtiden bör de resurser och det tekniska bistånd som krävs för att bli av med lagren i denna del av Europa komma från gemenskapens ordinära åtgärdsinstrument, i första hand från strukturfonderna. Detta förutsätter konstant övervakning från gemenskapsinstitutionernas sida, men framför allt måste myndigheterna i de nya medlemsstaterna medverka på ett ansvarsfullt sätt och försöka involvera socioekonomiska aktörer, icke-statliga organisationer och hela befolkningen.

4.6.1. På samma sätt hoppas EESK att man i Medelhavsområdet utanför EU, ett område med allvarliga problem vad gäller användning, och även missbruk, av ämnen som kan klassificeras som långlivade organiska föreningar, inom ramen för samarbetsstrategierna för EU-Medelhavsområdet och "god grannsämja" kommer att prioritera alternativ till och eliminering av dessa produkter.

4.7. EESK anser vidare att kontrollen med avseende på förekomsten av produkter som kan klassificeras som långlivade organiska föreningar måste intensifieras, och förordar att man inom ramen för sjätte ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling i högre grad utnyttjar den redan nu existerande möjligheten att anslå resurser till en förbättring av kontrollmekanismerna och de tekniska förfarandena för att fastställa förekomsten av och spridningsvägarna för långlivade organiska föreningar.

4.8. Avslutningsvis konstaterar EESK att detta förordningsförslag har visat sig nödvändigt även av den anledningen att man trots den breda debatt som uppstod i samband med vitboken om kemiska ämnen fortfarande inte lyckats följa upp de rekommendationer som presenterades där. Utöver det specifika syftet med detta yttrande vill kommittén även ta tillfället i akt att anmoda kommissionen att snarast möjligt utarbeta förslag till hur bestämmelserna skall genomföras.

5. Särskilda kommentarer

5.1. EESK anser att man i hänvisningen till rättslig grund först bör ange fördragsartikel 175 (miljöskydd), och därefter artikel 95 (inre marknaden), precis som man också helt korrekt gör i det första skälet i dokumentet.

(1) Protokollet trädde i kraft i oktober 2003.

(2) Som exempel kan nämnas projektet Monarpop (*Monitoring Network in the Alpine Region for POPs*), som är ett samarbete mellan staterna i Alpområdet inom ramen för Interreg-programmet.

5.2. Fortfarande med hänvisning till skälen (närmare bestämt det åttonde) ställer vi oss frågande till kommissionens bedömning att användning av HCH (lindan) skall förbli tillåtet i vissa medlemsstater, inte minst med tanke på att försiktighetsprincipen skall tillämpas på detta område och att beslut nr 2000/801/EG ⁽¹⁾ innebär ett förbud mot detta ämne som växtskyddsmedel. EESK uppmanar kommissionen att så ingående som möjligt undersöka hur, var och i vilket syfte lindan fortfarande används. Kommittén anser under alla omständigheter att detta ämne aldrig bör användas om andra alternativ finns (produkter eller processer).

5.3. När det gäller artikel 5 (lager) konstaterar EESK att informationsplikten endast gäller för lager som överstiger 100 kg. Kommittén skulle vilja se en sänkning av denna gräns (exempelvis till 50 kg), men är medveten om att detta skulle innebära ett betydande administrativt merarbete för medlemsstaterna och företagen. Vi förordar istället följande: a) att informationskampanjer inleds för att göra samtliga innehavare av lager av de aktuella ämnena medvetna om de risker som är förknippade med dessa ämnen; b) att rådgivning och tekniskt bistånd skall tillhandahållas för ett säkert bortskaffande av lager, och att detta även skall gälla mindre lagerdepåer.

5.4. När det gäller det tekniska bistånd som kommissionen och medlemsstaterna skall ge utvecklingsländer (artikel 11) anser EESK att det inte endast bör vara icke-statliga organisationer som kan få stöd och göras medansvariga, utan även – och uttryckligen – arbetsmarknadens parter.

5.5. Artikel 13 (påföljder) föreskriver att påföljderna skall vara "effektiva, proportionerliga och avskräckande" och ålägger medlemsstaterna att administrera dessa och avgöra deras storlek. EESK anser att påföljderna bör vara så lika som möjligt

⁽¹⁾ EGT L 324, 21.12.2000.

över hela EU, men framför allt bör de utformas efter samma kriterier. Den inställning som framkommer i det övergripande kriteriet – effektivitet, proportionalitet och avskräckande effekt – kan tolkas på olika sätt i olika länder, vilket leder till snedvridningar beträffande ansvar och marknadsvillkor. För att undvika detta krävs det ett nära samarbete mellan ländernas kontrollstrukturer och påföljdsutdömande institutioner, något som även uttryckligen bör nämnas i förslagstexten.

6. Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av 1998 års protokoll till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar om långlivade organiska föroreningar ⁽²⁾ – Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar ⁽³⁾

6.1. Syftet med dessa förslag är att bana väg för ett godkännande från Europeiska gemenskapens sida av de båda internationella överenskommelserna på detta område, samt att besluta om förfaranden för hur nya ämnen skall kunna läggas till i dessa överenskommelser.

6.2. På grundval av dessa beslut skall rådet utse den eller de personer som på Europeiska gemenskapens vägnar har rätt att deponera godkännandeinstrumentet för protokollet och konventionen hos FN:s generalsekreterare. Det är sedan endast gemenskapsinstitutionerna som kan föreslå ändringar på gemenskapens vägnar.

6.3. EESK vill uttrycka sitt fulla stöd för dessa två beslutsförslag och hoppas att de antas snarast möjligt.

⁽²⁾ KOM(2003) 332 slutlig.

⁽³⁾ KOM(2003) 331 slutlig.

Bryssel den 29 oktober 2003.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH