



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.3.2015
COM(2015) 133 final

2015/0066 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Vorlage – im Namen der Europäischen Union – eines Vorschlags zur
Aufnahme weiterer Chemikalien in Anlage A des Stockholmer Übereinkommens über
persistente organische Schadstoffe**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Das mit dem Beschluss 2006/507/EG des Rates¹ genehmigte Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (im Folgenden „das Übereinkommen“ genannt) ist am 17. Mai 2004 in Kraft getreten. Ziel des Übereinkommens ist es, die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor persistenten organischen Schadstoffen (im Folgenden „POP“ genannt) zu schützen. Das Übereinkommen bietet einen auf dem Vorsorgeprinzip basierenden Rahmen für die Einstellung der Herstellung, Verwendung, Einfuhr und Ausfuhr von derzeit 23 prioritären POP, für ihre sichere Handhabung und Entsorgung sowie für die Beseitigung oder Verringerung der Freisetzung bestimmter ungewollt hergestellter POP.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 850/2004 über persistente organische Schadstoffe² wurden die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen und aus dem mit dem Beschluss 259/2004/EG des Rates³ genehmigten Protokoll zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend persistente organische Schadstoffe (im Folgenden „das Protokoll“ genannt) in EU-Recht umgesetzt.

Gemäß Artikel 8 Absatz 1 des Übereinkommens kann eine Vertragspartei dem Sekretariat einen Vorschlag zur Aufnahme einer Chemikalie in die Anlagen A, B oder C unterbreiten, der sodann vom Überprüfungsausschuss für persistente organische Schadstoffe (im Folgenden „POP-Überprüfungsausschuss“ genannt) nach Maßgabe von Artikel 8 Absätze 3 und 4 geprüft wird. Der Vorschlag muss die in Anlage D angegebenen Informationen enthalten. Das Verfahren zur Annahme von Änderungen der Anlagen wird durch Artikel 22 des Übereinkommens geregelt.

Den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen und den Bewertungsberichten zufolge und gemäß den in Anlage D des Übereinkommens festgelegten Prüfkriterien weisen Perfluoroctansäure (PFOA), ihre Salze (PFOA-Salze) und potenzielle PFOA-Vorläuferverbindungen, also Stoffe, die unter Umweltbedingungen zu PFOA abgebaut werden können, Eigenschaften persistenter organischer Schadstoffe auf. Nachstehend werden als „PFOA und ihre Verbindungen“ alle unter diesem Absatz beschriebenen Formen bezeichnet.

Eine vor kurzem im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeföhrte Marktanalyse⁴ ergab, dass 2010 lediglich ein Unternehmen in der Union Ammoniumpentadecafluorooctanoat (APFO) herstellte. Dieses Unternehmen kündigte an, die Herstellung von APFO ab August 2010 und das Inverkehrbringen ab November 2010 einzustellen. Aus der Marktanalyse ging außerdem hervor, dass PFOA und APFO in der Union hauptsächlich für die Herstellung von Fluorpolymeren und Fluorelastomeren⁵ verwendet werden und dass sie in diesem Stadium in die Umwelt gelangen.

¹ ABl. L 209 vom 31.7.2006, S. 1.

² ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 7.

³ ABl. L 81 vom 19.3.2004, S. 35.

⁴ van der Putte I, Murin M, van Velthoven M, Affourtit F. 2010. Analysis of the risks arising from the industrial use of Perfluorooctanoic Acid (PFOA) and Ammonium Perfluorooctanoate (APFO) and from their use in consumer articles. Evaluation of the risk reduction measures for potential restrictions on the manufacture, placing on the market and use of PFOA and APFO. Europäische Kommission, GD Unternehmen und Industrie.

⁵ Fluorpolymere sind hoch leistungsfähige Kunststoffe und Fluorelastomere sind hoch leistungsfähige synthetische Kautschuke.

Nach der einvernehmlichen Zustimmung des EU-Ausschusses der Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)⁶ wurden PFOA und APFO am 20. Juni 2013 als besonders besorgniserregende Stoffe (SVHC) identifiziert und in die EU-Kandidatenliste der für eine Zulassung in Frage kommenden Stoffe⁷ aufgenommen. Die Identifizierung von PFOA und APFO als besonders besorgniserregende Stoffe beruhte auf einem Informationsdossier⁸, das Deutschland gemäß Anhang XV der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 ausgearbeitet hatte. Nach den wissenschaftlichen Daten in diesem Dossier erfüllten PFOA und APFO die Kriterien nach Artikel 57 Buchstabe c der REACH-Verordnung (fortpflanzungsgefährdend der Kategorie 1B) und insbesondere auch die Kriterien nach Artikel 57 Buchstabe d der Verordnung (persistent, bioakkumulierbar und toxisch).

Im Oktober 2013 erhielten PFOA und APFO in Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen⁹ in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 944/2013 der Kommission¹⁰ eine harmonisierte Einstufung als krebsfördernde Stoffe der Kategorie 2, als fortpflanzungsgefährdende Stoffe der Kategorie 1B und als spezifisch für die Leber zielorgantoxische Stoffe (wiederholte Exposition) der Kategorie 1 (STOT RE 1 liver). Nach dieser Einstufung ist es im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 317/2014¹¹ seit dem 1. Januar 2015 in der Union verboten, PFOA und APFO als Stoffe oder in Gemischen für die Abgabe an private Verbraucher in den Verkehr zu bringen oder zu verwenden.

Seither haben die zuständigen Behörden Deutschlands und Norwegens gemeinsam ein Dossier gemäß Anhang XV der REACH-Verordnung mit der Absicht erarbeitet, PFOA-Verbindungen für die Aufnahme in das Beschränkungsverfahren nach der REACH-Verordnung vorzuschlagen. Das Beschränkungsdossier¹² wurde der ECHA am 17. Oktober 2014 vorgelegt und enthält den Vorschlag, die Herstellung, die Verwendung und das Inverkehrbringen von PFOA-Verbindungen in der Form von Stoffen als solchen oder als Bestandteile anderer Stoffe, von Gemischen oder von Artikeln zu beschränken.

Aufgrund ihrer hervorragenden technischen Eigenschaften (wasser-, öl- und fettabweisend) werden PFOA-Verbindungen in zahlreichen Verbraucherprodukten sowie in industriellen Anwendungen eingesetzt. Durch diese Verwendungen werden PFOA, PFOA-Salze und PFOA-Vorläuferverbindungen breit dispersiv in die Umwelt freigesetzt. Allgemein wurden die PFOA-Quellen in den USA, in Japan und in der Union erheblich verringert. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Herstellung von Fluorpolymeren in Länder wie Russland und China verlagert wird, in denen vermutlich weiterhin ein großer Teil Fluorpolymera mithilfe von PFOA herstellt wird. Dies zeigt sich an PFOA-haltigen Verbraucherprodukten, die häufig

⁶ ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1.

⁷ ED/69/2013 - Abrufbar unter: <http://echa.europa.eu/documents/10162/b54352de-0f2f-454c-bc83-04f191c560b7>

⁸ Abrufbar unter: <http://echa.europa.eu/documents/10162/1b26b219-6783-4981-9acf-154d620937b4>

⁹ ABl. L 353 vom 31.12.2008, S. 1.

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 944/2013 der Kommission (5. Anpassung der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 an den technischen Fortschritt) (ABl. L 261 vom 3.10.2013, S. 5).

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 317/2014 der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 in Bezug auf Anhang XVII (CMR-Stoffe) (ABl. L 93 vom 28.3.2014, S. 24).

¹² Von DE und NO erstellter Bericht über die Beschränkung von PFOA, am 17.12.2014 auf der ECHA-Website veröffentlicht. Abrufbar unter: <http://www.echa.europa.eu/web/guest/restrictions-under-consideration>

aus Drittländern in die Union eingeführt werden. Der Weltmarkt für Fluorpolymere wächst stetig (weltweit 5-6 % jährlich).

Nach den Schätzungen des anhand vorliegender Informationen erstellten Dossiers werden derzeit jährlich 40 Tonnen PFOA und PFOA-Salze in die Union importiert. Außerdem wird in dem Dossier angenommen, dass jährlich 100-1000 Tonnen PFOA-Vorläuferverbindungen in der Union hergestellt und weitere 100-1000 Tonnen in die Union importiert werden. Auch über eingeführte Artikel wie Textilien, auf die erhebliche Mengen PFOA-Vorläuferverbindungen entfallen, gelangen PFOA-Vorläuferverbindungen in die Union.

Zusätzlich zu ihrer nachgewiesenen Persistenz, Bioakkumulierbarkeit und Toxizität, die durch die bereits erwähnten REACH- und CLP-Einstufungen belegt werden, wird in dem Beschränkungsdossier gemäß Anhang XV auch das Potenzial zum weiträumigen Transport von PFOA und ihren Verbindungen in der Umwelt untersucht. Das Dossier verweist auf einen Bericht der OECD aus dem Jahr 2006, der zu dem Schluss kam, dass PFOA und ihre Verbindungen einem weiträumigen Transport in der Umwelt unterliegen und in abgelegenen Gebieten wie der Arktis nachgewiesen wurden¹³. Der Schlussfolgerung des Dossiers zufolge bestätigt dies, dass Emissionen von PFOA und ihren Verbindungen ein Problem der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung sind.

Angesichts der derzeit vorliegenden Informationen zu Persistenz, Bioakkumulierbarkeit und Toxizität sowie zu den Eigenschaften in Bezug auf den weiträumigen Transport von PFOA und ihren Verbindungen und auf der Grundlage der erwähnten Studien und Berichte wird vorgeschlagen, dass PFOA und ihre Verbindungen die Kriterien von Anlage D des Übereinkommens erfüllen und daher als POP angesehen werden könnten.

PFOA und ihre Verbindungen werden in Drittländern weiterhin in erheblichen Mengen hergestellt, verwendet oder unbeabsichtigt emittiert. Angesichts des Potenzials zum weiträumigen Transport dieser Chemikalien in der Umwelt reichen die auf nationaler Ebene oder Unionsebene getroffenen Maßnahmen nicht aus, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu gewährleisten, und sind weiterreichende internationale Maßnahmen erforderlich.

Mit Blick auf die nächste Sitzung des POP-Überprüfungsausschusses im Oktober 2015 sollte die Kommission dem Sekretariat des Stockholmer Übereinkommens im Namen der Union einen Vorschlag zur Aufnahme von PFOA und ihren Verbindungen in Anlage A übermitteln. Hierbei handelt es sich um einen im Namen der Union für die Zwecke von Artikel 218 Absatz 9 AEUV anzunehmenden Standpunkt.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN DER INTERESSIERTEN KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

Die zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten haben im Juli 2014 ein Papier¹⁴ über das gemeinsame Verständnis des Übereinkommens, des Protokolls und der REACH-Verordnung genehmigt.

Der Beschluss, die Aufnahme von PFOA und ihren Verbindungen in Anlage A des Übereinkommens vorzuschlagen, stützt sich auf die Schlussfolgerungen dieses Papiers über das gemeinsame Verständnis, demzufolge das Verfahren zur Aufnahme eines Stoffes in Anhang XVII (Beschränkung) der REACH-Verordnung parallel zu dem Verfahren zur

¹³ OECD (2006). SIDS Initial Assessment Report after SIAM 22 - Ammonium Perfluorooctanoate & Perfluorooctanic Acid, S. 1-210.

¹⁴ CA/29/2014 – genehmigt auf der 15. Sitzung der zuständigen Behörden für die Verordnungen REACH und CLP (Competent Authorities for REACH and CLP, CARACAL) im Juli 2014.

Aufnahme eines Stoffes in eine der Anlagen des Übereinkommens laufen kann und dass außerdem der Abschluss des REACH-Beschränkungsverfahrens für einen Stoff die Erarbeitung eines EU-Standpunkts für die Konferenz der Vertragsparteien, auf der über die Aufnahme dieses Stoffes entschieden werden muss, erleichtern könnte.

Sollten PFOA und ihre Verbindungen für die Aufnahme in Anlage A des Übereinkommens vorgesehen werden, beginnt ein weiterer Zeitraum für die Konsultation von Interessenträgern und anderen interessierten Vertragsparteien des Übereinkommens sowie für die Bewertung von deren Beiträgen.

3. RECHTLICHE ASPEKTE

Der Vorschlag bewirkt die Zusammenstellung eines Informationsdossiers gemäß Artikel 8 Absatz 1 und gemäß den Kriterien von Anlage D des Übereinkommens, wonach dem Sekretariat des Übereinkommens vorgeschlagen wird, PFOA und ihre Verbindungen in Anlage A des Übereinkommens aufzunehmen.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Vorlage – im Namen der Europäischen Union – eines Vorschlags zur Aufnahme weiterer Chemikalien in Anlage A des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 191 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Europäische Union hat das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (im Folgenden „das Übereinkommen“ genannt) am 16. November 2004 mit dem Beschluss 2006/507/EG des Rates vom 14. Oktober 2004 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe¹⁵ ratifiziert.
- (2) Als Vertragspartei des Übereinkommens kann die Union Änderungen der Anlagen des Übereinkommens vorschlagen. In Anlage A des Übereinkommens sind die zu eliminierenden persistenten organischen Schadstoffe (im Folgenden „POP“ genannt) aufgeführt.
- (3) Den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen und den Bewertungsberichten zufolge und gemäß den in Anlage D des Übereinkommens festgelegten Prüfkriterien weisen Perfluoroctansäure (PFOA), ihre Salze (PFOA-Salze) und potenzielle PFOA-Vorläuferverbindungen, also Stoffe, die unter Umweltbedingungen zu PFOA abgebaut werden können (im Folgenden „PFOA und ihre Verbindungen“ genannt), Eigenschaften persistenter organischer Schadstoffe auf.
- (4) Im Einklang mit Artikel 59 Absatz 1 und einem Dossier gemäß Anhang XV¹⁶ der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)¹⁷ wurden PFOA und ihr Ammoniumsalz (APFO) in die Kandidatenliste der besonders besorgniserregenden Stoffe aufgenommen, weil sie die Kriterien nach Artikel 57 Buchstabe c der Verordnung (fortpflanzungsschädigend der Kategorie 1B) und besonders die Kriterien nach Artikel 57 Buchstabe d (persistent, bioakkumulierbar und toxisch) erfüllen.
- (5) Zusätzlich zu den Bestimmungen des Artikels 69 Absatz 4 der REACH-Verordnung sind PFOA und ihre Verbindungen derzeit Gegenstand eines der Europäischen

¹⁵ ABl. L 209 vom 31.7.2006, S. 1.

¹⁶ Abrufbar unter: <http://echa.europa.eu/documents/10162/1b26b219-6783-4981-9acf-154d620937b4>

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) (ABl. L 369 vom 30.12.2006, S. 1).

Chemikalienagentur unterbreiteten Dossiers nach Anhang XV¹⁸, das darauf abzielt, die Herstellung, die Verwendung oder das Inverkehrbringen von PFOA und ihren Verbindungen in der Form von Stoffen als solchen, als Bestandteile anderer Stoffe bzw. in einem Gemisch oder in Artikeln zu beschränken.

- (6) PFOA und ihre Verbindungen sind Stoffe, die weltweit dispersiv verwendet und überall in der Umwelt nachgewiesen werden. Angesichts des Potenzials zum weiträumigen Transport von PFOA in der Umwelt reichen die auf EU-Ebene getroffenen Maßnahmen nicht aus, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu gewährleisten, und sind weiterreichende internationale Maßnahmen erforderlich.
- (7) Die Union sollte dem Sekretariat des Übereinkommens daher einen Vorschlag zur Aufnahme von PFOA und ihren Verbindungen in Anlage A des Übereinkommens übermitteln. Dieser Vorschlag und der Standpunkt der Union in Bezug auf die Bedingungen für die Aufnahme von PFOA und ihren Verbindungen in Anlage A des Übereinkommens sollten sachdienlichen Informationen Rechnung tragen, die möglicherweise während des laufenden Beschränkungsverfahrens gemäß den Artikeln 68 bis 73 der REACH-Verordnung gewonnen werden –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

- (1) Die Union übermittelt einen Vorschlag zur Aufnahme von PFOA und ihren Verbindungen in Anlage A des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe (im Folgenden „das Übereinkommen“ genannt).
- (2) Die Kommission übermittelt dem Sekretariat des Übereinkommens den Vorschlag im Namen der Union mit allen gemäß Anlage D des Übereinkommens erforderlichen Informationen.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*

¹⁸

Von DE und NO erstellter Bericht über die Beschränkung von PFOA, am 17.12.2014 auf der ECHA-Website veröffentlicht. Abrufbar unter: <http://www.echa.europa.eu/web/guest/restrictions-under-consideration>