Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Schaffung eines Europäischen Registers zur Erfassung der Freisetzung und Übertragung von Schadstoffen und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates“

(KOM(2004) 634 endg. — 2004/0231 (COD))

(2005/C 255/10)

Der Rat beschloss am 4. Februar 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen:

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 17. März 2005 an. Berichterstatterin war Frau SÁNCHEZ MIGUEL.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 131 Ja-Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Einleitung**

1.1 Das Århus-Übereinkommen ([1]), in dem das Recht auf Information, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten anerkannt wurde, eröffnet eine neue Etappe der Schaffung von Instrumenten innerhalb der Europäischen Union, die den Bürgern und den Beteiligten im Umweltbereich die notwendigen Mittel für eine zuverlässige Information an die Hand geben, aus der sich Präventivwirkungen ableiten und die vor allem positive Ergebnisse zeitigen, mit denen die Umweltverschmutzung allmählich verringert werden kann.

1.2 Aus Artikel 5 Absatz 9 und Artikel 10 Absatz 2 des Århus-Übereinkommens geht die Möglichkeit der Schaffung von Instrumenten hervor, die eine Aufklärung und Beteiligung der Bürger ermöglichen können; die Register sind dabei eines der wertvollsten Mittel, insofern sie zuverlässige und mit den von den Betreibern und den zuständigen Behörden gelieferten Angaben vergleichbare Daten enthalten. Hierbei ist anzumerken, dass der Einsatz von Datenregistern in anderen Politikbereichen der Gemeinschaft die Information und Rechtssicherheit bezüglich der in ihnen enthaltenen Daten ermöglicht hat.

1.3 Speziell im Bereich der Freisetzung und Übertragung von Schadstoffen wurden weitere internationale Instrumente vereinbart, darunter das zwischenstaatliche Forum von Bahía (2000) über die Chemikaliensicherheit, auf dem vorrangige Maßnahmen vereinbart wurden, die es ab 2000 umzusetzen galt, um die festgelegten Ziele zu erreichen; das Übereinkommen von Stockholm aus dem Jahr 2001 über persistente organische Schadstoffe und die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle und ihre Entsorgung sowie die Arbeiten der OECD (2002) über die Kosten-Nutzen-Analyse der Schadstofffreisetzungs- und –verbringungsregister.

1.4 Das wichtigste internationale Instrument im Bereich der Schadstofffreisetzungs- und -übertragungsregister ist jedoch das 2003 von der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN-ECE) unterzeichnete Protokoll von Kiew ([2]), dessen Hauptziel es ist, die Information über diese Materien mithilfe nationaler Register zu fördern, die die von den Beteiligten gelieferten Daten enthalten und darüber hinaus zur Vermeidung und Verringerung der Umweltverschmutzung beitragen sollen, und in dem empfohlen wird, seine Umsetzung auch auf internationaler Ebene zu gewährleisten, um die Vergleichbarkeit der Daten auf einer der nationalen Ebene übergeordneten Ebene verbessern zu können.

1.5 Das Protokoll von Kiew kann als Modell für den vorliegenden Vorschlag für eine Verordnung über ein Europäisches Register zur Erfassung der Freisetzung und Übertragung von Schadstoffen (European Pollutant Release and Transfer Register, E-PRTR) erachtet werden, insbesondere der Inhalt der Anhänge, mit denen das Erreichen des angestrebten Ziels ermöglicht werden soll, d.h. eine Harmonisierung der in den nationalen, europäischen oder internationalen Registern enthaltenen Daten. Der Verordnungsvorschlag unterscheidet sich hiervon allerdings in zweierlei Hinsicht: erstens bezüglich der Liste von prioritären Stoffen in der Wasser-Rahmenrichtlinie (WRRL), zu der neue Stoffe hinzukommen ([3]), und zweitens, dass das Inkrafttreten auf 2007 vorgezogen wird, damit die Berichterstattung entsprechend der neuen Vorgehensweise zeitlich mit dem letzten Bericht des Europäischen Schadstoffemissionsregisters (EPER) zusammenfällt.

1.6 Zu diesen internationalen Übereinkünften sind auch die derzeit geltenden europäischen Normen zu zählen, die bereits die Forderung nach einem Europäischen Schadstoffemissionsregister (EPER) ([4]) im Sinne von Artikel 15 Absatz 3 der Richtlinie 96/61/EG (IPPC) ([5]) beinhalten, das seit dem 23. Februar

([1]) Århus-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, das am 25. Juni 1998 von den meisten Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet wurde, sowie Stellungnahmen zu den entsprechenden Legislativvorschlägen (ABl. C 117 vom 30.4.2004).

([2]) Auf der 5. Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ wurde das Protokoll über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister der Konvention über den Zugang zu Information, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten am 21. Mai 2003 in Kiew unterzeichnet.

([3]) In Anhang IX und X der Richtlinie 2000/60/EG (Wasser-Rahmenrichtlinie - WRRL) ist die Liste der prioritären Stoffe enthalten, zu denen entsprechend dem PRTR-Protokoll der UN-ECE drei neue Stoffe hinzukommen und zusätzliche Informationen zu fünf weiteren gefordert werden.

([4]) Entscheidung der Kommission 2000/479/EG vom 17. Juli 2000, ABl. L 192 vom 28.7.2000.

([5]) Vgl. Stellungnahme (ABl. C 80 vom 30.3.2004).

2004 in Kraft ist. Bislang wurden die ersten Berichte für Daten aus dem Jahr 2001 von den Mitgliedstaaten vorgelegt, während das zweite Berichtsjahr 2004 von den Mitgliedstaaten bis Juni 2006 eingereicht werden soll und das dritte Berichtsjahr für 2007 geplant war und 2008 öffentlich gemacht werden soll. Das EPER, dessen Umfang im Hinblick auf die Erfüllung des Protokolls von Kiew erweitert werden soll, ist eine gute Basis für das vorgeschlagene E-PRTR.

2. **Zusammenfassung des Verordnungsvorschlags**

2.1 Ziel der Verordnung ist die Schaffung eines Gemeinschaftsregisters, das in Erfüllung des Protokolls von Kiew sämtliche Daten zu spezifischen Freisetzungen und Übertragungen von Schadstoffen in unbehandelte Abwässer außerhalb des Standortes der jeweiligen Anlage enthält. Zu diesem Zweck umfasst das Register eine ausführliche Liste mit Definitionen von Begriffen, die sich an einigen Stellen von denen in der IPPC-Richtlinie unterscheiden können, und bezieht sich sowohl auf die Schadstoffe (Stoffe) als auch die Tätigkeiten (Anlagen), auf die die Richtlinie anzuwenden ist, sei es im öffentlichen oder im privaten Sektor. Gleichzeitig wird zwischen drei Gruppen von Informationen unterschieden, die das E-PRTR enthalten soll (Artikel 3):

— Freisetzungen der in Artikel 5 a) genannten Schadstoffe aus den in Anhang I genannten Tätigkeiten.

— Verbringung außerhalb des Standortes von in Artikel 5 Absatz 1 b) und c) genannten Abfällen und unbehandelten Abwässern aus den in Anhang I genannten Tätigkeiten.

— Freisetzungen von Schadstoffen aus diffusen Quellen.

2.2 Das E-PRTR (Artikel 4 Absatz 1) wird auf der Grundlage einer Pflichtberichterstattung seitens der Betreiber erstellt, die aufgrund ihrer Tätigkeit einer Kontrolle von Stoffen und Abfällen im Sinne der geltenden europäischen Normen, insbesondere der in Anhang I aufgeführten, unterliegen. Basiert die Berichterstattung auf einer Messung, Berechung oder Schätzung dieser Stoffe, ist die jeweilige Analyse- oder Berechnungsmethode unter Verwendung der in Anhang II aufgeführten Messgrößen anzugeben.

2.3 Die Struktur für den Transfer der Daten ist in den Mitgliedstaaten konzentriert, und ihre Übermittlung an die Kommission erfolgt auf elektronischem Wege gemäß dem Zeitplan nach Artikel 7 (mit der Berechnung wird 2007 begonnen). Der Datentransfer erfolgt in zwei Abschnitten: die Daten über Freisetzungen in den Boden (Artikel 6) einerseits und über Freisetzungen aus diffusen Quellen (Artikel 8) andererseits.

2.4 Die erforderlichen Vorschriften werden genauestens festgelegt, damit der Inhalt des Registers die Bedingungen aller öffentlichen Informationssysteme erfüllt, und zwar in Bezug auf:

— die Qualität der mitgeteilten Daten, die vom Betreiber gewährleistet wird und der Bewertung durch die zuständigen Behörden im Hinblick auf Aktualität, Vollständigkeit, Unsicherheitsgrad, Vergleichbarkeit und Transparenz unterliegen;

— den problemlosen, von der Kommission gewährleisteten Zugang zu den in ihnen enthaltenen Informationen für die Öffentlichkeit, wobei auf die Unterstützung der Europäischen Umweltagentur gezählt wird;

— die Vertraulichkeit der Daten, die von den Betrieben als solche eingestuft wurden, gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2003/4/EG.

2.5 Weitere Normen der Verordnung über das E-PRTR beziehen sich auf die Öffentlichkeitsbeteiligung (Artikel 12) und den Zugang zu Gerichten (Artikel 13), wie diese im Århus-Übereinkommen und der Richtlinie 2003/4/EG anerkannt werden. Zu diesem Zweck wird die Kommission die geeigneten Systeme einrichten, die es zur Auflage machen, regelmäßig Berichte vorzulegen, aus denen das Ergebnis dieser Beteiligung hervorgeht (Artikel 12 Absatz 2).

2.6 Die Mitgliedstaaten erhalten die Auflage, alle drei Jahre (Artikel 16) nach Inkrafttreten der Richtlinie zusätzliche Informationen zu liefern, anhand derer die durchgeführten Maßnahmen bewertet werden und festgestellt wird, ob die Übermittlung der mitzuteilenden Daten seitens der betroffenen Betriebe erfüllt wurde. Darüber hinaus müssen die bei Nichterfüllung der vorgesehenen Verpflichtungen zu verhängenden Sanktionen festgelegt werden, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen (Artikel 20).

2.7 Zuletzt ist hervorzuheben, dass die Kommission gemäß Beschluss 1999/468/EG durch einen Ausschuss unterstützt wird (Artikel 19).

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Das Ziel der Schaffung eines Europäischen Registers zur Erfassung der Freisetzung und Übertragung von Schadstoffen, das mit den internationalen, von der Europäischen Gemeinschaft vereinbarten Normen in Einklang steht und somit das derzeitige EPER ersetzt, wird vom EWSA grundsätzlich begrüßt, da es keine Zunahme der Verpflichtungen der Beteiligten entsprechend den geltenden Gemeinschaftsvorschriften darstellt. Durch die Harmonisierung der Datenerhebung und des Informationstransfers werden die Qualität und die Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet, so dass der Zugang zu den Daten wirksamer und vor allem einfacher wird.

3.2 Die Rechtsgrundlage, auf die sich der Verordnungsvorschlag der Kommission stützt, ist Artikel 174 Absatz 1 EGV in Verbindung mit Artikel 300 EGV, der es ihr gestattet, Normen für die Erfüllung internationaler Abkommen zwischen der EG und internationalen Organisationen vorzuschlagen. In diesem Fall sind dies nicht nur Abkommen über Normen zum Schutz gegen die Umweltverschmutzung, sondern auch zur Erleichterung der Information, der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Zugangs zu Gerichten.

3.2.1 Die Kommission untersuchte verschiedene Modalitäten der Anwendung des UN-ECE-Protokolls; so prüfte sie zunächst die Möglichkeit, das derzeitige EPER zu reformieren, ohne eine neue Verordnung vorzuschlagen; da eine Reform der IPPC-Richtlinie jedoch ohnehin erforderlich ist — und zwar nicht nur dieses eine Mal, sondern bei jeder Änderung des diesem Vorschlag zu Grunde liegenden Protokolls von Kiew — hielt sie es für zweckmäßiger, ein neues Rechtsinstrument vorzuschlagen, um eine große rechtliche Unsicherheit der Beteiligten angesichts ständiger Reformen zu vermeiden. Daher wurde der vorliegende Verordnungsvorschlag auf der Grundlage von Artikel 175 Absatz 1 EGV als das Rechtsinstrument erstellt, das den Forderungen einer harmonisierten Anwendung der internationalen Abkommen am besten entspricht.

3.2.2 Im Ergebnis gewährleistet der Verordnungsvorschlag die Anwendung des Protokolls von Kiew durch alle Mitgliedstaaten mithilfe einer Gemeinschaftsnorm, die zudem die inhaltliche Kohärenz mit den geltenden einschlägigen Gemeinschaftsnormen und seine Geltung für alle Mitgliedstaaten garantiert, ohne auf seine spätere Ratifizierung zu warten, wodurch die gemeinsame Position gewahrt bleibt, die die nationalen Vertreter bei der Aushandlung und Unterzeichnung innehatten.

3.3 Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Erfüllung der vom EPER auferlegten Verpflichtungen in den Mitgliedstaaten — einschließlich der neuen — unterschiedlich gehandhabt wird. Die Bandbreite reicht heute von Mitgliedstaaten, die ein umfangreicheres Register führen (Vereinigtes Königreich), bis hin zu Mitgliedstaaten, die bereits vor ihrem Beitritt freiwillig eingebunden werden wollten (Ungarn). Auch bei der Erfüllung der Verpflichtungen durch die Beteiligten gibt es Unterschiede; während die großen Körperschaften und Konzerne sowie Anlagen, auf die die IPPC-Richtlinie Anwendung findet, ihren Verpflichtungen nachkommen (und jährlich den Umweltbericht ausarbeiten), fehlt es den KMU und kleineren Betreibern, auf die die IPPC-Richtlinie keine Anwendung findet, sowie bestimmten lokalen Gebietskörperschaften, die kommunale Kläranlagen betreiben, an den Mitteln, um den damit einhergehenden Verwaltungsaufwand bewältigen zu können.

3.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass sowohl der Zugang zur Information als auch die Öffentlichkeitsbeteiligung richtig behandelt werden und den Zielen der Richtlinie 2003/4/EG entsprechen. Er begrüßt ferner die Verpflichtung, die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Einbindung zu unterrichten, so dass die Bürgerbeteiligung bewertet werden kann. Es müssen jedoch Anstrengungen unternommen werden, um die Zahl der Abfragesprachen bis hin zu sämtlichen Amtssprachen zu erhöhen, wenn möglichst vielen Menschen der Internetzugang ermöglicht werden soll.

3.5 Eine so wichtige Frage wie die der wirtschaftlichen Auswirkungen scheint von den Dienststellen der Kommission [6] sorgfältig geprüft worden zu sein. Diese kamen zu dem Schluss, dass — da die betroffenen Staaten und Beteiligten bereits zur Erfüllung des EPER und zur Übermittlung aller darin geforderten Daten verpflichtet waren — Kosten nur für die neuen Beziehungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen der Übertragung der gespeicherten Daten anfallen würden, wobei die Kommission einen Großteil dieser Kosten, insbesondere für die Konzeption und Pflege des Internetauftritts, tragen und nur ein Bruchteil auf die einzelnen Mitgliedstaaten entfallen soll. Es sollte jedoch auch erwähnt werden, dass für Betreiber, auf die die IPPC-Richtlinie keine Anwendung findet, die Überwachung und Berichterstattung ihrer Freisetzungen und Übertragungen zusätzliche Kosten und einen größeren Verwaltungsaufwand verursachen.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag für eine Verordnung über ein Europäisches PRTR einen deutlichen Schritt vorwärts auf dem Weg darstellt, der bereits mit dem EPER beschritten wurde, und zwar zum einen, weil neben Informationen über Freisetzungen in Luft und Wasser nun auch Freisetzungen in den Boden und Freisetzungen aus diffusen Quellen mitteilungspflichtig werden, und zum anderen wegen der Anpassung der europäischen Rechtsvorschriften an internationale Regelungen wie das Århus-Übereinkommen und insbesondere das UN-ECE-Protokoll von Kiew.

4.2 Der EWSA möchte jedoch darauf aufmerksam machen, dass das derzeitige EPER erst noch weiter konsolidiert werden muss, um den Beteiligten die Erfüllung der Berichterstattungspflicht entsprechend den neuen Bestimmungen so einfach wie möglich zu machen. Sicher wird es in der Zeit bis zum Inkrafttreten des E-PRTR (2007, obwohl es erst 2009 voll einsatzfähig sein wird) möglich sein, das derzeitige Register zu vervollständigen und zu korrigieren und die neuen Berichte und Berichterstattungspflichtigen schrittweise aufzunehmen. Mit dem inhaltlichen Abschluss des EPER und seiner Veröffentlichung im Internet wird sich der Kostenaufwand verringern, und vor allem entsteht kein Wirrwarr zwischen aktuellen und neuen Informationen.

4.3 Was die Zunahme der Berichterstattung über weitere Schadstoffe betrifft (36 zusätzliche Stoffe im Rahmen des UN-ECE), ist zweierlei zu bemerken: erstens sind viele dieser Stoffe Schädlingsbekämpfungsmittel, die in der EU nicht mehr verwendet und verkauft werden, und zweitens ist die Berichterstattungspflicht an die Erfüllung der Schwellenwerte geknüpft, die in Anhang I für Tätigkeiten und Anhang II für Schadstoffe aufgeführt sind.

4.4 Nach dem Dafürhalten des EWSA wäre es zweckmäßig, die von den Beteiligten abzugebenden Meldungen so weit wie möglich zu standardisieren (Anhang III) und für berichtspflichtige KMU und Landwirte zu vereinfachen, damit sich der Verwaltungsaufwand und die Kosten für die Beteiligten nicht erhöhen. Dementsprechend wäre es zu Zwecken der Vergleichbarkeit der Registerdaten erforderlich, für die Bestimmung der jährlichen Mengen die neueste Technik zu verwenden. Ein weiteres Erfordernis wäre auch die Kohärenz zwischen den verschiedenen nationalen Registern und dem europäischen Register, um die Standardisierung und Vergleichbarkeit zwischen den Daten zu gewährleisten.

[6] Vgl. das 2002 von der Abteilung für Wirtschaftsanalyse des Wirtschafts- und Sozialrats der VN erstellte Dokument „Analysis of the Cost and Benefits of PRTRs“, CEP/WG.5/AC.2/2002/4.

4.5 Der EWSA misst der Vertraulichkeit der Daten, die in den Meldungen der Beteiligten enthalten sein müssen, besonderen Stellenwert bei. Laut Artikel 11 obliegt es den Mitgliedstaaten mitzuteilen, dass bestimmte Daten auf Anfrage der Beteiligten, die dies wünschen, vertraulich behandelt werden, sofern dies mit den Ausnahmen in Artikel 4 der Richtlinie 2003/4/EG übereinstimmt, wobei laut dem letzten Satz angegeben werden muss, „aus welchem Grund" die Informationen zurückgehalten werden; in Erwägungsgrund 14 der Verordnung heißt es jedoch, dass der Zugang zu Informationen des E-PRTR uneingeschränkt möglich sein soll und Ausnahmen von dieser Regel nur möglich sein sollten, wenn dies in bestehenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ausdrücklich vorgesehen ist. Diese Diskrepanz zwischen beiden Bestimmungen muss geklärt werden, denn so, wie der letzte Satz von Artikel 11 gegenwärtig formuliert ist, ist eine Begründung der Beteiligten zur Inanspruchnahme der Vertraulichkeit für bestimmte Daten erforderlich; dadurch könnte fälschlicherweise der Eindruck entstehen, es handele sich um andere als in Artikel 4 der Richtlinie 2003/4/EG vorgesehene Ausnahmetatbestände, denn die dort genannten Ausnahmen sind gesetzlich vorgesehen und bedürfen keiner Begründung.

4.6 Der EWSA befürwortet die in dem Vorschlag über das E-PRTR unternommenen Anstrengungen, die mitgeteilten Daten in ihrem eigentlichen Kontext zu sehen und die Gefahr einer Fehlinterpretation dieser Daten allmählich zu verringern. Weitere Verbesserungen in dieser Hinsicht wären sehr zu begrüßen.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

5. **Fazit**

Als FAZIT lässt sich sagen, dass die Transparenz in der Berichterstattung über die Freisetzung und Übertragung von Schadstoffen entsprechend der Konfiguration des E-PRTR, für die die Beteiligten — Betreiber, Landwirte und öffentliche Stellen — sorgen müssen, eine zweifache Funktion erfüllt:

— im Binnenmarkt die Umweltgewohnheiten und –praktiken sowie die Erfüllung der einschlägigen europäischen Rechtsvorschriften aller Beteiligten bekannt zu machen, damit Mitbewerber, Verbraucher und Bürger diese Praktiken problemlos bewerten und dementsprechend handeln können;

— sowohl auf dem europäischen als auch auf dem Weltmarkt die Wettbewerbsposition europäischer Unternehmen unabhängig von ihrer Aktivität durch dieses zusätzliche Leistungsmerkmal zu verbessern, sofern die Bedingungen der Standardisierung und Vergleichbarkeit der Daten, wie in den besonderen Bemerkungen dargelegt, beibehalten werden. Nach Auffassung des Ausschusses wird die Transparenz bei der Information, die durch das E-PRTR erreicht werden kann, helfen, mithilfe der Offenlegung der Register das Wissen der Öffentlichkeit über konkurrierende Anlagen zu verbessern, das Konzept der sozialen Verantwortung von Unternehmen unter den Betreibern zu verstärken und die Vertrauensbildung unter den Akteuren der Zivilgesellschaft zu erleichtern.