

MILJØstyrelsen
Pesticider/kemikalier
Miljøministeriet
EU-koordination

18. april 2007
J. nr. DEP-240-0009
SAMUN/LFO/SCA

REVIDERET GRUNNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om eksport og import af farlige kemikalier, KOM(2006) 745

Resumé

Kommissionen foreslår at revidere forordning (EF) Nr. 304/2003 om import og eksport af farlige kemikalier. Hovedelementerne i forslaget er ændring og præcisering af definitionerne – primært af definitionerne på "eksportør" og "produkt". Desuden ændres kravet om udtrykkeligt samtykke, som eksportøren af visse nærmere oplyste kemikalier skal indhente, før eksport kan finde sted. Endelig sker der ændringer for at styrke toldvæsenets kontrol med eksporterede kemikalier.

Forslaget vurderes ikke at få indflydelse på beskyttelsesniveauet i Danmark.

1. Status

Kommissionen sendte den 5. december 2006 ovennævnte forslag til Rådet og Europa-Parlamentet. Forslaget har hjemmel i TEF artikel 133 og artikel 175(1), og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i TEF artikel 251. Forslaget er endnu ikke behandlet i Rådet (miljø) eller i arbejdsgrupper herunder.

Der er oversendt et nærhedsnotat og grundnotat om forslaget til Folketinget henholdsvis den 14. og 22. december 2006.

2. Formål og indhold

Forslaget skal erstatte den nuværende forordning (EF) 304/2003 om eksport og import af farlige kemikalier. Revisionen af 304/2003 sker på baggrund af EU-domstolens dom i sagen C-178/03, som fastslog at forordning (EF) 304/2003, som udover miljøhensyn også regulerer handel, ikke havde et dækkende hjemmelsgrundlag. Forslaget implementerer - ligesom forordning (EF) 304/2003 - Rotterdamkonventionen, og pålægger desuden medlemslandene i EU yderligere forpligtelser i forbindelse med eksport og import af farlige kemikalier. Endvidere foreslås en række tekniske ændringer på baggrund af de erfaringer, der er opnået med forordningen siden vedtagelsen i 2003.

Hovedelementerne i det nye forslag er:

- Udvidelse af hjemmelsgrundlaget
- Ændring af definitionerne
- Ændringer i forpligtelser vedrørende eksport (udtrykkeligt samtykke)
- Ændring i kontrolsystemet

I forhold til den gældende forordning (EF) Nr. 304/2003 er de væsentligste ændringer således:

Ændring i hjemmelsgrundlaget

Hjemmelsgrundlaget udvides fra artikel 175, stk. 1, (miljø) til også at omfatte artikel 133 (den fælles handelspolitik).

Definitioner

Der sker primært ændringer i definitionerne af ”produkt” og ”eksportør”. Førstnævnte medfører ingen substansændring, mens den ændrede definition af eksportører betyder, at de forpligtelser, der allerede er pålagt eksportører, som er etableret i Fællesskabet, også kommer til omfatte eksportører, der ikke er etableret i Fællesskabet.

Forpligtelser vedrørende eksport (udtrykkeligt samtykke)

Stoffer (og produkter) på forordningens bilag 1, del 2 og 3, må kun eksporteres, hvis det importerende land har afgivet udtrykkeligt samtykke hertil. Del 3 omfatter de stoffer, som er optaget som PIC-stoffer under Rotterdamkonventionen, mens del 2 omfatter stoffer, som EU betragter som PIC-kandidatstoffer. Stoffer der kun optræder på bilag 1, del 1, er strengt regulerede stoffer i EU, som dog ikke opfylder alle kravene til at blive optaget som PIC-stof på Rotterdamkonventionen. For sådanne stoffer kræves ikke forudgående samtykke fra importlandet, men kun at landet orienteres inden eksport (eksportanmeldelse). Der ændres med forslaget ikke på reglerne om eksportanmeldelse.

Som noget nyt foreslås det, at eksportørens nationale myndighed i samråd med Kommissionen kan beslutte, at samtykke ikke er nødvendigt i tilfælde, hvor importlandet trods gentagne henvendelser ikke har reageret på opfordringen til at tage stilling til samtykke om import efter de følgende tidsfrister:

- 60 dage, hvis der foreligger officiel dokumentation i form af importlicens, registrering eller tilladelse eller for at kemikaliet nyligt har været benyttet eller importeret, og der er ikke taget skridt til et forbud.
- 90 dage i alle andre tilfælde.

Specielt ved eksport til OECD-lande af stoffer på bilag 1, del 2, foreslås det, at eksportlandet og Kommissionen i samråd kan give tilladelse til eksport, hvis der foreligger officiel

dokumentation i form af importlicens, registrering eller tilladelse eller for at kemikaliet for nyligt har været benyttet eller importeret, og der ikke er taget skridt til et forbud.

Forslaget er begrundet i, at en række lande også mellemlandskonsekvent ikke svarer på forespørgsler om samtykke, således at der kun er modtaget svar på omkring 50 % af forespørgslerne. Det foreliggende udkast vil medføre, at der efter 60-dages fristen åbnes op for at benytte undtagelsesmuligheder i Rotterdam-konventionen, som EU ikke tidligere har anvendt.

Et udtrykkeligt samtykke er i dag ikke tidsbegrænset, med mindre importlandet har angivet en gyldighedsperiode. Dette ændres således, at udtrykkeligt samtykke gælder for en periode på tre år. Tilladelse til eksport af stoffer (og produkter) efter 60-dagsreglen skal fornyes efter to år, mens tilladelse til at eksportere efter 90-dagsreglen foreslås kun at kunne gælde i et år uden mulighed for fornyelse. Herefter kan eksport kun ske, hvis der er indhentet udtrykkeligt samtykke eller efter 60-dagsreglen.

Administrativt inddrages Kommissionen fremover i processen med at anmode om samtykke. I dag er det myndighederne i de enkelte lande, som anmoder om og modtager samtykke fra importlandets udpegede myndighed. Kommunikationen med virksomheder sker dog stadig gennem de nationale myndigheder (i Danmark Miljøstyrelsen).

Toldvæsenets kontrol

Eksportører skal fremover anføre referencenumre som bekræftelse på, at de pågældende forpligtelser er opfyldt.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget er i fuld overensstemmelse med nærhedsprincippet, da forslagets mål kun kan nås gennem en harmoniseret indsats for at sikre, at fællesskabet som part i konventionen lever op til sine internationale forpligtelser. Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering og finder således, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

Forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da der er tale om en forordning, som er umiddelbart gældende i alle medlemslande og ikke kræver yderligere gennemførelsestiltag.

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Forslaget forventes at få enkelte positive administrative lettelser for de nationale myndigheder, da Kommission overtager en del af arbejdet med at følge op på anmodninger om samtykke, og også toldvæsenets kontrol forenkles som følge af nye værktøjer.

Forslaget forventes ikke at få økonomiske konsekvenser for industri eller handelsvirksomheder. Danmark har kun få producenter, som eksporterer stoffer og produkter, som kræver udtrykkeligt samtykke, og indtil nu har eksport ikke været forhindret på grund af manglende samtykke.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget forventes ikke at påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark.

6. Høring

Forslaget har været udsendt høring den 13. december 2006 til 42 interessenter. Der er ved høringsfristens udløb den 5. januar modtaget høringssvar fra i alt 4 høringsparter: Advokatrådet, Foreningen af vandværker i Danmark og Dansk Juletræsdyrkerforening. Ingen har bemærkninger til forslaget.

Forslaget er den 29. marts 2007 sendt i høring til EU-Specialudvalget vedrørende miljøspørgsmål. Der er ved høringsfristens udløb modtaget høringssvar fra de følgende høringsparter:

Dansk Industri (DI) opfordrer til at man fra dansk side sikrer, at der er konsistens mellem forslaget og REACH. DI anbefaler at Danmark støtter Kommissionens forslag, idet det opfylder målet om at mindske de administrative byrder og øge klarhed, gennemsækelighed og retssikkerhed samtidig med at det høje beskyttelsesniveau fastholdes. DI mener ikke at der er argumenteret overbevisende for behovet for stramning af Kommissionens forslag.

Fælles Fagligt Forbund, som kan støtte den foreslåede danske indstilling.

7. Forhandlingssituation

Forslaget har endnu ikke været forhandlet.

8. Dansk holdning

Danmark accepterer, at hjemmelsgrundlaget udvides, således at artikel 133 (den fælles handelspolitik) medtages, jævnfør EF-domstolens afgørelse.

Danmark støtter, at definitionerne ændres, således at forpligtelser, der allerede er pålagt eksportører, som er etableret i Fællesskabet, også kommer til omfatte eksportører, der ikke er etableret i Fællesskabet.

Danmark er positiv over for, at Kommissionen fremover inddrages i formidlingen af udtrykkeligt samtykke, da det må forventes, at en bedre koordinering af kontakten til importlandenes myndigheder vil betyde en øget svarprocent.

Det er Danmarks holdning, at det er afgørende at fastholde et højt beskyttelsesniveau for miljø og sundhed også i forbindelse med eksport af farlige stoffer. Danmark anerkender problemerne som følge af, at mange lande ikke svarer på konkrete anmodninger. Miljøstyrelsen vurderer at problemerne med at opnå svar på forespørgsler om samtykke kan skyldes en række forskellige forhold, herunder:

- Rotterdam-konventionen vedrører pt. kun 39 stoffer, hvorimod EU's regler om udtrykkeligt samtykke tillige vedrører en lang række andre stoffer, som EU ønsker optaget under Rotterdamkonventionen. På dette område går EU derfor videre end Rotterdamkonventionen, og en række parter til Rotterdam-konventionen uden for EU ikke kan se formålet med, at de skal svare på anmodninger vedrørende en lang række stoffer, som ikke er omfattet af konventionen. Det samme gælder for lande som slet ikke har tiltrådt konventionen.
- Der foreligger ofte dokumentation for at importlandet konkret har taget stilling til et PIC-stof for eksempel i form af en nationalt registreret godkendelse af stoffet.
- EU-lovgivningen omfatter eksport til alle lande, og ikke kun til de lande der har tiltrådt konventionen. I øjeblikket har 110 lande ratificeret konventionen.

På den baggrund er man fra dansk side indstillet på at se på alternative muligheder for dokumentation for at et land har taget konkret stilling til import. Hvis det i EU besluttes at anvende undtagelsesmulighederne i Rotterdam-konventionen må dette dog ikke ske i strid med formålene med Rotterdam-konventionen. Formålet med konventionen er, at lande, der skal importere et farligt kemikalie, har taget kvalificeret stilling til stoffet, således at landet kan fravælge import, hvis det af miljø eller sundhedshensyn ønsker at forbyde anvendelsen af stoffet. Konventionen har primært til formål at beskytte udviklingslande og lande i overgangsøkonomi. I mange tilfælde har disse lande ikke den nødvendige faglig og administrativ kapacitet til på egen hånd at regulere og håndhæve importen af disse mange stoffer.

Danmark kan tilslutte sig, at medlemslandene kan godkende eksport af stoffer på forordningens bilag 1, del 2 (PIC-kandidatstoffer) og del 3 (PIC-stoffer), hvis importlandet ikke svarer på gentagne anmodninger om samtykke, men der foreligger dokumentation for, at det pågældende land konkret har taget stilling til stoffet, fx i form af en godkendelse. Det svarer til den praksis, som Kommissionen har anbefalet i de senere år, og som også er fulgt i den danske administration. I disse tilfælde bør der dog atter søges indhentet samtykke senest efter 1 år og ikke som i forslaget, hvor det først skal ske efter to år.

Danmark kan ikke tilslutte sig, at der kan gives tilladelse til eksport af PIC-stoffer og PIC-kandidatstoffer, hvis der ikke foreligger en dokumentation for at det pågældende land konkret har taget positivt stilling til stoffet. Som følge af de administrative problemer med at indhente samtykke kan Danmark støtte at eksport dog undtagelsesvist tillades for en meget kort periode uden direkte konkret stilling, hvis der foreligger dokumentation fra importlandets nationale myndigheder for, at et stof for nyligt har været anvendt i eller importeret til det pågældende land, uden at der er foretaget reguleringsindgreb. Ved en sådan kort periode gives mulighed for at skabe den fornødne kontakt i importlandet, så der kan fås konkrete oplysninger om importlandets holdning til stoffet, uden at igangværende eksport fra EU erstattes af eksport fra lande uden for EU.

Danmark kan endvidere ikke tilslutte sig forslaget om at give myndighederne mulighed for efter 90 dage uden svar fra importlandet at meddele tilladelse til eksport. Dette vurderes umiddelbart at være i strid med Rotterdamkonventionen for så vidt angår PIC stoffer (bilag 1, del 3). Men det vil heller ikke være acceptabelt at give denne mulighed ved eksport til lande, som ikke har tiltrådt Rotterdam-konventionen.

Danmark kan støtte, at der gives mulighed for at eksportere PIC-kandidatstoffer til OECD-lande uden forudgående anmodning om samtykke. Disse lande har en infrastruktur, som giver mulighed for at sikre kontrollen med anvendelse af farlige stoffer. Det enkelte OECD-land vil fortsat hvert år inden første eksport få orientering om, at et stof påtænkes eksporteret til landet, og samtidig er det et krav, at der foreligger dokumentation for at det pågældende land har taget konkret stilling til stoffet. Hvis et OECD-land for eksempel har godkendt et stof, har det dermed foretaget en kvalificeret stillingtagen til anvendelsen af stoffet, hvorfor der ikke er grund til at landet tillige skal afgive et udtrykkeligt samtykke. De gældende regler indebærer, at eksport ikke kan finde sted, hvilket reelt kun vil betyde en belastning af EU-landenes erhvervsliv, som ikke kan begrundes miljø og sundhedsmæssigt.

Danmark er positiv over for, at der senest efter tre år skal indhentes et fornyet udtrykkeligt samtykke tidsbegrænset, da dette er en styrkelse af beskyttelsen. Dog bør der fastsættes en grænse for, hvor lang tid eksport kan fortsætte, mens der afventes svar fra importlandet.

Danmark kan tilslutte sig de ændringer, som vil forbedre muligheden for at føre kontrol med eksport af PIC stoffer.

Forslaget viderefører bestemmelserne i den gældende forordning om efterfølgende indberetning af import og eksport af alle stoffer, som er omfattet af forordningen, dvs. også bilag 1, del 1, stoffer, som ikke opfylder PIC-betingelserne i Rotterdamkonventionen. Det er den danske holdning, at det er hensigtsmæssigt fortsat at få oplysninger om den effektuerede eksport af alle stofferne på bilag 1, del 1, men at der ikke er særskilt behov for oplysningerne om import til EU af stoffer, som ikke er PIC-stoffer eller PIC-kandidater. Kontrollen med de regulerede stoffer foretages allerede i anvendelsesleddet og distributionsleddene som stikprøvekontrol. Hertil kommer at indsamlingen af importoplysninger indebærer, at en lang række virksomheder er omfattet af forordningens regler, og de administrative konsekvenser og håndhævelsen heraf vurderes ikke at være proportional med nytten af oplysningerne.