

MILJØMINISTERIET
EU-koordinationen

21. februar 2008

Samlenotat TIL FMPU & FEU

Vedr. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om begrænsning af markedsføring og anvendelse af 2-(2-methoxyethoxy) ethanol, 2-(2-butoxyethoxy) ethanol, methylenediphenyl diisocyanate, cyclohexan og ammoniumnitrat, ændring af Rådets direktiv 76/769/EØF, 2007/0200 (COD)

KOM(2007) 559 endelig

Revideret notat

Resumé

Kommissionen har den 5. oktober 2007 sendt forslag om regulering af 2-(2-methoxyethoxy)ethanol (DEGME), 2-(2-butoxyethoxy)ethanol (DEGBE), methylenediphenyl diisocyanate (MDI), cyclohexan og ammoniumnitrat (AN) til Rådet.

For at begrænse sundhedsrisikoen for forbrugere og for at sikre en passende beskyttelse i forbindelse med, at forbrugerne selv anvender produkter indeholdende disse stoffer foreslås indført visse begrænsninger for DEGME-, DEGBE-, MDI- eller cyclohexanholdige produkter på forbrugermarkedet. Derfor foreslås maksimumkoncentration for indholdet af DEGME og DEGBE i visse produkter, reduceret pakningsstørrelse ved brug af cyclohexan i neoprenbaserede klæbemidler samt obligatorisk udlevering af handsker sammen med produkter, som indeholder mere end 0,1 procent af MDI. Desuden foreslås supplerende instrukser på produkterne, der indeholder DEGBE, MDI og cyclohexan.

AN anvendes i gødning og kan eksplodere, når det blandes med visse andre stoffer. Derfor foreslås skærpede sikkerhedskrav for AN-holdige gødningsprodukter, som anvendes professionelt. Desuden kan AN-holdige gødningsprodukter misbruges til fremstilling af eksplosiver og dermed til terrorformål. For at mindske denne risiko foreslås indholdsgrense for nitrogen (stammende fra ammoniumnitrat) i AN-holdige gødningsprodukter, der sælges til private.

Forslaget vurderes at have en positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet i Danmark og EU. Det skønnes, at forslaget kun vil få begrænsede økonomiske eller administrative konsekvenser for danske virksomheder eller myndigheder.

1. Status

Kommissionen sendte den 5. oktober 2007 ovennævnte direktivforslag til Rådet.

Europa-Parlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

Formandskabet har tilkendegivet, at de ønsker at opnå en 1. læsningsløsning med Europa-Parlamentet.

Forslaget har hjemmel i artikel 95 i TEF og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i artikel 251 i TEF.

Grundnotat er oversendt til Folketingets Europaudvalg og Miljø- og Planlægningsudvalg den 31. januar 2008.

2. Formål og indhold

Ved forslaget foreslås at regulere stofferne 2-(2-methoxyethoxy)ethanol (DEGME), 2-(2-butoxyethoxy)ethanol (DEGBE), methylenediphenyl diisocyanate (MDI), cyclohexan og ammoniumnitrat (AN).

For så vidt angår stofferne DEGME, DEGBE, MDI og cyclohexan er der i en EU-risikovurdering påvist en risiko for forbrugernes sundhed ved anvendelse af produkter, der indeholder et af stofferne.

Formålet med at indføre begrænsninger for DEGME-, DEGBE-, MDI eller cyclohexanholdige produkter på forbrugermarkedet er derfor at begrænse sundhedsrisikoen for forbrugere og især at sikre en passende beskyttelse i forbindelse med, at forbrugerne selv anvender produkterne.

Med forslaget stilles krav om, at al gødning, der sælges i EU, med over 28 % nitrogen stammende fra ammoniumnitrat, skal leve op til de tekniske krav, som EU-gødningsforordningen stiller til kunstgødning. Disse regler skal sikre, at brugerne risikofrit kan håndtere gødningen uden risiko for, at gødningen ved et uheld eksploderer.

Endvidere vil forslaget lægge restriktioner på privates adgang til at erhverve AN-holdige produkter, specielt fokuseret på gødninger. Dette for at mindske risikoen for misbrug af AN-holdige produkter til fremstilling af eksplosiver og dermed mindske risikoen for misbrug til terrorformål.

DEGME

En risikovurdering har vist, at det er nødvendigt at begrænse sundhedsrisikoen på grund af muligheden for fosterskader. Det vurderes, at der er en sundhedsrisiko for forbrugere ved brug af DEGME i maling og malingfjerner, hvorfor produkterne ikke bør findes på forbrugermarkedet. Kommissionen vurderer, at DEGME ikke længere anvendes i maling og malingfjerner på forbrugermarkedet.

For erhvervsmæssig anvendelse vurderes det, at den eksisterende lovgivning er tilstrækkelig til at beskytte mod risici fra DEGME.

På denne baggrund foreslås et forbud mod DEGME i koncentrationer over 0,1 masseprocent i maling og malingfjerner, der sælges til forbrugere.

DEGBE

DEGBE anvendes som bestanddel i maling. En risikovurdering af stoffet har vist, at det er nødvendigt at begrænse sundhedsrisikoen for forbrugere, hvis DEGBE anvendes i sprøjtemaling på grund af risiko for lokale lungeeffekter ved indånding. Der er ikke påvist risici for forbrugeren ved anvendelse af DEGBE-holdig maling, når der anvendes pensel eller rulle.

For erhvervsmæssig anvendelse vurderes det, at den eksisterende lovgivning er tilstrækkelig til at beskytte mod risici fra DEGBE.

På denne baggrund foreslås det at forbyde DEGBE i koncentrationer højere end 3 masseprocent i sprøjtemaling, der sælges til forbrugere.

For andre DEGBE-holdige malinger end sprøjtemalinger foreslås følgende mærkning, som skal være klar og tydelig:

- Må ikke anvendes til sprøjtemaling.

For at sikre et passende overgangsperiode for industrien foreslås desuden forskellige datoer for, hvornår produktet ikke længere må importeres til EU, og hvornår produktet ikke længere må sælges til forbrugeren.

MDI

Risikovurderingen for MDI viste, at det er nødvendigt at begrænse risikoen i forbindelse med forbrugeranvendelsen af MDI-holdige produkter ved indånding og hudkontakt på grund af risiko for allergi samt irritation af øjne, luftveje og hud.

For at begrænse risikoen ved anvendelsen af produkter med MDI foreslås, at MDI-holdige forbrugerprodukter med en koncentration over 0,1 procent MDI kun må sælges til forbrugere, hvis der med produktet følger polyethylenhandsker. Dette gælder dog ikke, hvis der er tale om smeltelim. Denne undtagelse skyldes risikoen for, at handskerne brænder fast på huden ved spild af lim. Desuden forventes det, at forbrugere vil sørge for at fjerne spild fra huden med det samme pga. varmen.

Følgende mærkning af produktet, som skal være klar og tydelig, foreslås:

- Kan forårsage allergiske reaktioner hos personer, der allerede er overfølsomme overfor andre diisocyanater end MDI
- Kan fremkalde astmalignende reaktioner hos personer, der lider af astma
- Kan forårsage hudreaktioner hos personer, der lider af hudproblemer
- Der skal anvendes gasmaske (f.eks. type EN 14387:2004 med filtertype A1) i tilfælde af dårlig udluftning.

Hypigheden af åndedrætsallergi hos forbrugere er endnu ikke fastslået. Det er derfor nødvendigt at indsamle flere oplysninger om mulige tilfælde af åndedrætsallergi på grund af MDI-holdige produkter. Importører og producenter pålægges derfor at indsamle de nødvendige oplysninger. På grundlag af resultaterne af undersøgelsen og en cost-benefit-analyse vil det blive overvejet om yderligere initiativer er nødvendige, hvis der bekræftes en risiko for forbrugeren.

Det foreslås desuden, at der tillades en længere overgangsperiode end normalt (24 måneder mod normalt 18 måneder), da leveringen af beskyttelsesudstyr samt ændret mærkning af produkterne vil kræve en indsats fra producenternes side.

Cyclohexan

Ved risikovurderingen blev set specifikt på forbrugernes udsættelse, når de anvendte cyclohexanholdige lim ved pålægning af gulvtæpper. Risikovurderingen viste, at det er nødvendigt at begrænse risikoen for forbrugeren i disse tilfælde på grund af stoffets akutte effekter på nervesystemet.

For at begrænse risikoen foreslås, at cyclohexan forbydes i neoprenbaserede klæbemidler som forbrugerprodukt i en koncentration på over 0,1 masseprocent, hvis limen sælges i pakkestørrelser på mere end 650 gr.

Desuden foreslås følgende mærkning af produktet, som skal være klar og tydelig:

- Må ikke anvendes under dårlige udluftningsforhold
- Må ikke anvendes til pålægning af gulvtæpper

Det foreslås desuden forskellige datoer for, hvornår pakkestørrelser over 650 gr. ikke længere må importeres til EU, og hvornår pakkestørrelser over 650 gr. ikke længere må sælges til forbrugeren. Desuden tillades en længere overgangsperiode end normalt (24 måneder mod normalt 18 måneder) for så vidt angår ændret mærkning af produkterne.

Ammoniumnitrat

Ammoniumnitrat anvendes fortrinsvis i gødning, og stoffet kan fungere som oxideringsmiddel. Gødningen kan eksplodere, når det blandes med visse andre stoffer og kan desuden misbruges til at fremstille eksplosiver. Kommissionen vurderer, at denne risiko bør begrænses, hvorfor al ammoniumnitratgødning med indhold over 28 % nitrogen stammende fra AN, der sælges inden for fællesskabet, skal opfylde visse sikkerhedskrav, inden de kan sælges.

I forordning (EC) 2003/2003 om gødning (bilag III) er fastlagt test krav bl.a. om modstandskraft i f.t. eksplosion for gødning, som indeholder mere end 28 % nitrogen. Opfylder gødningen denne test, anses den for sikker til brug i landbrug. Forordningen finder anvendelse på de såkaldte EF-gødninger. Hvis en gødning ikke er en EF-gødning, kan producenter frivilligt vælge at overholde forordningen. I øvrigt kan fabrikanter af gødninger, der kun er beregnet til salg i en enkelt medlemsstat, vælge kun at overholde de nationale krav.

For at sikre et ensartet sikkerhedsniveau i EU bør alle ammoniumnitratgødninger opfylde samme sikkerhedskrav. Det foreslås derfor, at alle gødningsprodukter, som indeholder 28 % eller mere nitrogen (stammende fra ammoniumnitrat), kun må sælges i EU, hvis de lever op til de tekniske krav i testen.

Ammoniumnitratgødning kan anvendes – og er blevet brugt – til fremstilling af eksplosiver herunder med henblik på terrorhandlinger. Af hensyn til at modgå terrorhandlinger betyder forslaget derfor, at produkter herunder gødning, som indeholder 20 % eller mere nitrogen (stammende fra ammoniumnitrat), ikke må sælges til private.

3. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget, men det forventes, at de kommer med en udtalelse i april 2008.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen har valgt Rådets direktiv 76/769/EØF som det mest egnede instrument til at beskytte det indre marked og samtidig sikre et højt beskyttelsesniveau for mennesker og miljø. Endvidere anfører Kommissionen, at indførslen af en begrænsning, for hvordan stofferne bringes i omsætning og anvendes i henhold til direktiv 76/769/EØF, anbefales som den bedst egnede strategi til at begrænse risikoen for forbrugere. Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering.

5. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

Der skal formentlig ikke foretages ændringer i dansk lovgivning som følge af ændringen, da det umiddelbart vurderes, at der er hjemmel i Fødevarerministeriets gødningshjemmel til at kontrollere forslaget om ammoniumnitrat i gødning uanset, at formålet er terrorbekæmpelse.

Direktiv 76/769/EØF ophæves den 1. juni 2009, og direktivet bliver indført i REACH-forordningen som bilag XVII.

De ændringer, der skal foretages af bilag 1 til direktiv 76/769/EØF ved dette forslag, vil finde anvendelse pr. den 1. juni 2009 og vil derfor blive indført i bilag XVII til REACH-forordningen. Ændringen vil derved gælde umiddelbart, og skal derfor ikke, som normalt ved ændring af et direktiv, implementeres ved en bekendtgørelse.

Ifølge forslaget er implementeringen efter den 1/6 2009, hvor REACH forordningens bilag XVII vil gælde. Der skal derfor ikke ske en national gennemførelse, hvorfor ændringen ikke vil blive vedtaget ved kvalificeret flertal som et direktiv men i stedet som en beslutning, hvorefter stofferne optages på bilag XVII til REACH-forordningen.

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Konsekvenser for erhvervslivet:

DEGME

Det vurderes ikke, at den foreslåede regulering af DEGME vil medføre omkostninger for erhvervslivet. Dette støttes af en økonomisk analyse, der er foretaget af Kommissionen, som viser, at forslaget ikke vil få ekstraomkostninger for industrien. Desuden oplyser Kommissionen, at DEGME-holdig maling ikke længere sælges på forbrugermarkedet.

DEGBE

Det vurderes, at den foreslåede regulering af DEGBE kun vil medføre begrænsede omkostninger for erhvervslivet, idet det vurderes (som også anført af Kommissionen), at indholdet i de fleste sprøjtemalinger allerede er under den foreslåede grænse. De omkostninger, der måtte være ved at kræve ændret mærkning af produktet er begrænsede og reduceres ved en toårig overgangsperiode, inden ændringen træder i kraft.

MDI

Det vurderes, at den foreslåede regulering af MDI kun vil medføre begrænsede omkostninger for erhvervslivet, idet omkostningerne ved, at der skal vedlægges handsker ved produktet, der sælges til forbrugere, er begrænsede i forhold til produktets pris. Hertil kommer, at de omkostninger, der måtte være ved at kræve ændret mærkning af produktet er begrænsede og reduceres ved en toårig overgangsperiode, inden ændringen træder i kraft.

Cyclohexan

Det vurderes, at den foreslåede regulering af cyclohexan kun vil medføre begrænsede omkostninger for erhvervslivet. De omkostninger, der måtte være ved at kræve ændret mærkning af produktet er begrænsede og reduceres ved en toårig overgangsperiode, inden ændringen træder i kraft.

Ammoniumnitrat

Det vurderes, at den foreslåede regulering af nitrogen i AN-holdige produkter. Med hensyn til AN-holdige gødninger vil det kun medføre begrænsede omkostninger for erhvervslivet. Tabet af salg af gødning på forbrugermarkedet vurderes, (som også anført af Kommissionen) til at være ubetydeligt og vil blive kompenseret gennem salget af andre gødningstyper med tilsvarende egenskaber og produktionsomkostninger.

Administrative konsekvenser:

Regioner og kommuner

Forslaget vurderes ikke få at økonomiske eller administrative konsekvenser for regioner og kommuner, hverken direkte eller afledte, da forslaget er rettet mod andre sektorer.

Staten

Forslaget forventes ikke at få betydende økonomiske eller administrative konsekvenser for staten.

De nye regler skal håndhæves af Miljøstyrelsen, der fører kontrol med kemikalielovgivningen og Plantedirektoratets kontrol i medfør af bekendtgørelse om ammonium-nitratgødning.

Miljøstyrelsens Kemikalieinspektion prioriterer hvert år, hvilke af de forskellige bekendtgørelser og regler, der skal føres særlig kontrol med.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget vurderes samlet set at have en positiv indvirkning på beskyttelsesniveauet i Danmark og EU.

6. Høring

Forslaget er sendt i almindelig høring den 16. oktober 2007 med frist den 1. november 2007. Sagen har endnu ikke været forelagt for miljøspecialudvalget. Folketinget vil i et revideret grundnotat snarest blive orienteret om resultatet af den almindelige høring samt af specialudvalgshøringen.

Sagen har den 6. februar været forelagt EU-specialudvalget for miljø, hvor der ikke fremkom bemærkninger.

7. Forhandlingssituationen

Forslaget har været behandlet på fire Rådsarbejdsgruppemøder henholdsvis den 9, 15. november og 7. december 2007, 10. januar samt 14. februar 2008. I forhold til cyclohexan støttes Danmark i sin kritik af enkelte lande, som ligeledes finder, at de foreslåede begrænsninger er utilstrækkelige. Kommissionen har afvist kritikken. Der er på sidste møde fremlagt et kompromis forslag om cyclohexan, som går i Danmarks retning. Der er stadig ikke enighed om dette. Herudover var spørgsmålet om et forbud mod salg af AN gødning til private den 30. januar 2008 på dagsordenen på det første møde i Kommissionens arbejdsgruppe vedrørende udgangsstoffer til eksplosiver (nedsat som led i Kommissionens anti-terrorpakke). På dette møde fremlagde Danmark resultaterne af den danske arbejdsgruppes overvejelser og sprængningsforsøg. På mødet præsenterede Kommissionen et nyt tekstudkast, der støtter det danske forslag om at fastsætte en grænse på 16 % N (fra AN). De videre forhandlinger i denne arbejdsgruppe forventes at tage udgangspunkt i dette forslag. Forslaget har ikke været fremlagt for Rådsarbejdsgruppen.

I forlængelse af mødet i Kommissionens arbejdsgruppe har den danske arbejdsgruppe udført nye – omfattende – sprængningsforsøg, som yderligere understøtter, at en grænse på 20 % N ikke er tilstrækkelig sikker, og en grænse på 16 % vil tilgodese et hensigtsmæssigt beskyttelsesniveau. På det næste møde den 18.-19. marts 2008 i Kommissionens arbejdsgruppe vedrørende udgangsstoffer til eksplosiver er Danmark blevet bedt om at fremlægge resultaterne af de nye sprængningsforsøg.

8. Regeringens holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment. Regeringen er enig i behovet for en regulering af de fem stoffer, men har for cyclohexan forbehold overfor, om de foreslåede tiltag er egnede og tilstrækkelige til at imødegå de identificerede risici.

For cyclohexan vurderer Regeringen ikke, at det foreslåede tiltag er tilstrækkeligt til at imødegå den identificerede risiko. Som udgangspunkt mener Regeringen ikke, at en begrænsning af en pakkestørrelse er et egnet risikohåndteringstiltag. I forhold til den identificerede risiko mht. cyclohexan vurderes det dog, at en yderligere reduktion af pakkestørrelsen vil kunne være en mulighed, eventuelt kan der fokuseres på produktgrupper med særlig stor eksponeringsrisiko, hvis ikke brugen helt kan forbydes. Ifølge brancheforeningens oplysninger er salget til de danske forbrugere af denne type lim begrænset og dermed er risikoen for de danske forbrugere også meget begrænset. Regeringen vil derfor dog kunne acceptere de foreslåede tiltag overfor cyclohexan, som en del af et samlet forhandlingspapir, forudsat at konklusionen angående de øvrige stoffer lander, som regeringen ønsker det. Dette er særligt relevant i forhold til ammoniumnitrat.

Under forhandlingen af forslaget vil Danmark arbejde for, at reglerne højner beskyttelsesniveauet og tager hånd om de identificerede risici, samt at reglerne kan håndhæves og kontrolleres. Det betyder f.eks., at der skal være klare anvisninger af, hvordan og hvor mærkning skal anføres, og at de fastsatte grænseværdier kan kontrolleres.

I forhold til forslaget om regulering af AN-holdige produkter gælder det, at AN-holdig gødning meget nemt kan anvendes til fremstilling af bomber. Der findes mange opskrifter på gødningsbomber tilgængeligt på bl.a. Internettet, og gødning er tilbagevendende blevet brugt i forbindelse med terrorhandlinger. Det kan eksempelvis nævnes, at Østre Landsret den 23. november 2007 dømte tre personer for forsøg på terrorisme ved at have forberedt fremstilling af en eller flere bomber, bl.a. ved anvendelse af AN-gødning. Det må således anses som et vigtigt tiltag i indsatsen for at forebygge terrorhandlinger, at offentlighedens adgang til AN-gødning begrænses.

Dette er også baggrunden for, at Regeringen i 2006 – som led i udmøntningen af anbefaling 42r i anti-terrorpakken fra 2005 – nedsatte en arbejdsgruppe under Fødevareministeriet, der har fået til opgave at gennemføre en analyse af behovet og mulighederne for at begrænse offentlighedens adgang til AN. Ud over Fødevareministeriet har Beredskabsstyrelsen, Kemisk Beredskab, Politiets Efterretningstjeneste, Justitsministeriet, Miljøstyrelsen, Plantedirektoratet og Finansministeriet deltaget i arbejdsgruppen.

Regeringens arbejdsgruppe har i sin første delrapport af 30. juli 2007 anbefalet, at der fastsættes et forbud mod salg til private (dvs. ikke-professionelle brugere) af gødning indeholdende over 45 % AN (16 % nitrogen). Arbejdsgruppens forslag hviler på en afvejning af de væsentlige sikkerhedsmæssige hensyn på området over for hensynet til privates interesse i at kunne erhverve gødningsprodukter med et højere AN-indhold. Som led i sine overvejelser har arbejdsgruppen bl.a. gennemført sprængningsforsøg, som har vist, at der relativt nemt kan laves en virksom bombe af gødning med selv kun 16 % nitrogen (stammende fra ammoniumnitrat).

Fødevareministeriet er for tiden i gang med at udmønte arbejdsgruppens forslag om et forbud mod salg til private af gødning med over 45 % ammoniumnitrat (16 % nitrogen).

På grundlag af de grundige overvejelser i Fødevareministeriets arbejdsgruppe må det lægges til grund, at Kommissionens (DG Entreprise) oprindelige forslag om en grænse på over 20 % nitrogen (stammende fra ammoniumnitrat, (60 % AN)) langt fra i tilstrækkelig grad tilgodeser hensynet til sikkerhed og forebyggelse af terrorhandlinger.

Som følge af, at Kommissionen (DG Entreprise) har foreslået, at dette forbud indsættes i et totalharmoniseringsdirektiv vil forslaget imidlertid reelt betyde, at medlemsstaterne bliver forhindret i at fastsætte lavere – og dermed sikrere – nationale grænser, med mindre der indsættes en "escape clause". Det oprindelige forslag fra Kommissionen ville således have som konsekvens, at Danmark ikke ville kunne gennemføre den planlagte grænse på 45 % ammoniumnitrat (16 % nitrogen).

Justitsministeren har i et brev af 22. november 2007 til sine kolleger i Rådet for Retlige og Indre Anliggender foranlediget, at forslaget om en grænse for salg til private blev drøftet på rådsmødet den 6.-7. december 2007. På baggrund af diskussionerne her og et efterfølgende møde mellem justitsministeriet og Kommissionen blev det besluttet, at de videre tekniske diskussioner også vil foregå i regi af Kommissionens anti-terrorpakke med inddragelse af nationale eksperter.

Regeringen finder det af afgørende betydning, at et forbud mod salg til private af AN-holdige produkter principalt fastlægges med en grænseværdi på 16 % N fra AN, subsidiært at forbuddet fastsættes som minimumsregulering, der ikke forhindrer medlemsstaterne i om ønsket at fastsætte lavere grænseværdier

9. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.