



Folketingets Miljøudvalg
Christiansborg
1240 København K

J.nr. 2015 - 982

26. marts 2015

Folketingets Miljøudvalg har i brev af 10. februar 2015 stillet følgende spørgsmål nr. 1 til B 60 forslag til folketingsbeslutning om forslag til forbud mod ftalaterne DEHP, DBP, BBP og DIBP, som hermed besvares. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Per Clausen (EL).

Spørgsmål nr. 1 (B 60)

Ministeren har i sin tilbagetrækning af pflaforbuddet henvist til modstand fra EU-kommissionen og herunder den såkaldte Lapin-dom ved EU-domstolen. Her fik den finske regering nej til at måtte stille særlige krav til CCA-holdige bropiller. Dette blev afvist af domstolen fordi området allerede reguleres af REACH. Modsat Danmark mener en række lande, herunder Sverige, at det er en overfortolkning, at denne dom betyder, at man ikke nationalt må regulere kemikalier som IKKE er reguleret af REACH. I den nylige rapport "Förslag till utfasning av fortplantningsstörande och hormonstörande ftalater i Sverige" fra den svenske Kemikalieinspektionen foretager denne svenske myndighed en vurdering af den danske beslutning om tilbagetrækning af pflaforbuddet (side 123). Desuden vurderes det, om sagen kan medføre ændringer i den svenske politik, som er, at REACH ikke er til hinder for, at landene nationalt må indføre nationale forbud, så længe der ikke findes fælles EU-regler. Deres konklusion er et klart nej til at ændre deres politik. De er således uenige i den danske beslutning. Den danske regering har således en langt mere restriktiv holdning til nationale muligheder end Sverige og en række andre EU-lande. Vil ministeren i det lys redegøre for, om den danske regering er enig eller uenig i følgende tekst fra det pågældende afsnit i rapporten:

"Vår bedömning, Lapin-domen är intressant eftersom det är första gången som EU-domstolen tolkar omfattningen av en Reach-begränsning. Sett utifrån omständigheterna målet var domstolens slutsats inte förvånande. De krav som prövades i målet, det vill säga de finska kraven för att använda CCA-behandlade stolpar i ett broverk, avsåg just det användningsområde som redan reglerats i Reach. Förordningens harmoniserande effekt innebär rimligen att ytterligare nationella villkor för samma användning är oförenliga med Reach."

Svar

Jeg har valgt at give en samlet besvarelse af de 14 spørgsmål, da hvert af spørgsmålene vedrører en og samme svenske juridiske vurdering af, om Sverige kan forbyde farlige kemikalier, som hidrører fra rapport "Förslag till utfasning av fortplantningsstörande och hormonstörande ftalater i Sverige".

Jeg har forelagt de 14 spørgsmål for Miljøstyrelsen, som har oplyst følgende:

I dommen C-358/11 (Lapin-dommen) udtaler EU-Domstolen sig for første gang om graden af harmoniseringen af REACH-forordningens artikel 67, stk. 1, jf. bilag XVII (begrænsningsbilaget). Det følger af REACH-forordningens artikel 67, stk. 1, at et stof som sådan, i en blanding eller i en artikel, for hvilken bilag XVII indeholder en begrænsning, ikke må fremstilles, markedsføres eller anvendes, medmindre det opfylder betingelserne i den pågældende begrænsning fastlagt i bilag XVII.

I sagen havde den centrale gade- og vejmyndighed i Lapland i 2008 besluttet at istandsætte en 35 km lang sti. Istandsættelsen af stien bestod bl.a. i anlæggelse af bræddestier, som blev understøttet af en struktur bestående af gamle telefonpæle, som med henblik på deres tidligere anvendelse var blevet behandlet med en CCA-opløsning med det aktive stof arsen, der udgør en uacceptabel risiko i REACH-forordningens forstand, og hvis anvendelse er begrænset med forordningens bilag XVII, punkt 19.

Under en retssag anlagt af en regional sammenslutning for naturbeskyttelse i Lapland skulle den forelæggende ret bl.a. tage stilling til, om det var nødvendigt at have en miljøgodkendelse efter finsk ret for at kunne anvende de gamle telefonpæle, som altså var behandlet med CCA-opløsning. Den finske domstol fandt det i den forbindelse nødvendigt at forelægge EU-Domstolen en række spørgsmål.

Domstolen fastslår i dommen generelt, at REACH-forordningens artikel 1, stk. 1, bestemmer, at dens formål er at sikre såvel et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet, som fri bevægelighed for stoffer i det indre marked, og samtidig styrke konkurrenceevne og innovation. Domstolen fastslår endvidere, at det følger af REACH-forordningens artikel 128, som i stk. 1, indeholder en frihandelsklausul, at EU-lovgiver i visse tilfælde har tilsigtet en harmonisering af kravene vedrørende fremstilling, markedsføring eller anvendelse, herunder i de tilfælde, som er nævnt i REACH-forordningens artikel 67, stk. 1.

Dernæst udtaler Domstolen bl.a. følgende:

"35 Heraf følger, at fremstillingen, markedsføringen eller anvendelsen af et stof, som er omhandlet i REACH-forordningens artikel 67, stk. 1, ikke må underlægges andre begrænsninger end dem, der følger af REACH-forordningen, og som, således som det fremgår af bestemmelserne i forordningens artikel 68, stk. 1, og artikel 69, er pålagt med henvisning til behovet for at handle på "fællesskabsplan".

[...]

37 Hvis en medlemsstat således har til hensigt at indføre nye begrænsninger for fremstillingen, markedsføringen eller anvendelsen af et stof, for hvilket der i bilag XVII til REACH-forordningen er fastsat en begrænsning, kan den kun gøre dette enten i henhold til forordningens artikel 129, stk. 1, for at beskytte menneskers sundhed eller miljøet, eller i henhold til artikel 114, stk. 5, TEUF¹ baseret på nyt videnskabeligt belæg, bl.a. vedrørende miljøbeskyttelse. Hvis medlemsstaten vedtager andre begrænsninger, vil dette være i strid med formålet med forordningen (jf. analogt dom af 15.9.2005, forenede sager C-281/03 og C-282/03, Cindu Chemicals m.fl., Sml. I, s. 8069, præmis 44).

38 Under disse omstændigheder skal det tredje spørgsmål besvares med, at REACH-forordningens artikel 67 og 128 skal fortolkes således, at der med EU-retten er sket en harmonisering af kravene til fremstilling, markedsføring eller anvendelse af et stof, såsom arsenforbindelser, for hvilket bilag XVII til forordningen indeholder en begrænsning.”

Miljøministeriet er enig med de svenske myndigheder i, at dommens resultat - bedømt ud fra sagens konkrete omstændigheder - ikke er overraskende, idet de finske myndigheder ønskede at fravige harmoniseringen i REACH-forordningen i en mildere retning. Lapin-dommen vil imidlertid også kunne udlægges således, at når blot et stof er optaget på bilag XVII, vil enhver ny begrænsning i fremstillingen, markedsføringen eller anvendelsen af stoffet være omfattet af det område, som artikel 67, stk. 1, harmoniserer, og derfor være beskyttet af frihandelsklausulen i artikel 128, stk. 1.

Miljøministeriet har derfor bistået af Justitsministeriet haft en grundig dialog med Kommissionen om rækkevidden af harmoniseringen i REACH-forordningen med hensyn til indførelsen af nye begrænsninger for fremstilling, markedsføring og anvendelse af stoffer som sådan, i en blanding eller i en artikel og den tilknyttede begrænsningsprocedure, herunder i lyset af Lapin-dommen. Kommissionen har i den forbindelse givet udtryk for, at REACH-forordningen materielt harmoniserer kravene til fremstilling, anvendelse og markedsføring af stoffer, for hvilke bilag XVII indeholder en begrænsning. Graden af den materielle harmonisering af stoffet afhænger imidlertid af den begrænsning eller de begrænsninger, med hvilke stoffet er optaget på bilag XVII og de risikovurderinger m.v., der er foretaget i forbindelse hermed. Det betyder, at såfremt der ikke er taget stilling til enhver anvendelse af et stof, så er den materielle harmonisering ikke udtømmende for alle andre anvendelser end den konkrete begrænsning i REACH-forordningen. Imidlertid finder Kommissionen, at REACH-forordningen fuldstændig har harmoniseret proceduren for indførelse af nye begrænsninger af fremstilling, markedsføring og anvendelse af stoffer både på EU-plan og på nationalt plan, jf. begrænsningsprocessen i artikel 68, stk. 1, og 69. Nye begrænsninger vil således altid skulle indføres i henhold til bestemmelserne om begrænsninger og begrænsningsproceduren i REACH-forordningen, særligt artikel 68, stk. 1, og artikel 69 i REACH-forordningen. Dette indbefatter bl.a. at udarbejde et forslag i form af et bilag XV dossier. Hvis en medlemsstat mener, at fremstillingen, markedsføringen eller anvendelsen af et stof udgør en risiko for sundhed eller miljø, skal den altid følge afsnit VIII, herunder artikel 68-69, i REACH-

¹ Miljøgarantien

forordningen og anmelde dette til Registry Of Intention (RoI) ved Kemikalieagentur (ECHA) og derfor udarbejde et dossier, der er i overensstemmelse med kravene i REACH-forordningens bilag XV. Dette synspunkt understøttes bl.a. af præambelbetragtninger nr. 88-90, hvoraf der fremgår følgende:

”(88) For at der skal kunne udarbejdes forslag til begrænsninger, og for at en sådan lovgivning kan fungere effektivt, bør der være et godt samarbejde og en god koordinering og informationsudveksling mellem medlemsstaterne, agenturet, andre fællesskabsorganer, Kommissionen og de berørte parter.

(89) For at give medlemsstaterne mulighed for at indsende forslag vedrørende indgriben over for specifikke risici for menneskers sundhed eller miljøet bør de udarbejde et dossier i overensstemmelse med detaljerede krav. Dette dossier bør indeholde en begrundelse for enindsats på fællesskabsplan.

(90) For at skabe en harmoniseret fremgangsmåde med hensyn til begrænsninger bør agenturet spille en rolle som koordinator af denne procedure, f.eks. ved at udpege de relevante rapportører og kontrollere overensstemmelsen med kravene i de relevante bilag. Agenturet bør føre en liste over de stoffer, for hvilke et begrænsningsdossier er under udarbejdelse.”

Det er således Kommissionens opfattelse, at der altid skal gennemføres en risikovurdering (enten foranlediget af Kommissionens eller en medlemsstats udarbejdelse af et bilag XV dossier), før en medlemsstat vil kunne indføre en national begrænsning i anvendelse af et stof, der er opført i bilag XVII i REACH-forordningen. Hvis en risikovurdering ikke dokumenterer, at der er en risiko på EU-plan, og der derfor ikke er behov for indsættelsen af den nye begrænsning i bilag XVII, er forholdet efter Kommissionens opfattelse uden for REACH-forordningen, hvorfor en medlemsstat vil kunne indføre begrænsningen under respekt af TEUF art. 34-36 og informationsproceduredirektivet.

Miljøministeriet er enig i Kommissionens fortolkning af rækkevidden af harmoniseringen af REACH-forordningen. Ministeriet er derfor også enig med de svenske myndigheder i, at såfremt der i REACH-forordningen ikke er taget stilling til enhver begrænsning for fremstilling, markedsføring eller anvendelse af et stof, så er den materielle harmonisering af stoffet ikke udtømmende. Ministeriet er endvidere enig med de svenske myndigheder i, at Lapin-dommen ikke berører de tilfælde, hvor stoffet slet ikke er opført på bilag XVII.

Miljøministeriet er endvidere enig med de svenske myndigheder i, at Lapin-dommen ikke tager stilling til, om REACH-forordningen udtømmende har harmoniseret proceduren for indførelse af nye begrænsninger på EU-plan og på nationalt plan. Imidlertid er Miljøministeriet enig i Kommissionens opfattelse, hvorefter en medlemsstat i alle tilfælde skal følge proceduren i artikel 69, stk. 4, i REACH-forordningen og udarbejde et forslag i form af et bilag XV dossier, før en medlemsstat vil kunne indføre en national begrænsning af et stof, der er opført i bilag XVII i Reach-forordningen, jf. ovenfor.

Da den tidligere miljøminister udstedte den nu ophævede ftalatbekendtgørelse, var man i Danmark af den samme opfattelse, som de svenske myndigheder i dag giver udtryk for, nemlig at det harmoniserede område i REACH-forordningen kun omfatter de specifikke begrænsninger for fremstilling, markedsføring eller

anvendelse, med hvilke et stof var optaget på bilag XVII. Miljøministeriet mente derfor, at der med respekt af TEUF artikel 34-36 om varernes frie bevægelighed og efter proceduren i direktiv 98/34 EF (informationsproceduredirektivet) kunne fastsættes nationale regler for begrænsning af de 4 ftalater, uanset at et næsten identisk forslag samtidig blev vurderet i EU, fordi de påtænkte regler lå udenfor det harmoniserede område, indtil der var vedtaget EU-regler. Som det fremgår ovenfor, er Miljøstyrelsen enig i Kommissionens opfattelse, hvorefter nye begrænsninger for stoffer optaget på bilag XVII vil skulle indføres i henhold til bestemmelserne om begrænsninger og begrænsningsproceduren i REACH-forordningen, særligt artikel 68, stk. 1, og artikel 69 i REACH-forordningen eller med brug af sikkerhedsklausulen i artikel 129, stk. 1, eller TEUF artikel 114, stk. 5, (miljøgarantien). Fra dansk side havde man indsendt et såkaldt bilag XV dossier, da man fandt at kunne dokumentere en risiko, der krævede handling på EU-plan, men fra dansk side afventede man ikke resultatet af EU's vurdering, før man satte bekendtgørelsen i kraft.

Danmark havde derved tilsidesat sin forpligtelse til loyalt samarbejde, jf. TEU artikel 4, stk. 3.

Ministeriet er også enig med de svenske myndigheder i, at hvis en foreslået begrænsning for et stof tidligere har været vurderet under REACH-forordningen og resultatet var, at der ikke kunne påvises en uacceptabel risiko, hvilket jo netop er tilfældet mht. de fire ftalater, der var omfattet af den tidligere ftalatbekendtgørelse, så vil det påvirke mulighederne for at kunne begrunde et nationalt forbud. I den forbindelse er Miljøstyrelsen derfor i gang med at undersøge, om et dansk forbud mod de 4 ftalater på baggrund af ny videnskabelig viden vil kunne begrundes i beskyttelsen af den offentlige sundhed, jf. TEUF artikel 36.