



Den 29. november 2016
MFVM 184

Notat til Folketingets Europaudvalg og Miljø- og Fødevarerudvalg

om forslag om begrænsning af PFOA, salte heraf og PFOA-relaterede stoffer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsning for kemikalier (REACH)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Europa-Kommissionen har fremsat forslag om begrænsning af anvendelse af PFOA, salte heraf og PFOA-relaterede stoffer. Stofferne anvendes bl.a. i brandslukningsskum, tekstiler og til papirfremstilling. Forslaget er fremsat i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH).

Forslaget forventes sat til afstemning på et møde i REACH-Komiteén den 7-8. december 2016.

Forslaget vurderes at have en positiv påvirkning på beskyttelsesniveauet i Danmark.

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske eller erhvervsadministrative konsekvenser.

Regeringen er enig i, at risici ved anvendelsen af PFOA, salte heraf og PFOA-relaterede stoffer ikke er tilstrækkeligt kontrolleret, og at der derfor er behov for at begrænse anvendelsen. Regeringen agter derfor at stemme for forslaget, idet der arbejdes for en kortere overgangsperiode af forbuddet, lavere grænseværdier samt hurtigere udfasning af brug af PFOA i de produkter, hvorfra der frigives mest til miljøet.

Baggrund

Kommissionen har fremsat forslag om begrænsning af perfluoroktansyre, forkortet PFOA, salte heraf og PFOA-relaterede stoffer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH). PFOA-relaterede stoffer anvendes blandt andet i brandslukningsskum, tekstiler og papirfremstilling, på grund af stoffets vand- og fedtafvisende egenskaber.

Begrænsningsforslaget er fremsat på baggrund af et forslag udarbejdet af Norge og Tyskland i henhold til artikel 69, stk.4, hvorefter en medlemsstat skal indsende et såkaldt Bilag XV-dossier til det Europæiske Kemikalieagentur, ECHA, såfremt medlemsstaten vurderer, at fremstilling, markedsføring eller anvendelse af et stof som sådan, i en blanding eller i en artikel udgør en risiko for menneskers sundhed eller miljøet, der ikke er tilstrækkelig kontrolleret.

Der træffes endelig afgørelse om begrænsning af stoffet i henhold til artikel 133, stk. 4 i REACH-forordningen og efter forskriftprocedure med kontrol i artikel 5a i Rådets afgørelse 1999/468/EF, jf. artikel 12 i forordning nr. 182/2011.

Hvis der er kvalificeret flertal for forslaget, forelægger Kommissionen forslaget for Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på legalitetskontrol, der udtaler sig med henholdsvis kvalificeret og absolut flertal inden for 3 måneder. Kommissionen vedtager forslaget, såfremt Rådet og Europa-Parlamentet tilslutter sig forslaget eller ikke har udtalt sig inden for tidsfristen. Opnås der ikke kvalificeret flertal i REACH-komiteén, forelægger Kommissionen sagen for Rådet og Europa-Parlamentet, der udtaler sig med henholdsvis kvalificeret og absolut flertal inden for 2 måneder. Kommissionen vedtager forslaget, såfremt Rådet og Europa-Parlamentet tilslutter sig forslaget eller ikke har udtalt sig inden for tidsfristen.

Forslaget forventes sat til afstemning på mødet i REACH-komiteén, den 7.-8. december 2016.

Formål og indhold

Perfluoroktansyre (PFOA), salte heraf og PFOA-relaterede stoffer, som kan nedbrydes eller omdannes til PFOA har en række gavnlige tekniske egenskaber såsom høj modstand mod friktion, varme, kemisk påvirkning og elektricitet. Derfor kan de anvendes i en lang række produkter såsom brandslukningsskum, og i tekstiler og papir med henblik på at give materialerne vand-, fedt- og smudsafvisende egenskaber. Stofferne er industrielt fremstillede og forekommer ikke naturligt. PFOA kan opstå som nedbrydningsprodukt fra andre fluorstoffer, selvom det ikke er tilsat fra start.

PFOA og PFOA-relaterede stoffer, dvs. stoffer, som enten indeholder PFOA som urenheder eller som nedbrydes til PFOA i miljøet er PBT-stoffer, hvilket betyder, at de er Persistente (svært nedbrydelige) i miljøet, Bioakkumulerbare og Toksiske. De bioakkumulerer især i pattedyr og fugle og er, blandt andet, der fundet store koncentrationer i isbjørne. Stofferne kan bl.a. skade evnen til at få børn og er desuden mistænkt for at være kræftfremkaldende og være hormonforstyrrende. Menneskers udskillelse af PFOA er lavere end dyrs og derfor ophobes disse stoffer i højere grad i mennesker end i dyr, hvilket gør mennesker mere følsomme over for stofferne.

PFOA produceres ikke i EU, men importeres i en mængde på op til 40 tons om året som stof, i blandinger og i artikler. PFOA-relaterede stoffer produceres i EU i en mængde på 100-1.000 tons om året, og samme mængde importeres. Herudover importeres store mængder af PFOA-relaterede stoffer som bestanddele af artikler, herunder måske 1.000-10.000 tons om året i tekstiler.

I forbindelse med LOUS-projektet blev anvendelsen af PFOA undersøgt i Danmark og ifølge Produktregistret er det samlede registrerede forbrug af PFOA og stoffer, der kan nedbrydes til PFOA, beregnet til 1 kg/år.

Da PFOA og PFOA-relaterede stoffer er PBT-stoffer, er det især udledningerne til miljøet, der ønskes begrænset. Tyskland og Norge har derfor fremsat forslag om et generelt forbud mod produktion, markedsføring og brug af PFOA og PFOA-relaterede stoffer som stoffer, som bestanddele af andre stoffer og i blandinger i en koncentration på mere end 2 ppb. Ligeledes foreslår de et generelt forbud mod markedsføring af artikler indeholdende PFOA og PFOA-relaterede stoffer i en koncentration på mere end 2 ppb. De foreslår, at begrænsningen skal træde i kraft 18 måneder efter vedtagelsen. Den samlede reduktion af udledninger af forslaget er beregnet til omkring 40 tons/år.

Kemikalieagenturets risikoudvalg, RAC, og socioøkonomiske udvalg, SEAC, har efterfølgende vurderet, at der på EU-plan potentielt set samlet udledes 31-73 tons PFOA om året fra anvendelser af

PFOA og PFOA-relaterede stoffer, hvori PFOA findes som urenheder. Herudover dannes PFOA i miljøet via nedbrydning af PFOA-relaterede stoffer i en samlet mængde på 40-220 tons/år. Miljøet tilføres således 70-300 tons PFOA om året.

Kommissionen har, på baggrund af udtalelserne fra de to udvalg, foreslået en begrænsning af PFOA og PFOA-relaterede stoffer, som på flere punkter adskiller sig fra det oprindelige forslag fra Tyskland og Norge. Kommission foreslår således, på baggrund af udtalelse fra det socioøkonomiske udvalg, at begrænsningen skal have en overgangsperiode på 36 måneder for at give sikre at en rimelig tid til at finde alternative til PFOA. Derudover er Kommission enige i de to udvalgs foreslåede koncentrationsgrænser på henholdsvis 25 ppb for PFOA og salte heraf og 1000 ppb for PFOA-relaterede stoffer, da Kommission vurderer at den oprindelige fastsatte koncentrationsgrænse på 2 ppb ikke tager højde for urenheder af PFOA, som kan forekomme utilsigtet.

Endelig foreslår Kommissionen en række undtagelser, som skal gælde permanent, og nogle undtagelser med længere overgangsperiode.

Ud fra de tilgængelige oplysninger er det ikke muligt at beregne effekten af den foreslåede begrænsning på udledninger af PFOA samt i hvilken takt disse reduceres. Især den fortsatte brug i vandtætte tekstiler må forventes at bidrage væsentligt til de fortsatte udledninger. Kravene til kontrol af frigivelse fra brug af brandslukningsskum må forventes at føre til en væsentlig begrænsning af lokale forureninger af grundvand og overfladevand (skum, der ikke bruges til brandslukning eller træning, vil typisk blive bortskaffet efter ca. 20 år). Udledning fra brug af latex-printfarver må forventes gradvist at blive reduceret i takt med udfasning af opstillede printere.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om forslaget. Europa-Parlamentet vil få forelagt sagen som et led i forskriftsproceduren med kontrol med henblik på legalitetskontrol og høres forud for den endelige vedtagelse om hvorvidt Kommissionen har overskredet sine beføjelser i forbindelse med forslaget; om udkastet ikke er foreneligt med basisretsaktens formål eller indhold, eller om det ikke overholder nærhedsprincippet eller proportionalitetsprincippet.

Nærhedsprincippet

Da der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt, hvor formålet vedrører realiseringen af det indre marked, finder regeringen, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Retningslinjer for indholdet af PFOA i drikkevand findes i flere EU-lande. I Danmark reguleres PFOA i drikkevandet ved bekendtgørelse nr. 802 af 01/06-2016 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg (drikkevandsbekendtgørelsen), §3, jf. bilag 1c, som fastsætter koncentrationsgrænser for PFOA i drikkevand. Endvidere er PFOA blevet undersøgt i forbindelse med projektet for Listen Over Uønskede Stoffer (LOUS).

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Der er tale om en forordning, der kommer til at gælde umiddelbart i Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget. Forslaget skønnes endvidere ikke at medføre væsentlige samfundsøkonomiske – eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslaget skønnes at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark, idet PFOA er et miljøfarligt stof, som akkumuleres i kroppen og, blandt andet, kan skade forplantningsevnen.

Høring

Forslaget har været i høring i Miljøspecialudvalg i perioden 24. – 28- november 2016.

Det Økologiske Råd og Green Peace har i den forbindelse oplyst, at de generelt mener, at en begrænsning af anvendelsen af PFOA, salte heraf og PFOA-relaterede stoffer er et konstruktivt forslag. Dog så de helst et forbud mod brugen af PFOA og gerne et der gælder alle fluorstoffer, da disse alle er PBT-stoffer. De bemærker at den foreslåede grænseværdi for PFOA og dens salte er 2 ppb, hvilket svarer til 2 µg/L. Detektionsgrænsen for PFOA er 0,001 µg/L. Den foreslåede grænse er dermed noget over detektionsgrænsen, og med et stof med så stor giftighed for mennesker og miljø mener de, at hvis der skal være tale om en grænseværdi fremfor et forbud mod brugen, så skal grænsen være lavere. De oplyser, at der evt. kan være tale om baggrundsforureninger fra produktionen, som evt. skyldes det vand der er brugt, men grænseværdien kunne stadig ligge nærmere detektionsgrænsen. I forlængelse deraf oplyser de, at baggrunds niveauet af fluorstoffer i dansk overflade- og grundvand ligger på estimeret < 0,03 µg/L, men i lande som Kina, hvor mange af vores forbrugerprodukter (artikler) produceres, kan niveauet ligge højere (0,13 µg/L for gennemsnitssummen af PFAA i Shanghai, Kina2). De fremhæver, at der er meget langt fra de baggrundsforureninger, som produktet kan have og til den foreslåede grænseværdi på 2 ppb. De mener derfor, at den bør nedsættes, hvis ikke et forbud kan komme på tale. De er derudover enige i, at begrænsningen skal træde i kraft tidligere end 36 måneder fra vedtagelsen, som der også ligger op til. 18 måneder burde ifølge DØR og Green Peace være tilstrækkeligt til at stille disse krav til leverandørerne. De fremhæver Norge som eksempel idet det oplyses, at de allerede har et forbud mod PFOA i outdoor-tøj og de mener derfor at det også er på sin plads, at begrænsningen træder hurtigere i kraft i bl.a. tekstiler, da det her er vist, at der findes alternativer. Afslutningsvis skriver de, at de mener, at det er et konstruktivt restriktionsforslag der er udarbejdet af Norge og Tyskland.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Begrænsningsforslaget har været til diskussion i REACH-komiteén den 26.oktober 2016, hvor flere lande udtrykte støtte til Kommissionens begrænsningsforslag. Enkelte lande udtrykte ønske om kortere overgangsperiode end de foreslåede 36 måneder, herunder ønske om en overgangsperiode på 18 måneder, som oprindeligt foreslået af Norge og Tyskland.

På denne baggrund forventes der umiddelbart at være generel støtte til Kommissionens forslag blandt medlemsstaterne.

Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter, at stoffer, som udgør en risiko for menneskers sundhed, skal begrænses, når der kan identificeres en uacceptabel risiko. Miljøstyrelsen har således kommenteret ændringerne i høringssvaret til det socioøkonomiske udvalgs beslutning og har til det igangværende arbejde i EU bidraget med resultater af LOUS kortlægnings – og implementeringsprojekterne.

Regeringen kan derfor støtte Kommissionens forslag generelt.

Da der allerede på nuværende tidspunkt findes alternativer på markedet, finder Regeringen, at den foreslåede overgangsperiode på 3 år bør afkortes og derfor arbejde for dette.

Samtidigt er regeringen ikke enig i Kommissionens ændring af den foreslåede grænseværdi på 2 ppb, men anerkender, at Kommissionens foreslåede grænseværdier på henholdsvis 25 ppb for PFOA og salte heraf samt 1000 ppb for PFOA-relaterede stoffer stadig er lave og under grænsen for PFOS (som

er en anden gruppe af perfluorerede stoffer) i EU, som er 10.000 ppb. Regeringen vil derfor arbejde for at de forslåede grænseværdier sættes ned.

Da brugen af PFOA i tekstiler og latexprintfarver resulterer i de højeste udledninger af PFOA til miljøet, vil Regeringen derudover arbejde for at nedbringe overgangsperioden for brug af PFOA i disse to produkter.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.