



**Miljø- og
Fødevarerministeriet**
Departementet

Den 1. juli 2019
MFVM 860

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag til gennemførelsesretsakt om godkendelse af anvendelsen af kaliumhydroxyoctaoxidizincatedichromat i primere og belægninger inden for luftfartssektoren i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH) (komitesag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til gennemførelsesretsakt om godkendelse af anvendelsen af stoffet kaliumhydroxyoctaoxidizincatedichromat ("zink chromat") i primere og belægninger inden for luftfartssektoren i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH) (komitesag). Forslaget giver et konsortium af 5 Europæiske virksomheder (PPG Industries m.fl.) tilladelse til fortsat at anvende stoffet i en periode på 7 år fra solnedgangsdatoen. Forslaget forventes sat til afstemning i REACH-komiteen den 10. juli 2019. Sagen forventes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet - ej heller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget forventes ikke at påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark. De anvendte risikohåndteringsforanstaltninger og anvendelsesforhold er ikke tilstrækkelige til at sikre arbejdstagere og den generelle befolkning via miljøet. Kommissionen har derfor fastsat en række krav i godkendelsen. Det vurderes dog ikke, at de pålagte krav vil føre til en tilstrækkelig reduktion af arbejdernes risiko. Ansøgningens brede anvendelsesområde gør det svært at vurdere, om der kan være egnede alternativer til visse anvendelser. Kommissionen har derfor foreslået at indsnævre anvendelsesområdet ved at tilføje en liste over særlige funktionaliteter, som for eksempel rustbeskyttelse, som brugen af zink chromat skal opfylde. En nyligt afsagt dom (T-837/16) i en godkendelsessag om blychromatpigmenter har fastslået, at Kommissionen på visse punkter havde tilsidesat betingelserne for godkendelse ved at foreslå betingelser, der havde til formål at udbedre utilstrækkeligheder ved ansøgningen. I det konkrete forslag til gennemførelsesretsakt har Kommissionen beskrevet, hvordan den har taget højde for dommens elementer, men det vurderes ikke at være tilstrækkeligt. Regeringen agter på den baggrund ikke at støtte forslaget i sin nuværende form, idet man lægger afgørende vægt på, at risikoen for arbejdstagerne skal reduceres væsentligt, ved at der stilles skærpede krav til brug af effektive værnemidler ved enhver risiko for udsættelse. Regeringen lægger endvidere afgørende vægt på, at forslaget og betragtningen om konsekvenserne af dommen (T-837/16) bliver revideret i betydelig grad, så det bliver vanskeligere at afvise alternativer.

Baggrund

Kommissionen har fremlagt forslag til gennemførelsesretsakt om godkendelse af anvendelsen af kaliumhydroxyoctaoxidizincatedichromat (herefter "zinkchromat") i primere og belægninger inden for luftfartssektoren i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH).

Forslaget har hjemmel i REACH-forordningens artikel 64, stk. 8. Afstemning skal herefter ske i henhold til artikel 133, stk. 3, i REACH-forordningen, som henviser til forskriftproceduren i artikel 5 i Rådets afgørelse 1999/468/EF. Forskriftproceduren er nu erstattet af undersøgelsesproceduren i henhold til artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 182/11, jf. dennes artikel 13, stk. 1, litra c).

Ved kvalificeret flertal i komitéen vedtager Kommissionen forslaget. Hvor der hverken er kvalificeret flertal for eller imod i komitéen, kan Kommissionen ikke vedtage forslaget, idet basisretsakten anses for at bestemme, at forslaget ikke kan vedtages, når der hverken er kvalificeret flertal for eller imod. Kommissionen kan dog vælge enten at forelægge forslaget for en appelkomité inden for 1 måned eller at forelægge et revideret forslag for komitéen inden for 2 måneder. Det samme gælder, hvor der er kvalificeret flertal imod i komitéen, og hvor Kommissionen vurderer, at foranstaltningerne er nødvendige. I appelkomitéen kan Kommissionen vedtage forslaget i tilfælde af kvalificeret flertal for, samt hvor der hverken er kvalificeret flertal for eller imod forslaget.

Forslaget forventes sat til afstemning i REACH-komiteen den 10. juli 2019.

Formål og indhold

REACH-forordningens afsnit VII indeholder en godkendelsesordning for særligt problematiske stoffer. Godkendelsesordningens formål er at sikre, at det indre marked fungerer efter hensigten, samtidig med at det sikres, at risici i forbindelse med særligt problematiske stoffer er tilstrækkeligt kontrolleret, og at disse stoffer efterhånden erstattes af egnede alternative stoffer eller teknologier, hvis disse er økonomisk og teknisk levedygtige, jf. REACH artikel 55.

Processen med udfasning af særligt problematiske stoffer starter allerede ved optagelsen af stoffet på kandidatlisten. Her starter en del virksomheder arbejdet med at skifte til bedre alternativer. Udfasningsprocessen fortsættes ved optagelse på REACH-forordningens bilag XIV (fortegnelse over stoffer, der kræver godkendelse), hvorefter flere virksomheder forventes at udfase stofferne. I sidste ende skal de virksomheder, der stadig har et behov for markedsføring eller anvendelse af stofferne, ansøge om og få godkendelse hertil, idet de skal dokumentere tilstrækkelig kontrol af risici, eller at de socioøkonomiske fordele opvejer risici.

Forordningens bilag XIV opregner de stoffer, for hvilke der kræves en godkendelse, før de kan markedsføres eller anvendes efter den såkaldte "solnedgangsdato" (dvs. den dato, hvor anvendelse skal ophøre, med mindre der er indsendt en ansøgning om godkendelse). I ansøgningen om godkendelse af fortsat markedsføring eller anvendelse skal virksomheden godtgøre, at stoffet kan anvendes sikkert, og at der ikke findes egnede alternativer. I de tilfælde hvor behandling af sagen er påbegyndt efter solnedgangsdatoen, gives godkendelsen fra vedtagelsesdatoen jf. f.eks. REACH Afsnit VII.

Forslaget til gennemførelsesretsakten vedrører en forvaltningsafgørelse, hvorefter Kommissionen træffer afgørelse vedrørende ansøgning fra et konsortium af 5 Europæiske virksomheder (PPG Industries m.fl.), samt virksomheder, der aftager deres produkter, om fortsat anvendelse af op til 100 tons om året af zinkchromat:

1. Til formulering af blandinger udelukkende tilsigtet anvendelse 2, som angivet herunder
2. Til primere og belægninger (inkl. vaske-primere) anvendt til overfladebehandling af artikler inden for luftfartssektoren

PPG Industries UK Ltd. m.fl. fremsendte den 19. november 2015 ansøgning om godkendelse af zinkchromat til ovennævnte anvendelser. Ansøgningen har i henhold til procedurerne i REACH-forordningen været behandlet af det Europæiske Kemikalieagentur, ECHA, i udvalgene for risikovurdering, RAC, og socioøkonomisk vurdering, SEAC, som den 9. december 2016 har afgivet følgende udtalelser:

- **RAC** konkluderede, at der ikke kan fastsættes en nedre grænse for, hvornår stoffet er kræftfremkaldende. Udvalget konkluderede desuden, at der er usikkerhed om eksponeringsvurderingen for arbejdstagere og den generelle befolkning, og at de beskrevne risikohåndteringsforanstaltninger og anvendelsesforhold ikke er tilstrækkeligt belyst. Udvalget konkluderede endvidere, at de risikohåndteringsforanstaltninger og anvendelsesforhold, som er beskrevet i ansøgningen, ikke er passende og effektive i forhold til at begrænse risikoen for arbejdstagere. Særligt er der for flere arbejds-scenarier et højt potentiale for indånding af zinkchromat, som nødvendiggør korrekt funktion og brug af personlige værnemidler for at undgå udsættelse. RAC vurderer dog, at de foreslåede tiltag og måleprogrammer for arbejdstagernes udsættelse og udledning til miljøet vil forbedre situationen.
- **SEAC** konkluderede, at der ikke på nuværende tidspunkt vurderes at være alternative stoffer eller teknologier, som er teknisk og økonomisk gennemførlige for ansøgeren. Der var oprindeligt ansøgt om en bredere anvendelse af zinkchromat, hvilket medførte usikkerhed omkring vurderingen af alternativer. SEAC har derfor anbefalet at afgrænse anvendelsesområdet til kun at omfatte brug af zinkchromat i primere og belægninger (og ikke også i maling og forseglere som oprindeligt omfattet af ansøgningen) for ikke at godkende anvendelser, hvor der findes egnede alternativer. SEAC har desuden konkluderet, at ansøgeren har påvist, at de socioøkonomiske fordele opvejer de risici for menneskers sundhed eller miljøet, der følger af anvendelsen af stoffet.

På grundlag af analysen af alternativer mv., som ansøgeren har udarbejdet, anbefaler Kommissionen, at der gives en godkendelse med en frist for fornyet vurdering på 7 år fra solnedgangsdatoen frem til den 22. januar 2024 for de beskrevne anvendelser under forudsætning af anvendelse af de risikohåndteringsforanstaltninger og anvendelsesforhold, som ansøgeren har beskrevet. For at imødegå den usikkerhed, der knytter sig til vurderingen af alternativer for anvendelse 2, har Kommissionen endvidere foreslået at indsnævre denne anvendelse ved at tilføje hvilke funktionaliteter, som brugen af zinkchromat skal opfylde. Endvidere skal virksomheder omfattet af godkendelsen fremsende information til Kemikalieagenturet om, hvilke af disse funktionaliteter, som er nødvendige for deres anvendelse. Derudover er det en forudsætning for godkendelsen, at ansøgeren og de virksomheder, der er omfattet af godkendelsen, gennemfører de tiltag, som er foreslået af RAC:

- ansøgerne udarbejder specifikke eksponeringsscenarier for repræsentative processer og arbejdsopgaver
- virksomheder, omfattet af godkendelsen, implementerer foranstaltninger til at reducere arbejdstagernes udsættelse for samt udslip til miljøet af zinkchromat til så lavt et niveau som teknisk og praktisk muligt. Det skal fortrinsvist ske ved brug af lukkede systemer og automatisering, hvor muligt, og dernæst ved brug af passende dimensioneret lokal udsugning. Hvor eksponering nødvendiggør brug af lokal udsugning og åndedrætsværn skal dette ske i overensstemmelse med standard procedurer for brug og vedligehold. Der skal udarbejdes procedurer for at minimere støv i luften

- ansøgeren og de virksomheder, der er omfattet af godkendelsen gennemfører overvågning af arbejdstagernes udsættelse for chrom(VI) samt af udslip af chrom (VI) til luft og spildevand.
- Virksomheder, omfattet af godkendelsen, gennemfører biomonitoring af arbejdstagere, der er mest udsat for indånding af zinkchromat som følge af de pågældende arbejdsprocesser
- Virksomheder, omfattet af godkendelse til anvendelse 1, udarbejder procedurer for at minimere støvdannelse ved affaldshåndteringsprocesser, ligesom affaldshåndteringsprocesser skal udføres under brug af passende designet udsugning
- Virksomheder, omfattet af godkendelse til anvendelse 2, etablerer adgangsbegrænsning til og fysisk adskillelse af områder, hvor zinkchromat anvendes i åbne spray processer. Der stilles endvidere krav om brug af særligt effektive værnemidler (masker) ved spraying
- såfremt ansøgeren indsender en review rapport inden fristen for fornyet vurdering, skal denne indeholde en ny vurdering af udsættelsen af den generelle befolkning via miljøet på baggrund af lokale emissionsdata.

I marts 2019 er der faldet dom i en sag (T-837/16), hvor Sverige har stævnet Kommissionens gennemførelsesafgørelse om godkendelse af to blychromatpigmenter. Sverige har anført, at der forelå oplysninger om mulige alternativer til de beskrevne anvendelser, og at den tildelte godkendelse derfor var i strid med godkendelsesordningen. Danmark, Finland og Europa-Parlamentet intervererede i sagen til støtte for Sverige, mens ECHA støttede Kommissionen. I marts 2019 har retten afsagt dom i sagen og har givet Sverige medhold. Af rettens dom fremgår blandt andet, at Kommissionen ikke må forsyne godkendelsen med betingelser, der sigter på at udbedre utilstrækkeligheder/mangler ved den foreliggende analyse af alternativer. Kommissionen har i maj 2019 appelleret dele af dommen, herunder de dele, der berører bevisbyrden i analysen af alternativer, Kommissionens mulighed for at foretage egne skøn samt muligheden for at tilføje betingelser til godkendelsen for at udbedre utilstrækkeligheder ved ansøgningen.

I det konkrete forslag til gennemførelsesretsakt har Kommissionen indsat en betragtning med de kriterier, som Kommissionen har lagt til grund for at vurdere den teknologiske og økonomiske egnethed af alternativer i den konkrete godkendelsessag.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget til gennemførelsesretsakt.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Kommissionens forslag til godkendelsen er ikke relevant i forhold til dansk lovgivning, da den kun vedrører anvendelse uden for Danmark.

Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

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

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark, da stoffet ikke findes i færdige produkter.

Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget. Der er indkommet følgende kommentarer:

Fagbevægelsens Hovedorganisation kan ikke støtte, at der gives godkendelser til ovennævnte anvendelser, og har desuden svært ved at se, at eventuelle godkendelser vil fremme substitution, samt at review-perioden i givet fald ikke bør være længere end 3 år.

Det Økologiske Råd mener, at det bør veje tungt, at stoffer på bilag XIV skal erstattes af alternativer, og at det ikke virker som om der er foretaget en seriøs vurdering af alternativer, ligesom review-perioden bør kunne reduceres til 3 år.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

I hovedparten af de tidligere godkendelsessager har et kvalificeret flertal af medlemsstaterne støttet forslagene. I marts 2019 har retten imidlertid afsagt dom i en sag om godkendelse af blychromatpigmenter på baggrund af sagsanlæg fra Sverige mod Kommissionen (T-837/16). Dommen vurderes at have væsentlig betydning for godkendelsesproceduren under REACH. I den konkrete sag er det på nuværende tidspunkt uvist, i hvor høj grad de øvrige medlemsstater vil lægge dommen til grund for deres holdning, og om der kan forventes at være et kvalificeret flertal for Kommissionens forslag.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Det er regeringens generelle holdning, at de særligt problematiske stoffer, som er prioriteret og optaget på REACH, Bilag XIV, som udgangspunkt skal erstattes af egnede alternative stoffer eller teknologier, hvis disse er økonomisk og teknisk levedygtige. Indtil dette kan opnås, skal risici ved fortsat anvendelse være tilstrækkeligt kontrolleret, eller de socioøkonomiske fordele ved fortsat brug skal opveje eventuelle risici for mennesker og miljø.

Forslagene til gennemførelsesretsakter tager udgangspunkt i, at ansøgeren skal overholde de generelle krav i REACH om kontrol af risici for mennesker og miljø samt gældende arbejdsmiljø- og miljøkrav. Regeringen finder, at risici for arbejdstagere og den generelle befolkning via miljøet overstiger et acceptabelt niveau, og at de pålagte krav i forslagene ikke i tilstrækkeligt omfang vil føre til en reduktion af arbejdstagernes risiko i EU. Regeringen vil derfor lægge afgørende vægt på, at der fastsættes krav til godkendelserne, som mindst svarer til de danske arbejdsmiljøkrav. Dette vil også sikre danske virksomheders konkurrenceevne i forhold til øvrige europæiske virksomheder omfattet af nærværende godkendelse.

I det konkrete forslag til gennemførelsesretsakt har Kommissionen i en betragtning beskrevet, hvordan Kommissionen har taget højde for dommen om godkendelse af to blychromatpigmenter (T-837/16) i forhold til tilgængelighed af passende alternativer. Det vurderes, at Kommissionens betragtning om vurdering af tilgængelighed af passende alternativer kan skabe en uønsket præcedens for fremtidige godkendelser, idet Kommissionen anlægger en meget snæver fortolkning af, hvorvidt alternativer er egnede. Denne fortolkning vurderes hverken at leve op til hensigterne med REACH-forordningen eller at leve op til dommen.

Regeringen agter på den baggrund ikke at støtte forslaget i sin nuværende form, idet man lægger afgørende vægt på, at risikoen for arbejdstagerne skal reduceres væsentligt, ved at der stilles skærpede krav til brug af effektive værnemidler ved enhver risiko for udsættelse. Regeringen lægger endvidere afgørende vægt på, at forslaget og betragtningen om konsekvenserne af dommen (T-837/16) bliver revideret i betydelig grad, så det bliver vanskeligere at afvise alternativer. Regeringen lægger desuden vægt

på, at vurderingen af udsættelsen af den generelle befolkning via miljøet ikke først sker i forbindelse med en eventuel forlængelse af godkendelsen, men før godkendelsen gives.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.