



Miljø- og
Fødevareministeriet
Departementet

Den 7. november 2019
MFVM 937

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag til gennemførelsesretsakt om godkendelse af anvendelsen af pentazinc chromat octahydroxid til overfladebehandling af metaldele anvendt i luft- og rumfartsindustrien 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 pentazinc chromat octahydroxid i overfladebehandling af metaldele anvendt i luft- og rumfartsindustrien i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH) (komitésag). Forslaget giver de henholdsvis nederlandske og tyske virksomheder Avial Servies Inc. og Finalin GmbH tilladelse til fortsat at anvende stoffet i en periode på 7 år. Forslaget forventes sat til afstemning i REACH-komiteen den 19.-20. november 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. Kommissionen har derfor fastsat en række krav i godkendelsen. Det vurderes, at de pålagte krav ikke 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 pentazinc chromat octahydroxid 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 tilstrækkeligt. Regeringen agter på den baggrund ikke at støtte forslaget i sin nuværende form, idet man lægger afgørende vægt på, at der fastsættes krav til godkendelsen, som mindst svarer til de danske arbejdsmiljøkrav. Regeringen lægger endvidere afgørende vægt på, at forslaget og betragtningen om konsekvenserne af dommen (T-837/16) bliver revideret i betydelig grad, så betingelserne for analysen af alternativer i højere grad afspejler dommen.

Baggrund

Kommissionen har fremlagt forslag til gennemførelsesretsakt om godkendelse af anvendelsen af pentazinc chromat octahydroxid i overfladebehandling af metaldele anvendt i luft- og rumfartsindustrien 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 19.-20. november 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.

Forslaget til gennemførelsesretsakten vedrører en forvaltningsafgørelse, hvorefter Kommissionen træffer afgørelse vedrørende ansøgning fra de henholdsvis hollandske og tyske virksomheder Avial Servies Inc. og Finalin GmbH om fortsat anvendelse af op til 1 tons om året af pentazinc chromat octahydroxid:

1. Til formulering af blandinger, udelukkende tilsigtet anvendelsen under punkt 2.
2. Til overfladebehandling af metaldele anvendt i luft- og rumfartsindustrien.

Avial Servies Inc. og Finalin GmbH fremsendte den 22. maj 2017 ansøgning om godkendelse af pentazinc chromat octahydroxid 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 henholdsvis den 10. og 11. september 2018 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 der mangler målte data for at kunne validere de beskrevne eksponeringsvurderinger. Særligt for spraymaling, er den høje modellerede risiko bekymrende. 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. 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. Da luft- og rumfartsindustrien er unik på grund af mange sikkerhedsmæssige krav til certificering og langvarige udviklings- og testforløb af dele førend de kan introduceres på markedet, har SEAC konstateret, at der findes enkelte virksomheder, der producerer enkelte dele til få nicheanvendelser med alternative stoffer eller teknologier, men at disse ikke kan overføres generelt til industrien. Det bemærkes endvidere, at godkendelsen ikke dækker anvendelser, hvor der allerede eksisterer og er implementeret alternativer, da introduktionen af dele behandlet med pentazinc chromat octahydroxid ligeledes kræver en langvarig og stringent godkendelsesproces. 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 2026 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 en liste over særlige funktionaliteter, som brugen af pentazinc chromat octahydroxid skal opfylde, for eksempel rustbeskyttelse. Endvidere skal virksomheder omfattet af godkendelsen fremsende information til Kemikalieagenturet om, hvilke af disse funktionaliteter som er nødvendige for deres anvendelse, samt en begrundelse for hvorfor disse funktionaliteter 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 eksponeringsscenerier for repræsentative processer og arbejdsopgaver,
- ansøgeren udarbejder en detaljeret guide for, hvordan passende risikohåndteringsforanstaltninger vælges og implementeres til brug for virksomheder, der aftager deres produkter,
- virksomheder, omfattet af godkendelsen, implementerer foranstaltninger til at reducere arbejdstagernes udsættelse for samt udslip til miljøet af pentazinc chromat octahydroxid 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 åndedrætsværn, skal dette ske i overensstemmelse med standard procedurer for brug og vedligehold,
- håndtering af chromater i pulverform, spraymaling og bearbejdning foregår i afgrænsede eller afmærkede områder eller kun efter procedure i en afgrænset tidsperiode,
 - lokal (mekanisk) udsugning anvendes til bearbejdning i små arbejdsområder, medmindre det medfører fx gnistrisiko eller ikke er teknisk og praktisk muligt,
 - effektiv rengøringspraksis implementeres for at undgå forureninger nær kar og andet udstyr, hvor der foregår bearbejdning,
 - lokalt udsugningsudstyr og åndedrætsværn tjekkes og testes periodisk, og disse tests dokumenteres,
 - 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, der er omfattet af godkendelsen, anvender monitoreringsdata til at vurdere og justere de anvendte risikohåndteringsforanstaltninger og processer, så arbejdstagernes udsættelse og udledning til miljøet minimeres,
 - ansøgeren udarbejder en skabelon til indsendelse af monitoreringsdata til kemikalieagenturet,
 - virksomheder, der er omfattet af godkendelsen, fremsender monitoreringsdata til kemikalieagenturet inden for 12 måneder efter at godkendelse er givet,
 - såfremt ansøgeren indsender en review rapport i forbindelse med fornyet vurdering, skal denne indeholde en detaljeret beskrivelse af arbejdsopgaver og den resulterende eksponering samt 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.

Det bemærkes dog, at Europa-Parlamentet har vedtaget resolutioner, hvor flere af Kommissionens forslag til REACH godkendelser kritiseres for ikke at leve op til dommen vedrørende Kommissionens godkendelse af blychromatpigmenter.

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.

Fagbevægelsens Hovedorganisation kan ikke støtte Kommissionens forslag, idet ansøgningen ikke i tilstrækkelig grad dokumenterer, at arbejdet kan foregå fuldt forsvarligt, og idet foranstaltningerne hverken lever op til dansk eller europæisk arbejdsmiljølovgivning. Desuden bør en eventuel godkendelse kun være for en kort årrække (maksimalt 3 år), og at en godkendelse for 7 år er uacceptabel, da det vil mindske incitamenter for substitution, og at der desuden savnes en begrundelse for en reviewperiode på 7 år.

Det Økologiske Råd kan ikke støtte Kommissionens forslag, idet ansøgningen ikke i tilstrækkelig grad dokumenterer, at arbejdet kan foregå fuldt forsvarligt, og idet foranstaltningerne hverken lever op til dansk eller europæisk arbejdsmiljølovgivning. Det Økologiske Råd finder endvidere, at godkendelsesperioden er for lang.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at der vil være et kvalificeret flertal af medlemsstater, som vil støtte forslaget.

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.

Forslaget til gennemførelsesretsakt 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 overstiger et acceptabelt niveau, og at de pålagte krav i forslaget ikke i tilstrækkeligt omfang vil føre til en reduktion af arbejdstagernes risiko. Konkret bemærkes det ved gennemgang af ansøgningen, at der ved flere arbejdsprocesser med potentiel udsættelse for pentazinc chromaat octahydroxid hverken er etableret udsugning eller fastlagt procedurer for brug af åndedrætsværn. Regeringen vil derfor lægge afgørende vægt på, at der fastsættes krav til godkendelsen, 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 de kriterier, som Kommissionen har lagt til grund for at vurdere den teknologiske og økonomiske egnethed af alternativer i den konkrete sag. Disse kriterier bygger på den argumentation, som Kommissionen har anvendt i deres appel af dommen i sagen om de to blychromatpigmenter (T-837/16). Det vurderes, at Kommissionens betragtning 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 der fastsættes krav til godkendelsen, som mindst svarer til de danske arbejdsmiljøkrav. Regeringen lægger endvidere afgørende vægt på, at forslaget og betragtningen om konsekvenserne af dommen (T-837/16) bliver revideret i betydelig grad, så betingelserne for analysen af alternativer i højere grad afspejler dommen.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.