



Miljø- og
Fødevareministeriet
Departementet

Den 24. april 2020
MFVM 042

GRUNDNØTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag til gennemførelsesretsakt om godkendelse af anvendelsen af chromtrioxid til passivering af tinbelagt stål (anvendelse 1) og elektrolytisk chrombelægning af stål (anvendelse 2) i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH) (komité sag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til gennemførelsesretsakt om godkendelse af anvendelsen af stoffet chromtrioxid, 1) som passivering af tinbelagt stål og 2) elektrolytisk chrombelægning af stål i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH) (komité sag). Forslaget giver den tyske virksomhed ThyssenKrupp Rasselstein GmbH tilladelse til efter optag på godkendelseslisten, bilag XIV i REACH, fortsat at anvende stoffet i en periode på 7 år for anvendelse 1 og indtil slutningen af 2028 for anvendelse 2. Forslaget forventes drøftet på et videomøde i REACH-komiteén den 30. april 2020. Forslaget forventes derefter sat i skriftlig procedure i REACH-komiteén med frist i midten af maj 2020. Sagen forventes ikke at have væsentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet - ej heller statsfinansielle konsekvenser - hvis forslaget godkendes. Såfremt forslaget ikke godkendes vil det have mindre økonomiske konsekvenser for erhvervslivet, idet der vil være behov for alternative leverandører. Forslaget forventes ikke at påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark. Det vurderes dog, at der er behov for skærpede krav og yderligere afklaring i forhold til beskyttelsesforanstaltningerne og anvendelsesforholdene. I Kommissionens forslag er indsat en betragtning om vurdering af egnede alternativer. Betragtningen vurderes ikke at være i overensstemmelse med en nyligt afsagt dom i en godkendelsessag om to blychromatpigmenter (T-837/16) men det vurderes, at Kommissionens implementering af retssagens elementer kan anses for værende tilstrækkelig i det konkrete forslag, da der ikke findes alternativer til de konkrete anvendelser, og betragtningen ikke ændrer ved dette forhold. Regeringen agter på den baggrund, at støtte forslaget, idet der lægges afgørende vægt på vedtagelse af skærpede krav til beskyttelsesforanstaltninger af arbejdstagere. Regeringen vil ikke kunne støtte forslaget, medmindre disse krav imødekommes. Regeringen lægger endvidere stor vægt på, at betragtningen om konsekvenserne af dommen (T-837/16) enten bliver slettet eller revideret i betydelig grad.

Baggrund

Kommissionen har fremlagt forslag til gennemførelsesretsakt om godkendelse af anvendelsen af chromtrioxid som passivering¹ af tinbelagt stål (anvendelse 1) og elektrolytisk chrombelægning af stål (anvendelse 2), der primært bruges til fremstilling af konservesdåser til fødevarer og i mindre grad til metal-emballage til forskellige non-food-anvendelser.

Forslaget har hjemme i artikel 64, stk. 8 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH).

Forslaget behandles i en undersøgelsesprocedure i REACH-komiteen. Afgiver Komitéen en positiv udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver Komitéen en negativ udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen ikke forslaget, idet Kommissionen inden for to måneder kan forelægge Komitéen et ændret forslag eller indenfor en måned kan forelægge forslaget for appeludvalget. Afgives der ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal, kan Kommissionen indenfor to måneder forelægge komitéen et ændret forslag eller indenfor en måned forelægge forslaget for appeludvalget. Afgiver appeludvalget med kvalificeret flertal en negativ udtalelse om forslaget, kan Kommissionen ikke vedtage forslaget. Afgiver appeludvalget med kvalificeret flertal en positiv udtalelse, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver appeludvalget ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal kan Kommissionen vedtage forslaget.

Forslaget forventes drøftet på et videomøde i REACH-komiteen den 30. april 2020. Forslaget forventes derefter sat i skriftlig procedure i REACH-komiteen med frist i midten af maj 2020.

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 ved optagelsen af stoffet på kandidatlisten, hvor en del virksomheder begynder arbejdet med at skifte til egnede 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 indeholder de stoffer, for hvilke der kræves en godkendelse, før de kan markedsføres eller anvendes efter den såkaldte "solnedgangsdato" (det vil sige 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. REACH Afsnit VII.

¹ En behandling der gør at materialet bliver mindre påvirket eller korroderet af det miljø, som materialet befinder sig i.

Forslaget til gennemførelsesretsakten vedrører en forvaltningsafgørelse, hvorefter Kommissionen træffer afgørelse vedrørende ansøgning fra virksomheden ThyssenKrupp Rasselstein GmbH fra Tyskland om fortsat anvendelse af op til hhv. 24,7 tons for anvendelse 1 og 52 tons for anvendelse 2 om året af chromtrioxid:

1. Til passivering af tinbelagt stål. Chromtrioxid bliver brugt som en stabilisator i passiveringen af tinbelagt stål (ETP).
2. Til elektrolytisk chrombelægning af stål. Chromtrioxid bliver brugt som en stabilisator i elektrolytisk chrombelægning af stål (ECCS).

ThyssenKrupp Rasselstein GmbH fremsendte den 30. november 2018 ansøgning om godkendelse af chromtrioxid til ovennævnte anvendelse.

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 21. august 2019 har afgivet følgende udtalelser som gælder for begge anvendelser:

- **RAC** konkluderede, at der ikke kan fastsættes en nedre grænse for, hvornår stoffet er kræftfremkaldende. Udvalget konkluderede endvidere, at de risikohåndteringsforanstaltninger og anvendelsesforhold, som er beskrevet i ansøgningen, er passende og effektive i forhold til at begrænse risikoen for arbejdstagere og den generelle befolkning via miljøet under forudsætning af overholdelse af disse. RAC anbefaler dog følgende monitoreringstiltag for at forbedre situationen: 1) Statistiske kontrolmålinger for flere arbejdsprocesser med potentiel høj udsættelse for chromtrioxid, såfremt arbejdsprocesserne implementeres. Monitoreringen inkluderes i de faste monitoringsprogrammer, og 2) Målinger af udslip til luften hvert 3. år.
- **SEAC** konkluderede, at der ikke på nuværende tidspunkt findes alternative stoffer eller teknologier, som er teknisk og økonomisk gennemførlige for ansøgeren. 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:

- 7 års godkendelse for anvendelse 1 (passivering af tinbelagt stål).
- Godkendelse af anvendelse 2 (elektrolytisk chrombelægning af stål) indtil 31. december 2028.

Forudsætningerne for godkendelsen er:

- Risikohåndteringsforanstaltninger og anvendelsesforhold, som beskrevet af ansøger, anvendes.
- Ansøger gennemfører overvågning af arbejdstagernes udsættelse for stoffet, især hvis en backup-arbejdsproces for hhv. anvendelse 1 og anvendelse 2 implementeres.
- Ansøger gennemfører overvågning af udslip af stoffet til luften.

Resultaterne fra overvågningstiltagene skal anvendes til at evaluere om risikohåndteringsforanstaltninger og anvendelsesforhold er effektive med henblik på yderligere reduktion af arbejdstagernes udsættelse for stoffet.

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. Der er endnu ikke afsagt endelig dom i sagen.

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.

Branchen har oplyst, at mere end 1.000 typer af fødevarer opbevares i konservesdåser, hvilket dækker over halvdelen af forarbejdede fødevarer i EU. På basis af branchens information og ekstrapolering til danske forhold ved hjælp af BNP estimeres det, at der er ca. 15 virksomheder i Danmark, der producerer konservesdåser, med et samlet antal ansatte på ca. 3500. De fleste virksomheder i branchen er små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Ansøgers virksomheden står for levering af materialer til ca. 25% af det europæiske marked for konservesdåser. På basis af SEAC's vurdering og ekstrapolering til danske forhold skaber ansøgers virksomheden og dens aftagervirksomheder et overskud på ca. kr. 45 mio. om året i Danmark.

SEAC har i en sammenlignelig sag estimeret², at prisen på dåser til fødevarer vil stige med ca. 3 % i forbindelse med overgangen til leverandører uden for EU. Omkostningerne forventes afspejlet i prisen for forbrugerne. På grund af tekniske udfordringer med det mest lovende alternativ, samtidig med et behov for længerevarende holdbarhedsforsøg, vil det ikke være muligt at anvende alternativer inden for godkendelsesperioden. Det vides ikke, i hvilken udstrækning danske konservesdåseproducenter allerede har flyttet deres produktion uden for EU og/eller omlagt deres materialeindkøb fra ansøger.

Forslaget vurderes ikke at medføre nævneværdige erhvervsøkonomiske konsekvenser. Såfremt forslaget ikke godkendes kan konservesdåseindustrien i Danmark fortsat købe blik behandlet med chrom(VI)-forbindelser fra leverandører uden for EU.

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark og EU, og stoffet genfindes ikke i færdige produkter.

² <https://echa.europa.eu/documents/10162/ab92f048-a4df-4d06-a538-1329f666727a>
(AFA-O-0000006490-77-06/D)

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget

Fagbevægelsens Hovedorganisation støtter generelt, at det forudsættes, at der fastsættes krav til godkendelsen, som mindst svarer til de danske arbejdsmiljøkrav. Fagbevægelsens Hovedorganisation finder dog, at der bør stilles supplerende krav i form af kontrol af den tilladte mængde af chromtrioxid, hyppighed af kontrolmålinger og hyppigere målinger af udslip til luften. Det bemærkes, at tilsyn og kontrol fastsættes nationalt. Det er vurderet, at målingerne fastsat i godkendelsen er tilstrækkelige til at leve op til de krav, der stilles til danske virksomheder. Derudover mener Fagbevægelsens Hovedorganisation, at en eventuel godkendelse kun bør være for en kort årrække (maksimalt 3 år), og at en godkendelse på 7 år eller indtil 31. december 2028 er uacceptabel, da det vil mindske incitamentet for substitution.

Det bemærkes hertil, at fristen for fornyet vurdering ('godkendelsesperioden') især fastsættes under hensyntagen til ansøgernes konkrete muligheder for at anvende alternative stoffer eller teknologier, men at der også tages hensyn til risici og socioøkonomiske forhold. I de aktuelle sager har Kemikalieagenturets Socioøkonomiske Komité vurderet, at der ikke er muligheder for substitution inden for en kort årrække.

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. Det vurderes dog, at der er behov for skærpede krav og yderligere afklaring i forhold til beskyttelsesforanstaltningerne og anvendelsesforholdene på følgende områder: 1) Yderligere krav om brug af personligt beskyttelsesudstyr, og 2) Reduktion af frekvensen af en konkret arbejdsproces.

Regeringen vil derfor lægge afgørende vægt på, at der fastsættes krav til godkendelsen, som mindst svarer til de danske arbejdsmiljøkrav. Det kan gøres konkret ved, at 1) er stilles krav om mere beskyttende masker end halvmasker under tre arbejdsprocesser, 2) det afklares om anvendelsen af beskyttende beklædning under tre arbejdsprocesser er tilstrækkelig, og 3) det afklares hvorvidt organisatoriske initiativer til reduktion af frekvensen af en konkret arbejdsproces er tilstrækkelige.

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 Kommissionens 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 er således principielt uenig med Kommissionens betragtning i forslaget. I den konkrete

ansøgning vurderes der dog ikke at være egnede alternativer til de konkrete anvendelser. Regeringen anser derfor Kommissionens implementering af retssagens elementer for tilstrækkelig i det konkrete forslag, men lægger stor vægt på, at betragtningen om konsekvenserne af dommen (T-837/16) enten bliver slettet eller revideret i betydelig grad.

Regeringen agter på den baggrund, at støtte forslaget, idet der lægges afgørende vægt på vedtagelse af skærpede krav til beskyttelsesforanstaltninger af arbejdstagere. Regeringen vil ikke kunne støtte forslaget, medmindre disse krav imødekommes. Regeringen lægger endvidere stor vægt på, at betragtningen om konsekvenserne af dommen (T-837/16) enten bliver slettet eller revideret i betydelig grad.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.