



Den 6. juli 2022
MIM 84-22

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om forslag til en Kommissionsforordning om fornyet godkendelse af aktivstoffet creosot i produkttype 8 i henhold til forordning 528/2012 om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter (komitesag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen foreslår fornyet godkendelse af aktivstoffet creosot i henhold til forordning 528/2012 om biocidholdige produkter (komitesag). Hvis forslaget om optagelsen af aktivstoffet bliver vedtaget, vil det betyde, at stoffet fortsat må indgå som aktivstof i biocidholdige produkter, der anvendes til imprægneringer af el-/telefonmaster samt jernbanesveller. Samlet set vurderes forslaget kun at få begrænsede økonomiske og/eller administrative konsekvenser for erhvervslivet og staten. Der er ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for regioner og kommuner. Sagen kan dog potentielt have erhvervsøkonomiske konsekvenser, hvis stoffet forbydes, fordi nogle danske jernbaner fortsat har behov for adgang til nye creosot-behandlede sveller, idet de alternative løsninger er væsentligt dyrere. Det vurderes, at forslaget om fornyet godkendelse har en neutral til positiv indflydelse på beskyttelsesniveauet i Danmark, idet jernbanesveller herefter vil være de eneste nye creosot-behandlede træemner, der må importeres til Danmark. Forslaget blev drøftet i den stående komité for biocidholdige produkter den 24. juni 2022 med forventet efterfølgende skriftlig afstemning. Creosot opfylder udelukkelseskriterierne, men det vurderes, at betingelsen for en godkendelse efter artikel 5, stk. 2, punkt c er opfyldt. Det vurderes endvidere, at der ikke er vist sikker anvendelse til det i EU ansøgte anvendelsesområde for aktivstoffet creosot i produkttype 8 (træbeskyttelsesmidler), men at der foreligger dokumentation for, at en ikke-godkendelse af aktivstoffet vil have en uforholdsmæssig negativ samfundsmæssig konsekvens i forhold til risikoen for menneskers sundhed, dyrs sundhed eller miljøet som følge af stoffets anvendelse. Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget.

Baggrund

Kommissionen forventes at fremsætte forslag til Kommissionsforordning om fornyet godkendelse af aktivstoffet creosot i produkttype 8 i henhold til forordning 528/2012 om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter.

Forslaget har hjemmel i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 528/2012 om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter. For aktivstoffet creosot i produkttype 8 er der tale om en fornyet godkendelse, og baggrunden for forslaget er derfor forordningens artikel 12.

Forslaget behandles i en undersøgelsesprocedure i den stående komité for biocidholdige produkter. Afgiver komitéen en positiv udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver komitéen en negativ udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen ikke forslaget. Afgives der ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal, kan Kommissionen inden for to måneder forelægge komitéen et ændret forslag eller inden for 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 blev drøftet i den stående komité for biocidholdige produkter den 24. juni 2022. Der er endnu ikke fastsat en dato for skriftlig afstemning, men det forventes at blive fastlagt i løbet af sommeren.

Formål og indhold

Forslaget drejer sig om beslutning om fornyet godkendelse af aktivstoffet creosot i produkttype 8 ("træbeskyttelsesmidler").

Creosot (CAS nr. 8001-58-9) Stoffet har en harmoniseret klassificering: Kræftfremkaldende, kategori 1B/H350: Kan fremkalde kræft. Med aktivstofvurderingen ligger et opdateret klassificeringsforslag: Kræftfremkaldende, kategori 1B/H350: Kan fremkalde kræft; Reproduktionstoksisk, kategori 1B/H360F; Kan skade forplantningsevnen; Reproduktionstoksisk, kategori 2/H361d: Mistænkes for at skade det ufødte barn; Hudirriterende, kategori 2/H315: Forårsager hudirritation; Hudsensibiliserende, kategori 1/H317: Kan forårsage allergisk hudreaktion; Øjenirriterende, kategori 2/H319: Forårsager alvorlig øjenirritation; Miljøtoksisk, akut, kategori 1/H400: Meget giftig for vandlevende organismer; Miljøtoksisk, kronisk, kategori 1/H410: Meget giftig med langvarige virkninger for vandlevende organismer.

Creosot er omfattet af udelukkelseskriterierne i henhold til artikel 5, stk. 1, litra a, c, e i biocidforordningen pga. stoffets klassificering som kræftfremkaldende i kategori 1B og som reproduktionstoksisk i kategori 1B samt fordi stoffet opfylder kriterierne for at være persistent, bioakkumulerende og toksisk (PBT) samt meget persistent og meget bioakkumulerende (vPvB). Mht. stoffets hormonforstyrrende egenskaber har det ikke været muligt at drage en konklusion ud fra de tilgængelige data, og det er besluttet af fravige krav om konklusion, idet denne ikke vil påvirke den samlede konklusion for stoffet pga. de allerede identificerede problematiske egenskaber. Aktivstoffet er desuden kandidat til substitution¹ i henhold til artikel 10(1) i forordning 528/2012. Fornyelsen kan derfor maksimalt være 7 år.

Stoffet er blevet vurderet af en medlemsstat, og vurderingen er derefter behandlet i arbejdsgrupper under Kommissionen, hvor alle medlemsstaternes biocidmyndigheder og Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) har deltaget. I forbindelse med dette arbejde er der udarbejdet en risikovurderingsrapport.

Da stoffet er omfattet af udelukkelseskriterierne, bør det ikke godkendes, med mindre artikel 5, stk. 2 finder anvendelse, det vil sige, at mindst en af følgende betingelser er opfyldt:

- (a) Risikoen for mennesker, dyr eller miljøet som følge af eksponering for aktivstoffet i et biocidholdigt produkt under realistiske værste tænkelige anvendelsesforhold er ubetydelig, navnlig hvor produktet anvendes i lukkede systemer eller under andre forhold, der tager sigte på at udelukke kontakt med mennesker og udsætning i miljøet.
- (b) Der foreligger dokumentation for, at det pågældende aktivstof er nødvendigt for at forebygge eller bekæmpe en alvorlig fare for menneskers sundhed, dyrs sundhed eller miljøet, eller
- (c) En ikke-godkendelse af aktivstoffet kan have en uforholdsmæssig negativ samfundsmæssig konsekvens i forhold til risikoen for menneskers sundhed, dyrs sundhed eller miljøet som følge af stoffets anvendelse.

Ved behandlingen i EU er det vurderet, at aktivstoffet opfylder betingelserne beskrevet under punkt c i artikel 5, stk. 2, samt at der ikke er fundet egnede og tilstrækkelige alternativer, der kan substituere stoffet i alle anvendelsessituationer på nuværende tidspunkt. Konkret gælder det for anvendelsen af creosot til

¹ Aktivstoffer, der er kandidater til substitution, vil ved fornyelse og produktvurdering få foretaget en sammenlignende vurdering med andre kemiske og fysiske alternativer og godkendes i kortere perioder end andre biocidaktivstoffer og -produkter.

behandling af jernbanesveller samt el-/telefonmaster i træ. Der blev i 2021 godkendt et nyt biocidprodukt, uden creosot, som på sigt potentielt kan være et alternativ til creosot-produkterne. Alternativt er det under nogle omstændigheder muligt at anvende andre materialer end imprægneret træ til jernbanesveller og el-/telefonmaster. Det vil dog bl.a. afhænge af terrænet, og der kan være udfordringer i fht. bl.a. levetid, materialeegenskaber og pris. For el-/telefonmaster kan nedgravning i nogle tilfælde også være et muligt alternativ. I Danmark vurderes der ikke behov for creosot-behandlede el-/telefonmaster, mens der er et behov for fortsat at kunne anvende nye creosotbehandlede jernbanesveller i en periode på ca. 5 år, hvilket uddybes senere i notatet.

Creosot - og produkter indeholdende dette stof - opfylder heller ikke betingelserne i artikel 19, stk. 1, litra b), iii og iv, der blandt andet angiver, at der ikke må være uacceptable effekter på sundhed og miljø ved de angivne anvendelsesområder. Derfor kan biocidholdige produkter indeholdende creosot kun godkendes via artikel 19, stk. 5, det vil sige såfremt en ikke-godkendelse af produktet kan have uforholdsmæssige negative samfundsmæssige konsekvenser i forhold til risikoen for menneskets sundhed, dyrs sundhed eller miljøet som følge af anvendelsen af det biocidholdige produkt på de betingelser, der er fastsat i godkendelsen. I forbindelse med godkendelsen af aktivstoffet i EU er det vurderet, at artikel 19, stk. 5 kan finde anvendelse i en eller flere medlemsstater. Det er dog væsentligt at understrege, at anvendelsen af et biocidholdigt produkt godkendt i henhold til artikel 19, stk. 5 skal begrænses til de medlemsstater, hvor betingelserne under artikel 5, stk. 2 er opfyldt. Mht. håndteringen af de creosot-behandlede emner er der i vurderingsrapporten vist acceptabel risiko for installatører af elmaster under forudsætning af, at en række risikobegrænsende foranstaltninger er opfyldt, mens der ikke foreligger data til at kunne vurdere risikoen for de arbejdere, der monterer jernbanesveller.

Samlet set er det i EU vurderet, at betingelserne i artikel 5, stk. 2, pkt. c samt artikel 19, stk. 5 er opfyldt for følgende to konkrete anvendelser; behandling af jernbanesveller hhv. el- og telefonmaster. Fornyelsen vil derfor begrænses til disse to anvendelser. Biocidprodukter med creosot til disse anvendelser kan kun godkendes i de medlemsstater, som vurderer, at de særlige betingelser er opfyldt. Desuden vil der blive udarbejdet en liste over de medlemsstater, som anser de særlige betingelser for at være opfyldt på deres territorie for hver af de to anvendelser. Med listen vil det fremadrettet kun blive lovligt at eksportere nye creosotbehandlede sveller eller master og bringe emnerne i omsætning på markedet i de lande, der fremgår på listen. Hvis et land på et tidspunkt vurderer, at deres behov for nye creosot-sveller eller master ophører, kan landet blive slettet fra listen, hvorefter der ikke længere må ske eksport af nye emner til landet. Der anvendes ikke creosot-master i Danmark, mens der fortsat er jernbanestrækninger med creosotbehandlede sveller.

Aktivstoffet har ikke været i høring i Kommissionens videnskabelige komité for sundhed og miljørisiko (SCHEER), da Kommissionen ikke har fundet det nødvendigt at stille specifikke spørgsmål til stoffet og vurderingerne.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

Nærhedsprincippet

Kommissionen har ikke redegjort for nærhedsprincippet. Der er tale om en gennemførelsesforanstaltning af en allerede vedtaget retsakt, hvorfor regeringen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Der er tale om vedtagelse af en ny forordning, som er direkte gældende i Danmark.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Hvis forslaget om fornyelsen af stoffet bliver vedtaget, vil stoffet forblive på EU-listen over godkendte aktivstoffer. Denne liste er direkte gældende i Danmark. Der er ikke på nuværende tidspunkt godkendt træbeskyttelsesmidler i produkttype 8 med creosot i Danmark. Idet Danmark optræder på listen over medlemsstater, som fortsat tillader import af creosot-behandlede jernbanesveller, vil der fortsat kunne importeres nye creosot-imprægnerede jernbanesveller til Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Der er ikke godkendte træbeskyttelsesmidler med creosot i Danmark i dag, og der forventes ikke fremtidige ansøgninger om godkendelse. Eventuelle fremtidige produktansøgninger skal vurderes i henhold til de ensartede principper. Denne vurdering af produktansøgninger vurderes kun at få begrænsede statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget. De begrænsede statsfinansielle og administrative konsekvenser for det offentlige er primært en følge af biocidforordningen snarere end af det aktuelle forslag om, at stoffet kan godkendes i EU. Dette skyldes, at statens omkostninger i forbindelse med godkendelsen af biocidprodukter indeholdende dette aktivstof er gebyrfinansieret. Det konkrete forslag om fornyet godkendelse af aktivstoffet påvirker ikke EU's budget. Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser (herunder konsekvenser for kommuner og regioner). Forslaget vedtagelse vurderes ud fra en samlet betragtning kun at få begrænsede økonomiske konsekvenser for erhvervslivet.

Et snarligt forbud mod import af creosotbehandlede jernbanesveller i Danmark vil have erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet der er creosotbehandlede jernbanesveller på en del af banestrækningerne hos lokalbanerne, og der derfor er behov for fortsat at kunne udskifte gamle udtjente creosot-sveller med nye. Samlet skønnes merudgifter på 2,4-3,2 mio. kr. pr. år ved et snarligt forbud. Estimatet dækker kun direkte merudgifter til svelleindkøb. Hertil skal lægges tillægskostninger ved de hyppigere sporreparationer. Alternativer til imprægnering af træsveller er på vej. Et produkt blev godkendt som biocidprodukt i 2021, og det testes nu i felten i jernbanesammenhæng. Dvs. produktet er endnu ikke på plads til at kunne erstatte creosotbehandlingen i praksis. Et andet alternativ er sveller af beton, men de kan ikke kombineres med træsveller, og de er derfor først et relevant alternativ ved generel sporrenovering, når sporet er udtjent, hvilket for enkelte baner først forventes om ca. 20 år. Alternativt kan anvendes ikke-imprægnerede træsveller, men disse har generelt kortere holdbarhed, og de vil derfor skulle skiftes oftere. Estimeret er der i Danmark i dag mindst 182 km jernbanestrækning med creosot-sveller. Over de næste fem år estimeres et behov for udskiftning af enkelte udtjente sveller med nye træsveller på i alt ca. 20-25 km. Det må forventes, at alternativet til imprægnering af træsveller er på plads inden for denne periode. Den miljømæssige mervirkning ved fortsat at udskifte gamle creosot-sveller med nye creosot-sveller i ca. 5 år er således relativt begrænset. Det vurderes på den baggrund, at betingelsen i artikel 5, stk. 2, punkt c er opfyldt i Danmark, og at der er behov for, at Danmark fremgår af listen over lande, som fortsat tillader import af nye creosot-sveller.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Det vurderes, at forslaget om en begrænset fornyet godkendelse af creosot har en neutral til positiv indflydelse på beskyttelsesniveauet i Danmark. Den fornyede godkendelse er begrænset i forhold til den nuværende, og den vil sikre, at de eneste nye creosot-behandlede træemner, der lovligt kan importeres til Danmark, er jernbanesveller. Med den nuværende godkendelse er det i dag også muligt at eksportere andre creosot-behandlede træemner til Danmark, såfremt træemnerne overholder de begrænsninger, der er fastsat i REACH-forordningen. Ministeriet er dog ikke bekendt med, at der i Danmark anvendes andre nye creosot-træemner end jernbanesvellerne.

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i EU-Miljøspecialudvalget.

Rådet for Grøn Omstilling kan ikke støtte en fornyet godkendelse af creosot, da der findes et alternativt biocidprodukt uden creosot og alternative materialer til fremstilling af jernbanesveller, el- og telefonmaster – eller metoder som nedgravning af kabler.

Hertil bemærker Miljøministeriet, at der i Danmark kun vil blive tilladt import af nye creosotbehandlede jernbanesveller, idet ministeriet har vurderet, at der i Danmark findes alternativer i fht. creosotbehandlede el- og telefonmaster. Det er korrekt, at der er godkendt et alternativt biocidprodukt til behandling af jernbanesveller. Det blev godkendt i 2021, og før det potentielt kan erstatte creosot til imprægnering af jernbanesveller, er der behov for test hos jernbanerne i felten for at sikre, at de kan leve op til de høje krav, der bl.a. af sikkerhedshensyn stilles til jernbaner. Mht. alternative materialer bemærker ministeriet, at det ikke er muligt at kombinere betonsveller og træsveller på samme strækning, og at der fortsat er en del danske jernbanestrækninger, som består af træsveller. Det forventes, at der går en årrække før de sidste jernbaner har erstattet træsveller med beton.

Fagbevægelsens Hovedorganisation kan ikke støtte indstillingen om en fornyet godkendelse af creosot, idet der ikke er vist sikker anvendelse af creosot, men at økonomiske hensyn er et afgørende argument for at imødekomme ansøgningen om fortsat anvendelse.

Hertil bemærker Miljøministeriet, at eksponeringen for creosot i videst muligt omfang skal begrænses ved brug af risikobegrænsende foranstaltninger, idet der ikke er vist sikker anvendelse. Til at minimere eksponeringen af mennesker kan foranstaltninger bl.a. være brug af mekaniske eller automatiserede processer, brug af personlige værnemidler og sikring af, at det behandlede træ ikke er tilgængeligt for offentligheden. Til at minimere eksponeringen af miljøet kan foranstaltninger bl.a. være, at biocidprodukter med creosot kun må anvendes i et indesluttet område eller på uigennemtrængeligt hårdt underlag, at nybehandlet træ skal opbevares overdækket eller på et hårdt og uigennemtrængeligt underlag, samt at eventuelle tab opsamles.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes at være et kvalificeret flertal for forslaget blandt medlemsstaterne.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Ved behandlingen i EU er det vurderet, at creosot opfylder udelukkelseskriterierne, og at der ikke er vist sikker anvendelse for stoffet i produkttype 8, men at aktivstoffet alligevel kan gives en fornyet godkendelse, da følgende betingelse er opfyldt:

- En ikke godkendelse af aktivstoffet kan have en uforholdsmæssig negativ samfundsmæssig konsekvens i forhold til risikoen for menneskers sundhed, dyrs sundhed eller miljøet som følge af stoffets anvendelse.

Samlet set er det vurderet, at betingelserne for en godkendelse af aktivstoffet creosot i EU er opfyldt for følgende to konkrete anvendelser; behandling af jernbanesveller hhv. el- og telefonmaster, hvorfor disse to anvendelser er de eneste, som er omfattet af den fornyede godkendelse. I Danmark vurderes der alene behov for fortsat at kunne importere nye creosot-behandlede jernbanesveller i en periode på ca. 5 år, hvorfor regeringen støtter, at Danmark optræder på listen over medlemsstater, som fortsat tillader import af creosot-behandlede jernbanesveller

Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

