

NOTAT

Miljø- og Fødevarerministeriet
Miljøstyrelsen

Kemikalier
J.nr. 001-13612
Den 14. oktober 2015

NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til gennemførelsesretsakt om godkendelse til fortsat brug af stoffet hexabromocyclododecane (HBCDD)

Komitésag

1. Resume

Kommissionen har fremsat forslag til gennemførelsesretsakt om godkendelse for anvendelse af stoffet hexabromocyclododecane (HBCDD) i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) 1907/2006 (komitésag). Forslaget har til formål at give 13 specifikke virksomheder tilladelse til fortsat at anvende stoffet HBCDD som flammehæmmer ved fremstilling af ekspanderet polystyren (EPS) til byggeriet.

Forslaget er sat til afstemning på møde i REACH-komiteen den 21.-22. oktober 2015.

Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller at påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark, idet der er tale om en konkret forvaltningsakt rettet mod bestemte virksomheder uden for Danmark, der tillader fortsat anvendelse af stoffet i en afgrænset tidsperiode.

Regeringen ønsker generelt at begrænse anvendelsen af særligt problematiske stoffer i de tilfælde, hvor der ikke kan demonstreres sikker brug, eller hvor der findes alternativer. Regeringen finder det derfor vigtigt, at anvendelse af HBCDD udfases hurtigst muligt. Regeringen lægger vægt på, at RAC i sin udtalelse fandt, at udledningerne til miljøet ikke var beskrevet tilstrækkeligt i ansøgningen, og at usikkerhederne i relation til eksponeringsvurderinger for begge anvendelser var for store til, at de ikke kunne komme frem til en konklusion om miljørisikoen ved HBCDD. RAC kunne derfor ikke vurdere hensigtsmæssigheden eller effektiviteten af de anvendelsesforhold og risikohåndteringsforanstaltninger, der var beskrevet i ansøgningen. Regeringen lægger derudover vægt på, at HBCDD har været opført på REACH kandidatlisten siden 2008 og på REACH bilag XIV siden 2011 (fortegnelse over særligt problematiske stoffer, der kræver godkendelse), og at virksomhederne således har haft lang tid til at finde substitutionsstoffer med henblik på udfasning af HBCDD i produktionen. Regeringen noterer sig i den forbindelse de fremkomne oplysninger om den øgede produktionskapacitet for substitutionsstoffet pFR. Regeringen agter derfor at stemme imod forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har fremsendt forslag til gennemførelsesretsakt om godkendelse af 13 virksomheders fortsatte anvendelse af stoffet hexabromocyclododecane

(HBCDD) i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) 1907/2006 (REACH) med henblik på afstemning på møde i REACH-komiteen den 21.-22. oktober 2015. Forslaget har hjemmel i REACH-forordningens artikel 64, stk. 8. Afstemning sker i henhold til artikel 133, stk. 3, i REACH-forordningen og dermed efter undersøgelsesproceduren i henhold til artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser.

Ved kvalificeret flertal for forslaget i komitéen vedtager Kommissionen forslaget. Hvor der hverken er kvalificeret flertal for eller imod i komitéen, kan Kommissionen ikke vedtage forslaget, hvis et simpelt flertal i komiteen modsætter sig vedtagelse. Kommissionen kan dog vælge enten at forelægge forslaget for en appelkomité indenfor 1 måned eller forelægge et revideret forslag for komitéen indenfor 2 måneder. Det samme gælder, hvor der er kvalificeret flertal imod 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.

3. Formål og indhold

Forslaget til gennemførelsesretsakt vedrører en forvaltningsafgørelse, hvorefter Kommissionen meddeler en godkendelse til 13 europæiske virksomheder til fortsat brug af stoffet HBCDD til specifikke anvendelser som flammehæmmer ved 1) formulering af granulat af brandhæmmet ekspanderet polystyren (EPS) (med henblik på videre anvendelse i byggeri) og 2) fremstilling af brandhæmmet EPS varer til anvendelse i byggeri.

Der er fastsat vilkår for godkendelsen. For så vidt begge anvendelser skal de risikohåndteringsforanstaltninger og anvendelsesforhold, der er beskrevet i den med ansøgningen fremsendte kemikaliesikkerhedsrapport, anvendes fuldt ud. Derudover skal indehaveren af godkendelsen og de producenter af EPS varer, der er omfattet af godkendelsen, iværksætte et overvågningsprogram med henblik på at kvantificere frigivelse af HBCDD til luft, vand og jord fra alle aktiviteter for de nævnte anvendelser. Overvågningsprogrammet skal fastsætte den metodik, der skal anvendes for at opnå resultaterne, herunder prøveudtagningssteder og frekvens (som mindst skal være månedlig) og detaljerede oplysninger om analysemetoder. Der skal udarbejdes rapporter med detaljerede oplysninger om den anvendte metodik og resultaterne af overvågningsprogrammet. Den første rapport skal være udarbejdet den 31. december 2016 og den anden den 21. august 2017. Rapporterne skal sendes til de kompetente myndigheder i det land, hvor anvendelsen finder sted, til brug for håndhævelse. Endelig skal indehaveren af godkendelsen hver tredje måned fremsende en rapport til Kommissionen med opdaterede oplysninger om tilgængelige mængder af det alternative stof pFR (jf. nedenfor) på markedet og om fremskridt med at teste og certificere dette stof med henblik på substitution af HBCDD til de omhandlede anvendelser. Den første rapport skal fremsendes 3 måneder efter datoen for vedtagelsen af gennemførelsesretsakten.

For så vidt angår anvendelsen af HBCDD til fremstilling af EPS varer til anvendelse i

byggeri fastsætter godkendelsen yderligere vilkår. Producenter af EPS varer skal forsyne industrielle og professionelle brugere i hele forsyningskæden med vejledning om driftsbetingelser og risikohåndteringsforanstaltninger og om best practice for anvendelse af EPS varer, der indeholder HBCDD, med henblik på at minimere emissioner gennem hele livscyklus. Producenter af EPS varer omfattet af godkendelsen skal på anmodning forsyne den kompetente myndighed i et medlemsland med oplysninger om de mængder af EPS varer, der indeholder HBCDD, som de har leveret til industrielle og professionelle brugere i det pågældende medlemsland.

Godkendelsen foreslås givet for en periode indtil den 21. august 2017, hvorefter godkendelsen skal tages op til revurdering. Med mindre der forinden træffes afgørelse om at tilbagekalde godkendelsen, ophører godkendelsen med at være gyldig den 21. august 2017 for de ansøgere, der ikke senest den 21. februar 2016 har fremsendt en revurderingsrapport, som forudsat i REACH-forordningen.

Det er i godkendelsen pålagt indehaverne af godkendelsen på forespørgsel fra den kompetente myndighed i det land, hvor den godkendte anvendelse finder sted, at fremsende et kortfattet sammendrag af de risikohåndteringsforanstaltninger og anvendelsesforhold, der finder anvendelse. Det er endvidere bestemt, at revurderingsrapporten skal inkludere oplysninger om det igangsatte overvågningsprogram, ligesom rapporten også skal indeholde en vurdering af eksponering af arbejdstagere ved de to anvendelser. Endelig skal revurderingsrapporten indeholde oplysning om gennemførelsen af de best practices, som ansøgeren har iværksat med henblik på at formindske udledning af HBCDD i forbindelse med anvendelsen til formulering af brandhæmmet ekspanderet polystyren.

HBCDD blev i 2013 optaget på Stockholm konventionen om persistente organiske miljøgifte (POP) med forbud mod fremstilling og anvendelse af stoffet, dog med en specifik undtagelse for fremstilling og anvendelse af HBCDD i ekspanderet polystyren og ekstruderet polystyren til isolering i bygninger under betingelse af, at behandlet EPS kan identificeres gennem hele livscyklus ved hjælp af mærkning eller andre metoder. HBCDD er endvidere foreslået optaget på Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) 850/2004 om persistente organiske miljøgifte (POP-forordningen), som gennemfører Stockholm konventionen i EU. Optagelsen af HBCDD i POP-forordningen er endnu ikke vedtaget.

REACH-forordningen indeholder bestemmelser om indførelse af en godkendelsesordning for særligt problematiske stoffer. REACH-forordningens bilag XIV (fortegnelse over stoffer, der kræver godkendelse) opregner de stoffer, for hvilke der kræves en godkendelse, før de kan markedsføres eller anvendes efter den såkaldte "solnedgangsdato". I ansøgningen om godkendelse af forsat brug, skal virksomheden godtgøre, at stoffet kan anvendes sikkert, og komme med en vurdering af, om der er egnede alternativer (substitutionsmuligheder).

HBCDD blev i 2011 optaget på REACH-forordningens bilag XIV på grundlag af dets PBT egenskaber, dvs. persistens i miljøet, bioakkumulerbarhed og toksicitet. Solnedgangsdatoen blev i denne forbindelse fastsat til 21. august 2015, og fristen for at ansøge om godkendelse til fortsat anvendelse blev sat til 21. februar 2014.

Den 13. februar 2014 indsendte 13 virksomheder en fælles ansøgning om godkendelse til fortsat brug af HBCDD til formulering af granulat af brandhæmmet ekspanderet polystyren (EPS) (med henblik på videre anvendelse i byggeri) og fremstilling af EPS varer til anvendelse til isolering i byggeri. Ansøgningen vedrører anvendelser, der ligger inden for rammerne af undtagelsen i Stockholm konventionen.

Der er udviklet en bromeret styren og butadien co-polymer (pFR), der kan anvendes som alternativ til HBCDD. På ansøgningstidspunktet var det usikkert, om alternativet pFR ville være tilgængeligt på markedet i tilstrækkelige mængder til fuldt ud at kunne erstatte HBCDD, ligesom ikke alle afprøvninger og certificeringer af pFR's egnethed som alternativ til HBCDD var afsluttet. Der blev derfor oprindeligt søgt om en godkendelsesperiode på 4 år. Virksomhederne har efterfølgende meddelt, at en kortere godkendelsesperiode vil være tilstrækkelig for så vidt angår afprøvning og tilgængelighed af pFR på markedet.

Ansøgning har været behandlet i Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) komiteer for risikovurdering (RAC) og socioøkonomisk vurdering (SEAC). Ansøgningens oplysninger om anvendelser blev offentliggjort på ECHA's hjemmeside den 14. maj 2014 med frist for fremsendelse af kommentarer den 9. juli 2014. Udtalelserne fra RAC og SEAC tager højde for modtagne høringssvar og ansøgernes kommentarer til disse. De endelige udtalelser blev efter høring af ansøjerne vedtaget den 8. januar 2015.

I sin udtalelse fandt RAC, at udledningerne til miljøet ikke var beskrevet tilstrækkeligt i ansøgningen, og at usikkerhederne i relation til eksponeringsvurderinger for begge anvendelser var for store til, at de ikke kunne komme frem til en konklusion om miljørisikoen ved HBCDD. RAC kunne derfor ikke vurdere hensigtsmæssigheden eller effektiviteten af de anvendelsesforhold og risikohåndteringsforanstaltninger, der var beskrevet i ansøgningen. RAC vurderede ikke eksponering af arbejdstagere, da HBCDD var identificeret som et PBT stof baseret på giftighed for miljøet. HBCDD er sidenhen klassificeret som skadeligt for forplantningsevnen i kategori 2.

RAC anbefalede på denne baggrund:

- Gennemførelse af best practices i forhold til begrænsning af udledning og ved eksponeringsvurdering i forhold til anvendelsen til formulering af brandhæmmet ekspanderet polystyren.
- At der blev pålagt overvågningsforpligtelser for begge anvendelser med henblik på at kvantificere frigivelse af HBCDD til miljøet.
- At industrielle og professionelle brugere i forsyningskæderne blev forsynet

med vejledning om anvendelsesforhold og risikohåndteringsforanstaltninger samt best practice for brug af EPS varer, der indeholder HBCDD, for at minimere frigivelse igennem hele livscyklus, således som det er forudset i kemikaliesikkerhedsrapporten.

- At det skal være muligt at fastslå, om varer, der indeholder HBCDD, markedsføres på et medlemslands område og i hvilke mængder, med henblik på at kunne opfylde forpligtelser i henhold til Stockholm konventionen.
- At en vurdering af eksponering af arbejdstagere i godkendelsesperioden blev inkluderet i revurderingsrapporten.

RAC's anbefalinger er indeholdt i forslaget til gennemførelsesretsakt.

SEAC påpegede i sin udtalelse store usikkerheder i den socioøkonomiske analyse. I lyset af, at der kun var søgt om godkendelse for en kort periode for at overkomme en midlertidig forsyningsknaphed af alternativet, fandt SEAC, at de socioøkonomiske fordele ved at anvende HBCDD til de ansøgte anvendelser kunne vægte højere end risiciene for miljøet ved de pågældende anvendelser. SEAC bekræftede, at anvendelse af alternativet pFR ville være teknisk mulig, når først test og certificering var afsluttet. SEAC bekræftede endvidere, at på tidspunktet for fremsendelsen af ansøgningen, var pFR ikke tilgængeligt i tilstrækkelige mængder til at opfylde ansøgernes behov, men konkluderede, at tilstrækkelige mængder ville være tilgængelige i 2017. SEAC anbefalede på denne baggrund en godkendelsesperiode på to år.

Efter RAC's og SEAC's udtalelser er der fremkommet nye oplysninger om øget produktionskapacitet hos producenterne af pFR, som i princippet vil kunne tilfredsstille det øgede behov. Kommissionen har i lyset heraf henvendt sig til producenter af pFR og ansøgerne. Der er herefter stadig usikkerheder omkring de øgede mængder, der er tilgængelige på markedet på tidspunktet for vedtagelsen af gennemførelsesretsakten, idet ikke alle produktionssteder for pFR opererede ved fuld kapacitet. Hertil kommer, at ansøgerne og deres kunder stadig har behov for at udføre tests og certificeringer før substitution med pFR kan finde sted.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Stoffet HBCDD er omfattet af bekendtgørelse nr. 231 af 5. marts 2014 om kvalitetskrav til miljømålinger og bekendtgørelse nr. 1070 af 9. september 2015 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

7. Konsekvenser

Gældende dansk ret og forslaget lovgivningsmæssige konsekvenser:

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, fordi der er tale om en konkret forvaltningsafgørelse, der er rettet mod 13 bestemte virksomheder i Europa.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige økonomiske eller erhvervsadministrative konsekvenser.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser:

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget vurderes at have neutral påvirkning af beskyttelsesniveauet i Danmark. Der er tale om en konkret forvaltningsafgørelse, der er rettet mod 13 bestemte virksomheder i Europa. Der forventes ingen stigning i de mængder, der eventuelt måtte blive anvendt i Danmark, men snarere et kontinuert fald i perioden.

8. Høring

Rammenotat har været i høring i Miljøspecialudvalget, og der er ikke indkommet substantielle bemærkninger.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionens forslag til gennemførelsesretsakt har tidligere været drøftet på møder i REACH-komiteen. Det forventes, at der vil være et meget stort kvalificeret flertal af medlemslande, der vil stemme for forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

HBCDD er et POP-stof, som globalt regnes for de mest problematiske og uønskede stoffer, og som derfor er vigtige at få fjernet fra vores produkter og artikler, således at de ikke påvirker menneskers sundhed eller udledes til miljøet.

Regeringen ønsker generelt at begrænse anvendelsen af særligt problematiske stoffer i de tilfælde, hvor der ikke kan demonstreres sikker brug, eller hvor der findes alternativer.

Regeringen finder det derfor vigtigt, at anvendelse af HBCDD udfases hurtigst muligt.

Regeringen lægger vægt på, at RAC i sin udtalelse fandt, at udledningerne til miljøet ikke var beskrevet tilstrækkeligt i ansøgningen, og at usikkerhederne i relation til eksponeringsvurderinger for begge anvendelser var for store til, at de ikke kunne komme frem til en konklusion om miljørisikoen ved HBCDD. RAC kunne derfor ikke vurdere hensigtsmæssigheden eller effektiviteten af de

anvendelsesforhold og risikohåndteringsforanstaltninger, der var beskrevet i ansøgningen.

Regeringen lægger derudover vægt på, at HBCDD har været opført på REACH kandidatlisten siden 2008 og på REACH bilag XIV siden 2011 (fortegnelse over særligt problematiske stoffer, der kræver godkendelse), og at virksomhederne således har haft lang tid til at finde substitutions stoffer med henblik på udfasning af HBCDD i produktionen. Regeringen noterer sig i den forbindelse de fremkomne oplysninger om den øgede produktionskapacitet for substitutionsstoffet pFR.

Regeringen vil derfor stemme imod Kommissionens forslag.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere være forelagt Folketingets Europaudvalg.