



Miljø- og
Fødevareministeriet
Departementet

Den 9. november 2019
MFVM 943

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag til begrænsning af diisocyanater i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) (komité-sag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag om begrænsning af diisocyanater i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) (komité-sag). Forslaget begrænser industriel og erhvervmæssig brug af de rene stoffer samt af blandinger med indhold af diisocyanater på mindst 0,1 %. Ligeledes må stoffer og blandinger kun markedsføres til industriel eller erhvervmæssig brug, hvis de overholder denne koncentrationsgrænse. Arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende må dog stadigvæk anvende stoffer eller blandinger, der indeholder diisocyanater over den foreslåede koncentrationsgrænse, hvis de har gennemført uddannelse inden for sikker anvendelse af diisocyanater. Det er ligeledes tilladt at markedsføre produkter, hvis aftageren er informeret om uddannelseskravet og produktet mærkes. Forslaget indeholder et krav om fornyelse af uddannelsen hvert 5. år og en engangsrapportering til Kommissionen 5 år efter begrænsningen træder i kraft, og i denne forbindelse forpligtes virksomhedernes til at indsende relevante oplysninger til de nationale myndigheder. Forslaget forventes at forbedre beskyttelsesniveauet i EU. Der er i Danmark allerede krav om uddannelse af arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der arbejder med diisocyanater, men beskyttelsen i Danmark forventes at blive forbedret hovedsageligt i kraft af kravet om fornyelse af uddannelsen hvert 5. år. Indrporteringsforpligtigheden vedrører blandt andet de enkelte virksomheders risikohåndteringsforanstaltninger, hvilket vil medføre administrative omkostninger for virksomheder i Danmark og for Arbejdstilsynet. Der vil ligeledes være administrative omkostninger for virksomheder i Danmark og for staten ifm. fornyelsen af uddannelsen hvert 5. år. De forventede administrative omkostninger forventes at være proportionale med den forbedrede sundhedsbeskyttelse af arbejdstagere og de selvstændige erhvervsdrivende. Forslaget forventes sat til afstemning i REACH-komitéen den 19.-20. november 2019. Regeringen er enig i, at risici ved anvendelse af diisocyanater ikke er tilstrækkeligt kontrolleret i EU, og at der derfor er behov for at begrænse anvendelsen, samt at fornyelsen af uddannelsen af danske arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende hvert 5. år kan nedbringe antallet af sygdomstilfælde. Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget, idet man lægger vægt på, at rapporteringsforpligtigelserne omformuleres, således at de administrative byrder minimeres.

Baggrund

Kommissionen har fremlagt forslag om begrænsning af diisocyanater i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH). Diisocyanater anvendes bl.a. industrielt og i erhvervs-mæssig sammenhæng til fremstilling af skum (PUR), fugemasse og belægninger.

Begrænsningsforslaget er fremsat på baggrund af et forslag udarbejdet af Tyskland i henhold til artikel 69, stk.4, hvorefter der træffes endelig afgørelse om begrænsning af stoffet i henhold til artikel 133, stk.4, i REACH-forordningen og efter forskriftsprocedure med kontrol i artikel 5a i Rådets afgørelse 1999/468/EF, jf. artikel 12 i forordning nr. 182/2011.

Hvis der er kvalificeret flertal for forslaget, forelægger Kommissionen forslaget for Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på legalitetskontrol, der udtaler sig med henholdsvis kvalificeret og absolut flertal inden for 3 måneder. Kommissionen vedtager forslaget, såfremt Rådet og Europa-Parlamentet tilslutter sig forslaget eller ikke har udtalt sig inden for tidsfristen. Opnås der ikke kvalificeret flertal i Den Stående Komité, forelægger Kommissionen sagen for Rådet, der udtaler sig med kvalificeret flertal inden for 2 måneder. Kommissionen underretter samtidig Europa-Parlamentet. Hvis Rådet vedtager forslaget eller ikke udtaler sig indenfor fristen, skal forslaget sendes til Europa-Parlamentet til legalitetskontrol. Kommissionen vedtager forslaget, hvis Europa-Parlamentet ikke indenfor en frist på 4 måneder har gjort indsigelse mod forslaget.

Forslaget forventes sat til afstemning i REACH-komitéen den 19.-20. november 2019.

Formål og indhold

Det primære formål med begrænsningsforslaget er at forhindre nye tilfælde af hud- og luftvejsallergi fra udsættelsen for diisocyanater blandt arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der udsættes for stofferne i arbejdsmiljøet. Det estimeres, at antallet af nye diisocyanat-relaterede sygdomstilfælde, hovedsageligt astma, per år i EU er mere end 5000, hvilket Kommissionen vurderer, er uacceptabelt højt.

Diisocyanater er samlebetegnelse for en gruppe af kemiske stoffer. De fleste diisocyanater, som anvendes industrielt eller i erhvervsmæssig sammenhæng, har enten harmoniserede klassificeringer eller selvklassificeringer som stærkt luftvejs- og hudsensibiliserende (kategori 1) ifølge EU's klassificeringsregler. Tre diisocyanater, methylenediphenyl diisocyanat (MDI), toluen diisocyanat (TDI) og hexamethyl diisocyanat (HDI), står for mere end 95% af det totale diisocyanat-marked i EU, men da diisocyanater generelt er kendt for at binde til proteiner, hvilket er første trin i udviklingen af allergi, forslås det, at alle diisocyanater begrænses som en gruppe. En anden grund til, at der vælges en gruppetilgang, er, at det ikke er muligt at identificere nøjagtigt hvilken diisocyanat, der har forårsaget luftvejs- eller hudallergien.

I EU anvendes diisocyanater blandt andet industrielt og professionelt som byggesten til fremstilling af skum (PUR), fugemasse og belægninger. I EU anvendes omkring 2,5 mio. tons diisocyanater om året. Målinger foretaget i arbejdsmiljøet på Europæiske virksomheder har indikeret en risiko for at arbejdstagere udvikler luftvejs- og hudallergi.

Kommissionen foreslår derfor en koncentrationsgrænse på 0,1 % for indholdet af den samlede mængde af diisocyanater i stoffer og blandinger, der anvendes til industriel eller erhvervsmæssig brug. Ligeledes må stoffer og blandinger kun markedsføres til industriel eller erhvervsmæssig brug, hvis de overholder koncentrationsgrænsen.

Arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende må dog stadigvæk anvende stofferne eller blandinger, der har et højere indhold af diisocyanater end koncentrationsgrænsen, hvis de har gennemført uddannelse inden for sikker anvendelse af diisocyanater, inden anvendelsen finder sted. Det er ligeledes tilladt at markedsføre produkter, hvis aftageren er informeret om uddannelseskravet og produktet mærkes med følgende tekst: ”*Der kræves passende uddannelse før industriel eller erhvervmæssig brug*”. Uddannelsen skal sikre, at brugere har gennemført en uddannelse i sikker anvendelse af diisocyanater. Forslaget beskriver detaljerede krav til uddannelsen. Medlemsstaterne må fortsætte deres nationale uddannelsesprogram, så længe det dækker de elementer, der angives i forslaget, og forslaget berører ikke eventuelle nationale grænseværdier for arbejdsmiljøet eller anden national regulering. Producenter og importører af diisocyanater skal stille undervisningsmateriale til rådighed på et officielt sprog i den medlemsstat, hvor stofferne eller blandingerne markedsføres. Dette er dog hovedsageligt relevant i de lande, hvor der ikke er et nationalt uddannelsesprogram. Endelig skal uddannelsen fornys hvert 5. år.

Formålet med koncentrationsgrænsen på 0,1 % er at begrænse anvendelse og markedsføring af diisocyanater i kemiske produkter (stoffer og blandinger) til industriel eller anden erhvervmæssig brug, hvor indholdet af diisocyanater ikke er essentiel for produktets funktion.

For at kunne afgøre, om forslaget har den ønskede effekt og om en evt. revision af forslaget er nødvendigt, er der krav om, at medlemsstaterne 5 år efter ikrafttrædelse rapporterer til kommissionen om:

- deres uddannelsesprogram og andre risikohåndteringsforanstaltninger,
- antallet af registrerede tilfælde af arbejdsrelateret astma, luftvejs- og hudsygdomme,
- eventuelle nationale grænseværdier i arbejdsmiljøet, og
- håndhævelsesaktiviteter.

Producenter, importører, arbejdsgivere og selvstændige erhvervsdrivende skal indsende relevante oplysninger til de kompetente myndigheder om ovenstående. Reglerne skal fungere side om side med arbejdsmiljøreglerne, således at de mest restriktive regler er gældende. Reglerne for brug træder i kraft 2 år efter vedtagelse af forslaget og reglerne for markedsføring træder i kraft 18 måneder efter vedtagelse.

I begrænsningsforslaget er stoffer og blandinger, der indeholder diisocyanater, som sælges til forbrugere, ikke adresseret, da den mest anvendte diisocyanat, MDI, allerede er reguleret i REACH med den samme koncentrationsgrænse på 0,1 % (Bilag XVII, nr. 56).

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om forslaget. Europa-Parlamentet vil forud for den endelige vedtagelse få forelagt sagen som et led i forskriftsproceduren med kontrol med henblik på legalitetskontrol.

Nærhedsprincippet

Da der er tale om en ændring af et bilag til en allerede vedtaget retsakt, hvor formålet vedrører realiseringen af det indre marked, finder regeringen, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

I Danmark er der allerede krav om uddannelse for medarbejdere og selvstændige erhvervsdrivende, der anvender diisocyanater, jf. bilag 3 i Bekendtgørelse 1793 af 18/12/2015 om arbejde med stoffer og materialer (kemiske agenser). Der er ikke krav om fornyelse af uddannelsen efter 5 år eller at produ-

center, importører, arbejdsgivere og selvstændige erhvervsdrivende skal indsende oplysninger om risikohåndteringsforanstaltninger til de kompetente myndigheder.

Konsekvenser

Den danske uddannelse af arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der anvender diisocyanater, dækker alle elementer, som er beskrevet i forslaget, og er i øvrigt i nogle tilfælde mere vidtgående end de elementer, der angives i forslaget. Der er dog ikke krav om fornyelse af uddannelsen hvert 5. år.

Data fra det danske produktregister viste, at det professionelle og industrielle forbrug af MDI og TDI i danske virksomheder i 2013 lå på mellem 8.700 og 13.700 tons om året. PUR-gruppen i brancheorganisationen, plastindustrien, har desuden oplyst til Miljøstyrelsen, at der i 2013 var ca. 15 virksomheder i Danmark, der fremstillede PUR-skum (den største anvendelse af diisocyanater), og som vil kunne blive berørt af forslaget.

Forslaget må forventes at medføre forbedret konkurrenceevne for virksomheder i Danmark, fordi der nu også stilles krav om uddannelse til medarbejderne og de selvstændige erhvervsdrivende i andre lande i EU. Omkostninger til de øvrige EU-lande til etablering af uddannelsessystemer vurderes at være i størrelsesordenen 1,5 mia. € over en 20-årig periode.

Kravet om rapportering af virksomhedernes risikohåndteringsforanstaltninger til Kommissionen vil være en ekstra opgave for Arbejdstilsynet og for de berørte virksomheder. Rapporteringskravet er ikke så specifikt beskrevet i Kommissionens forslag, hvilket vanskeliggør vurdering af administrative og økonomiske konsekvenser. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at rapporteringspligten i et begrænset omfang vil medføre administrative omkostninger både for Arbejdstilsynet og for virksomhederne. Der vil desuden være et mindre ekstra ressourcetræk på den nuværende arbejdsmarkedsuddannelse i forbindelse med arbejdstageres fornyelse af uddannelsen hvert 5. år.

På baggrund af oplysninger fra Børne- og Undervisningsministeriet, som er ansvarlig for AMU-kursus i "Personlig sikkerhed ved arbejde med epoxy og isocyanater", samt fra Plastindustrien er det beregnet, at der maksimalt vil være omkring 630 personer, som arbejder med diisocyanater, og at de samfundsmæssige ekstraudgifter til en fornyelse af kurset hvert 5. år efter et konservativt skøn maksimalt vil være på cirka 0,5 mio. kr. per år.

I forhold til indrapporteringsforpligtigelserne til Kommissionen har Kommissionen foreslået, at virksomhederne og medlemsstater indrapporterer oplysninger om en række forhold efter 5 år efter ikrafttrædelsen, som Arbejdstilsynet umiddelbart vurderer, kan have mindre administrative og økonomiske konsekvenser for danske virksomheder og Arbejdstilsynet.

Herudover har forslaget ingen væsentlige statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser i Danmark.

Forslaget har ingen væsentlige konsekvenser for EU's budget.

Forslaget skønnes samlet set at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser i EU på grund af beskyttelsen af arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende. Det samlede socio-økonomiske overskud vurderes af ECHAs socioøkonomiske komité at være i størrelsesordenen 3,5 mia. € over en 20-årig periode.

Forslaget skønnes at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet i EU, idet uddannelsen af medarbejdere og selvstændige forventes at nedsætte eksponeringen for diisocyanater. Det Europæiske Kemi-

kalieagentur (ECHA)'s videnskabelige komiteer har vurderet, at der vil være ca. 50 % færre sygdomstilfælde om året. Besparelsen i udgifter til behandling, produktionstab, tabt indkomst og velfærdstab vil samlet set i EU være i størrelsesordenen 5,0 mia. € over en 20-årig periode.

Forslaget forventes derfor at forbedre beskyttelsesniveauet i Danmark i kraft af den generelle begrænsning af diisocyanater i kemiske produkter til industriel eller anden erhvervmæssig brug, hvor indholdet af diisocyanater ikke er essentiel for produktets funktion, og af, at uddannelsen skal fornyes hvert 5. år. Ifølge Arbejdstilsynet var der i Danmark i perioden fra 2007 til 2012 rapporteret anmeldelser om 50 luftvejssygdomme og 10 hudsygdomme, samt 9 sygdomstilfælde af anden karakter som umiddelbart kunne sammenkædes med udsættelse for isocyanater, hvilket svarer til ca. 10-15 anmeldte sygdomstilfælde om året. Tallene tyder på, at det danske niveau af anmeldte sygdomstilfælde er 15-20 % af det gennemsnitlige niveau i EU.

Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget.

Det Økologiske Råd bemærker, at det er vigtigt, at der følges op på de, i forhold til gældende danske, nye krav om fornyelse af uddannelser hvert 5. år, og at erhvervsdrivende skal indsende oplysninger om risikohåndteringsforanstaltninger til de kompetente myndigheder.

Dansk Arbejdsgiverforening mener, at der ikke i REACH er hjemmel til at fastlægge betingelser for, hvordan en arbejdsgiver tilrettelægger arbejdet på en privat virksomhed, idet REACH bygger på traktatens artikel 114 om det indre markedes funktion. Ligeledes fremføres det, at arbejdsmiljøregulering udelukkende kan ske via direktiver under Generaldirektoratet for beskæftigelse, og at det er i strid med reglerne om den sociale dialog, at forslaget ikke har været forelagt arbejdsmarkedets parter i Det Rådgivende Udvalg under Generaldirektoratet for beskæftigelse. Ligeledes skal overvejelser om arbejdsmiljøregulering i Danmark forelægges arbejdsmarkedets parter i Arbejdsmiljørådet af Beskæftigelsesministeren. DA kritiserer endvidere, at det opgjorte antal af arbejdsskader er baseret på indberetninger og ikke på antallet af anerkendte sager. Ligeledes vurderer Dansk Arbejdsgiverforening, at der ikke er nogen forebyggelsesmæssig værdi i gentagen uddannelse hvert 5. år, og at det vil indebære omfattende administrative byrder for virksomhederne, og med fordel vil kunne gennemføres som en internetbaseret prøve. Dansk Arbejdsgiverforening er dog enig i, at EU-krav om uddannelse alt andet lige vil være en konkurrencemæssig fordel for danske virksomheder.

Dansk Industri støtter, at der på europæisk plan arbejdes for at forebygge sygdomme som følge af udsættelse for diisocyanater, og at der stilles minimumskrav om uddannelse i forbindelse med erhvervmæssig anvendelse. DI vurderer dog, at der ikke er hjemmel i REACH til at udstede regler om arbejdsmiljøforhold, idet REACH bygger på traktatens artikel 114 om det indre marked. Dansk Industri vurderer endvidere, at kravene om gentagelse af uddannelsen hvert 5. år vil medføre, at mindst 30.000 personer årligt ville skulle gennemføre uddannelsen, hvilket vil resultere i et væsentligt ressourcetræk, og der opfordres til, at dette krav tages ud af forslaget eller erstattes af internetbaserede tests. Ligeledes opfordres til, at der ikke bør være tre niveauer for uddannelse, men kun et niveau, da det vil være nemmere at administrere. Endelig fremhæves det, at antallet af anerkendte arbejdsskader er væsentlig lavere end de nævnte 10-15 årlige indberetninger.

Danmarks Farve- og Limindustri finder, at en begrænsning er den bedste måde at begrænse brugen, og at der skal sættes ind med uddannelse, hvor brugen fortsat er nødvendig. De fremfører endvidere, at det ikke er klart, hvordan producenter og importører kan have ansvar for at udvikle undervisningsmateriale, samtidig med at undervisningen skal være i overensstemmelse med nationale bestemmelser. Desuden fremgår det ikke klart, hvem der har ansvaret for at udvikle undervisningsmateriale, hvis

blandinger eksporteres til andre EU-lande. Endelig fremføres, at den foreslåede frist på 2 år til at udvikle uddannelse i de lande, hvor en sådan ikke findes, er for kort, og at fristen snarere bør være på 4 år.

Fagbevægelsens Hovedorganisation støtter Kommissionens forslag, idet de dog fremfører, at der kan være udfordringer med fortolkning af begrebet 'uddannelse', og at det bør sikres, at der kommer krav om en standardiseret minimumsuddannelse, som er godkendt af de relevante nationale myndigheder.

Det skal hertil bemærkes, at hovedformålet med forslaget er at begrænse markedsføring og anvendelse af diisocyanater, hvilket der er hjemmel til i REACH, som er vedtaget under henvisning til traktatens artikel 114, der vedrører det indre markeds funktion. Brugere behøver dog ikke at følge den foreslåede begrænsning, hvis de har gennemgået en lovpligtig uddannelse i sikker håndtering af stofferne. Det bemærkes i øvrigt, at REACH og arbejdsmiljøreglerne gælder side om side, jf. REACH artikel 2, stk. 4. Under REACH er det muligt at fastlægge bestemmelser om kemiske stoffer og produkter, jf. artikel 1, stk. 2, ligesom der kan fastsættes begrænsninger af markedsføring og anvendelse, jf. artikel 67, stk. 1, herunder betingelser for begrænsninger. Der er også tidligere sat krav om uddannelse under REACH. Det er således vurderingen, at der ikke tale om arbejdsmarkedslovgivning. Det bemærkes endvidere, at man fra dansk side, uafhængigt af det konkrete forslag, følger og bidrager til arbejdet i EU med at skabe større klarhed over forholdet mellem REACH og arbejdsmiljølovgivningen.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at stoffer, som udgør en risiko for menneskers sundhed, skal begrænses, når der kan identificeres en uacceptabel risiko. På EU niveau er der tale om en uacceptabel risiko med ca. 5.000 sygdomstilfælde om året, som regeringen mener, skal adresseres. Selv om det danske niveau af sygdomstilfælde er markant lavere end i de øvrige EU-lande i gennemsnit, mener regeringen, at antallet af sygdomstilfælde bør nedbringes. Regeringen støtter derfor, at den nuværende danske uddannelse skal genopfriskes hvert 5. år.

Regeringen støtter, at grupper af kemiske stoffer reguleres, når der er videnskabeligt belæg for det, og bakker derfor op om, at diisocyanater adresseres og reguleres som en gruppe af kemiske stoffer og ikke på individuelt niveau. Det bemærkes endvidere, at man fra dansk side, uafhængigt af det konkrete forslag, følger og bidrager til arbejdet i EU med at skabe større klarhed over forholdet mellem REACH og arbejdsmiljølovgivningen.

MDI og TDI blev i 2009 sat på den danske Liste Over Uønskede Stoffer og i 2014 kortlagde Miljøstyrelsen brugen af MDI og TDI i Danmark. Kortlægningen bekræftede, at for de to mest anvendte diisocyanater, MDI og TDI, er MDI i forbrugerprodukter reguleret under REACH (Bilag XVII indgang 56) og TDI findes ikke længere i forbrugerprodukter på det danske marked. Regeringen mener derfor, at det på nuværende tidspunkt er relevant at adressere den industrielle og erhvervs-mæssige anvendelse.

Regeringen finder det positivt, at beskrivelsen af uddannelsen fungerer som et minimumskrav, hvorfor Danmark kan fastholde de nuværende nationale krav, der i nogle tilfælde er mere vidtgående end Kommissionens forslag. Regeringen finder det også relevant at fremhæve, at forslaget vil forbedre konkurrenceevne for virksomheder i Danmark, fordi der nu også stilles krav om uddannelse til medarbejderne og de selvstændige erhvervsdrivende i de øvrige medlemsstater.

Regeringen agter på denne baggrund at støtte forslaget, idet man lægger vægt på, at rapporteringsforpligtigelserne omformuleres, således at de administrative byrder minimeres.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.