

Oplæg ved foretræde for Folketingets Miljøpolitiske Udvalg den 21. januar 2002 *

Den eksisterende regulering af kemikalier i Europa giver hverken befolkningen eller miljøet nogen sikkerhed for kunne undgå at blive udsat for skadelige kemikalier.

Reguleringen omfatter kun ca. 5 procent af de i alt 100.000 kemikalier, der er opført i EU's EINECS-register fra 1981. Resten af stofferne er hverken testet eller reguleret.

Antallet af farlige stoffer er givetvis langt højere - i følge Kommissionens Hvidbog fra februar 2000 måske endda mere end 10 gange større. Det svarer helt til opgørelsen i Miljøstyrelsens rapport til OECD (2003), hvori man ved en computer-modellering (QSAR-metoden) af 47.000 stoffer fra EINECS-listen når frem til, at 44% af disse stoffer burde klassificeres som akut giftige, allergifremkaldende, kræftfremkaldende, mutagene eller giftige for miljøet.

Det er denne faktiske situation. Det er den manglende tryghed ved den, og det er den manglende placering af ansvaret, der gør behovet for en ny kemikaliregulering i EU presserende. En regulering, der i øvrigt vil blive den største og vigtigste i EU i de kommende år.

Danmark har historisk spillet en fremtrædende rolle i diskussionen af en international kemikaliregulering. Det gælder f.eks. arbejdet frem mod indarbejdelsen af generationsmålet i Esbjerg-deklarationen i 1996 og i arbejdet med Københavner-deklarationen i 2000.

Københavner-deklarationen, der er underskrevet af over 100 miljø- og forbrugerorganisationer fra hele verden, opstiller 5 krav, som også bør være de styrende for en dansk indsats i forbindelse med REACH:

- Retten til viden om kemikalier skal sikres – herunder kendskabet til hvilke kemikalier, der findes i markedets produkter
- En tidsfrist skal fastsættes for hvornår alle kemikalier på markedet skal være testede og regulerede – efter princippet: Ingen data, ingen markedsføring
- Persistente og bio-akkumulerende stoffer skal fases ud (forbud mod POP'er)
- Farlige kemikalier skal erstattes med mindre farlige (substitutionskravet)
- Alle udslip af farlige kemikalier skal være stoppet i 2020 (generationsmålet)

Danmark var samtidig blandt de drivende kræfter, der inspirerede til EU-Kommissionens hvidbog om REACH i 2001.

* Om forslaget til revision af EU's kemikalielovgivning (REACH) KOM (2003) 644

Siden udsendelsen af hvidbogen er REACH blevet udvandet kraftigt på grund af en intens lobby-virksomhed fra den kemiske industri i Europa og USA. Der er tale om en vækstindustri, styret af en række meget store virksomheder, der tilsyneladende ikke er indstillet på at lade deres industri regulere ud fra rimelige hensyn til menneskers sundhed og miljøet. Industrien har fremlagt stærkt overdrevne påstande om de omkostninger, der vil være forbundet med REACH.

De europæiske miljøorganisationer har gennemført beregninger, der viser, at omkostningerne ved REACH er langt mindre end industrien påstår¹ – og at de langt opvejes af de miljø- og sundhedsmæssige fordele.

Kommissionen har beregnet, at selv de kortsigtede omkostninger for industrien vil være små. Kommissionen vurderer således, at gennemførelsen af REACH over en 11-årig periode vil koste industrien 2,3 mia. Euro, hvilket er 0,05% af kemikalieindustriens årlige omsætning. Beløbet svarer til kemikalieindustriens udgifter til affaldshåndtering på et enkelt år (1999)!

De sundheds- og miljømæssige fordele opvejer langt de erhvervsmæssige omkostninger - også ud fra en økonomisk betragtning. Kommissionen vurderer, at de sundhedsmæssige fordele alene i forhold til arbejdsmiljøet vil være på 50 mia. Euro over en 30-årig periode. En miljøøkonomisk analyse udarbejdet for WWF Verdensnaturfonden viser, at REACH efter al sandsynlighed vil give en netto-økonomisk gevinst for EU, når man sammenholder udgifterne til REACH med de forventelige besparelser i sundhedssystemet². Fordele vil naturligvis blive langt større hvis man også medregner de miljømæssige fordele, såsom et mindre fald i biodiversiteten.

Danmark bør – i tråd med hidtidige danske holdninger – arbejde for, at REACH bliver styrket i forhold til det udsendte, udvandede forslag fra Kommissionen. Det skal i den forbindelse på det kraftigste beklages, at det under det italienske formandskab blev vedtaget, at ministerrådets videre behandling skal ske i regi af konkurrence-ministerrådet i stedet for miljøministerrådet.

Hele baggrunden og forudsætningen for det arbejde, der forestår, finder jo sin begrundelse i sundheds- og miljømæssige forhold og trusler, og Danmark bør derfor tage en offensiv og en aktiv holdning, hvor Danmark med dette som det *overordnede* sigte bl.a.:

- Klart fremfører en række krav til et forbedret REACH
- Skaber opbakning i den danske industri til de danske synspunkter
- Etablerer en vedvarende dialog med de grønne organisationer og forbrugerbevægelsen

¹ Se f.eks. WWF/EEB-rapporten: A new chemicals policy in Europe – new opportunities for industry; januar 2003. Kan downloades på:

<http://www.panda.org/downloads/europe/wwfeebreachnewopforindustry.pdf>

² Se rapporten: The Social Cost of Chemicals – The Costs and Benefits of Future Chemicals Regulation in the European Union, maj 2003. Kan downloades på:

<http://www.panda.org/downloads/europe/1654reachcbafindoc.pdf>

- Etablerer en stærk alliance med andre, REACH-venlige lande (Sverige, Holland, Østrig og andre)
- Aktivt opsøger de andre EU-lande med henblik på at diskutere og påvirke deres holdninger
- Benytter enhver lejlighed i EU til at promovere et stærkere REACH

Folketinget bør aktivt støtte og følge op på miljøministeriets og regeringens arbejde for et styrket REACH ved løbende at følge og interessere sig for den danske indsats.

Den danske, offensive indsats i forhold til REACH bør især lægge vægt på de følgende punkter:

- REACH skal styrkes med hensyn til kemikalier i forbrugerprodukter, også de importerede
- Reglerne i REACH for autorisation og substitution skal styrkes
- Reglerne i REACH for klassificering og mærkning skal styrkes
- Datakravene i REACH skal styrkes

Disse punkter er nærmere belyst i det efterfølgende.

Kemikalier i forbrugerprodukter

Kommissionens forslag er yderst mangelfuldt i forhold til kemikalier i forbrugerprodukter.

Dette på trods af, at Rådskonklusionerne fra Göteborg, 2001, siger, at alle anvendelser af kemikalier i produkter skal dækkes af kommende system.

Og på trods af de historier vi har set de senere år med phthalater i småbørnslegetøj, hormonforstyrrende stoffer i kosmetik, kræftfremkaldende stoffer i elektronik, tekstiler, bromerede flammehæmmere i kvinders brystmælk osv.

Kommissionens forslag til regler er meget kort fortalt helt utilstrækkelige fordi:

- Kemikalier i forbrugerprodukter kun skal kanaliseres ind i systemet via registrering, og at dette kun kan ske:
 - hvis de er erkendt skadelige,
 - hvis de er tilsat med det formål at afgives fra forbrugerprodukter,
 - og hvis kemikalier i forbrugerprodukter markedsføres i mere end 1 ton pr. år pr. producent (- en grøn og en rød kuglepen er to forskellige forbrugerprodukter). Dvs. i mere end 1 ton pr. år pr. producent røde kuglepenne),
 - derudover skal de frigjorte stoffer være klassificeret som skadelige for menneske eller miljø ifølge Direktiv 67/548
- Kemikalier der frigives - selvom det ikke er producentens intention - kræver kun en notifikation.

Hvad bør Danmark arbejde for?

Det nuværende forslag er ikke godt nok til beskyttelse af forbrugeren. Derfor foreslår vi, at den danske regering og MPU skal arbejde for:

1. **Alle kemikalier skal omfattes.** Det nuværende forslag udelukker langt de fleste kemikalier fra i forbrugerprodukter fra registreringsforpligtigelsen - som bromerede flammehæmmere i computere, phthalater i legetøj, formaldehyd i tekstiler osv.
2. **Producentforpligtelse skal genindsættes.** Det betyder, at lovgivningen skal slå fast, at producenter og importører er forpligtet til at sikre, at produkterne ikke indeholder skadelig kemi.

3. **Affaldsdelen skal med.** Kemikalier, der optræder i forbrugerprodukter, viser sig i høj grad også at være et problem i affaldsfasen. Derfor skal også afgivelse af kemikalier i affaldsfasen med.
4. **Tidsfristen bør fremrykkes.** Ifølge det nuværende forslag skal der gå 11 år og tre måneder fra reformen træder i kraft til det første importerede produkt skal registreres.

Substitution og autorisation

To af de vigtigste dele af REACH er henholdsvis substitutionsprincippet og autorisationsordningen.

Det vides ikke, hvor mange af de eksisterende stoffer, der til sin tid vil blive omfattet af autorisationsordningen. Kommissionens skøn er omkring 1500, hvilket dog meget vel kan vise sig at blive flere gange større. Når disse stoffer er omfattet af autorisationsordningen, er det fordi de opfylder følgende kriterier (PBT):

- Stofferne er persistente, hvilket vil sige svært eller slet ikke nedbrydelige
- Stofferne er bioakkumulerbare, hvilket vil sige de ophobes i dyr og mennesker og
- Stofferne er toksiske, hvilket vil sige giftige for dyr og mennesker.

Hertil er de såkaldte CMR-stoffer³ omfattet af ordningen, mens allerede kendte hormonforstyrrende stoffer desværre endnu kun er omtalt som 'muligvis omfattet'. Eksempler på stoffer af disse typer er phthalater, bromerede flammehæmmere, PCB'ere og DDT og aminer, der opstår som nedbrydningsprodukter fra azo-farvestoffer.

- Det er aldeles uacceptabelt, at anvendelse af disse skadelige stoffer kan tillades, selvom der findes sikrere alternativer.

Det er nødvendigt, at substitutionsprincippet styrkes og får en direkte juridisk binding i lovgivningen. En binding, der bør omfatte både producent, importør og downstream-brugere. Der bør i autorisationsordningen være krav om, at skadelige stoffer erstattes af mindre farlige stoffer.

Vi mener, at historien har givet os nok eksempler på, hvorledes stoffer med PBT egenskaber er ukontrollerbare i miljøet. Vi finder disse persistente og bioakkumulerbare kemikalier overalt i miljøet, ofte i stigende koncentrationer, og med en næsten uhyggelig regelmæssighed kan de ende deres rejse igennem fødekæderne i mennesker. Seneste eksempel er fundet af PCB, DDT og bromerede flammehæmmere i Miljøkommissær Margot Wahlströms blod. Netop derfor bør det kræves, at såfremt der findes et sikrere alternativ, skal det anvendes.

Hvis der gives en autorisation bør den være tidsbegrænset og den bør umiddelbart følges op af en substitutionsplan udarbejdet af industrien. Det bør miljøministeren arbejde aktivt for i EU.

³ CMR = kræftfremkaldende, ændrer arveanlæg og skader forplantningsevnen.

- Det er af helt afgørende betydning, at det nuværende smuthul i form af "adequate control" eller "forsvarlig kontrol", lukkes hermetisk.

Hvis denne formulering ikke ændres, er autorisationsordningen for alvor devalueret i forhold til målsætningen om, at den skal beskytte miljøet og mennesker for de værste kemikalier på markedet. Forsvarlig kontrol er netop ikke mulig for stoffer, der har egenskaber som medfører, at de falder ind under autorisationsordningen. PBT og vPvB stoffer har langtidseffekter, der er så uforudsigelige, at brug af de foreliggende videnskabelige metoder ikke kan klarlægge sådanne effekter.

I denne forbindelse forekommer det noget uklart hvilket kontrolsystem, der påregnes at skulle varetage implementeringen af REACH – så vel i relation til et kommende Kemikalieagenturs kvalitetskontrol af modtagne data, og til medlemsstaternes løbende overvågning af systemets funktion og overholdelse i øvrigt.

Hvad er forsvarlig kontrol og hvorledes skal denne udmøntes? Det gamle system baseret på udarbejdelse af omfattende risikovurderinger har spillet fallit. Det tog det for lang tid. Det nye system må sikre, at der ikke skal udarbejdes alenlange tidskrævende risikovurderinger for at kunne lave forsvarlige godkendelser for visse anvendelser af stofferne. Så er vi tilbage ved status quo. De mest problematiske stoffer bør simpelthen fases ud af produktionen i EU.

Såfremt dette ikke er muligt, bør der gives en tidsbegrænset autorisation samt foreligge en substitutionsplan.

- Det er uforståeligt, at der i autorisationsordningen er foreslået undtagelsesbestemmelser med henvisning til IPPC- og Vandrammedirektivet.

Disse undtagelsesbestemmelser bør fjernes. Direktiverne indeholder ikke en autorisationsordning, der svarer til REACH, hvorfor det ikke giver nogen mening at opretholde undtagelsesbestemmelser for stoffer der er omfattet af disse direktiver.

Hvad bør Danmark arbejde for?

1. Substitutionsprincippet skal styrkes.
2. Smuthullet i form af 'forsvarlig kontrol' skal lukkes.
3. Undtagelsesbestemmelser i autorisationsordningen skal fjernes.

Klassificering og mærkning af kemikalier

Kommissionens forslag (artikel 109-113) medfører en drastisk ændring af reglerne om EU-harmoniseret klassificering og mærkning.

Kun CMR-stoffer, samt stoffer der giver luftvejsallergi, vil blive omfattet af harmoniserede klassificeringer på EU's "Liste over farlige stoffer".

Klassificering af stoffer med andre effekter (bl.a. miljøfarlige, giftige, sundhedsskadelige, brandfarlige og eksplosive stoffer) overlades til industriens selvklassificering.

EU's officielle "Liste over farlige stoffer" fastsætter i dag klassificerings- og mærkningsregler for omkring 7000 kemiske stoffer og stofgrupper. Vi risikerer, at halvdelen af stofferne på denne liste ryger helt ud, bl.a. fordi miljøfarlighed ikke længere er et kriterium, man skal bekymre sig om i denne sammenhæng.

Stygge stoffer ryger af "listen"

Stofferne PCB og kviksølv har begge følgende kategorisering: "Giftigt", "Giftigt ved indånding", "Kan ophobes i kroppen efter gentagen brug" og "Meget giftig for organismer, der lever i vand; kan forårsage uønskede langtidsvirkninger i vandmiljøet". Ifølge Kommissionens forslag skal det være industriens eget ansvar at klassificere og mærke sådanne stoffer. Det bør Danmark kæmpe imod!

Hvis "Listen over farlige stoffer" afskaffes vil det være et alvorligt tilbageskridt i forhold til at beskytte mennesker og miljø. Ikke nok med, at det bliver sværere at lave harmoniseret klassificering og mærkning. Hvis "listen", som vi kender den, forsvinder, så skrottes årtiers europæiske resultater og erfaring med indsatsen mod farlige kemikalier. Et nyt REACH-system bør naturligvis ikke fjerne et velfungerende og berettiget system - eller dele af det - uden at erstatte det med noget bedre.

Hvad bør Danmark arbejde for?

EU's eksisterende "liste over farlige stoffer" skal bevares og opdateres.

Myndighederne skal have beføjelse til at gennemføre harmoniseret klassificering for flere effekter end de, der er nævnt i Kommissionens forslag. Det er helt afgørende, at miljøeffekter omfattes.

Det skal gøres klart, at stoffer kun må "nedklassificeres" efter en evaluering fra Kemikalieagenturets eller medlemslandenes side.

Ved tvivl eller uenighed om virksomhedernes egen klassificering bør den endelige afgørelse ligge hos myndighederne.

Arbejdet skal effektiviseres. F.eks. med øget brug af skriftlig procedure.

Danmark bør tage initiativ til at lave en samlet EU-liste over uønskede stoffer.

Frem for at svække de klassificeringssystemer, der allerede eksisterer, og dermed skrotte allerede eksisterende viden, bør Danmark gå i front for at styrke disse. Udover at kæmpe for at bevare og opdatere EU's "liste over farlige stoffer" i de kommende politiske forhandlinger bør Danmark tage initiativ til, at der fortsat arbejdes med "lister over uønskede stoffer". Den fælles EU-liste kan både indeholde stoffer, der med tiden kommer under autorisationsordningen og andre stoffer, der ikke opfylder kriterierne for at komme under autorisation.

Danmarks egen "Liste over uønskede stoffer" indeholder p.t. 68 stoffer eller stofgrupper, som Miljøstyrelsen anser for at have problematiske sundheds- eller miljøeffekter. Lister af samme karakter, men med forskellige navne eksisterer i andre EU-lande, herunder Sverige og Holland. Det bør være stofferne på disse lister, EU primært skal søge at forbyde eller lægge ind under autorisationsordningen. Hvis der ikke findes fornuftige substitutionsmuligheder, bør der kun gives tidsbegrænsede autorisationer til brug af disse stoffer.

Datakrav

Viden om kemiske stoffers farlige egenskaber er afgørende for om myndighedskontrollen og virksomhedernes egenkontrol kan fungere. Manglende viden var et af de grundlæggende problemer, der i sin tid førte til, at REACH-processen blev sat i gang. Alligevel er de tekniske datakrav, der stilles til størstedelen af stofferne ifølge Kommissionens endelige udspil, utilstrækkelige til at vurdere om stofferne udgør miljø eller sundhedsfare.

De tre vigtigste huller i det nuværende forslag:

- **Datakravene til stoffer som produceres i mængder under 10 ton pr producent pr år (20.000 stoffer ud af de i alt 30.000 markedsførte stoffer, som reformen p.t. omfatter) er blevet forringet i Kommissionens endelige udspil. De nuværende datakrav er ikke tilstrækkelige til, at det kan vurderes, om der er miljø- og sundhedsfare, og dermed om stofferne bør komme under autorisation.**
- **Stoffer, der produceres i mængder under 1 tons per producent per år registreres slet ikke. Disse stoffer udgør den største mængdemæssige andel af markedet. Betydningen af disse stoffer kan være stor i de tilfælde hvor mange producenter hver især producerer stoffet i volumener under 1 ton pr år. Særligt problematisk vil det være, hvis virksomhederne bevidst former datterselskaber, for at holde volumen-grænsen.**
- **Ifølge Kommissionens endelige forslag vil der gå op til 11 år før persistente, toksiske og bioakkumulerende og andre særligt problematiske stoffer skal registreres. Derimod registreres CMR-stoffer allerede efter 3 år (artikel 21).**

Hvad bør Danmark arbejde for?

1. **Datakravene for stoffer produceret i mængder < 10 ton stoffer bør forbedres. Danmark bør fremsætte et forslag til et ændret Annex V, som sikrer at datakravene er tilstrækkelige til, at der kan foretages en summarisk vurdering af deres effekter på miljø og sundhed. Samtidig bør Danmark udarbejde en vurdering og evt. forslag til forbedringer af datakravene - også på de øvrige tonnage niveauer.**

10 tons grænsen (artikel 13.1.) bør erstattes med en 1 tons grænse.
2. **Der bør indføres et simpelt notifikationssystem for de ca. 50-70.000 stoffer, der produceres i mængder < 1 ton pr producent pr år. Dette forslag er allerede indarbejdet i den foreløbige danske holdning. Det blev også foreslået på Rådsmødet (miljø) i juni 2000.**

- 3. Der bør indføres et krav om, at stoffer, der opfylder kriterierne for at komme under autorisation, f.eks. vPvB-stoffer, skal registreres 3 år efter, at forordningen træder i kraft. (artikel 21).**

Desuden bør Danmark arbejde for at:

- Det sikres, at alle registreringer vurderes af uafhængige instanser.
- Kravene til mellemprodukter strammes op, så de som minimum svarer til Kommissionens oprindelige forslag. Datakravene til disse stoffer er p.t. meget sparsomme. Mellemprodukter bruges i stort antal (40.000 stoffer) og transport og brug af disse stoffer er ikke ufarlig.