

Skadelige kemikalier i artikler importeret fra lande udenfor EU

Hullerne i den eksisterende lovgivning

Kemikalier kan importeres som enkeltstoffer, som kemiske produkter (fx maling og rengøringsmidler) eller som dele af en artikel. EU's kemikalielovgivning (REACH) foreskriver, at kemikalier skal registreres med informationer om kemikaliernes egenskaber samt mulige miljø- og sundhedsskadelige effekter, hvis de bliver markedsført i mængder på over 1 ton pr. producent eller importør pr. år. Mængden af data påkrævet for registrering stiger med den producerede eller importerede mængdeⁱ. Det er ikke nødvendigt at registrere kemikalier i artikler hvis det vurderes at de ikke bliver frigivet ved normal anvendelse af artiklen. Her gælder de samme regler for artikler produceret i EU eller udenfor EU. Artikler fremstillet i EU vil dog ofte indeholde kemikalier, der allerede er blevet registreret ved produktion i modsætning til kemikalier i importerede artikler. Er der derimod tale om artikler, der samles i EU af importerede delkomponenter, kan disse delkomponenter indeholde stoffer, som ikke er registreret i EU. Her har den europæiske producent af artiklen pligt til at fremskaffe oplysninger om sådanne stoffer¹.

Der gælder en række særregler for kemikalier, som er identificeret som særligt problematiske. EU's Kandidatliste indeholder de såkaldte "substances of very high concern" (SVHC) og kemikalier på kandidatlisten kan have følgende egenskaberⁱⁱ:

- 1) Kræftfremkaldende, mutagene eller reproduktionstoksiske kemikalier (CMR-stoffer),
- 2) Persistente, bioakkumulerende og toksiske kemikalier (PBT-stoffer) eller meget persistente og meget bioakkumulerende (vPvB-kemikalier)
- 3) Andre kemikalier der er problematiske i samme grad som ovenstående.

Enhver producent skal informere sine leverandører, hvis en artikel indeholder kemikalier på kandidatlisten i koncentrationer over 0,1 % på vægtbasis. Artikler skal ligeledes anmeldes til Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA), hvis de indeholder kemikalier på kandidatlisten i mængder på over 1 ton pr. producent eller importør pr. år, samt er tilstede i koncentrationer over 0,1 %ⁱⁱⁱ. Producenten eller importøren er dog undtaget fra reglen, hvis eksponering af mennesker og miljø, ved normal anvendelse af produktet, kan udelukkes.

ECHA prioriterer løbende kemikalierne på kandidatlisten og afgør hvilke, der skal optages på godkendelseslisten. Det kræver en særlig godkendelse, før producenter kan markedsføre artikler med kemikalier, der er optaget på godkendelseslisten. Der kan gives godkendelse til brug af kemikalier på godkendelseslisten, hvis ansøgeren kan påvise, at risikoen ved



anvendelse af artiklen er tilstrækkeligt kontrolleret, eller hvis de økonomiske fordele ved brug af kemikaliet opvejer risikoen, og der ikke findes passende alternativer^{iv}. REACH regulerer kun brugen af kemikalier på godkendelseslisten i artikler produceret i EU. De samme krav gælder således ikke, når disse kemikalier findes i importerede artikler. Disse kemikalier kan derfor ende på det europæiske marked til skade for miljø og sundhed, samtidig med at det diskriminerer mod europæiske producenter^v.

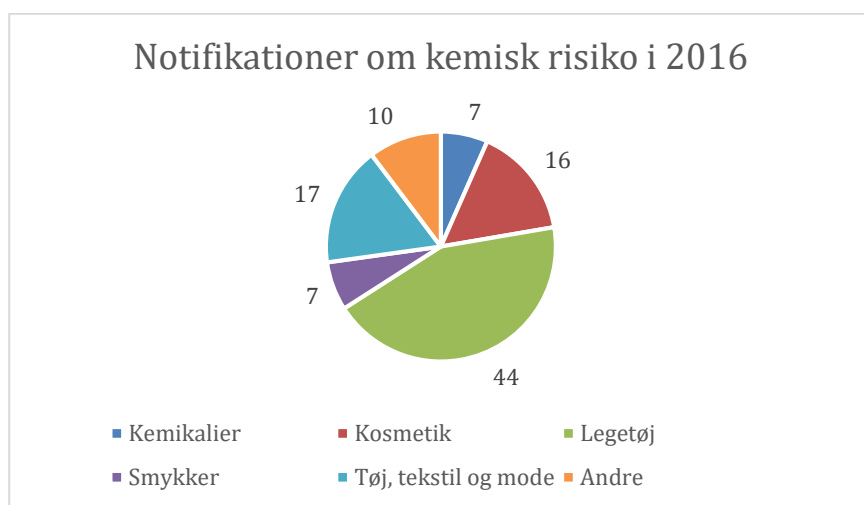
Omvendt gælder REACHs regler om forbud og begrænsning af markedsføring af stoffer optaget på bilag 17. Disse regler gælder også, selv om produktet/artiklen er importeret fra lande uden for EU. Men siden REACH trådte i kraft er der kun optaget meget få stoffer på bilag 17.

Problemets omfang

RAPEX (Rapid Alert System for dangerous non-food products) er et alarmeringssystem i EU, der gør det muligt for medlemslandene at udveksle viden om forbrugerprodukter, der udgør en risiko for sundhed eller sikkerhed^{vi}. Alle medlemsstater er forpligtet til at notificere (anmelde) et produkt, når følgende kriterier er opfyldt:

- 1) Produktet bruges af forbrugere eller professionelle.
- 2) Produktet er underlagt præventive eller restriktive foranstaltninger.
- 3) Produktet er sundheds-, sikkerheds- eller miljøskadeligt.
- 4) Produktet udgør en lignende risiko i andre medlemslande.

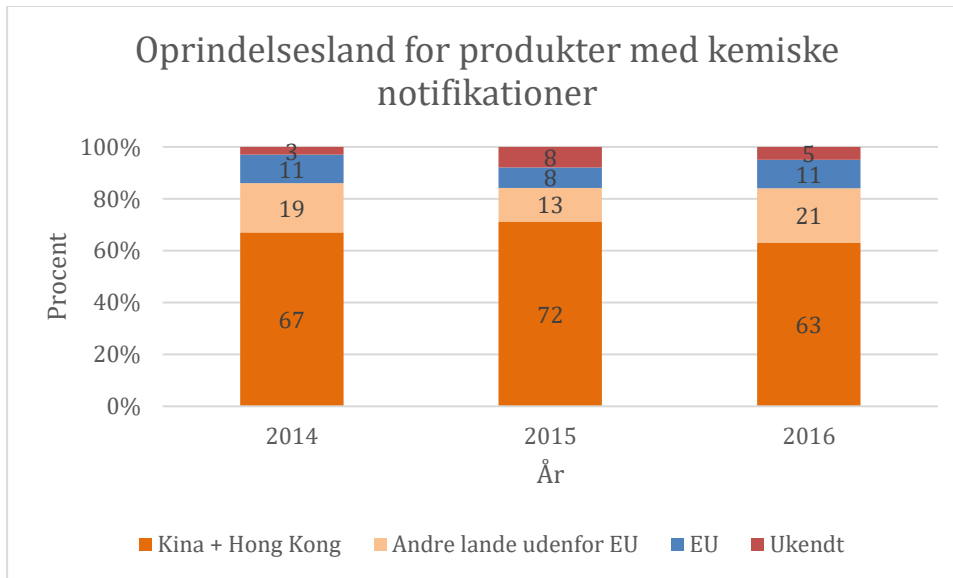
RAPEX indeholder informationer om de identificerede produkter inklusiv deres oprindelsesland, men det er ikke angivet, hvordan de notificerede produkter er blevet identificeret. Derfor skal antallet af notifikationer, og statistik lavet herpå, tages med forbehold¹. Legetøj var den mest notificerede kategori for kemisk risiko i 2016 (Figur 1).



Figur 1: Notifikationer om kemisk risiko i 2016 fordelt på produktkategorier (n=408).



I 2014-2016 omhandlede mere end 80 % af RAPEX-notifikationerne anmeldt for alvorlig kemisk risiko, produkter produceret udenfor EU og primært produkter fra Kina og Hong Kong. Kun 8-11 % af produkterne havde europæisk oprindelse (Figur 2).



Figur 2: Oprindelse for notificerede produkter med alvorlig kemisk risiko i 2014 (n=589), 2015 (n=509) og 2016 (n=408).

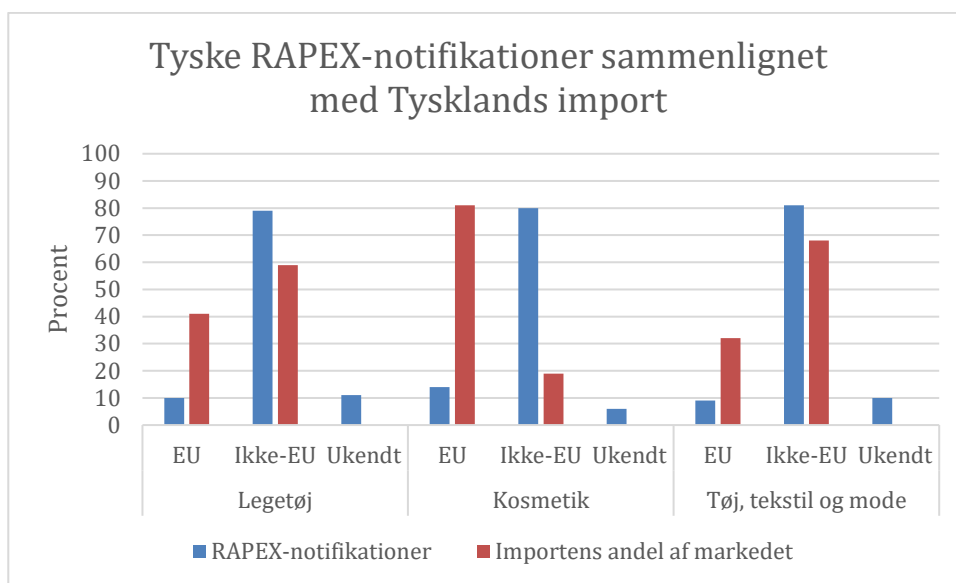
Disse tal skal dog ses i forhold til andelen af importen fra lande i og udenfor EU. Miljøstyrelsen har sammenlignet oprindelsesland for RAPEX-notifikationer fra Tyskland med Tysklands import fra lande i og udenfor EU for årene 2005-2014¹ (Figur 3). For alle produktkategorierne "legetøj", "kosmetik" og "tøj, tekstil og mode" er andelen af RAPEX-notifikationer om produkter fra lande udenfor EU overrepræsenteret i forhold til andel af den samlede import, der kommer fra lande udenfor EU. Dette tyder på at det største problem med skadelige kemikalier på det europæiske marked ses i produkter importeret fra lande udenfor EU.

Importstatistikken er baseret på afsendelsesland og ikke oprindelsesland. Mange produkter fra hele verden ankommer først til store europæiske havne, hvorfra de videredistribueres til deres destination. Det kan medføre, at importen fra lande udenfor EU undervurderes, men det er uvist, hvor stor betydning dette har på det overordnede billede. Dette kaldes for Rotterdam-effekten.

Forbrugerrådet Tænk Kemi har undersøgt plastikprodukter i byggemarkeder for indhold af ftalater der bruges som blødgørere i plast. Der blev fundet ftalater der er på kandidatlisten i 24 ud af 58 produkter. Byggemarkederne gav ukorrekte oplysninger for 18 af de 24 produkter og havde således angivet at disse stoffer var fri for kandidatlistestoffer. Disse oplysninger var i de fleste tilfælde videregivet fra leverandørerne. Det er derfor et problem at forhandlerne modtager misvisende eller direkte forkerte oplysninger om produkternes indhold af kandidatlistestoffer fra deres leverandører og videregiver disse til forbrugerne. Flere af



produkterne er efterfølgende blevet trukket tilbage^{vii}. Da dette var en stikprøve med særligt udvalgte produkter er det dog uvist hvor omfattende problemet er.



Figur 3: RAPEX-notifikationer fra Tyskland fordelt på produktets oprindelsesland sammenlignet med importens andel fra lande i og udenfor EU for 2005-2014 for kategorierne Legetøj (n=203), Kosmetik (n=95) og Tøj, tekstil og mode (n=254). Redigeret fra: "Kemikalier i forbrugerprodukter importeret fra lande udenfor EU", Miljøstyrelsen, 2016.

Interessenter

Forbrugerne har en sundhedsmæssig interesse i at undgå eksponering af skadelige kemikalier. Eftersom ovenstående analyse har kortlagt, at en stor andel af de potentielt skadelige kemikalier på det europæiske marked kommer fra lande udenfor EU, vil det gavne de europæiske forbrugere, hvis der stilles samme krav til importerede varer, som til varer produceret i EU. Som beskrevet ovenfor har Forbrugerrådet Tænk Kemi undersøgt plastikprodukter for indhold af ftalater. En stor del af produkterne indeholdt skadelige ftalater, og forbrugerne er sandsynligvis uvidende herom. Derudover er det problematisk, at importører og forhandlere ikke kan videregive korrekte oplysninger om hvorvidt deres produkter indeholder særligt problematiske stoffer fra kandidatlisten, i de tilfælde hvor kunderne måtte efterspørge oplysningerne. Den svenske miljøorganisation Naturskyddsföreningen har for nylig publiceret en rapport om forbrugeres tryghed i forhold til kemikalier i legetøj som var den mest notificerede kategori i 2014-2016. En af konklusionerne er, at forbrugerne generelt føler sig trygge ved deres børns legetøj. I EU er der også indført et sikkerhedsdirektiv for kemikalier i legetøj, og andre højindkomstlande har gjort tilsvarende for at beskytte børn mod skadelige kemikalier. Dele af direktivet gælder dog ikke for importeret legetøj, og forbrugerne kan derfor få en falsk tryghed, eftersom størstedelen af legetøjet på det europæiske marked er importeret fra lande udenfor EU^{viii}.



Det er ligeledes i de europæiske producenters interesse, at ændre lovgivningen så der stilles de samme krav til producenter uden for EU, der gerne vil have deres produkter på det europæiske marked. På nuværende tidspunkt skal europæiske producenter have en særlig godkendelse for at producere artikler med stoffer på godkendelseslisten, hvorimod artikler med samme stoffer frit kan importeres fra lande udenfor EU. Derfor er der en favorisering af producenter udenfor EU i forhold til europæiske producenter. Dette problem er blandt andet blevet påpeget af brancheorganisationen Plastindustrien.

Mulige løsninger

Den tyske miljøstyrelse Umweltbundesamt (UBA) har lavet en analyse af mulighederne for at udvide den gældende regulering af kemikalier på godkendelseslisten i EU, til også at gælde for importerede artikler. En udvidelse af lovgivningen må ikke diskriminere mod importerede artikler og dermed være i strid med Verdenshandelsorganisationens (WTO) regler for international handel⁵. En udvidet regulering vil behandle importerede artikler på samme måde som artikler produceret i EU. Der vil derfor ikke være tale om negativ diskrimination af importerede artikler, idet man behandler alle artikler, som indeholder SVHC-kemikalier, ens⁵.

Endvidere må en udvidet regulering som udgangspunkt ikke udgøre en unødvendig forhindring for international handel. I så fald skal det vurderes, om en udvidet regulering er mere restriktiv end nødvendigt. Dette gøres ved at se på om restriktionen

- har et legitimt mål
- er passende til at opnå målet
- er mere restriktiv end nødvendigt⁵

UBA vurderer

- at en udvidet regulering har et legitimt mål, da den kan bidrage til at forbedre forbrugernes sundhed ved at reducere risikoen for at blive udsat for SVHC-kemikalier på godkendelseslisten,
- at den kan bidrage til en signifikant reduktion af risikoen for eksponering for SVHC-stoffer,
- at den er passende til at nå målet om bedre beskyttelse af forbrugerne,
- at den sandsynligvis vil yde et bidrag til at opnå formålet,
- at der ikke er alternative løsninger, der har en mindre påvirkning på den internationale handel, og som giver samme effekt,
- at den vil begrænse mængden af SVHC-kemikalier, der på nuværende tidspunkt lovligt findes i EU ligesom det vil skabe lige konkurrenceforhold for producenter i og udenfor EU⁵.

UBA konkluderer dermed, at en udvidet regulering ikke vil være i strid med internationale handelslove, og at den ikke vil udgøre en unødvendig handelsbarriere. Dette forslag bliver bakket op af Den Europæiske Forbrugerorganisation (BEUC)^{ix}. Derimod forholder UBA sig ikke til, hvorvidt sådanne ændringer kræve genåbning af REACH-teksten, se nedenfor.



Der skal være bedre muligheder for, at importører kan stille krav til deres udenlandske leverandører om korrekte oplysninger om indholdet af kemikalier på kandidatlisten. Dermed kan forbrugerne også oplyses bedre, så de kan foretage et aktivt fravalg af artikler med disse kemikalier hvis de ønsker det. I dag gives CE-mærket til produkter, der overholder EU-lovgivningen ^x, men det kan også ske, selvom produkter indeholder kemikalier på kandidatlisten. CE-mærket giver derfor ikke tilstrækkelig beskyttelse af forbrugerne mod skadelige kemikalier. Alle SVHC-kemikalier bør optages på kandidatlisten – og langt flere end i dag bør optages på godkendelseslisten. De skal udelukkes fra produkter, som borgerne kommer i direkte kontakt med, eller som giver anledning til udslip til naturen. Der bør foretages en juridisk vurdering af, hvad der skal til for, at der kan stilles de samme krav til artikler med SVHC-stoffer, importeret fra lande uden for EU. En genåbning af forhandlingerne om REACH-teksten afvises ofte med, at det med de nuværende politiske konjunkturer ville føre til at beskyttelsesniveauet sænkes. Det Økologiske Råd anbefaler at der foretages en juridisk vurdering af, hvad man kunne opnå ved blot at ændre i bilag til REACH samt i fortolkninger og administrationspraksis. Bilag kan ændres ved såkaldt komité-procedure, dvs. man inddrager tekniske eksperter fra medlemslandene under Kommissionens ledelse, men uden at involvere Parlament og Ministerråd. Herved undgås at åbne hele lovteksten og risikere tilbageskridt.

Indtil kravene til artikler med stoffer på godkendelseslisten kan strammes, må man afbøde problemerne ved at forbedre informationen til forbrugerne. Man bør således forbedre praksis omkring artikler med stoffer på kandidatlisten. Det skal sikres, at den nødvendige viden fremskaffes, så producenter og importører kan markedsføre deres produkter som fri for kandidatlistestoffer, og forbrugerne kan fravælge produkter der indeholder disse stoffer. I dag har forbrugerne ret til at spørge, om en artikel indeholder stoffer fra kandidatlisten i koncentrationer over 0,1 %, og så skal detailhandleren/importøren svare inden for 45 dage, jf. Artikel 33. Men ofte får forbrugerne ikke svar – eller fejlagtige svar – på sådanne spørgsmål. Der bør strammes op, så man sikrer, at detailhandleren/importøren svarer. Kan denne ikke skaffe oplysningerne, må man skifte leverandør, hvis denne ikke svarer fyldestgørende og dermed forhindrer detailhandleren/importøren i at svare forbrugeren.

Asger Bolwig, Malene Møhl og Christian Ege

Litteraturliste

ⁱ Rapport: Kemikalier i forbrugerprodukter importeret fra lande udenfor EU. Udgivet af Miljøstyrelsen, August 2016.

ⁱⁱ ECHA: <https://echa.europa.eu/da/candidate-list-table>. Tilgået 24. maj, 2017.

ⁱⁱⁱ ECHA: <https://echa.europa.eu/da/candidate-list-obligations>. Tilgået 24. Maj, 2017.

^{iv} ECHA: <https://echa.europa.eu/da/regulations/reach/authorisation/applications-for-authorisation>. Tilgået 24. Maj, 2017.

^v Umweltbundesamt: Enhancement of the REACH requirements for (imported) articles. 2015.



^{vi} EU kommissionen:

http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/repository/content/pages/rapex/index_en.htm. Tilgået 2. juni, 2017.

^{vii} Forbrugerrådet Tænk Kemi: <http://kemi.taenk.dk/bliv-groennere/test-kemi-i-produkter-af-plastik>. Tilgået 27. maj, 2017.

^{viii} Swedish Society for Nature Conservation. Missing Pieces – An international poll on consumer and company views and concerns on chemical safety work. 2016.

^{ix} BEUC. REACH for a non-toxic environment – BEUC position paper on the 2017 REACH review. 2017.

^x Sikkerhedsstyrelsen: <http://www.sik.dk/Virksomhed/Produktsikkerhed-for-fagfolk/Maerkning-af-produkter/Hvad-er-CE-Maerkning> . Tilgået 24. maj, 2017.