

NOTAT



Miljøministeriet
Departementet

Rent drikkevand og sikker
kemi
J.nr. 2023-10523
Ref. KBH
Den 13. november 2023
MIM 138-23

GRUNDNOTAT til Folketingets Europaudvalg

om Kommissionens delegerede direktiv om ændring af bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/65/EU (RoHS-direktivet) for så vidt angår en undtagelse for cadmium og bly i plastprofiler i elektriske og elektroniske vinduer og døre, der indeholder nyttiggjort hård polyvinylchlorid (delegeret retsakt)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har den 25. oktober 2023 fremsendt en delegeret retsakt om ændring med henblik på tilpasning til den tekniske udvikling af bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/65/EU af 8. juni 2011 om begrænsning af anvendelsen af visse farlige stoffer i elektrisk og elektronisk udstyr (RoHS-direktivet). Med retsakten optages en ny undtagelse for anvendelsen af cadmium og bly i plastprofiler i elektriske og elektroniske vinduer og døre, der indeholder nyttiggjort (genanvendt) hård plast af polyvinylchlorid (PVC) i en tidsbegrænset periode indtil den 28. maj 2028. Retsakten vurderes ikke at have umiddelbare væsentlige samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Den delegerede retsakt vurderes at svække beskyttelsesniveauet i Danmark, idet den tillader anvendelse af bly og cadmium i en højere koncentration (hhv. 1,5% og 0,1%) end gældende ret (hhv. 0,1% og 0,01%) i nyttiggjort PVC i elektriske og elektroniske vinduer og døre. EU Kommissionens delegerede retsakt indebærer, at undtagelsen optages, da Kommissionen vurderer, at betingelserne herfor i RoHS direktivet er opfyldt, idet beskyttelsesniveauet under Forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH-forordningen) ikke svækkes, og den samlede negative miljø-, sundheds-, og forbrugerbeskyttelsesmæssige indvirkning som følge af substitutionen sandsynligvis vil være større end de samlede miljø-, sundheds- og forbrugerbeskyttelsesmæssige fordele. Regeringen anerkender, at der i forslaget er indbygget en afvejning mellem beskyttelse af sundheden og muligheden for at give bedre vilkår for genanvendelse og cirkulær økonomi. Regeringen ønsker at understøtte en cirkulær økonomi men ønsker samtidigt, at de genanvendte materialer hurtigst muligt bliver fri for skadelige stoffer. Der findes ingen nedre grænse for den koncentration af bly, som skader nyrerne og udviklingen af hjernen, og derfor mener regeringen, at man skal være særlig forsigtig. Cadmium er giftigt for både mennesker og dyr og kan føre til giftige effekter på nyrerne, skelettet og åndedrætssystemet. PVC til vinduer og døre kan i dag produceres bly- og cadmiumfrit af ny PVC, da det er muligt at substituere stofferne fuldstændigt i den anvendelse. Det indstilles, at der fra dansk side gøres indsigelse mod undtagelsen, idet den foreslåede grænseværdi for bly bør sænkes fra 1,5 % til 0,1 % på linje med den nuværende grænseværdi for stoffet generelt under RoHS. Frist for medlemsstaternes indsigelse er den 24. november 2023.

Baggrund

Kommissionen har den 25. oktober 2023 fremsendt en delegeret retsakt om tilpasning til den tekniske udvikling af bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/65/EU om begrænsning af anvendelsen af visse farlige stoffer i elektrisk og elektronisk udstyr (RoHS-direktivet).

Kommissionen har vedtaget den delegerede retsakt med hjemmel i RoHS-direktivets artikel 5, stk. 1, litra a, som et delegeret direktiv. Artikel 5 indeholder bestemmelser om tilpasning af direktivets bilag III og IV til den videnskabelige og tekniske udvikling.

Den delegerede retsakt er udstedt i henhold til TEUF artikel 290 og kan kun træde i kraft, såfremt Europa-Parlamentet eller Rådet ikke gør indsigelse inden for en frist på to måneder, i dette tilfælde indtil den 26. december 2023. Fristen for indsigelse kan forlænges med to måneder efter anmodning fra enten Europa-Parlamentet eller Rådet. Europa-Parlamentet træffer beslutning om indsigelse med absolut flertal. Rådet træffer beslutning om indsigelse med kvalificeret flertal.

Formandskabet har anmodet om eventuelle indsigelser fra medlemsstaterne senest den 24. november 2023.

Formål og indhold

RoHS-direktivet giver aktører og virksomheder mulighed for at ansøge om optag eller fornyelse af midlertidige undtagelser fra de begrænsninger, som et stof er underlagt under direktivet. Direktivets bilag III og IV indeholder en optegnelse over de materialer og komponenter i elektrisk og elektronisk udstyr, til specifikke anvendelser, som er fritaget fra begrænsning i henhold til direktivet.

For at en undtagelse ifølge direktivets artikel 5, stk. 1, litra a) kan optages eller fornyes på bilag III og IV, skal det fastslås, at optagelsen ikke svækker den miljø- og sundhedsbeskyttelse, der ydes efter forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH), og at en af følgende betingelser er opfyldt:

- Det er ikke teknisk eller videnskabeligt muligt i praksis at eliminere eller substituere dem ved hjælp af ændringer af udformningen eller materialer og komponenter, der ikke kræver anvendelse af materialer eller stoffer på listen i bilag II;
- Alternativernes pålidelighed er ikke sikret;
- Den samlede negative miljø-, sundheds- og forbrugerbeskyttelsesmæssige indvirkning som følge af substitutionen er større end de samlede miljø-, sundheds- og forbrugerbeskyttelsesmæssige fordele herved.

Beslutninger om optagelse eller fornyelse af undtagelser og disses gyldighedsperioder skal tage hensyn til alternativernes tilgængelighed, substitutionens socioøkonomiske indvirkning og enhver potentiel indvirkning på innovationen.

Kommissionen modtog den 14. december 2015 en ansøgning om optag af en ny undtagelse 46 i RoHS-direktivets bilag III for anvendelsen af cadmium og bly i plastprofiler i elektriske og elektroniske vinduer og døre, der indeholder nyttiggjort hård plast af polyvinylchlorid (PVC).

Undtagelsen gælder alene for produkter, der falder ind under RoHS produktkategori nr. 11 "Andet EEE, der ikke er dækket af ovenstående kategorier" i direktivets bilag I. Produktkategori 11 er en opsamlingskategori, der favner elektrisk og elektronisk udstyr, der ikke favnes af andre af de 10 specifikke produktkategorier.

Bly er et giftigt stof, der påvirker udviklingen af nervesystemet, kan give kroniske nyreskader og påvirke blodtrykket. Der findes ingen nedre grænse for den koncentration, som skader nyrerne og hjernens udvikling. Ifølge det Europæiske Fødevareragentur overskrider vores nuværende udsættelse for bly gennem fødevarer og andre kilder allerede den tolerable mængde, hvorfor alle kilder til udsættelse for bly bør begrænses.

Cadmium er giftigt for både mennesker og miljø i lave niveauer. Hos mennesker kan cadmium føre til giftige effekter inkl. kræft i nyrerne. Der ses også effekter på skelettet (knogleskørhed) og åndedrætssystemet efter vedvarende udsættelse. I arbejdsmiljøet er der set en sammenhæng mellem længere tids udsættelse for høje koncentrationer af cadmium og udvikling af lungekræft.

Den tekniske og videnskabelige vurderingsrapport fremhævede følgende:

- Bly og cadmium anvendtes tidligere i vidt omfang lovligt til at stabilisere PVC, hvorfor nyttiggjort PVC (der er fremstillet af genanvendt materiale), kan indeholde af bly og cadmium. PVC kan i dag fremstilles bly- og cadmiumfrit, da der findes alternativer til de to stoffer.
- Selv om bly- og cadmiumfrie teknologier til brug i nyt PVC er tilgængelige på markedet, kræver brug af nyttiggjort PVC mindre mængder af energi og naturressourcer (f.eks. vand, råolie og natursalt) end dem, der ville være nødvendige ved brug af nyt PVC. Brug af nyttiggjort PVC er således forbundet med socioøkonomiske fordele, navnlig med hensyn til nedbringelse af CO₂ belastningen, cirkulær økonomi og tilgængelighed af råstoffer.
- Ansøgningen om undtagelse opfylder mindst et af de relevante kriterier i artikel 5, stk. 1, litra a): den samlede negative miljø-, sundheds- og forbrugerbeskyttelsesmæssige indvirkning som følge af substitutionen (dvs. anvendelse af nyt PVC, der hverken indeholder bly eller cadmium, men kræver anvendelse af store mængder råmateriale og primær energi) er større end de samlede miljø-, sundheds- og forbrugerbeskyttelsesmæssige fordele herved (dvs. at det undgås, at bly og cadmium i elektrisk og elektronisk udstyr bringes i omsætning).
- Ansøger vurderer, at denne undtagelse i værste fald vil medføre, at der årligt i det elektroniske affald fra det nyttiggjorte PVC vil være et samlet øget indhold af bly og cadmium på op til 3 tons pr. år i EU.

Bly og cadmium i nyttiggjort PVC til vinduer og døre er begrænset i bilag XVII under REACH.

Grænseværdien for cadmium i nyttiggjort PVC er 0,1%, og for bly er grænseværdien i nyttiggjort PVC 1,5%. Begrænsningerne i REACH gælder ikke for produkter, der er omfattet af RoHS, og dermed ikke elektriske og elektroniske vinduer og døre.

Ordlyden af nærværende undtagelse i RoHS er tilpasset ovennævnte bestemmelser i REACH for at opfylde den første betingelse i RoHS direktivets artikel 5, stk. 1, litra a). Ved at tilpasse undtagelsens ordlyd og medtage begrænsningskrav (f.eks. reduktion af den maksimale koncentration af bly i nyttiggjort PVC), svækker den foreslåede undtagelse, der er omfattet af dette delegerede direktiv, ikke den miljø- og sundhedsbeskyttelse, der ydes efter REACH.

Kommissionen har vurderet, at undtagelsen kan optages for den specifikke anvendelse, da den ikke svækker den miljø- og sundhedsbeskyttelse, der ydes efter forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH), og da den samlede negative indvirkning på miljø, sundhed og forbrugerbeskyttelse som følge af

et krav om substitution sandsynligvis vil være større end de samlede fordele herved.

Undtagelsens udløbsdato i den delegerede retsakt er fastsat til den 28. maj 2028. Kommissionen har hørt ekspertgruppen for delegerede retsakter under RoHS den 5. juni 2023.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vil få forelagt den delegerede retsakt og kan gøre indsigelse mod den indtil den 26. december 2023, hvorefter denne frist kan forlænges med yderligere to måneder. Regeringen er ikke bekendt med, at Europa-Parlamentet har udtalt sig om sagen på nuværende tidspunkt.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

RoHS-direktivet er implementeret i dansk ret ved bekendtgørelse om begrænsning af anvendelse af visse farlige stoffer i elektrisk og elektronisk udstyr i EU (RoHS-bekendtgørelsen).

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning. Det delegerede direktiv implementeres ved udstedelse af ny RoHS-bekendtgørelse med de ændringer, der følger heraf senest seks måneder efter det delegerede direktivs ikrafttræden.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vurderes ikke at medføre nævneværdige erhvervsøkonomiske konsekvenser, dog vil det potentielt kunne medføre positive erhvervsøkonomiske konsekvenser, da forslaget giver mulighed for, at danske producenter af vinduer og døre, som har monteret elektrisk udstyr, kan benytte nyttiggjort PVC, indeholdende bly og cadmium, der forventes at være billigere end nyproduceret PVC. Dette ville ikke være lovligt uden vedtagelse af undtagelsen.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslaget vurderes at svække beskyttelsesniveauet i Danmark, idet det tillader anvendelse af bly og cadmium i en højere koncentration (hhv. 1,5% og 0,1%) end gældende ret (hhv. 0,1% og 0,01%) i nyttiggjort PVC i elektriske og elektroniske vinduer og døre. Ansøger forventer i den sammenhæng, at det elektroniske affald, som generes af det nyttiggjorte PVC, samlet for de to stoffer, bly og cadmium, vil indeholde en forøget mængde på op til 3 ton pr. år i EU.

Høring

Retsakten har været i skriftlig høring i EU-Miljøspecialudvalget. Der er indkommet høringssvar fra brancheforeningen Cirkulær, der støtter, at man fra dansk side agter at gøre indsigelse mod forslaget. DI og PVC informationsrådet har afgivet høringssvar, der ikke støtter, at Danmark skal gøre indsigelse,

idet de ønsker samme grænseværdi for bly i REACH og RoHS af hensyn til at øge genanvendelsen, og et ønske om ensartede regler for genanvendt PVC i vinduer og døre, uanset om der er tale om elektriske produkter. PVC informationsrådet fremhæver endvidere den reducerede klimabelastning ved brug af genanvendt PVC.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Man er fra dansk side ikke bekendt med offentlige tilkendegivelser om forslaget i andre medlemsstater.

På baggrund af tidligere afstemninger om lignende forslag forventes der at være et kvalificeret flertal for forslaget blandt medlemsstaterne.

Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter, at stoffer, som udgør en risiko for miljøet og menneskers sundhed, skal begrænses, når der identificeres en uacceptabel risiko. Det er regeringens holdning, at bly i nyttiggjort PVC fortsat skal være begrænset i Danmark og resten af EU således, at nyttiggjort PVC ikke indeholder bly over grænseværdien i de generelle stofrestriktioner i RoHS-direktivet. Dét henset til stoffernes sundhedsskadelige effekter og, at der findes pålidelige alternativer til nyttiggjort PVC i form af ny blyfri PVC.

I REACH blev en grænseværdi på 1,5% vedtaget i maj 2023. Danmark gjorde indsigelse mod forslaget og lagde afgørende vægt på, at det danske beskyttelsesniveau ikke måtte svækkes, og at grænseværdien er så høj, at den ikke sikrer mod, at der aktivt tilsættes bly til nye PVC produkter, der indeholder nyttiggjort PVC. Det danske beskyttelsesniveau fremgik i det tilfælde af blybekendtgørelsens grænseværdi på 0,01% for bly. Den danske holdning begrundedes i bly's sundhedsskadelige effekter samt eksistensen af tilgængelige og pålidelige alternativer til nyttiggjort PVC i form af ny PVC, som kan produceres blyfrit.

I lyset af vedtagelsen af REACH-begrænsningen på bly har Kommissionen nu vedtaget nærværende RoHS-undtagelse med en identisk grænseværdi for bly på 1,5%. Forslaget medfører en svækkelse af det eksisterende danske beskyttelsesniveau, som i dette tilfælde fremgår af RoHS-bekendtgørelsens grænseværdi på 0,1% for bly. De argumenter, der dannede grundlag for mandatet til at Danmark stemte imod under REACH-processen, gør sig tillige gældende i nærværende proces, hvorfor det indstilles, at Danmark gør indsigelse mod undtagelsen i elektriske og elektroniske produkter reguleret i RoHS-bekendtgørelsen.

Danmark støttede i 2010 et forbud under REACH mod at anvende cadmium i PVC i koncentrationer over 0,01%, som indeholdt en undtagelse for nyttiggjort PVC med højst 0,1% cadmium til visse byggeprodukter, herunder bl.a. døre og vinduer. På den baggrund vil regeringen ikke gøre indsigelse mod nærværende forslag fsva. cadmium.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.