

**MULIGHEDER FOR AT STILLE
MILJØKRAV TIL BYGGEMATERIALER
I FORHOLD TIL EU-RETEN**

RAPPORT FRA DEN TVÆRMINISTERIELLE ARBEJDSGRUPPE

OKTOBER 2007

Indhold:

1 Indledning og baggrund

2 Sammenfatning og konklusioner

Vurderinger og konklusioner

- Byggevaredirektivet
- Kemikalireguleringen

3 Planloven

4 Det udvidede statsbegreb

5 Svanemærkekrav til parcelhuse

6 Forholdet til EU's byggevaredirektiv

Byggevaredirektivet

Vurdering

7 Forholdet til EU's kemikalie- og biocidregulering

EU's kemikalie- og biocidregulering

- REACH
 - Forholdet til svanekriterierne for huse
- VOC-direktivet
 - Forholdet mellem VOC-direktivet og svanekriterierne for huse
- Reguleringen af drivhusgasser – F-gasforordningen
 - Forholdet mellem reguleringen af drivhusgasser og svanekriterierne for huse
- Biociddirektivet
 - Forholdet mellem biociddirektivet og svanekriterierne for huse
- Nationale regler på områder, hvor der ikke er vedtaget tilsvarende EU-regler

Vurdering

Bilag:

- A) Kommissorium for den tværministerielle arbejdsgruppe
- B) Skema: Sammenstilling af krav til byggematerialer i svanemærkekriterier for parcelhuse i forhold til EU's byggevaredirektiv og byggelovgivningen samt bilag over standarder
- C) Skema: Sammenstilling af krav om kemikalieanvendelse i svanemærkekriterier for parcelhuse i forhold til EU- eller national lovgivning

1. Indledning og baggrund

Som led i Folketingets behandling af lovforslag L 204 om ændring af planloven (Bypolitik mv.) gav miljøministeren tilsagn om at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe under Miljøministeriet, der skulle undersøge mulighederne for – f.eks. i lokalplaner – at stille krav om miljøvenlige byggematerialer svarende til kriterierne herfor i svanemærkede huse. Arbejdsgruppen skulle undersøge, hvorvidt sådanne skærpede miljøkrav i en lokalplan vil være i overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser.

Den nedsatte arbejdsgruppe har været sammensat af repræsentanter for Justitsministeriet, Erhvervs- og Byggestyrelsen og Miljøstyrelsen samt By- og Landskabsstyrelsen (indtil 1.oktober 2007 Landsplanområdet i Skov- og Naturstyrelsen), som har haft formandskabet for arbejdsgruppen.

Nærværende rapport indeholder arbejdsgruppens analyse, vurderinger og konklusioner. Rapporten indeholder en redegørelse for de EU-regler, som regulerer dette område og forholdet til de kriterier for miljøkrav til byggematerialer, som er indeholdt i det nordiske miljømærke Svanens kriterier for miljømærkningen af parcelhuse. For de enkelte EU-regelsæt er der udarbejdet en vurdering, som belyser, om dette tillader, at der stilles krav svarende til kriterierne i Svanemærket.

2. Sammenfatning og konklusioner

Planlovens brede, overordnede formål er at sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag. Planloven indeholder regler om, hvad der kan planlægges for, hvad forskellige arealer skal anvendes til, bebyggelsens omfang, placering, udformning mv.

Et lovforslag, der giver en kommunalbestyrelse ret til at forlange udvalgte kriterier fra f.eks. svanemærkning af huse, vil betyde, at visse stoffer og produkter ikke må bruges i husene. Det indebærer en anvendelsesbegrænsning for de pågældende produkter, som skal vurderes i forhold til EU-retten.

Det skal bemærkes, at det følger af EF-domstolens praksis, at der i EU-retten anvendes et bredt statsbegreb, således at ikke alene den danske stat men også danske kommuner er forpligtet til at overholde de forpligtelser, der følger af fællesskabsretten.

Arbejdsgruppen har taget udgangspunkt i de miljøkrav til byggematerialer, der er indeholdt i det nordiske miljømærke Svanens kriterier for huse. Disse svanekriterier er vurderet i forhold til gældende EU-regler, danske særregler samt EF-traktatens bestemmelser om handelshindringer.

De EU-regler, der er relevante for området, er byggevederledirektivet og kemikalireguleringen. For de områder, hvor svanekriterierne går videre, end hvad der følger af gældende EU-regler og dansk lovgivning – hvilket er de fleste - er det vurderet, om det vil være i strid med de konkrete EU-regler at indføre svanekriterierne som bindende krav i f.eks. lokalplaner.

De EU-regler, som arbejdsgruppen har undersøgt, er:

- a) Byggevederledirektivet
- b) Forordningen om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), herunder direktivet om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer (76-direktivet) samt risikovurderingsforordningen
- c) Direktivet om emissioner af flygtige organiske forbindelser (VOC) fra malinger og lakker
- d) Forordningen om fluorholdige drivhusgasser (F-gasser)
- e) Biociddirektivet

På områder, som er uregulerede i EU, er det endvidere vurderet, om det vil være muligt at indføre svanekriterierne som bindende krav i f.eks. lokalplaner under overholdelse af traktatens bestemmelser om nationale regler, der forhindrer eller begrænser samhandlen. Ifølge disse kan nationale regler kun indføres, hvis det pågældende medlemsland har den fornødne dokumentation for, at reglerne vil løse et miljø- eller sundhedsmæssigt problem, samt at reglen er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. er egnet til at løse det miljø- eller sundhedsmæssige problem og ikke går udover, hvad der er nødvendigt, for at problemet kan løses.

Vurderinger og konklusioner

Det fremgår af rapporten, at der er en omfattende EU-regulering af området for byggevarer og de kemiske stoffer, som indgår i byggematerialer. På de fleste områder er der i medfør af byggevaredirektivet fastsat harmoniserede standarder for byggevarer, som medfører, at der ikke kan stilles yderligere krav til byggematerialer på disse områder. Med det nuværende vidensgrundlag er det heller ikke muligt at gøre kemikaliekravene til byggematerialer, som indgår i svanekriterierne for huse, bindende nationalt i f.eks. lokalplaner. Derimod stilles der i dag ikke krav i dansk lovgivning til lavtskylende toiletter, men dette vil være muligt således, at svanemærkekriteriet på området vil kunne opfyldes.

Byggevaredirektivet

EU's byggevaredirektiv har til formål at skabe et stort og gennemsigtigt marked for byggevarer. Ifølge direktivet må medlemslandene ikke modsætte sig, at varer, som opfylder direktivets bestemmelser, markedsføres eller tages i brug.

På de områder, hvor der i medfør af direktivet er udarbejdet harmoniserede standarder, kan medlemsstaterne ikke stille yderligere krav til de pågældende byggevarer.

Det er tilfældet på flere områder. Disse områder er: lim, fugemasser, imprægneret træ, træplader, vådrumsmembraner mv., isoleringsmaterialer, indvendige gulve og vægge, plastvinduer, gulv-, lofts- og vægbeklædning i vådrum og trækrør til elinstallationer mv.

Et af svanemærkekriterierne handler om, at træ kun må komme fra bæredygtigt skovbrug. Da der findes en lang række harmoniserede standarder for træ, kan kravet om bæredygtighed kun stilles, hvis dette krav fremgår af en af standarderne. Da dette ikke er tilfældet, må kravet ikke stilles i medfør af byggevaredirektivet.

Det er derimod muligt at stille de krav, som er anført i svanemærkekriterierne, hvis disse egenskaber er anført i en harmoniseret standard, som dækker det pågældende område.

På to områder er svanemærkekriterier anført i en harmoniseret standard. Det gælder krav til afgang af formaldehyd fra træplader og krav til lavtskylende toiletter. Den danske lovgivning indeholder allerede i dag krav til afgang af formaldehyd fra træplader i overensstemmelse med kravene i svanemærkekriterierne. I dag stilles der ikke krav til lavtskylende toiletter, men dette vil være muligt, således at svanemærkekriteriet på området kan opfyldes.

På et område, hvor der ikke findes harmoniserede standarder, udgør byggevaredirektivet ingen hindring for at stille krav efter svanemærkningen. Dette er tilfældet med hensyn til maling og lak. Dog findes der andre krav på området, som der er redegjort for i nedenstående afsnit om kemikalireguleringen.

Opstår der af sundhedsmæssige eller miljømæssige årsager behov for at indføre nye krav, er proceduren, at det pågældende land redegør herfor overfor Kommissionen med en fyldestgørende dokumentation for det pågældende behov. Kommissionen hører herefter de øvrige medlemsstater herom, og finder Kommissionen, at der er et behov for regler i henhold anmodningen, udarbejder

Kommissionen et tillæg til mandatet, som CEN herefter omsætter til et tillæg til den harmoniserede standard.

Kemikalierereguleringen

EU's kemikaliereregulering har til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau samt sikre det indre marked.

Som det fremgår af ovenstående, er der en lang række områder, hvor der er udarbejdet harmoniserede standarder i medfør af byggevaredirektivet, hvorfor materialekravene i svanekriterierne for huse, der går videre end de harmoniserede standarder derfor i øjeblikket ikke kan stilles. Maling og lak er ikke omfattet af byggevaredirektivet, hvorfor mulighederne for at gøre svanekriterierne for disse produkter bindende udelukkende skal vurderes i forhold til kemikalierereguleringen og EF-traktatens bestemmelser om handelshindringer.

For byggevarer, der er omfattet af harmoniserede standarder, hvor svanekriterierne indeholder krav vedrørende kemikalier, vil det som nævnt kun være muligt at gøre svanekriterierne bindende, hvis Danmark kan levere en fyldestgørende dokumentation for behovet herfor, og Kommissionen efterfølgende foranlediger, at der bliver udarbejdet et tillæg til den pågældende harmoniserede standard. For kriterier, som omhandler kemikalier, vil en sådan dokumentation skulle vurderes i forhold til EU's kemikaliereregulering og EF-traktatens bestemmelser om handelshindringer.

Den gennemførte analyse har derfor omhandlet alle kemikaliekravene i svanekriterierne for huse set i forhold til kemikalierereguleringen og EF-traktaten.

Analysen viser, at de kemiske stoffer, der indgår i svanekriterierne for huse, falder i 5 grupper:

1. Stoffer, hvor kravene i svanekriterierne allerede i dag skal overholdes pga. eksisterende dansk særregulering (bly, kviksølv og fluorerede drivhusgasser) eller eksisterende EU-krav (cadmium og de brommerede flammehæmmere pentaBDE og octaBDE).
2. Stoffer, hvor kravene i svanekriterierne tilnærmelsesvist skal overholdes, og hvor yderligere krav vil være i konflikt med EU-reglerne (arsen og creosot til træbeskyttelse).
3. Stoffer, som har været/er under risikovurdering i EU, og hvor det ikke vil være muligt for Danmark at argumentere for yderligere regler end dem, der er besluttet/besluttet i EU som følge af risikovurderingen, da der ikke vurderes at være særlige danske forhold (f.eks. de 5 mest anvendte ftalater, visse brommerede flammehæmmere, bisphenol A, chrom og chromforbindelser, cadmiumforbindelser).
4. Stoffer, hvor der er et kendt miljøproblem, som er reguleret på anden vis (PVC, hvor der er krav om udsortering til genbrug samt afgift på visse produkter).
5. Stoffer, som ikke er regulerede, men hvor der mangler viden om anvendelsen og den miljømæssige effekt, og det derfor ikke vil være muligt at argumentere for danske særregler (f.eks. visse flygtige aromatiske forbindelser, bioakkumulerende konserveringsstoffer i lime og stoffer i maling, lak og lim, som gør at produktet skal klassificeres som miljøfarligt).

Særligt for maling og lak kan det nævnes, at svanekriteriernes krav til emissionerne af flygtige organiske forbindelser er skarpere end de nugældende krav i EU's VOC-direktiv. I VOC-direktivet er der imidlertid allerede fastsat skærpede grænseværdier, som træder i kraft i 2010, og disse svarer tilnærmelsesvist til svanekriteriernes VOC-krav. De øvrige kriterier for maling og lak fordeler sig i gruppe 1,3 og 5 nævnt ovenfor.

Samlet set viser gennemgangen, at det med det nuværende vidensgrundlag ikke vil være muligt at gøre kemikaliekravene til byggevarer, som indgår i svanekriterierne for huse, bindende i f.eks. lokalplaner.

3. Planloven

Planlovens brede, overordnede formål er at sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Den fysiske planlægning handler om arealanvendelsen og udformningen af vore fysiske omgivelser i byerne og det åbne land.

Planloven indeholder regler om den fysiske planlægning, og om, hvordan den kan anvendes til at regulere anvendelsen af arealer og udnyttelse af arealer til bebyggelse mv. I planlægningen fastsættes bestemmelser om, hvad forskellige arealer skal anvendes til, bebyggelsens omfang, placering, udformning mv. Planloven indeholder også regler for, hvordan planer tilvejebringes, regler om indhold og retsvirkning af planerne, regler om borgerinddragelse og om ekspropriation til virkeliggørelse af planlægningen.

Planloven giver i dag ikke hjemmel til i planlægningen at vælge bestemte materialer ud fra hensynet til miljømæssig bæredygtighed. Derimod kan der i en lokalplan fastsættes detaljerede bestemmelser om brug af – eller forbud mod - nærmere angivne materialetyper ud fra hensynet til bebyggelsens ydre fremtræden. I en lokalplan kan der således fastsættes bestemmelser om farver og materialer på facader af hensyn til bebyggelsens ydre fremtræden, herunder f.eks. at bebyggelse skal opføres med facader i træ. Der kan derimod ikke i dag fastsættes bestemmelser om, hvordan eksempelvis den kemiske sammensætning skal være i overfladebehandling eller de enkelte byggematerialer, ligesom materialer bag facaden ikke kan reguleres.

Når de enkelte byggerier skal have byggetilladelse skal de, udover lokalplanbestemmelserne, opfylde anden relevant sektorlovgivning (f.eks. byggelov og miljøbeskyttelseslov).

Lokalplanbestemmelserne er fastsat ud fra en planlægningsmæssig begrundelse i det geografiske område, som planen dækker, medens sektorlovgivningen er landsdækkende. Dette er baggrunden for, at lovændringen vedrørende lavenergihuse er udarbejdet som en henvisning til bygningsreglementets bestemmelser. Byggematerialer er i dag reguleret via byggelov, arbejdsmiljølov, sundhedslovgivning og miljøbeskyttelsesloven.

4. Det udvidede statsbegreb

Efter ordlyden af EF-traktaten skal medlemsstaterne overholde de forpligtelser, der følger af fællesskabsretten.

Det følger imidlertid af Domstolens faste praksis, at det ikke kun er staten i snæver forstand, som EF-traktaten retter sig mod, men også staten i alle dens decentrale myndighedsorganer, jf. bl.a. Costanzo-dommen, C-103/88, Sml. 1989, s. 1839, præmis 32:

”Heraf følger, at sådanne direktivbestemmelser, når de opfylder de i Domstolens praksis forudsatte betingelser, kan påberåbes af borgerne ved de nationale domstole, og at samtlige forvaltninger, herunder sådanne lokalforvaltninger som kommuner, er forpligtet til at anvende disse bestemmelser.”

Der kan desuden henvises til Dundalk-dommen, C-45/87, Sml. 1988, s. 4929, hvori Domstolen i præmis 12 fastslog, at Dundalk Urban City Council er en offentlig myndighed, for hvis retsakter den irske regering er ansvarlig.

Det følger således af Domstolens praksis, at der anvendes et bredt statsbegreb, hvorefter en dansk kommune er forpligtet til at følge EF-traktaten og den deraf afledte fællesskabsret. Det følger ligeledes af Domstolens praksis, at en stat er ansvarlig for de handlinger mv., som en kommune måtte foretage i strid med EF-traktaten.

5. Svanemærkekrav for parcelhuse

Arbejdsgruppens analyse har taget udgangspunkt i det nordiske miljømærke Svanens kriterier for huse (parcelhuse).

Svanemærkekriterierne for parcelhuse er baseret på en samlet vurdering af miljøpåvirkningerne fra et hus i hele dets livscyklus. Kriterierne er vedtaget i det nordiske miljømærkenævn, hvor formændene for de nationale nævn stemmer på grundlag af et mandat fra de nationale nævn, hvor både erhvervs- og miljø- og forbrugerinteresser er repræsenteret.

For at huse kan få tildelt det nordiske miljømærke Svanen skal de opfylde kriterierne i dokumentet "Svanmärkning av Småhus, version 1.4, 7. december 2006."

Kriterierne er opdelt i 5 hovedområder:

1. Overordnede krav til ansøgeren
2. Energi og ventilation
3. Materialekrav
4. Kvalitetsstyring og kontrol med byggeprocessen
5. Instruktioner til beboerne vedligeholdelsesplan mv.

I relation til arbejdsgruppens opgave om at vurdere mulighederne for at stille miljøkrav til byggematerialer i f.eks. lokalplaner, er det kriterierne i punkt 3, materialekrav, der er relevante.

Med hensyn til husenes energiforbrug kan det nævnes, at Svanens krav til bygninger i Danmark, er, at disse som minimum skal opfylde kravene til lavenergiklasse 2 i det danske bygningsreglement. Med den seneste ændring af planloven er der nu mulighed for at stille dette krav i lokalplaner, ligesom kravet kan skærpes yderligere til lavenergiklasse 1.

Materialekravene i svanekriterierne for huse er primært krav, der begrænser miljø- og sundhedsskadelige kemikalier i forskellige byggevarer/produkter. Det drejer sig f.eks. om krav til tilsætningsstoffer til plastprodukter, organiske opløsningsmidler i maling, flammehæmmere i isoleringsmaterialer samt træimprægneringsmidler. Herudover er der krav til sporbarhed og bæredygtig produktion af træprodukter.

Alle materialekrav i svanekriterierne for huse fremgår af skemaerne i bilag B og C, som samtidig indeholder en vurdering af, hvordan disse krav forholder sig til gældende EU-regulering af de pågældende materialer, jf. kapitel 6 om byggevaredirektivet og kapitel 7 om kemikalierereguleringen.

Det er i dag frivilligt for bygherren, om denne vil opføre et hus, der opfylder Svanens kriterier.

6. Forholdet til EU's byggevaredirektiv

Svanemærkningskriterierne for småhuse indeholder en række generelle bestemmelser om beskrivelse af huset, organisering af byggeprocessen og efterfølgende kontrol med byggeriet mv. Disse kriterier vedrører ikke byggevaredirektivet. Svanemærkningskriterierne indeholder imidlertid også krav til en række byggevarer. Nedenstående vurdering omfatter svanemærkningskriterierne for byggevarer.

Byggevaredirektivet

Byggevaredirektivet, dir.89/106/EØF, er vedtaget i henhold til traktatens artikel 95 (tidligere artikel 100A), der handler om gennemførelse af det indre marked. Direktivets formål er at skabe et stort og gennemsigtigt marked for byggevarer. Byggevarer defineres som varer, der fremstilles med henblik på at indgå varigt i et byggeri, jf. artikel 1.

I henhold til direktivets artikel 6, må landene ikke modsætte sig, at varer, som opfylder bestemmelserne i byggevaredirektivet, omsættes, markedsføres eller tages i brug.

Direktivet indeholder 6 væsentlige krav, som gælder for det færdige byggeri. Vurderingen af, om en byggevare opfylder de væsentlige krav, afhænger af slutanvendelsen, dvs. byggeriet, hvor byggevarer på en varig måde er indbygget.

Mange byggevarer kan anvendes til flere formål, men der kan være forskellige krav til varen afhængig af slutanvendelsen. F.eks. kan en mursten, der ikke er frostbestandig, godt anvendes til indvendige mure i et byggeri, der er opvarmet, men ikke til en ydermur.

Efter byggevaredirektivets artikel 4 er der 3 måder, hvorpå byggevarers overensstemmelse med direktivets væsentlige krav kan dokumenteres. Det er: a: overensstemmelse med en harmoniseret standard, b: en europæisk teknisk godkendelse eller c: en national teknisk specifikation. En harmoniseret standard og en europæisk teknisk godkendelse kaldes under et for en europæisk teknisk specifikation.

Den nationale tekniske specifikation kan kun anvendes på områder, hvor der ikke findes en europæisk teknisk specifikation. Anvendelsen af nationale tekniske specifikationer er aldrig blevet brugt, da proceduren er meget omfattende. Proceduren er beskrevet i direktivets artikel 5. Overensstemmelse med en europæisk teknisk godkendelse anvendes i begrænset omfang for byggevarer, hvor der sker en hurtig teknologisk udvikling.

Hovedvejen til det indre marked for byggevarer er således harmoniserede standarder. Det er standarder, der bestilles af Kommissionen hos den europæiske standardiseringsorganisation, CEN. I bestillingen tager Kommissionen udgangspunkt i direktivets væsentlige krav. Her gælder imidlertid det særlige forhold, at byggevaredirektivets krav er udformet som krav til det færdige byggeris egenskaber. Byggevarer er således kun delkomponenter i det færdige byggeri. Efter direktivet er de væsentlige krav til bygninger derfor efter direktivets artikel 12 transformeret til krav til byggevarer via såkaldte basisdokumenter. Basisdokumenterne blev vedtaget ved en Kommissionsbeslutning i 2004 og udgjorde et samlet hele for de byggebestemmelser, der var gældende i medlemsstaterne i 1994.

Ved bestilling af standarder benytter Kommissionen basisdokumenterne som grundlag for deres bedømmelse, men da landenes byggebestemmelser har udviklet sig siden basisdokumenternes tilblivelse, og der er kommet flere lande med i EU, indgår de enkelte EU-landes gældende byggebestemmelser på det pågældende område også i mandatet. Det betyder, at de miljømæssige eller sundhedsmæssige krav til byggevarer, der er noticeret overfor Kommissionen, er indarbejdet i bestillingen af de pågældende standarder.

Det indre marked for byggevarer etableres gradvist i takt med, at de harmoniserede standarder færdiggøres og overgangsperioden udløber. Det er Kommissionen, som fastlægger, hvor lang overgangsperioden skal være. Den vil dog typisk blive fastsat til 21 måneder. Perioden bruges af industrien til at dokumentere byggevarernes egenskaber og af myndighederne til at trække eventuelle modstridende regler tilbage. Der er nu offentliggjort henvisninger til ca. 300 færdige standarder. I alt har Kommissionen bestilt ca. 500 standarder. Disse dækker hovedparten af alle byggevarer.

På de områder, hvor der er udarbejdet harmoniserede standarder, kan medlemsstaterne ikke stille yderligere krav til de pågældende byggevarer. Opstår der af sundhedsmæssige eller miljømæssige årsager behov for at indføre nye krav, er proceduren, at det pågældende land redegør herfor overfor Kommissionen med en fyldestgørende dokumentation for det pågældende behov. Kommissionen hører herefter de øvrige medlemsstater herom, og finder Kommissionen, at der er et behov for regler i henhold anmodningen, udarbejder Kommissionen et tillæg til mandatet, som CEN herefter omsætter til et tillæg til den harmoniserede standard.

Hvis Danmark ønsker at indføre svanemærkekriterier, som er i strid med harmoniserede standarder, gælder det således, at de relevante danske myndigheder - typisk Miljøministeriet - må løfte dokumentationsforpligtigheden overfor EU for, at den pågældende regulering kan indføres i Danmark. Mener Kommissionen ikke, at der er angivet en tilstrækkelig saglig og velfunderet argumentation, vil der ikke blive udarbejdet et mandat til et tillæg til en harmoniseret standard og kravet vil derfor ikke kunne stilles.

På områder, hvor der endnu ikke foreligger harmoniserede standarder, og for områder, hvor der ikke udarbejdes harmoniserede standarder, udgør byggevaredirektivet ingen hindring for opstilling af krav. Dog indeholder direktivet en metode i artikel 16 og 17, der skal muliggøre ensidig eller gensidig anerkendelse af produkter, som anvendes i forskellige medlemsstater. Disse procedurer kan være relevante i de tilfælde, hvor en producent af en byggevare ønsker at eksportere til et andet medlemsland.

Byggevaredirektivet indeholder i artikel 21 en beskyttelsesklausul, som gør det muligt at træffe alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at trække en farlig vare tilbage fra markedet eller forbyde eller begrænse den fri omsætning. Det påhviler det land, der ønsker at trække en farlig vare tilbage fra markedet, at begrunde sin afgørelse og redegøre for, hvori den manglende overensstemmelse består.

For de enkelte svanemærkningskriterier er der i bilag B angivet forholdet mellem de enkelte svanemærkningskriterier, byggevaredirektivet og byggelovgivningen.

Vurdering

På de områder, hvor der er udarbejdet harmoniserede standarder, kan medlemsstaterne ikke stille yderligere krav til de pågældende byggevarer.

Som det fremgår af skemaet, er dette tilfældet på flere områder. Disse områder er: lim, fugemasser, imprægneret træ, træplader, vådrumsmembraner mv., isoleringsmaterialer, indvendige gulve og vægge, plastvinduer, gulv-, lofts- og vægbeklædning i vådrum og trækrør til elinstallationer mv.

Et af svanemærkekriterierne handler om, at træ kun må komme fra bæredygtigt skovbrug. Da der findes en lang række harmoniserede standarder for træ, kan kravet om bæredygtighed kun stilles, hvis dette krav fremgår af en af standarderne. Da dette ikke er tilfældet, må kravet ikke stilles i medfør af byggevaredirektivet jf. artikel 6.

Som ovenfor anført er det derimod muligt at stille de krav, som er anført i svanemærkekriterierne, hvis disse egenskaber er anført i en harmoniseret standard, som dækker det pågældende område.

På to områder er svanemærkekriterier anført i en harmoniseret standard. Det gælder krav til afgang af formaldehyd fra træplader og krav til lavtskyllende toiletter. Den danske lovgivning indeholder allerede i dag krav til afgang af formaldehyd fra træplader i overensstemmelse med kravene i svanemærkekriterierne. I dag stilles der ikke krav til lavtskyllende toiletter, men dette vil være muligt, således at svanemærkekriteriet på området kan opfyldes.

På et område, hvor der ikke findes harmoniserede standarder, udgør byggevedirektivet ingen hindring for at stille krav efter svanemærkningen. Dette er tilfældet med hensyn til maling og lak. Dog findes der krav på det pågældende område i Miljøstyrelsens lovgivning, hvortil henvises.

Opstår der af sundhedsmæssige eller miljømæssige årsager behov for at indføre nye krav, er proceduren, at det pågældende land redegør herfor overfor Kommissionen med en fyldestgørende dokumentation for det pågældende behov. Kommissionen hører herefter de øvrige medlemsstater herom, og finder Kommissionen, at der er et behov for regler i henhold anmodningen, udarbejder Kommissionen et tillæg til mandatet, som CEN herefter omsætter til et tillæg til den harmoniserede standard.

7. Forholdet til EU's kemikalie- og biocidregulering

Svanemærkekriterierne består dels af sundhedsmæssige krav til produkternes indhold af konkrete stoffer eller stofgrupper og emission til indeklimaet, dels af miljømæssige krav til brugen af konkrete stoffer og emission til miljøet.

I relation til fastsættelse af miljøkrav i lokalplaner svarende til Svanemærkekriterierne vurderes her de miljømæssige aspekter af Svanemærkekriterierne.

De fleste sundhedsmæssige aspekter af Svanemærkekriterierne skyldes mulige sundhedspåvirkninger fra produkter, når boligen bliver bygget. Svanemærkekriterierne fastsætter som udgangspunkt ikke krav i forhold til, hvor sund boligen er at bo i. Undtagelserne til dette er kriterierne, som vedrører emission af formaldehyd fra træplader mm. Ud over krav i byggevedirektivet¹ er der nationale regler om formaldehydafgivelse fra inventar², som har lignende emissionsgrænser.

I forhold til den sundhedsmæssige risiko, når produkterne anvendes, er disse allerede i dag reguleret på forsvarlig vis. Arbejdsmiljøreglerne tager allerede i dag hensyn til de krav, der er i kriterierne, når byggematerialerne anvendes erhvervsmæssigt, og ved privates anvendelse af byggematerialer, er der allerede regler, der forbyder salg til private, hvis produktet indeholder de såkaldte CMR-stoffer (stoffer der er kræftfremkaldende, der skader arveanlæg, fostre eller forplantningsevnen). Andre dele af kriterierne handler om stoffer, der er klassificeret for en sundhedseffekt, f.eks. luftvejsirriterende, men hvor anvendelsen ikke nødvendigvis udgør en sundhedsrisiko. I den forbindelse skal det i øvrigt nævnes, at hvis anvendelsen af et konkret produkt udgør en sundhedsmæssig fare, vil produktet være omfattet af reglerne om produktsikkerhed, og derfor konkret kunne forbydes via disse regler.

Den nedenstående vurdering retter sig derfor kun mod de miljømæssige aspekter af Svanemærkekriterierne.

EU's kemikalie- og biocidregulering

I EU er der fastsat fælles regler for store dele af markedet for kemikalier og biocider.

Den lovgivning, der er relevant at kigge på i relation til byggevarer, er:

1) REACH-forordningen³ – herunder 76-direktivet⁴ samt risikovurderingsforordningen⁵

¹ Rådets direktiv af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer (89/106/EØF).

² Bekendtgørelse nr. 289 af 22. juni 1983 om begrænsning af formaldehyd i spånplader, krydsfinerplader og lignende plader som anvendes i møbler, inventar og lignende.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF

⁴ Rådets direktiv 76/769/EØF af 27. juli 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater

⁵ Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 af 23. marts 1993 om vurdering af og kontrol med risikoen ved eksisterende stoffer

- 2) VOC-direktivet⁶
- 3) F-gasforordningen⁷
- 4) Biociddirektivet⁸

Generelt for ovenstående regulering kan siges, at det alle er retsakter, der er vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 95, der handler om gennemførelsen af det indre marked. I de fleste tilfælde er regler udstedt med art. 95 som hjemmel en totalharmonisering. Dette indebærer, at det som udgangspunkt er forbudt for medlemsstaterne at fastsætte regler, der afviger fra reglerne inden for det område, som retsakten regulerer.

Der findes imidlertid såkaldte sikkerhedsklausuler i visse af de totalharmoniserede EU-regler på kemikalieområdet. Sikkerhedsklausulerne retter sig mod EU-landenes muligheder for at gennemføre midlertidige og konkrete indgreb, som stiller højere krav til kemikalier end de allerede indførte regler. Sikkerhedsklausulerne giver derfor EU-landene en snæver adgang til at fravige totalharmoniserende regler for at beskytte menneskers sundhed eller miljøet. Det afhænger af indholdet af de enkelte EU-regler, hvad sikkerhedsklausulerne kan bruges til i praksis.

Hvis et land ønsker at anvende en sikkerhedsklausul, er det op til det enkelte land at dokumentere, at alle krav i den pågældende sikkerhedsklausul er opfyldt og dermed bevise, at betingelserne i sikkerhedsklausulen ikke er overtrådt. For de ovennævnte direktiver og forordninger er det kun REACH og biociddirektivet, der har en sikkerhedsklausul.

I relation til miljøkrav til byggematerialer vil det derfor i hvert enkelt tilfælde for hvert område kræve en vurdering af dokumentationen for det konkrete indgreb.

Desuden er der en teoretisk mulighed for, at medlemsstaterne kan indføre eller opretholde højere krav til kemikalier i nationale regler, hvis betingelserne i traktatens art. 95 stk. 4 og 5 – den såkaldte "miljøgaranti" – er opfyldt. Der stilles forskellige betingelser afhængig af, om der er tale om opretholdelse af eksisterende nationale regler, eller om det er nationale regler, der først indføres, efter at der er indført EU-regulering på området. Det er betingelserne for indførelsen af nye nationale regler, der er relevante, når der ses på muligheden for at stille yderligere miljøkrav i lokalplaner.

Nye nationale regler for kemikalier og/eller produkter, der indføres for at beskytte miljøet, og hvor stofferne/anvendelsen allerede er omfattet af EU-regler, skal bygge på ny videnskabelig viden, som er fremkommet efter at EU-reglerne er vedtaget, og der skal være tale om et miljømæssigt problem, der er specifikt for det pågældende land. Herudover må det ikke være et middel til vilkårlig forskelsbehandling, ikke udgøre en skjult handelshindring og reglerne må ikke have en uforholdsmæssig stor indflydelse på det indre markeds funktion.

Miljøkrav til byggematerialer i lokalplaner, der er strengere end totalharmoniserede EU-regler, der allerede er på området, vil ikke kunne indføres i medfør af miljøgarantien, idet det næppe vil være muligt for danske myndigheder at opfylde kravene i miljøgarantien.

Nedenfor gennemgås de enkelte direktiver og forordninger med henblik på en afklaring af, i hvilket omfang disse regulerer de kemikalier og biocider, der er omfattet af kriterierne for tildeling af svanemærket, og i hvilket omfang de er til hinder for nationale regler om miljøkrav til byggematerialer i lokalplaner.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/42/EF af 21. april 2004 om begrænsning af emissioner af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse malinger og lakker samt produkter til autoreparationslakering og om ændring af direktiv 1999/13/EF

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 842/2006 af 17. maj 2006 om visse fluorholdige drivhusgasser

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/8/EF af 16. februar 1998 om markedsføring af biocidholdige produkter

I det omfang svanemærkekriterierne er omfattet af EU-reguleringen, og denne er en totalharmonisering, er det generelt ikke muligt at stille nationale krav – ej heller i lokalplaner. Vurderingerne gælder svanemærkekriterierne i lokalplaner generelt.

I det omfang svanemærkekriterierne ikke er dækket af reglerne i direktiverne og forordningerne vil disse ikke være til hinder for en regulering i lokalplaner. Imidlertid skal EF-traktatens generelle regler om handelshindringer (art. 28 og 30) overholdes. Disse er beskrevet sidst i kapitlet.

1. REACH

REACH vedrører bl.a. registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier, og formålet er at sikre et højt beskyttelsesniveau af menneskers sundhed og af miljøet. Det sker bl.a. ved at sikre en bedre viden om kemikalier, således at man opnår et bedre grundlag for at vurdere risiciene for mennesker og miljø.

REACH indeholder i artikel 128 en frihandelsklausul, efter hvilken medlemslandene ikke må begrænse, forhindre eller forbyde markedsføringen af kemiske stoffer og produkter, der lovligt kan markedsføres efter bestemmelserne i REACH. Der er på denne baggrund ingen tvivl om, at reglerne i REACH udgør en totalharmonisering inden for det område, som REACH regulerer. Det er derfor vigtigt at få afgrænset, hvad REACH regulerer.

Indledningsvis skal det bemærkes, at REACH i forhold til reglerne om anvendelsesbegrænsning i direktiv 76/769/EØF og de øvrige nuværende regelsæt, som REACH afløser, udgør en samlet regulering af kemikalieområdet, idet forordningen i et samlet regelsæt indarbejder de gældende regler om anvendelsesbegrænsning med store dele af reglerne om vurdering af kemiske stoffer. Det kan derfor ikke helt afvises, at EF-domstolen efter en konkret vurdering af REACH vil anse REACH for at udgøre en udtømmende regulering af kemikalieområdet som helhed med det resultat, at det generelt ikke kan fastsættes nationale regler for kemikalier.

Imidlertid fremgår det af frihandelsklausulen (art. 128, stk. 2), at REACH ikke er til hinder for, at landene opretholder eller indfører regler på områder, hvor REACH ikke medfører en harmonisering af reglerne om fremstilling, markedsføring eller anvendelse. Denne bestemmelse synes at forudsætte, at REACH ikke skal fortolkes som indeholdende en udtømmende harmonisering af alle aspekter vedrørende fremstilling markedsføring og anvendelse for samtlige stoffer, og at REACH således f.eks. ikke harmoniserer krav vedrørende anvendelse af stoffer, produkter og artikler, der ikke er reguleret af reglerne om godkendelse (afsnit VII og bilag 14) eller anvendelsesbegrænsning (afsnit VIII og bilag 17). I denne forbindelse kan det i øvrigt være relevant at nævne, at der i REACH findes en bestemmelse i art. 67 stk. 3, hvorefter medlemsstaterne indtil den 1. juni 2013 har ret til at opretholde eksisterende og strengere begrænsninger i forhold til de begrænsninger, der er optaget på bilag 17, hvis begrænsningerne er meddelt Kommissionen i overensstemmelse med traktaten.

I det omfang det vurderes, at et område ligger uden for REACH og dermed ikke er i konflikt med REACH, skal det vurderes, om fastsættelse af regler vil være i strid med traktatens regler om handelshindringer i art. 28 og 30.

Når det skal afgøres, hvilket område, der er totalharmoniseret med REACH, skal der tages stilling til, dels hvilke stoffer, produkter og artikler REACH omfatter, dels hvilken regulering REACH indebærer for disse kemiske stoffer, produkter og artikler.

Da REACH er en ny forordning er der ingen forhistorie eller fortolkningsbidrag på dette endnu. Der er derfor tale om en vurdering, der kan give anledning til afgrænsningstvivl, og nedenstående er derfor en foreløbig, overordnet vurdering.

Anvendelsesområdet for REACH er fastlagt ved art. 2, der generelt undtager en række stoffer og lovgivningsmæssige områder fra REACH. Samtidig er der i de enkelte dele af REACH indsat regler, der yderligere indskrænker anvendelsesområdet for disse dele af REACH. Endvidere vil der skulle ske en afgrænsning i forhold til andre bestemmelser om f.eks. anvendelsesbegrænsning for kemiske stoffer, som ikke er undtaget udtrykkeligt fra forordningen, men som heller ikke ophæves ved REACH.

Den del af REACH, der er særlig relevant i forhold til, om der kan stilles særlige miljøkrav til byggevarer, er forordningens afsnit VIII og særligt bilag 17, som indeholder forordningens bestemmelser om anvendelsesbegrænsning af kemiske stoffer. På sigt vil forordningens afsnit VII om godkendelse af visse kemiske stoffer imidlertid også kunne få betydning, jf. nedenfor.

Anvendelsesbegrænsningerne for forskellige kemiske stoffer er i dag reguleret i direktiv 76/769/EØF. Direktivet overføres til bilag 17 i REACH, så anvendelsesbegrænsningerne i stedet kommer til at fremgå heraf. REACH's bilag 17 træder i kraft pr. 1. juni 2009, hvor direktiv 76/769/EØF ophæves. Anvendelsesbegrænsningerne i REACH er derfor principielt en fortsættelse af de eksisterende anvendelsesbegrænsninger i direktiv 76/769/EØF.

Direktiv 76/769/EØF er ikke til hinder for, at der indføres nationale regler for stoffer, der ikke er reguleret i direktivets bilag. Udgangspunktet er, at REACH's regler om anvendelsesbegrænsning i afsnit VII ikke får konsekvenser for nuværende nationale særregler eller for muligheden for at indføre nationale særregler på uregulerede områder i fremtiden.

Som nævnt tidligere har en medlemsstat efter art. 67, stk. 3, ret til at opretholde eksisterende og strengere begrænsninger i forhold til bilag 17 frem til den 1. juni 2013. Rækkevidden af bestemmelsen er endnu ikke afklaret. Kommissionens foreløbige udmelding er, at retten til at opretholde eksisterende regler kun gælder for regler, der er godkendt efter traktatens art. 95 omkring miljøgarantien og ikke eksisterende nationale regler på områder, som kan blive reguleret af REACH i fremtiden, som er Danmarks holdning. Til støtte for vores holdning er, at der ikke i art. 67 stk. 3 står noget om, at de eksisterende regler skal være godkendt efter miljøgarantien. Der står blot, at reglerne skal være notificeret efter traktatens regler herom.

Det er den danske vurdering, at efter 1. juni 2013 vil eksisterende nationale regler kunne opretholdes, hvis de ikke er i strid med vedtagne anvendelsesbegrænsninger (reguleret på bilag 17). Hvis de er det, så vil reglerne kun kunne opretholdes ved brug af miljøgarantien.

I forhold til hvad der er omfattet af REACH, er det som sagt også relevant at se på reglerne om godkendelse af stofferne – forordningens afsnit VII. Bestemmelserne om godkendelse udgør en nyskabelse i EU's kemikaliregulering og udvider det regulerede og hermed totalharmoniserede område.

Godkendelsesbestemmelserne omfatter en række afgrænsede grupper af kemiske stoffer med skadelige egenskaber. Hertil kommer en "opsamlingsbestemmelse", der åbner mulighed for, at andre grupper af stoffer med tilsvarende skadelige egenskaber kan omfattes af godkendelsesbestemmelserne. Godkendelsesordningen omfatter altså kun særligt problematiske stoffer, og man kender tidligst i 2009 eller 2010 de stoffer, som skal omfattes af godkendelsesordningen.

Godkendelsesbestemmelserne indebærer efter REACH art. 56, stk. 1, at et konkret kemisk stof, som er opført på REACH's bilag 14, ikke må markedsføres eller anvendes efter en bestemt frist (sunset-datoen), medmindre der er givet godkendelse til den pågældende markedsføring eller anvendelse. Markedsføring eller anvendelse af det pågældende stof kan endvidere være tilladt i en række andre tilfælde – herunder f.eks., hvis stoffet er blevet specifikt undtaget fra godkendelseskravet.

Godkendelsessystemet kan beskrives som en trinvis reguleringsmetode, hvor stofferne under godkendelsesordningen bliver mere intensivt reguleret for hvert trin.

1. Identifikation af stoffer, der kan blive omfattet af godkendelsessystemet (art. 57, litra a-f).
2. Prioritering af stoffer til kandidatlisten, der opfylder betingelserne for optagelse på bilag 14 (art. 58, stk. 3).
3. Optagelse af stoffer på bilag 14 og fastsættelse af sunset-dato (art. 56, stk. 1, og art. 58, stk. 3).
4. Afgørelse om godkendelse (art. 60).

I den periode, hvor de berørte stoffer er omfattet af trin 1 og 2 i godkendelsessystemet, er der formentlig ikke grundlag for at antage, at forordningens regler om godkendelse i sig selv vil være til hinder for at opretholde strengere nationale regler om anvendelsesbegrænsninger.

Trin 3 og 4 i godkendelsessystemet medfører stigende grader af restriktioner for stofferne i godkendelsessystemet. De væsentligste konsekvenser er fastsættelsen af en sunset-dato og afgørelse af godkendelsesansøgningen. Når stofferne bliver omfattet af trin 3 og 4 kan forordningen på et tidspunkt være til hinder for opretholdelse af strengere nationale regler. Disse regler kan derfor begrænse vores muligheder for at opretholde nationale regler på sigt.

For stoffer, som har gennemgået eller som pt. gennemgår en risikovurdering efter de eksisterende regler i Rådets forordning nr. 796/93 (risikovurderingsforordningen, som overtages af REACH pr. 1/6 2008), er der følgende 3 mulige konklusioner:

- Der er behov for yderligere information og/eller testning.
- For tiden er der ikke behov for hverken yderligere information, testning eller risikostyring.
- Der er behov for at reducere risici.

Hvis konklusionen er, at der er behov for at reducere risici, udarbejder man i EU en strategi for, hvorledes identificerede risici nedbringes. I det tilfælde, at et forbud eller en begrænsning er nødvendig, sker reguleringen i dag i direktiv 76/769/EØF.

Hvor der ligger en vedtaget beslutning om, at risikoen ved de pågældende stoffer er tilstrækkeligt reguleret, er det vanskeligt at indføre nationale regler, medmindre der er et særligt nationalt problem, som der ikke er taget højde for ved den foretagne vurdering, eller at der kommer ny viden om stoffernes egenskaber, og/eller at anvendelsen er ændret i forhold til den vurdering, der er foretaget. Hvis dette er tilfældet kan man bruge sikkerhedsklausulen eller proceduren for nye begrænsninger i EU (for optagelse på bilag 17).

Proceduren for at vedtage nye begrænsninger i EU er i korte træk følgende. Medlemsstaten skal først lave en risikovurdering af det pågældende stof, der begrundes, at der er brug for en regulering af stoffet i EU. Risikovurderingen skal overholde visse formkrav, herunder en vurdering af mulige alternativer og de socioøkonomiske konsekvenser. Herefter sendes risikovurderingen til Kommissionen, hvor to komitéer (risikovurderingskomitéen og den socioøkonomiske komité) vurderer den tilsendte risikovurdering og efterfølgende kommer med en udtalelse om, hvorvidt de pågældende regler er nødvendige. Endelig træffer Kommissionen en beslutning og stiller evt. et forslag til beslutning efter komitéprocedure.

Et midlertidigt nationalt forbud indført efter brug af sikkerhedsklausulen følger samme procedure.

Forholdet til svanekriterierne for huse:

- Stoffer, som er reguleret i bilag XVII i REACH (indtil 1/6-09 i direktiv 76/769)
En række af stofferne i svanekriterierne er reguleret i direktiv 76/769/EØF (REACH bilag 17), og for enkelte gør denne regulering, at kravene i svanekriterierne allerede skal overholdes i dag (f.eks. penta- og octaBDE), men for en række stoffer går svanens krav videre end reguleringen. I de tilfælde, hvor stoffet i den konkrete anvendelse er reguleret, er det ikke muligt at stille yderligere krav. Dette gælder muligvis også, hvis stoffet kun er reguleret for andre anvendelser.
- Stoffer, hvor Danmark har særregler
Bly og kviksølv, som indgår i nogle af Svanekriterierne, er allerede forbudt via danske særregler. Kravene til disse stoffer, skal derfor allerede overholdes i dag.
- Stoffer, som er under risikovurdering i EU
Bisphenol A, monoacrylamid, chrom, bor og borforbindelser er under risikovurdering i EU, hvor anvendelsen i byggeprodukter vil indgå i vurderingen. Afhængig af konklusionen på disse vurderinger kan der blive tale om anvendelsesbegrænsninger i EU.

2. VOC-direktivet om begrænsning af emissioner af flygtige organiske forbindelser fra anvendelse af organiske opløsningsmidler i visse malinger og lakker samt produkter til auto-reparationslakering.

VOC-direktivet skal sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, og af art. 1, stk. 1, fremgår, at formålet er at forebygge og mindske luftforureningen som følge af emissioner af flygtige organiske forbindelser (VOC). Af betragtningerne fremgår, at direktivet supplerer de foranstaltninger, der træffes på nationalt plan for at sikre overensstemmelse med et fastsat loft for VOC-emissioner, og da der ikke findes nogen fællesskabsbestemmelser, vil der kunne være forskelle i medlemsstaternes lovgivning om VOC-grænseværdier for visse produktgrupper, hvilket kan skabe handelshindringer og konkurrenceforvriddning. Derfor er en harmonisering vurderet nødvendig.

Af frihandelsklausulen i direktivets art. 8 fremgår, at medlemsstaterne ikke af grunde, der er omhandlet i direktivet, må forbyde, begrænse eller hindre markedsføring af produkter, der falder ind under direktivets anvendelsesområde, og som opfylder direktivets krav.

Samtidig fremgår det af art. 1 stk. 4, at direktivet ikke berører foranstaltninger på hverken fællesskabs eller nationalt plan, der træffes for at sikre forbrugeres og arbejdstageres sundhed og arbejdsmiljø.

Derfor - i det omfang, at krav til kemikalier i byggematerialer kan stilles kun ud fra sundheds- eller arbejdsmiljømæssige hensyn, da kan de gå videre end de krav, der stilles i VOC-direktivet, selvfølgelig forudsat, at traktatens regler om varernes fri bevægelighed er overholdt. I det omfang kravene til markedsføring i bred forstand også er begrundet i miljømæssige hensyn, er yderligere krav til markedsføring i bred forstand ikke mulige.

Forholdet mellem VOC-direktivet og svanekriterierne for huse

- Miljømærkekriterierne er strengere end de krav, der stilles i VOC-direktivet.
Det, der er relevant at se på i denne sammenhæng er VOC-indholdet (VOC-emissionen) i maling, lak og olie. En sammenligning mellem disse VOC-regler og Svanemærkekriterierne viser, at Svanemærkekriterierne alle er strengere end de nuværende VOC-regler.

Direktivet er totalharmoniserende, og af frihandelsklausulen fremgår det, at der ikke kan stilles krav, der begrænser markedsføringen for produkter som er omfattet af direktivet. Derfor vil der som udgangspunkt ikke kunne stilles yderligere krav via miljømærkekriterierne.

Det kan desuden være relevant at nævne, at direktivet ikke udtrykkeligt regulerer anvendelse af produkterne. Det kan derfor diskuteres, om krav for at kunne anvende byggematerialer i bestemte områder, der går ud over de krav, der allerede i dag stilles via VOC-direktivet, kan siges at begrænse markedsføringen af de produkter, der falder ind under direktivet. Det skal dog bemærkes, at hvis lokalplanernes geografiske udbredelse og indholdsmæssige regulering, får eller potentielt kan få et omfang og en karakter, så markedsføringen af VOC-produkter, der falder ind under direktivet reelt begrænses, da vil det være i strid med direktivet, og dermed ikke være tilladt, da direktivet er totalharmoniserende.

Det er derfor usikkert, om en mulighed for at fastsætte krav om, at produkterne maling og lak vil skulle overholde Svanemærkekriterierne for så vidt angår VOC-emissionen, vil være i strid med EU-retten. I VOC-direktivet er der imidlertid allerede fastsat skærpede grænseværdier, som træder i kraft i 2010. Disse svarer tilnærmelsesvist til svanekriteriernes VOC-krav.

3. Reguleringen af drivhusgasser – F-gasforordningen

Drivhusgasser er reguleret af forordning nr. 842/2006. Det primære formål med forordningen er at reducere emissionerne af de fluorholdige drivhusgasser omfattet af Kyoto-protokollen for at beskytte miljøet.

Af forordningens art. 9, stk. 3, litra a og b, fremgår, at en medlemsstat kan opretholde nationale foranstaltninger, der er vedtaget inden 2006, og som falder inden for forordningens anvendelsesområde, selv om de nationale foranstaltninger er strengere end dem, der følger af forordningen. Sådanne nationale foranstaltninger kan opretholdes indtil 31. december 2012 forudsat, at foranstaltningerne meddeles Kommissionen senest 4. juli 2007.

Danmark har særregulering på området fra 2002, jf. bekg. nr. 552 af 2. juli 2002, der i efteråret 2006 blev meddelt Kommissionen, og Danmark har derfor ret til at opretholde særreguleringen på området indtil 31. december 2012.

I det omfang, kravene til kemikalier i byggevarer derfor ligger inden for enten forordningen eller de danske reglers område, vil der ikke være problemer før efter 31. december 2012. Omvendt vil der næppe være mulighed for at gå videre end de danske regler.

Forholdet mellem reguleringen af drivhusgasser og svanekriterierne for huse

Det relevante punkt i Svanemærkekriterierne er pkt. O19) om, at expanderede isoleringsmaterialer ikke må være produceret med anvendelse af HFC drivgasser. På grund af den danske særregulering skal dette krav allerede overholdes i dag. Det skal imidlertid nævnes, at idet de danske særregler kun er gældende indtil 2012, vil kravene kun kunne opretholdes indtil da. Efter den 31. december 2012 vil kravet ikke længere kunne kræves opfyldt, medmindre forordningen inden da er blevet ændret, da forordningens regler er totalharmoniserende.

4. Biociddirektivet

Biociddirektivet harmoniserer regler for godkendelse og markedsføring med henblik på anvendelse af biocidmidler, herunder træimprægneringsmidler. Når direktivet er fuldt implementeret må kemiske og biologisk virkende biocidmidler ikke markedsføres, hvis ikke de forinden er godkendt efter dette direktivs principper af landenes myndigheder.

Direktivet varetager såvel hensyn til indre marked (totalharmoniserende) og hensyn til sundhed og miljø.

Reglerne om godkendelse vedrører umiddelbart kun selve biocidmidlerne (f.eks. imprægneringsmidlerne) og ikke varer (som f.eks. det behandlede træ).

Biociddirektivet trådte i kraft i 1998 og har hjemmel i traktatens artikel 100A (nu artikel 95). Direktivet indebærer generelt forbud mod, at landene tillader markedsføring og anvendelse af biocidmidler, som ikke opfylder godkendelseskravene. Direktivet indebærer omvendt også pligt for landene til at godkende (og anerkende andre landes godkendelser) biocidmidler, som opfylder kravene. Biociddirektivet er således totalharmoniserende inden for sit anvendelsesområde.

Direktivet indeholder i artikel 15 forskellige undtagelser/afvigelser fra det almindelige krav om godkendelse, f.eks. i situationer hvor anvendelse af et ikke godkendt middel er nødvendigt på grund af uforudset fare, som ikke kan bekæmpes på anden vis.

Biociddirektivet gælder ikke for produkter, der omfattes af de direktiver, som oplistes i artikel 1, stk. 2, f.eks. direktiver vedr. lægemidler, kosmetik, plantebeskyttelsesmidler, visse fødevarer etc.

Forholdet mellem biociddirektivet og svanekriterierne for huse

Svanekriterierne indeholder krav om, at svanemærket træ ikke må være imprægneret med kemiske produkter klassificeret som kræftfremkaldende (R45, R49, R40), reproduktionsskadelige R60, R61, R62, R63) eller skadelige for arveanlæg (R46, R68) efter det nordiske klassifikationssystem og EU's klassifikationssystem 1999/45/EF.

Desuden må aktive stoffer i imprægneret træ ikke være baseret på arsen, krom, organiske tinforbindelser, bor eller creosotolie.

Disse absolutte forbud følger *ikke* af biociddirektivet, der kun indirekte regulerer varer, f.eks. behandlet træ, idet direktivet begrænser og stiller vilkår for markedsføringen af imprægneringsmidler, der kan anvendes på træet.

Direktivet indeholder ikke i sig selv forbud mod brug af de stoffer og produkter, som nævnes i svanekriterierne (arsen og creosot er imidlertid reguleret i direktiv 76/769/EØF, som er beskrevet i afsnittet om REACH, og ifølge CMR-reglerne⁹ må visse af produkterne ikke sælges en detail til offentligheden). De enkelte stoffer kan dog som følge af biociddirektivet pt. være forbudt at markedsføre som kemiske stoffer og produkter til biocidanvendelser, fordi der ikke er indgivet en ansøgning om EU-vurdering af aktivstofferne og efterfølgende af midlerne. F.eks. er der ikke indgivet en ansøgning om godkendelse af arsen som imprægneringsmiddel i træ, og denne anvendelse er derfor udfaset i EU, indtil aktivstoffet en dag måtte blive ansøgt, vurderet og godkendt. Desuden er der mulighed for, at midler med de nævnte stoffer bliver vurderet og ikke opfylder godkendelseskravene, men den situation er ikke forekommet indtil nu.

Det vurderes, at biociddirektivet ikke i sig selv vil være til hinder for brugen af svanekriterierne i lokalplaner, idet direktivet som nævnt ikke regulerer varen træ (eller byggematerialer) men alene godkendelse og markedsføring med henblik på anvendelse af kemiske (og biologisk) virkende stoffer og produkter. Særlige krav til byggematerialerne vil alt andet lige ikke direkte udgøre en regulering af markedsføringen af konkrete imprægneringsprodukter.

Det bemærkes dog, at hvis lokalplanernes geografiske udbredelse og indholdsmæssige regulering, får eller potentielt kan få et omfang og en karakter, så imprægnering med bestemte typer midler de facto helt umuliggøres eller kun er marginalt muligt, vil det efter omstændighederne kunne opfattes som en omgåelse af direktivets godkendelses- og markedsføringsregler.

Det bemærkes også, at biociddirektivet som udgangspunkt vil være til hinder for, at godkendelsesmyndigheden med henvisning til krav i lokalplanerne kan nægte godkendelse af et biocidprodukt

⁹ CMR-reglerne indgår i REACH og omhandler kemiske stoffer og produkter, som er klassificeret som kræftfremkaldende i kategori 1 og 2 eller skadelige for arveanlæg, fostre eller forplantningsevnen.

eller stille særlige vilkår, f.eks. om anvendelse. Krav i lokalplaner vil heller ikke lovligt kunne gengives på produktets etiket.

Endelig bemærkes, at der i rapporten fra Bicheludvalgets underudvalg om lovgivning (1999) pkt. 6.7 findes nogle generelle betragtninger om, hvorvidt generelt fastsatte forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler er forenelige med reguleringen i plantebeskyttelsesmiddeldirektivet 91/414/EØF, som er "søsterdirektiv" til biociddirektivet. Disse betragtninger er derfor også relevante for nærværende problemstilling, da svanekriterierne ikke retter sig mod konkrete biocidmidler. Hovedkonklusionen i dette kapitel i rapporten er, at generelt fastsatte forbud principielt ikke omfattes af direktivet (men af traktatens regler om handelshindring), men at forbudene kan have så produkt-specifik karakter, at de vil kunne opfattes som omgåelse af direktivets godkendelsesregler.

Endvidere kan nævnes, at det næppe vil være realistisk, at EU accepterer danske regler om, at lokalplaner generelt kan indeholde forbud mod imprægneret træ, som er imprægneret med midler, der er godkendt i EU. Da langt hovedparten af det imprægnerede træ på det danske marked er produceret i EU, vil langt hovedparten være imprægneret med godkendte midler.

Nationale regler på områder, hvor der ikke er vedtaget tilsvarende EU-regler

På områder, hvor der ikke er vedtaget tilsvarende EU-regler, kan der i praksis indføres nationale regler, der stiller krav til kemikalier, hvis de nationale regler ikke udgør en ulovlig handelshindring i forhold til EF-traktatens art. 28 og 30.

Nationale regler kan derfor indføres, hvis Danmark har den fornødne dokumentation, der viser, at de nationale regler er indført for at løse et miljø eller sundhedsmæssigt problem. Dokumentationen skal ligeledes vise, at de nationale regler er den mindst indgribende foranstaltning, og at de er proportionale med den risiko, som det miljø- eller sundhedsmæssige problem medfører.

Dokumentationen skal fremsendes til EU i forbindelse med den såkaldte notifikationsprocedure, som skal følges, hvis et EU-land indfører tekniske nationale regler for kemikalier. Efter notifikationsproceduren fremsender det pågældende EU-land de nationale regler og dokumentationen herfor til Kommissionen og alle øvrige EU-lande. Herefter har Kommissionen og de øvrige EU-lande 3 måneder fra notifikationstidspunktet til at komme med indsigelser. Hvis der i perioden kommer indsigelser, forlænges fristen for indførelsen af de nationale regler med yderligere 3 måneder. Fristen for indførelsen af de nationale regler kan forlænges til 12 måneder, hvis Kommissionen har planer om at lave EU-regler på området.

Hvis Danmark vil indføre en særlig national regulering, har Danmark bevisbyrden for, at alle kravene er opfyldt. Det vil være særdeles ressourcekrævende at løfte bevisbyrden, idet det kræver, at Danmark på forhånd fremskaffer eller gennemfører og fremlægger relevante undersøgelser og data til støtte for den nationale regulering.

Vurdering

I bilag C er samtlige kriterier vedrørende kemikalier i svanekriterierne for huse listet, og det er anført, hvilken EU-lovgivning og dansk lovgivning, der er på de forskellige områder. For hvert delkriterium er det herefter angivet, om kravet vil kunne stilles uden at komme i konflikt med EU-retten.

Det fremgår, at stofferne/kriterierne falder i 5 grupper:

1. Kriterierne skal allerede overholdes

Der er en gruppe af stoffer, hvor Svanemærkekriterierne allerede på grund af eksisterende dansk regulering skal overholdes. Det drejer sig om de kriterier, som omfatter stofferne bly, kviksølv og fluorholdige drivhusgasser, og hvor der er dansk særregulering.

Derudover er der stoffer, som er omfattet af EU forbud eller anvendelsesbegrænsninger, som betyder, at kravene i svanekriterierne allerede i dag skal overholdes. Det drejer sig om stofferne cadmium (som stabilisator og pigment) og de brommerede flammehæmmere pentaBDE og octaBDE.

2. Kriterierne skal tilnærmelsesvist overholdes

For nogle stoffer er svanens kriterier tilnærmelsesvist dækket af EU's regler, og yderligere krav vil ikke kunne stilles, da reglerne for stofferne i den konkrete anvendelse er totalharmoniserede. Det drejer sig om arsen og creosot til træbeskyttelse.

Desuden skal det med hensyn til VOC-reglerne nævnes, at Svanekriterierne i dag alle er strengere end EU's VOC-regler, men at der i VOC-direktivet allerede er fastsat skærpede grænseværdier, som træder i kraft i 2010. Disse svarer tilnærmelsesvist til svanekriteriernes VOC-krav.

3. Stofferne har været/er under risikovurdering

For en gruppe af stoffer, som nævnes i svanemærkekriterierne, vil der til trods for, at de vurderes at falde uden for det harmoniserede område, ikke kunne stilles yderligere krav. Det drejer sig om stoffer, der har været under EU's risikovurderingsprogram, eller som stort set er igennem det. I de tilfælde, hvor det er vurderet, at stofferne udgør en risiko, drøftes mulighederne for at forbyde (visse) anvendelser i EU. I de tilfælde, hvor det er vurderet/vurderes, at stofferne (i den konkrete anvendelse) ikke udgør en risiko, iværksættes der ikke yderligere tiltag i EU end den regulering, der eventuelt allerede er på området.

Der er gennemført/gennemføres pt. risikovurderinger for bl.a. visse af ftalaterne, visse af de brommerede flammehæmmere, bisphenol A, chrom og chromforbindelser, cadmiumforbindelser og monoacrylamid. For disse stoffer vurderes det ikke at være muligt for Danmark at argumentere for yderligere regler end dem, der besluttet i EU, da der ikke vurderes at være særlige danske forhold.

En lignende betragtning gør sig gældende i forhold til biocidmidler til træimprægning, hvor godkendelsen af aktivstoffer og produkter under biociddirektivet er baseret på risikovurderinger. Her vurderes det ikke realistisk, at EU vil acceptere danske særregler, som indeholder forbud mod imprægneret træ, som er imprægneret med midler, der er godkendt i EU.

4. Stoffer, hvor der er et kendt miljøproblem

For så vidt angår chlorerede plastforbindelser og brugen af PVC i gulvbelægninger og vinduer er miljøproblemet ikke brugen af produkterne, men at chlorindholdet giver problemer ved affaldsforbrænding. I Danmark er der for at løse dette problem allerede krav om at byggematerialer af PVC udsorteres til genbrug eller deponering. Visse PVC-produkter, herunder gulvbelægninger af PVC er afgiftsbelagt, og dermed er der allerede et incitament til at vælge alternativer.

5. Stoffer, hvor der mangler viden om risikoen for miljøet

Endelig er der en gruppe af stoffer, hvor der mangler tilstrækkelig viden om stoffernes anvendelse og miljømæssige effekt og dermed om risikoen for miljøet. For disse stoffer vil det ikke være muligt at lave nationale forbud/begrænsninger, idet dokumentationskravene i traktatens artikel 30 ikke vil kunne opfyldes med det nuværende vidensgrundlag.

Det gælder f.eks. bioakkumulerende konserveringsmidler i lime, visse flygtige aromatiske forbindelser i maling og lak, halogenerede opløsningsmidler i lime samt kemiske stoffer i maling, lak og lim, som gør, at produktet er klassificeret som miljøfarligt.

Når et stof bliver klassificeret som miljøfarligt, er det på baggrund af det enkelte stofs iboende egenskaber. Risikoen derimod afhænger af koncentrationen af stoffet i produktet, nedbrydningshastigheden, hvordan og hvor meget der anvendes i det pågældende område, og om der er andre kilder til stoffet i miljøet. Alle disse forhold kendes ikke pt. for de nævnte stofgrupper, og det vil være et meget omfattende arbejde at kortlægge dette. På baggrund af en tidligere undersøgelse vur-

deres det imidlertid, at gruppen af miljøfarlige stoffer i maling, lak og lim generelt set udgør et mindre problem, da udledningerne til miljøet, som sker i forbindelse med rensning af malergrej mv., vil være begrænsede, efter at spildevandet har været gennem rensningsanlæg. Som det fremgår af bilag C, er de sundhedsfarlige stoffer i maling, lak og lim allerede regulerede.

Da der ikke sker en generel systematisk registrering af kemiske produkter med sammensætningsoplysninger, har myndighederne ikke en dækkende viden om udbredelsen af forskellige stoffer i f.eks. byggematerialer. I Arbejdstilsynets og Miljøstyrelsens fælles produktregister sker der en registrering af farlige kemiske produkter til erhvervsmæssig brug. Af fortrolighedsgrunde er sammensætningsoplysningerne for enkeltprodukter imidlertid ikke tilgængelige for offentligheden. Kemiske produkter, der udelukkende sælges til private, skal ikke registreres, og det samme gælder artikler.

Bilag:

- A) Kommissorium for den tværministerielle arbejdsgruppe
- B) Skema: Sammenstilling af krav til byggematerialer i svanemærkekriterier for parcelhuse i forhold til EU's byggevaredirektiv og byggelovgivningen samt bilag over standarder
- C) Skema: Sammenstilling af krav om kemikalieanvendelse i svanemærkekriterier for parcelhuse i forhold til EU- eller national lovgivning

Kommissorium for den tværministerielle arbejdsgruppe om miljøkrav til byggematerialer. Besluttet på arbejdsgruppens møde den 27. juni 2007

Som et led i Folketingets behandling af lovforslag L 204 om ændring af planloven (Bypolitik mv.) gav miljøministeren tilsagn om, at der til belysning af mulighederne for i lokalplaner at stille skærpede miljøkrav til byggeriets produkter og materialer og forholdet til EU-retten nedsættes en tværministeriel arbejdsgruppe under Miljøministeriet med deltagelse af Økonomi- og erhvervsministeriet, Transport- og Energiministeriet og Justitsministeriet. Arbejdsgruppens vurderinger skal foreligge senest den 1. oktober 2007.

- Arbejdsgruppens sammensætning og formand

Kontorchef Kirsten Vintersborg, Skov- og Naturstyrelsen er formand.

Medlemmer i arbejdsgruppen er fra Erhvervs- og Byggestyrelsen civilingeniør Ejner Jerking og fuldmægtig Louise Heger Jensen fuldmægtig, fra Justitsministeriet kommitteret Nina Holst-Christensen, fra Miljøstyrelsen kontorchef Søren Buch Svenningsen, civilingeniør Rikke Traberg og fuldmægtig Ditte Sakse, samt fra Skov- og Naturstyrelsen konsulent Bo Christensen, fuldmægtig Bodil Hare og arkitekt Mia Christierson. Transport- og Energiministeriet orienteres løbende om arbejdet og inddrages ved behov.

- Arbejdsgruppens opgaver

Arbejdsgruppen skal undersøge mulighederne for – f.eks. i lokalplaner - at stille krav om miljøvenlige byggematerialer svarende til kriterierne herfor i svanemærkede huse i forhold til EU-retten.

Der findes allerede i dag miljømæssigt begrundede totalharmoniserede EU-regler for en del/mange af de stoffer og materialer, som der er opstillet svanemærkekriterier for i forhold til huse. Derfor er der et behov for, at arbejdsgruppen vurderer hvilken betydning det vil have i forhold til Danmarks EU-retlige forpligtelser, hvis det f.eks. bliver muligt for en kommune gennem en lokalplan at gøre miljømærkekriterierne bindende.

Arbejdsgruppen udarbejder inden den 1. oktober 2007 en rapport i overensstemmelse med synopsis udarbejdet af Miljøstyrelsen. Efterfølgende drøfter arbejdsgruppen mulighederne for at implementere miljøkrav i eksisterende eller nye regelsæt i henhold til miljøbeskyttelseslovgivningen, byggelovgivningen og planlovgivningen.

