

NOTAT

Miljø- og Fødevarerministeriet
Miljøstyrelsen

Jord & Affald
J.nr. MST 7712-00007
Ref. LGR
Den 11. september 2015

Notat til Europa udvalget og Miljø- og fødevarerudvalget

Kommissionens forslag til ændring af Europa Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 850/2004 om persistente organiske miljøgifte for så vidt angår bilag IV og V (POP-forordningen)

1. Resumé

Formålet med forslaget er at fastsætte fælles EU grænseværdier for koncentration af stoffet HBCDD (hexabrommocyclododecan) i affald på POP-forordningens bilag IV og V. Grænseværdierne er bestemmende for, om affaldet skal destrueres eller om det kan bortskaffes på anden vis, herunder om det kan deponeres miljømæssigt forsvarlig eller nyttiggøres i overensstemmelse med anden relevant lovgivning.

Forslaget udmønter beslutningen i FN's Stockholmkonvention (POP-konventionen om Persistent Organic Pollutants) om håndtering af HBCDD holdigt affald. HBCDD, er en bromeret flammehæmmer, der er vurderet som reproduktionsskadelig

Der er fastlagt en dato for afstemning om forslaget på et møde den 17. september 2015 i komitéen for tilpasning til videnskabeligt og teknisk fremskridt og gennemførelse af direktiver om affald.

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Forslaget vil medføre en forbedring af beskyttelsesniveauet i Danmark og i EU.

Regeringen er positivt indstillet over for, at der indføres fælles grænseværdier, der sikrer, at POP-holdigt affald enten destrueres eller behandles miljømæssigt forsvarligt. Forslaget vil med fastsættelse af fælleseuropæiske krav til affaldshåndtering sikre mere ensartede konkurrencevilkår for virksomhederne i EU (i form af ens krav til affaldshåndtering), hvilket vurderes samlet set at være en fordel for danske virksomheder.

Regeringen agter derfor at stemme for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen sendte den 27. august 2015 ovennævnte forslag til medlemsstaterne.

Forordningen har hjemmel i TEUF artikel 192. Forslaget har hjemmel i artikel 7, stk. 4, litra a), artikel 7, stk. 5 og artikel 14 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 850/2004 af 29. april 2004 om persistente organiske miljøgifte.

Forslaget er sat til afstemning den 17. september 2015 på møde i komitéen for tilpasning til videnskabeligt og teknisk fremskridt og gennemførelse af direktivet om affald etableret i henhold til artikel 39 i direktiv 2008/98/EF og forordning nr. 850/2004/EF om persistente organiske miljøgifte og tilpasning af direktiv 79/11/EØF.

Komiteen træffer afgørelse efter forskriftsproceduren med kontrol beskrevet i artikel 5a i Rådets afgørelse 1999/468/EF, som ændret ved Europa Parlamentets og Rådets forordning 182/2011 af 16. februar 2011.

Hvis der i komiteen er kvalificeret flertal for forslaget, udsteder Kommissionen forordningen efter, at Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslaget. Opnås der ikke kvalificeret flertal i komiteen, forelægger Kommissionen sagen for Rådet, og underretter samtidig Europa Parlamentet. Hvis der i Rådet er kvalificeret flertal imod forslaget, skal Kommissionen behandle sagen på ny. Vedtager Rådet forslaget med kvalificeret flertal eller udtaler Rådet sig ikke inden en frist på højst to måneder, kan Kommissionen udstede direktivet efter, at Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslaget.

Der er på globalt plan enighed om at POP-stoffer, herunder HBCDD, er blandt de mest problematiske og uønskede stoffer vi har. POP-stoffer er karakteriseret ved deres giftige egenskaber, ved at de nedbrydes meget langsomt i naturen og ophobes i levende organismer samt ved at de kan transporteres over lange afstande via luft- og vandstrømme, således at de kan findes i miljøet langt væk fra de oprindelige kilder, fx i de arktiske områder. POP-Forordningen overordnede formål er, hvor det er muligt, at standse udslip af POP-stoffer til miljøet. Forordningen begrænser markedsføringen og sætter betingelser for fremstilling, anvendelse og affaldshåndtering for POP-stofferne som beskrevet i forordningens bilag.

HBCDD (Hexabromocyclododecan) er en brommeret flammehæmmer. HBCDD er vurderet som værende skadelig for reproduktionen. HBCDD kan migrere i det materiale, som stoffet har været anvendt i. HBCDD kan frigives, hvis der sker brud på materialerne, mens frigivelse af HBCDD fra intakte materialer vurderes at være lav.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag omhandler fastsættelse af fælles EU grænseværdier på 500 mg/HBCDD/kg affald i bilag IV og på 1000 mg/HBCDD/kg affald i bilag V i Forordning (EF) nr. 850/2004 om persistente organiske miljøgifte.

Kommissionens forslag indebærer, at der kommer fælles EU grænseværdier for, hvornår der skal ske en destruktion af affald med indhold af HBCDD og, hvornår anden miljømæssig forsvarlige behandling end destruktion – som fastsat i bilag V – vil kunne benyttes.

Forordning (EF) nr. 850/2004 om persistente organiske miljøgifte gennemfører de forpligtelser i EU-lovgivningen, der er indeholdt i den *globale aftale* om Stockholmkonventionen om persistente organiske miljøgifte (**p**ersistent **o**rganic

polluters POP) og den *regionale aftale* om POP-protokollen (region: UN-ECE) om grænseoverskridende luftforurening over store afstande.

Hexabromocyclododecan (HBCDD) er optaget på Stockholmkonventionens bilag A, som vedrører forbud mod produktion og anvendelse af POP-stoffer. Der blev vedtaget en 5 årig tidsbegrænset undtagelse for anvendelsen af HBCDD i EPS (ekspanderet polystyren) og XSP (extruderet polystyren) i isoleringsmaterialer i bygninger, forudsat at isoleringsmaterialerne er tydeligt mærket i hele deres livscyklus. Ændringen af konventionen trådte i kraft 26. november 2014.

Grænseværdierne fastlagt på forordningens bilag IV og V er bestemmende for, hvordan affald, som indeholder POP-stoffer, skal håndteres. Som hovedregel skal POP-stofferne ifølge forordningen destrueres, og producenter og indehavere af affald skal gøre enhver rimelig indsats for, hvor det er muligt, at undgå forurening af affald med de POP-stoffer, der er opført på forordningens bilag IV.

Indeholder affald POP-stoffer i koncentrationer under den grænseværdi, som er fastlagt på bilag IV (den såkaldte lave grænseværdi) er der ikke krav om destruktion, hvorfor affaldet kan behandles på anden vis – herunder nyttiggøres - i overensstemmelse med relevant lovgivning. Indeholder affald POP-stoffer i koncentrationer på eller over den grænseværdi, som er fastlagt på bilag V (den såkaldte høje grænseværdi), skal POP-stofferne i affaldet destrueres. En række specifikke typer affald opført på bilag V, som f.eks. beton og slagge, der i lighed med de andre affaldstyper på bilag V, er svært håndterbare i forbrændingsanlæg, kan endvidere deponeres under jorden i sikker klippegrund. Indeholder de affaldstyper, der er opført på bilag V, POP-stoffer i en koncentration mellem den lave grænseværdi på bilag IV og høje grænseværdi på bilag V, kan den relevante myndighed undtagelsesvis tillade, at affaldet bortskaffes på anden vis end ved destruktion, på en af de måder der er anført på bilag V. Det vil sige, at affaldet kan deponeres under jorden i sikker klippegrund eller deponeres på anlæg for farligt affald, forudsat dette udgør den miljømæssigt foretrukne løsning. Hvis denne mulighed benyttes, skal den relevante myndighed for hvert parti affald, underrette Kommissionen og de øvrige medlemsstater.

Den ændrede forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende. Den anvendes fra seks måneder efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Da formålet med forslaget er at udmønte EU's gældende reguleringsbeføjelser i kommende fællesskabsregulering, finder regeringen, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Grænseværdier for håndtering af affald, der indeholder HBCDD fastlægges i Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 850/2004 om persistente organiske miljøgifte, som vil være direkte gældende i dansk lov.

7. Konsekvenser

Lovmæssige konsekvenser

Forslaget præciserer kravene til hvilken affaldsbehandlingsmetoder, der kan anvendes i forhold til affald, der er forurenede med HBCDD.

Forslaget kan medføre et behov for at skærpe kravene i bekendtgørelse nr. 1312 af 19. december 2012 om håndtering af udtjente biler ved indførelse af krav om udtagning af bilsæder før shredding af biler, men det vurderes ikke, at der derudover vil være behov for at ændre danske love eller bekendtgørelser.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Fastlæggelse af grænseværdier for HBCDD i affald vurderes ikke at have nævneværdige økonomiske og administrative konsekvenser for staten, regionerne eller kommunerne.

Erhvervsøkonomiske¹ og administrative konsekvenser:

Grænseværdier for HBCDD i affald i POP-forordningens bilag IV og V, vurderes ikke at have væsentlige *erhvervsøkonomiske og erhvervsadministrative* konsekvenser. Det bemærkes dog, at vurderingen er forbundet med en vis usikkerhed.

Det lægges til grund for vurderingen, at affald, der indeholder koncentrationer over en grænseværdi på 1000 mg HBCDD pr. kg skal destrueres, samt at HBCDD, i overensstemmelse med kommissionens vurdering, bliver destrueret på "State of the art" anlæg til forbrænding af husholdningsanlæg, som benyttes i Danmark.

En undersøgelse af den hidtidige anvendelse af HBCDD i EU estimerede, at 90% af HBCDD har været anvendt i ESP(ekspanderet polystyren) og XSP (extruderet polystyren) isoleringsmaterialer i bygninger. Det blev videre estimeret at HBCDD også har været anvendt i polystyrenemballage(kasser), at ca. 2% af HBCDD har været anvendt i HIPS (high impact polystyren) i musik- og videoafspillere, samt at den resterende del af HBCDD har været anvendt i tekstiler, så som regntøj, telte, tæpper, gardiner, polstrede møbler, paneler og interiør i køretøjer og andre tekniske tekstiler.

Koncentrationen af HBCDD tilsat ovennævnte artikler spænder fra 5.000 mg/kg til 70.000 mg/kg.

Affald fra køretøjer

I det omfang HBCDD forekommer i tekstiler og isoleringsmaterialer i erhvervskøretøjer i koncentrationer, der overstiger de fastsatte grænseværdier, vil der være behov for at disse fjernes fra køretøjerne og destrueres (forbrændes) inden køretøjerne shreddes. Der er grund til at formode, at HBCDD kun forekommer i et lille antal bilmærker og typer. Det antages videre at disse køretøjer vil kunne identificeres via et etableret informationssystem om køretøjers

¹ Vurderingen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser er baseret på oplysninger fra: Survey of brominated flame retardants, Environmental Projekt No. 1536, 214, Final Report, Study on waste related issues of newly listed POPs and candidate POPs, 25 March 2011, (Update 13 April 2011), Benchmarking af affaldssektoren 2014, Rapport udarbejdet af Dansk affaldsforening, DI og Dansk Energi, HBCDD – Waste Issues, Gunther Wolff, European Commission – DG Environment, Bryssels, 9 December 2014. Data fra Miljøordning for biler.

indhold af problematiske stoffer og materialer. Det vurderes på denne baggrund, at de eksisterende erhvervsøkonomiske omkostninger til ophugning af erhvervskøretøjer kun kan forventes marginalt forøget.

Polystyrenaffald

EPS og XPS polystyren isoleringsmaterialer fra byggeriet vurderes som nævnt at være de mest betydende affaldsstrømme med HBCDD i EU, og det vurderes, at disse affaldsstrømme frem mod 2040 vil tredobles i EU. Det angives at ca. 10% EPS og XPS fra byggeriet genanvendes. Indholdet af HBCDD er i virgine materialer, hvori der indgår genanvendt HBCDD-holdigt isoleringsmateriale kan overstige 1000 mg HBCDD/kg.

Sammenlignet med andre EU-medlemsstater er forbruget af flammehæmmet EPS og XPS isoleringsmaterialer lille i Danmark, dels fordi ikke-brandbare isoleringsmaterialer har været den foretrukne løsning og dels fordi, der også anvendes ikke-flammehæmmede kvaliteter af EPS og XPS.

EPS og XPS isoleringspaneler fra bygninger antages helt overvejende at blive sendt til forbrænding mens affald af tekstiler og møbler forbrændes i Danmark. Hvis HBCDD, som angivet af Kommissionen, destrueres på "State of the art" anlæg til forbrænding af husholdningsaffald, vil de foreslåede grænseværdier for HBCDD, ikke medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser for håndteringen af disse affaldsfraktioner.

Hvis HBCDD forekommer i polystyren emballager i Danmark, må det antages, at der er tale om lille andel af den samlede forekomst af HBCDD i Danmark, ligesom emballager der måtte indeholde HBCDD i løbet af kort tid vil være ude af affaldsstrømmen som følge af emballagens korte levetid på anslået op til 2 år.

Plastaffald fra ledninger og elektronisk udstyr

Plast fra ledninger og elektronisk udstyr er bl.a. omfattet af reglen² om at plast med brommerede flammehæmmere, som HBCDD, skal afleveres til virksomheder, der er godkendt til at håndtere bromholdigt affald. Det følger af bekendtgørelsen, at plastaffald fra elektrisk og elektronisk udstyr med et bromindhold på mindre end 5 mg/kg kan afleveres til oparbejdning eller genanvendelse. Dette svarer løseligt til at plast med et indhold af brommerede flammehæmmere på i størrelsesordenen 10 mg/kg eller derover ikke kan afleveres til genanvendelse, hvilket er væsentligt mere restriktivt, end det der følger af den bilag IV grænseværdi på 500 mg HBCDD/kg, som Kommissionen foreslår. På denne baggrund, sammenholdt med Kommissionens angivelse af at HBCDD destrueres på "state of the art" anlæg til forbrænding af husholdningsaffald, vurderes det, at de foreslåede grænseværdier ikke vil medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser i forbindelse med affaldshåndtering af HBCDD-holdige ledninger og elektronikaffald.

Samlet set vurderes der på denne baggrund ikke at være væsentlige erhvervsøkonomiske og administrative omkostninger ved indførelse af grænseværdier for håndtering af HBCDD-holdigt affald, fordi affaldet som hidtil vil kunne forbrændes på anlæg til forbrænding af husholdningsaffald eller håndteres efter gældende regler om elektronikaffald, og fordi der formodes kun at

² Bekendtgørelse nr. 130 af 06/02/2014 om at bringe elektrisk og elektronisk udstyr i omsætning samt håndtering af affald af elektrisk og elektronisk udstyr.

være et begrænset antal erhvervskøretøjer, hvor der er behov for at fjerne HBCDD-holdige tekstiler og isoleringsmaterialer inden shreddning. Hertil kommer at behovet for at fjerne disse materialer fra køretøjer kan bortfalde, hvis brandbart shredder affald, som indeholder tekstiler og isoleringsmaterialer, som forventet i den nærmeste fremtid bliver udsorteret til forbrænding.

Beskyttelsesniveau:

Grænseværdier for HBCDD i POP-forordningens bilag IV og V om håndtering af HBCDD-holdigt affald, vurderes at ville styrke beskyttelsesniveauet i Danmark og EU.

8. Høring

Forslaget og nærværende notat om forslaget har været i høring i miljøspecialudvalget, hvor der alene er indkommet bemærkninger fra Danmarks Naturfredningsforening. DN er enig i at regeringen kan tilslutte sig de af kommissionen foreslåede grænseværdier, men deler ikke kommissionens vurdering af, at affald med indhold af HBCDD kan destrueres i kommunale affaldsforbrændingsanlæg, der benytter den bedst tilgængelige teknologi (state of the art anlæg)

9. Generelle forventninger til andres landes holdninger

Det forventes at en række lande vil kunne støtte en grænseværdi for HBCDD på 1000 mg eller lavere. Nederlandene, som har en industri, der genanvender polystyren isoleringsmaterialer, har talt for en grænseværdi, der var så høj, at den i praksis ville tillade, at alt HBCDD-holdigt polystyren isoleringsmateriale kunne genanvendes. Et par andre lande har givet udtryk for bekymring for at en grænseværdi på 500 HBCDD mg/kg kunne hindre genanvendelse som af ressourcemæssige årsager er ønskværdig, og for om der er tilstrækkelig forbrændingskapacitet til destruktion af HBCDD.

10. Regeringens holdning

Der er på globalt plan enighed om at POP-stoffer, herunder HBCDD, er blandt de mest problematiske og uønskede stoffer vi har, og at det er vigtigt, at stofferne håndteres i affaldsstrømmen, så de så vidt muligt fjernes fra miljøet.

Det er regeringens holdning, at miljøet beskyttes bedst muligt ved at der bliver etableret grænseværdier for HBCDD som sikrer, at POP-holdigt affald enten destrueres eller på anden vis behandles miljømæssigt forsvarligt.

Regeringen støtter derfor Kommissionens forslag, om at indføre en grænseværdi på POP-forordningens bilag IV på 500 mg HBCDD/kg og grænseværdi på 1000 mg HBCDD/kg på forordningens bilag V.

Disse grænseværdier vil sikre, at HBCDD, der har været tilsat artikler, som tekstiler, isoleringsmaterialer, plast m.v. bliver destrueret. Bilag IV grænseværdien vil desuden sikre, at væsentlige dele af den HBCDD, der forekommer i virgine isoleringsmaterialer, hvori genanvendte HBCDD-holdige materialer indgår, vil blive udsorteret og destrueret, fremfor at blive recirkuleret, med risiko for at HBCDD under produktionen og anvendelse ender i miljøet.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.