



Den 30. november 2020
MFVM 185

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag om polycykliske aromatiske hydrocarboner (PAH'er) i granulat og flis som fyld i kunstgræsbaner eller i løs form på legepladser og til sportsanvendelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) (komité sag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag om skærpelse af grænseværdien for indholdet af polycykliske aromatiske hydrocarboner (PAH'er) i granulat og flis som fyld i kunstgræsbaner eller i løs form på legepladser og til sportsanvendelser. Forslaget forventes sat til skriftlig afstemning i REACH-komiteén med frist i midten af december 2020. Forslaget forventes at have en begrænset, men positiv påvirkning af beskyttelsesniveauet i Danmark. Forslaget vurderes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske eller erhvervsadministrative konsekvenser. Regeringen er enig i, at risici ved anvendelse af PAH'er ikke er tilstrækkeligt kontrolleret, og at der derfor er behov for at begrænse anvendelsen. Regeringen anderkender, at der er tale om en samfundsøkonomisk afvejning mellem på den ene side en veletableret genanvendelsesindustri og muligheden for at dyrke motion, hvilket styrker sundheden, og på den anden side en mere restriktiv grænseværdi for PAH'er, der beskytter sundheden. Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget, idet man arbejder for, at der indføres tilsvarende grænseværdier for indhold af PAH'er i nye dæk, da det også vil begrænse mængden af PAH'er i vejstøv og give bedre konkurrencevilkår for europæiske dækproducenter. Regeringen vil desuden arbejde for, at granulat og flis med et indhold af PAH'er over 20 mg/kg til forbrugeranvendelser begrænses. Regeringen vil ud fra en forsigtighedstilgang arbejde for en lavere grænseværdi for løst granulat og flis, der anvendes på legepladser.

Baggrund

Kommissionen har fremlagt et forslag til kommissionsforordning om skærpelse af grænseværdien for indholdet af polycykliske aromatiske hydrocarboner (PAH'er) i granulat og flis til fyldstof i kunstgræsbaner eller i løs form på legepladser og i sportsanvendelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH).

Begrænsningsforslaget er udarbejdet på baggrund af et forslag udarbejdet af Nederlandene i henhold til artikel 69, stk. 4, hvorefter der træffes endelig afgørelse om begrænsning af stoffet i henhold til artikel 133, stk. 4 i REACH-forordningen og efter forskriftsprocedure med kontrol i artikel 5a i Rådets afgørelse 1999/468/EF, jf. artikel 12 i forordningen nr. 182/2011.

Hvis der er kvalificeret flertal for forslaget, forelægger Kommissionen forslaget for Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på legalitetskontrol, der udtaler sig med henholdsvis kvalificeret og absolut flertal inden for 3 måneder. Kommissionen vedtager forslaget, såfremt Rådet og Europa-Parlamentet tilslutter sig forslaget eller ikke har udtalt sig inden for tidsfristen. Opnås der ikke kvalificeret flertal i Den Stående Komité, forelægger Kommissionen sagen for Rådet, der udtaler sig med kvalificeret flertal inden for 2 måneder. Kommissionen underretter samtidig Europa-Parlamentet. Hvis Rådet vedtager forslaget eller ikke udtaler sig inden for fristen, skal forslaget sendes til Europa-Parlamentet til legalitetskontrol. Kommissionen vedtager forslaget, hvis Europa-Parlamentet ikke inden for en frist på 4 måneder har gjort indsigelse mod forslaget.

Forslaget forventes sat til skriftlig afstemning i REACH-komitéen med frist i miden af december 2020.

Formål og indhold

Polycykliske aromatiske hydrocarboner (PAH'er) er en gruppe af stoffer, der består af aromatiske kulstofringe sat sammen på forskellig vis. Mange PAH'er findes som urenhed i kul og oliestoffer, men de kan også dannes ved opvarmning af organisk materiale.

PAH'er er kræftfremkaldende, og der findes ingen nedre koncentrationsgrænse, hvor stoffet ikke udgør en risiko. For sådanne stoffer fastsættes normalt en grænseværdi, der korresponderer med et acceptabelt risikoniveau, hvor risikoen er så lav, at kun en ud af en million bliver syge af at bruge eller være i kontakt med stoffet på en realistisk, men også værst tænkelig måde, gennem et helt liv.

PAH'er optræder altid som en blanding af forskellige PAH'er. Otte PAH'er med EU-harmoniserede klassificeringer som kræftfremkaldende er allerede reguleret under punkt 50 i Bilag XVII i REACH, hvor de regulerede anvendelser og deres grænseværdier er beskrevet. De otte PAH'er anvendes som indikator for den samlede gruppe af PAH'er.

Bilag XVII punkt 28 i REACH forbyder stoffer, der har en harmoniseret klassificering som kræftfremkaldende i stoffer og kemiske blandinger. Grænseværdien er her lig med grænsen for, hvornår stoffer og kemiske blandinger skal klassificeres og mærkes. Granulater og flis anses af Kommissionen for at være en kemisk blanding, og ser man samlet på de otte PAH'er, gælder der i dag en grænseværdi på 387 mg/kg for summen af de otte PAH'er.

I Kommissionens forslag om at begrænse PAH'er i granulater og flis som fyld i kunstgræsbaner eller i løs form på legepladser og i sportsanvendelser foreslår Kommissionen en grænseværdi på 20 mg/kg for summen af de otte PAH'er. Granulater og flis til kunstgræsbaner fremstilles hovedsageligt af genanvendt gummi fra bildæk og er en veletableret genanvendelsesindustri i Danmark. PAH'er er en urenhed i gummi fra bildæk.

I forslaget, der blev udarbejdet af Nederlandene, viste beregningerne, at hvis kunstgræsbaner mm. skal udgøre en acceptabel risiko for professionelle målmænd, skulle grænseværdien være 6,7 mg/kg for summen af de otte PAH'er. Beregningen er foretaget på grundlag af professionelle målmænd, der i deres barndom så ofte som muligt har leget på en legeplads med løst granulater eller flis. Der er derfor indirekte taget højde for børns eksponering på legepladser, når målmændene benyttes som den mest udsatte gruppe.

Til sammenligning er der en generel grænseværdi for PAH'er i forbrugerprodukter på 1 mg/kg for hver af de 8 PAH'er. Det vil sige 8 mg/kg for summen af de otte PAH'er. For legetøj og produkter til børn er grænseværdien 0,5 mg/kg for hver af de 8 PAH'er. Det vil sige 4 mg/kg for summen af de otte PAH'er. Grænseværdien i dette forslag er beregnet ud fra de samme forudsætninger.

Nederlandenes udredningsarbejde viste, at ca. 15% kunstgræsbanerne, der anvender gummigranulat i EU har et indhold af de otte PAH'er, som er under 6,7 mg/kg. For kommuner og sportsklubber i EU ville en grænseværdi på 6,7 mg/kg for de otte PAH'er betyde en samlet omkostning på 3 mio. € over en periode på 10 år. Udredningen viste samtidig, at 95 % af banerne har et indhold af de otte PAH'er, som er under 17 mg/kg. En grænseværdi på 17 mg/kg ville reducere omkostningerne til en samlet udgift i EU på 25-55 mio. € over en periode på 10 år. Samtidig vil risikoen stige fra 1 til 2,5 ud af en million, der bliver syge. Nederlandene foreslog en grænseværdi på 17 mg/kg, da den reelt ikke vil forandre sygdomsforekomsten i den mest udsatte gruppe og medfører store økonomiske besparelser. Der afviges således fra det acceptable risikoniveau ud fra en samlet risiko- og samfundsøkonomisk overvejelse.

Det Europæiske Kemikalieagenturs (ECHA's) ekspertkomiteer har i deres vurdering argumenteret for, at der også er den samme risiko ved en grænseværdi på 20 mg/kg som ved 17 mg/kg. Anvendes en grænseværdi på 20 mg/kg falder de estimerede omkostningerne yderligere med en faktor 5 til 5-11 mio. euro over en periode på 10 år. Med en grænseværdi på 20 mg/kg kan 99% af alle baner i EU overholde grænseværdien. Forslagets reelle værdi bliver dermed at forhindre de få, enkelte tilfælde, hvor koncentrationen af PAH'er i granulat og flis er ualmindelig høj.

I mange europæiske lande ophobes kasserede dæk på lossepladser eller forbrændes. I Danmark har der længe været et stort fokus på genanvendelse af dæk, hvorfor der er indført en statslig ordning, der har til formål at understøtte indsamling og genanvendelse af dæk.

Ifølge Miljøstyrelsens og dækbranchens statistikker genereres der mellem 30.000 og 60.000 tons dækaffald om året i Danmark, og der indsamles der mellem 35-40.000 ton udtjente dæk. Dæk har et stort potentiale for både genbrug, genanvendelse og nyttiggørelse enten ved regummiering, genanvendelse af dækkets delkomponenter eller ved nyttiggørelse af dækkets brandværdi. Desuden udgør dækdeponi en brandrisiko, idet dækbrände udvikler problematiske gasser og er meget vanskelige at få under kontrol.

Omkring 88 % af de indsamlede dæk genanvendes som gummigranulat. Gummigranulatet anvendes primært til kunstgræsbaner, samt i fast form som faldunderlag på atletikbaner og legepladser, og i mindre grad som tilsætning til asfalt for at opnå støjdæmpende egenskaber.

I 2010 trådte en begrænsning under punkt 50 i Bilag XVII i REACH i kraft, der begrænsede indholdet af de otte PAH'er i blødgøringsolie til gummi til bildæk. Grænseværdien blev sat til 10 mg/kg. Det forventes, at med tiden vil denne begrænsning også medføre et lavere indhold af PAH'er i udtjente dæk. I Nederlandenes forslag er der ikke gennemført modelberegninger for betydningen af begrænsningen af de otte PAH'er i blødgøringsolie til gummi til bildæk. Der er også andre kilder til PAH'er i gummi til bildæk, som for eksempel det sorte farvestof i dæk, hvilket gør det vanskeligt, at forudsige indholdet af PAH i gummi i bildæk over tid.

Med Kommissionens forslag er der tale om en gennearbejdet afvejning mellem på den ene side en veletableret genanvendelsesindustri og muligheden for at dyrke motion, hvilket styrker sundheden, og på den anden side en mere restriktiv grænseværdi for PAH'er, der beskytter sundheden.

I forhold til kontrol med begrænsningen er den europæiske standardiseringskomité, CEN, ved at udarbejde en standard for prøvetagning og analyse af granulat og flis. Forslaget indeholder desuden krav om, at de individuelle batch nummereres.

Forslaget har en overgangsperiode på 12 måneder.

ECHA evaluerer for tiden et andet forslag, der skal begrænse bevidst udledning af mikroplast fra en bred vifte af produkter, herunder gummigranulat til brug i kunstgræsbaner. Forslaget forventes at blive sat til afstemning i REACH-komitéen i 2021. Hvis forslaget vedtages, er det forventeligt, at der vil være en overgangsperiode på minimum 5 år. Derfor vil det også i det tilfælde være relevant at fastsætte en grænseværdi for PAH'er i gummigranulat til kunstgræs mm, der vil være gældende i overgangsperioden.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vil få forelagt sagen som et led i forskriftsproceduren med kontrol med henblik på legalitetskontrol.

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

I bekendtgørelse nr. 1347 af 21/11/2016 (dækbekendtgørelsen) er der krav om, at granulat, der er fremstillet af genanvendte dæk, ikke må indeholde mere end 3 mg/kg af hver af de otte PAH'er. Det samlede indhold af de otte PAH'er i granulat, der er produceret med tilskud, vil derfor maksimalt være 24 mg/kg. Miljøstyrelsen er ikke bekendt med virksomheder i Danmark, der producerer granulat uden tilskud.

Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da forordningen er umiddelbart gældende i medlemslandene. Kravet om et maksimalt indhold på 3 mg/kg for hver af de otte PAH'er for at kunne få tilskud jf. dækbekendtgørelsen kan fortsat være gældende, selv om der i REACH indføres en begrænsning med en grænseværdi på 20 mg/kg for summen af de otte PAH'er.

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget. Forslaget skønnes ikke at medføre væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser. Forslaget vurderes endvidere ikke at medføre nævneværdige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Kontrolmålinger af udtjente dæk, som granuleres i Danmark i dag, viser, at indholdet af de otte PAH'er, ligger pænt under grænseværdien i dækbekendtgørelsen. Det forventes derfor, at de danske aktører vil kunne overholde grænseværdien på 20 mg/kg.

Der forventes ingen ekstra omkostninger i forhold til testning og kontrol, da producenterne af gummigranulat og gummiflis allerede måler PAH'er indholdet og indrapportere det til Miljøstyrelsen for at opnå tilskud.

Forslaget skønnes at have en positiv virkning på beskyttelsesniveauet i Danmark, idet granulat og flis fremstillet i Danmark samlet har kunnet indeholde 24 mg/kg af de otte PAH'er. Da indholdet i granulat og flis fremstillet i Danmark forventes at ligge under den foreslåede grænseværdi på 20 mg/kg, forventes den sundhedsmæssige gevinst dog at være meget lav.

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget

Rådet for Grøn Omstilling kan i udgangspunktet ikke støtte forslaget om at skærpe grænseværdien for indhold af PAH i gummigranulat, der benyttes som infill i kunstgræsbaner, idet man hellere så en udfasning i brugen af dette granulat. Rådet for Grøn Omstilling kan dog leve med, at granulatet benyttes i en overgangsperiode indtil, der fastlægges generelle begrænsninger for benyttelsen af materialet. Dette er dog betinget af, at grænseværdien i denne overgangsperiode fastsættes lavere end forslået af kommissionen eller alternativt at den af Kommissionen foreslåede grænseværdi revurderes inden for eksempelvis en 5-års periode.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at der vil være et kvalificeret flertal af medlemsstater, som vil støtte forslaget.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at stoffer, som udgør en risiko for miljøet og/eller menneskers sundhed, skal begrænses, når der kan identificeres en uacceptabel risiko. Regeringen anerkender, at der er tale om en afvejning mellem på den ene side en veletableret genanvendelsesindustri og muligheden for at dyrke motion, hvilket styrker sundheden, og på den anden side en mere restriktiv grænseværdi for PAH'er, der beskytter sundheden. Forslaget forventes reelt ikke at øge sundhedsrisikoen for den mest udsatte gruppe.

Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget, idet man arbejder for, at der indføres tilsvarende grænseværdier for indhold af PAH'er i nye dæk, da det også vil begrænse mængden af PAH'er i vejstøv og give bedre konkurrencevilkår for europæiske dækproducenter. Regeringen vil desuden arbejde for, at granulat og flis med et indhold af PAH'er over 20 mg/kg til forbrugeranvendelser begrænses. Her tænkes for eksempel på anvendelse i blomsterbede, blomsterkrukker og indkørsler. Regeringen vil ud fra en forsigtighedstilgang arbejde for en lavere grænseværdi for løst granulat og flis, der anvendes på legepladser.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.