



Miljøministeriet
Departementet

Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg

Den 28. februar 2022
Sagsnummer: 2021-1298
MIM 30-22

./.

Vedlagt fremsendes til udvalgets orientering samlenotat om Kommissionens forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om ændring af bilag IV og V til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1021 om persistente organiske miljøgifte

Med venlig hilsen

Lea Wermelin / Henrik Hedeman Olsen



Den 25. februar 2022
MIM 30-22

Samlenotat

1. Kommissionens forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om ændring af bilag IV og V til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1021 om persistente organiske miljøgifte

- *tidlig forelæggelse*
KOM(2021) 656

side 2

1. **Kommissionens forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om ændring af bilag IV og V til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1021 om persistente organiske miljøgifte KOM (2021) 656**

Revideret version af grundnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 25. november 2021.

Resumé

Med Kommissionens forslag til EU retsakt "om ændring af bilag IV og V til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1021 om persistente organiske miljøgifte" foreslås en revidering af de koncentrationsgrænser for visse stoffer og grupper af stoffer, der er fastsat i bilag IV og V til POP-forordningen, som bestemmer, hvordan affald der indeholder POP (persistente organiske miljøgifte) behandles, særligt hvorvidt det kan genanvendes eller bør destrueres eller irreversibelt omdannes. Formålet med revisionen er at fastsætte eller revidere allerede eksisterende grænseværdier for indholdet af POP-stoffer i affald, så der opnås den bedst mulige balance mellem tre generelle mål med revision af forordningen: 1) "overgang til et giftfrit materialekredsløb af høj kvalitet", 2) "øget genanvendelse og cirkularitet" og 3) "nedbringelse af drivhusgasemissioner."

Forslaget vil potentielt have lovgivningsmæssige konsekvenser for den danske miljølovgivning. Forslaget omfatter 8 stoffer/stofgrupper. En revideret forordning har direkte retsvirkning i Danmark. Lovgivningsmæssige konsekvenser for dansk miljølovgivning er primært knyttet til stofferne dioxin/furaner, som har betydning for behandlingen af aske og sod fra private brændeovne, pejse, mindre pillefyr o. lign. samt for en delmængde af bioasken fra biomassefyrede anlæg. Grænseværdi for PFOA, der er et nyt stof på bilag IV og V, betyder at en række affaldstyper fremover kan blive klassificeret som farligt affald.

Forslaget kan få økonomiske konsekvenser for erhverv, borgere og stat. Generelt om de økonomiske konsekvensvurderinger bemærkes det, at der er tale om foreløbige vurderinger, der er behæftet med store usikkerheder. Omkostninger kan især være knyttet til behov for yderligere analyser af indhold af POP i affald, bortskaffelsesomkostninger til øgede mængder af farligt affald samt evt. etablering og drift af kommunale indsamlingsordninger for sod og aske fra private brændeovne m.v.

Forslaget vil have en positiv virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark, EU og tredjelande blandt andet begrundet i de skærpede grænseværdier for POP-stoffer, som øger kvaliteten af genanvendte giftfrie materiale og reducerer tilførslen af dioxin til jord.

Danmark kan støtte forslaget.

Baggrund

Som element i efterlevelsen af EU's internationale forpligtelser i henhold til Stockholmkonventionen om persistente organiske miljøgifte har Kommissionen ved KOM (2021) 656 af 28. oktober 2021 fremsendt forslag om ændring af bilag IV og V til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1021 om persistente organiske miljøgifte. Forslaget er oversendt til Rådet 28. oktober 2021 i en dansk sprogudgave.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 192 og skal behandles efter proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Forslaget er sat på dagsorden for COREPER den 11. marts.

Formål og indhold

Formålet med revisionen af POP-forordningen er, at skærpe koncentrationsgrænserne for visse stoffer og grupper af stoffer, der allerede er medtaget i bilag IV og V til POP-forordningen samt at fastsætte grænseværdier for stoffer, der medtages i bilag IV og V for første gang. POP-stoffer er svært nedbrydelige stoffer, der ophobes i mennesker og miljø. De er ofte meget miljø- og sundhedsskadelige, fx giftige, kræftfremkaldende og/eller hormonforstyrrende. Formålet er, at der opnås den bedst mulige balance mellem tre generelle mål med revision af forordningen: 1) ”overgang til et giftfrit materialekredsløb af høj kvalitet”, 2) ”øget genanvendelse og cirkularitet” og 3) ”nedbringelse af drivhusgasemissioner”. Forordningen fastlægger hvordan affald, der indeholder POP-stoffer, behandles, særligt hvorvidt det kan genanvendes eller bør destrueres eller irreversibelt omdannes. Revisionen bringer forordningens bilag IV og V i overensstemmelse med Stockholmkonventionen¹ og POP-forordningens bilag I, der omfatter de POP-stoffer, der er opført i konventionen. Det skyldes, at de stoffer, der er opført i hhv. konventionen og forordningens bilag I, afstemmes, og der indføres koncentrationsgrænseværdier for POP-stofferne. Revisionen af forordningen tilpasser også grænseværdierne for visse POP-stoffer, der allerede er opført på forordningens bilag IV og V, til den videnskabelige og tekniske udvikling.

Med revisionen ønskes, at håndteringen af POP-affald, herunder dets genanvendelse når dette er muligt, bør foretages på en miljømæssig forsvarlig måde med minimal indvirkning på menneskers sundhed og miljøet. De fremkomne sekundære materialer bør altid være sikkert brugbare og egnede til formålet og i videst muligt omfang frie for giftige stoffer. Med revisionen af forordningen ønskes også at minimere det omfang i hvilket giftige stoffer udledes i miljøet, og dermed bidrage til målet om nulforurening ved at reducere POP-stoffers miljø- og sundhedsmæssige virkninger. For at opnå dette skal der være passende avancerede sorterings- og dekontamineringsteknologier til rådighed.

Forslaget omfatter i alt otte stofgrupper, hvoraf nogle stofgrupper omfatter over 100 forskellige forbindelser. De otte grupper² er: dicofol, PCP, SCCP, PBDE, HBCDD, dioxiner/furaner, dioxinlignende PCB (dl-PCB) og PFOA. Ved revisionen af POP-forordningen skærpes koncentrationsgrænserne for SCCP, PBDE, HBCDD, dl-PCB samt dioxiner/furaner, der allerede er medtaget i bilag IV og V til POP-forordningen, mens der fastsættes grænseværdier for dicofol, PCP og PFOA, der medtages i bilag IV og V for første gang.

Kommissionens forslag er baseret på Kommissionens konsekvensanalyse, hvor det er undersøgt, hvordan der opnås den bedste balance mellem målet om at eliminere POP-stoffer fra miljøet og samtidig øge cirkularitet og genanvendelse og reducere drivhusgasemissionerne. Herunder har der indgået overvejelser om de sundhedsmæssige effekter, muligheder for at analysere indhold af POP i

¹ formålet med Stockholmkonventionen er globalt at beskytte menneskers sundhed og miljøet imod POP-stoffer.

² De anvendte forkortelser står for følgende: PCP (pentachlorphenol), SCCP (kortkædede chlorparafiner), PBDE (polybromerede diphenylethere), HBCDD (hexabromocyclododecan), dl-PCB (dioxin lignende PCB) og PFOA (perfluoroctansyre).

affald samt konsekvenser ved at affald over grænseværdierne ikke mere kan indgå i genanvendelsesoperationer og dermed skal erstattes af virgine materialer.

De tre stoffer PCP (pentachlorphenol), dicofol og SCCP (kortkædede chlorparaffiner) har været forbudt/under udfasning siden henholdsvis 1991 og 2012. De har især været anvendt henholdsvis som imprægneringsmiddel til træ og tekstil (PCP), pesticid (dicofol) og brandhæmmer i fugemasse, gummi, maling og lak (SCCP).

De to stoffer PBDE og HBCDD har været hyppigt anvendt som flammehæmmere i plastikdele til elektronik og biler. De har begge været under udfasning de sidste 10 år. Da det er vanskeligt at måle indholdet i et enkelt produkt før behandling, anvendes sorteringsteknologier til at skille plast med højt indhold af flammehæmmer fra plast med et lavt indhold af flammehæmmer. Kommissionen har afklaret anvendeligheden af sorteringsteknologierne ved de foreslåede stramninger af grænseværdierne, da flere lande var bekymrede for de eksisterende genanvendelsesaktiviteter. Stramningen af grænseværdi for PDBE var foreslået til at foregå i to trin. Det franske formandskab har den 22. februar 2022 fremlagt et kompromisforslag, hvor kun det første trin vedtages nu, samt at der indføres en gennemgangsklausul, der forpligter Kommissionen til at se på grænseværdien for PBDE igen inden for en tidshorisont på fem til syv år.

Dioxin og furan er stoffer, der dannes ved forbrændingsprocesser. Det er stoffer, der er meget fokus på i forbindelse med udledning fra fx brændeovne, affaldsforbrændingsanlæg og store fyringsanlæg. Stofferne er omfattet af Stockholmkonventionen. Grænseværdien for dioxiner/furaner foreslås skærpet. Det foreslåede niveau kan betyde, at sod fra skorstene og aske fra private brændeovne og lignende potentielt bliver klassificeret som farligt affald, og som følge deraf skal indsamles særskilt. Den anbefalede håndtering i dag er indsamling med restaffald. Hvis asken klassificeres som farligt affald, kan det betyde, at kommunerne skal pålægges at etablere indsamlingsordninger for sod og aske fra private brændeovne, pejse, mindre pillefyr o.lign. særskilt fra andre affaldstyper. Det foreslåede niveau kan også betyde, at en delmængde af bioasken fra biomassefyrede anlæg skal klassificeres som farligt affald, såfremt indholdet overstiger de fastlagte grænseværdier. Kommissionen vurderer ud fra et miljøbeskyttelseshensyn, at det er væsentligt at undgå, at aske udbringes i haver, urtehaver, gartnerier, landbrugsjord m.m. i EU. I kompromisforslaget af den 22. februar 2022 fremlagde det franske formandskab et forslag, hvor grænseværdien for dioxin og furan var ændret til en højere grænseværdi end oprindeligt foreslået.

PFOA og beslægtede forbindelser er en ny stofgruppe i POP-forordningen, hvor der skal fastsættes en værdi, som følge af, at PFOA er blevet optaget i Stockholmkonventionen. PFOA er således først i 2020 blevet (endeligt) forbudt til brug i nye produkter. Som gruppe omfatter PFOA mange forskellige forbindelser, og stofgruppen har været anvendt i en lang række produkter fx brandskum, maling, lak, tæpper, tekstil, kosmetik m.m. Kommissionen anerkender, at der er betydelige usikkerheder omkring affaldsmængder nu og i de kommende år, og at der er usikkerhed om konsekvenserne af den grænseværdi de har fremsat. Men Kommissionen vurderer dog samtidig, at det ud fra et miljø- og sundhedsmæssigt synspunkt er væsentligt at få fastsat en grænseværdi for PFOA og beslægtede forbindelser.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

Nærhedsprincippet

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet det sammenskriver og reviderer eksisterende EU-lovgivning.

Gældende dansk ret

Da der er tale om en forordning, har reglerne umiddelbar retsvirkning i Danmark.

Konsekvenser

Generelt om konsekvensvurderingerne bemærkes det, at der særligt på det økonomiske område er tale om vurderinger behæftet med en stor usikkerhed.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Der kan være behov for tilføjelser til affaldsbekendtgørelsen angående krav til kommunerne om at etablere indsamlingsordninger af sod og/eller aske fra private brændeovne og pejse.

Der kan være behov for at tilføje en grænseværdi for dioxin/furan i bekendtgørelsen om anvendelse af bioaske til jordbrugsformål.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget kan få økonomiske konsekvenser for erhverv, borgere og stat. Generelt om de økonomiske konsekvensvurderinger bemærkes det, at der er tale om vurderinger, der er behæftet med store usikkerheder. Dette skyldes både manglende datagrundlag og manglende viden om Danmarks nuværende efterlevelse af visse af grænseværdierne i bilag IV (begrænsede målinger af dioxinindhold i aske og sod). De angivne vurderinger nedenfor af de økonomiske konsekvenser vil således afhænge af kommende analyser af indholdet af dioxinindhold i aske og sod i private brændeovne og mindre og større biomassefyr og anlæg.

Fastsættelsen af grænseværdier for to af de nye POP-stoffer, Dicofol og PCP, vurderes at have meget lille økonomisk og administrativ betydning. Det skyldes, at mængderne af affald indeholdende Dicofol anses for at være ubetydelige, mens indholdet af PCP i PCP-behandlet træ, fx telefonpæle, betyder, at affaldet heraf allerede er afskåret fra at gå til genanvendelse. Mængderne af affald indeholdende SCCP, PBDE og HBCDD over de foreslåede grænseværdier vurderes at være små, hvorfor de økonomiske konsekvenser af en sænkning af grænseværdien anses for at være begrænsede. Vurderingen af mængderne er dog behæftet med usikkerheder, da især koncentrationerne i bygge- og anlægsaffald er underbelyst.

Økonomiske konsekvenser for erhvervet

Forslaget betyder, at bl.a. affalds- og genanvendelsessektoren samt byggeriet som noget nyt skal analysere relevant affald for indhold af bl.a. PFOA. De øvrige stoffer i forslaget analyseres der allerede for i dag bl.a. ifm. nedrivning af bygninger. Dertil kan forslaget betyde, at en række erhverv, fx genanvendelsessektor, affaldssektor og byggeriet, skal bortskaffe farligt affald, hvis indholdet af POP overskrider grænseværdierne. Der foreligger pt. ikke entydig viden om indholdet af dioxin/furan i flyveaske, som i dag udbringes til marker og som alternativ vil skulle specialdeponeres. Få danske målinger peger på, at dioxinindholdet i halmfyr og mindre kommercielle biomasseværker ligger under den foreslåede grænseværdi. Kommissionens konsekvensanalyse peger derimod på, at værdierne i

aske fra bio-masseanlæg kan ligge over den foreslåede grænseværdi. I dag udbringes ca. 125.000 ton flyvaske og bundaske som gødning på landbrugsjord. Hvis dette i stedet vil skulle specialdeponeres som følge af en overskridelse af grænseværdierne for dioxin/furaner skønnes meromkostningerne at være ca. 97-128 mio. kr. til deponering. I et worst case scenarie kan forslaget således potentielt medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser. Hertil lægges ændringer i transportomkostninger nationalt samt evt. tabt fortjeneste ved afsætning af asken som gødning, hvilket ventes at påvirke affaldsproducenter. Der er usikkerhed om udbredelsen af PFOA i affald og derfor er der også usikkerhed om hvorvidt der vil være væsentlige konsekvenser for virksomhederne.

Økonomiske konsekvenser for borgere

Forslaget kan potentielt påvirke brændeovneejere, da sod og aske fra private brændeovne skal behandles som farligt affald, hvis grænseværdierne overskrides. Der foreligger ikke tilstrækkelig dokumentation til at fastslå, om niveauet af farlige stoffer (dioxin/furaner) overskrider de nye EU-grænseværdier. Der lægges op til at lave en analyse af indholdet af dioxin/furan i private brændeovne mhp. at fastslå, om niveauet overskrider grænseværdien. Såfremt analysen viser, at niveauet af stofferne i sod overskrider EU-grænseværdien, skønnes forslaget at medføre øgede omkostninger for husholdninger med brændeovne (ca. 750.000 brændeovneejere) med ca. 7-14 kr. årligt svarende til ca. 5-11 mio. kr. årligt. Der findes brændeovne i alle dele af Danmark, men brugshyppigheden er formentlig højest i de husstande, der ikke har adgang til fjernvarme. Omtrent halvdelen af brændeovnene står i husstande uden kollektiv varmforsyning, ofte uden for de store og mellemstore byer.

Økonomiske konsekvenser for stat

Miljøministeriet iværksætter en analyse i 2022 om indholdet af dioxin/furan i sod og aske fra forbrænding i private brændeovne, mindre biomassefyr og kommercielle biomassefyr som større biomassefyrede fjernvarme- og kraftvarmeanlæg samt biomasseanlæg i industrien. Analysens resultater vil være afgørende for, om der forventes økonomiske konsekvenser for både husholdninger og erhverv. Der skønnes at være et mindre merprovenu for staten som følge af øgede indtægter fra affaldsforbrændingsafgifter og deponeringsafgifter.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslaget vil have en positiv virkning på beskyttelsesniveauet i Danmark alene begrundet i, at uønskede POP-stoffer i affald i mindre grad vil indgå i nye materialestrømme, hvilket vil skabe bedre og mere sikre sekundære ressourcer, som også vil forhøje forbrugertilliden til genanvendt materiale. Særligt i forhold til tekstiler, der tidligst medio 2023 skal indsamles til genanvendelse, vil der være god mulighed for, at Miljøstyrelsen tilrettelægger deres vejledning om sortering af tekstiler, så tekstiler, der med en vis sandsynlighed kan indeholde PFOA, ikke indsamles med det genanvendelige tekstilaffald. Dermed styrkes beskyttelsesniveauet i forhold til kommende produkter med genanvendt materiale fra tekstiler.

Høring

Notatet har været i høring i Miljøspecialudvalget fra 19. – 23. november 2021.

Dansk Industri er indforstået med, at det kan være gavnligt at fokusere på grænseværdierne for POP-stoffer med det formål at sikre overgangen til et giftfrit materialekredsløb, øge genanvendelsen og cirkulariteten samt nedbringe drivhusgasemissioner. Dansk Industri gør samtidig opmærksom på, at der kan opstå en række u hensigtsmæssigheder for cirkulariteten for materialer i tilfælde, hvor stoffet

HBCDD har været anvendt som brandhæmmer, herunder som lovpligtig brandhæmmer dels i EPS som isoleringsmateriale i byggebranchen og dels i elektronik. Der gøres således opmærksom på, at det ved den foreslåede nedsættelse af grænseværdien til 1/10 del af den tidligere værdi ikke længere vil være muligt at genanvende en række materialestrømme med potentielt indhold af flammehæmmer. Dansk Industri peger endvidere på, at det ikke er muligt at detektere og kontrollere en grænseværdi på det foreslåede niveau. For en række produkter fra tredjelande er det ikke altid muligt at vide, om der er brugt HBCDD som flammehæmmer, og det vil derfor ikke rent praktisk være muligt at detektere niveauer over grænseværdien i en givet materialestrøm. Det vil gælde for såvel byggeaffald som elektronikskrot. Endelig peger Dansk Industri på, at investeringer i at undersøge og etablere mulighed for genanvendelse vil være tabt, idet det ikke længere vil være muligt at genanvende fraktioner med potentielt indhold af HBCDD. Det vil potentielt kunne have meget store konsekvenser for de mulige genanvendelser af byggematerialer. Dansk Industri opfordrer derfor til, at man sikre en mulighed for at genanvende EPS og elektronikskrot enten gennem en revidering af grænseværdierne til et niveau, der kan måles eller gennem etablering af en alternativ metode til vurdering af risikoen for stoffernes tilstedeværelse i de forskellige materialestrømme. Dette for at undgå at stoppe for genanvendelsen af EPS og elektronikskrot uden der er nogen rimelig grund til det, alene af hensyn til, at tilstedeværelsen af stoffet hverken kan bevises eller det modsatte.

Sagen har været i høring i Miljøspecialudvalget fra den 24. februar til den 25. februar

Rådet for Grøn omstilling støtter regeringens holdning og særligt, at forordningen udvides til at omfatte ambitiøse værdier for PFOA og beslægtede problemforbindelser. Rådet for Grøn Omstilling finder, at Danmark bør arbejde for at hele gruppen af persistente fluorstoffer (PFAS-gruppen) omfattes snarest.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der var bred opbakning til Kommissionens kemikaliestrategi hvoraf det fremgår, at Kommissionen ønsker at revidere POP-forordningens bilag IV og V.

I forbindelse med forhandlingerne i Rådets Miljøarbejdsgruppe er der generelt opbakning til forslaget, men der har også været ønsker om afklaring af en række tekniske forhold omkring målemetoder og sorteringsteknologier. Kommissionen har afklaret de fleste af medlemsstaternes spørgsmål. I den forbindelse er forslaget blevet tilpasset på enkelte punkter.

Enkelte lande har udtrykt bekymring for grænseværdierne for dioxiner i aske og sod med udgangspunkt i den betydelige usikkerhed, der ligger i konsekvenserne for den senere affaldshåndtering afhængig af om det klassificeres som farligt affald eller ej. Kommissionen har fastslået, at hvis dioxin-niveauet i aske/sod overskrider de foreslåede grænseværdier vil det betyde, at medlemsstaterne senest i 2025 vil skulle foranstalte særskilt indsamling af asken/soden. Tilsvarende er der usikkerhed om, hvorvidt en andel af bioaskerne fra biomassefyrede anlæg, fx halmfyre og større biomasse anlæg, ikke kan overholde den foreslåede værdi i POP-forordningens bilag IV, så asken ikke mere kan udbringes på landbrugsjord. Til trods herfor forventes generelt stor opbakning til det nuværende forslag med udgangspunkt i behovet for at sikre mod udledning/udbringning af sundhedsskadelige dioxiner til miljøet, herunder med efterfølgende mulighed for at det optages i fødevarer m.v.

Det er forventningen, at de fleste EU-lande vil stemme for det samlede forslag med baggrund i stoffernes miljø- og sundhedsskadelige virkninger.

Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag til revision af forordning om persistente organiske miljøgifte velkommen som grundlag for drøftelse af styrket håndtering af uønskede og problematiske miljøgifte. Forslaget vil bidrage til både miljø- og klimagevinster ved at sikre, at affald med POP-stoffer ikke kommer videre i nye materialestrømme, og dermed øges kvaliteten af genanvendelsen for det affald, der ikke indeholder POP-stoffer. På den baggrund støtter Danmark Kommissionens forslag.

Regeringen finder det vigtigt, at der sættes ambitiøse grænseværdier for de omhandlede POP-stoffer, der understøtter udviklingen af et giftfrit materialekredsløb af høj kvalitet med henblik på at sikre en effektiv omstilling til cirkulær økonomi og nedbringelse af drivhusgasser. Regeringen finder det endvidere vigtigt, at forordningen udvides til at omfatte ambitiøse værdier for PFOA og beslægtede problemforbindelser, idet disse vurderes at udgøre et væsentligt miljø- og sundhedsproblem. Endelig finder regeringen det betydningsfuldt, at grænseværdien for dioxiner/furaner skærpes på linje med Kommissionens forslag.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der er fremsendt grundnotat til Folketingets Europaudvalg den 25. november 2021.