



Miljøministeriet
Departementet

Den 17. oktober 2022
MIM 114-22

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Om formaldehyd og stoffer, der frigiver formaldehyd, i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) (komitésag)

KOM-dokument foreligger

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag om formaldehyd og stoffer, der frigiver formaldehyd, i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) (komitésag). Forslaget er sat til afstemning på møde i REACH-komiteén den 26. oktober 2022. Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget. Det vurderes, at forslaget vil medføre mindre økonomiske eller administrative omkostninger for det offentlige, i form af kontrol og håndhævelse af reglerne. Danske producenter forventes allerede i dag at overholde den af Kommissionen foreslåede grænseværdi med undtagelse af produktionen af træplader til byggevarer. Her forventes forslaget at medføre varige erhvervsøkonomiske omkostninger i Danmark for mellem 25 og 30 mio. kr. årligt. Danmark har som et ud af otte EU-lande national regulering for frigivelse af formaldehyd fra byggevarer, og eftersom forslaget vil betyde, at alle virksomheder, der markedsfører træplader i EU, skal overholde samme krav, forventes forslaget at have en positiv effekt på danske virksomheders konkurrenceevne. Forslaget forventes desuden, at have en positiv påvirkning af beskyttelsesniveauet i Danmark, idet grænseværdien for træplader, hvor den største anvendelse af formaldehyd finder sted, bliver halveret. Regeringen er enig i, at risici ved anvendelse af formaldehyd ikke er tilstrækkeligt kontrolleret, og at der derfor er behov for at begrænse anvendelsen. Regeringen agter derfor at støtte forslaget, idet der arbejdes for at begrænsningen udformes, så den understøtter kontrol af importerede artikler.

Baggrund

Kommissionen har fremlagt forslag om artikler, der bevidst er tilsat formaldehyd og stoffer, der frigiver formaldehyd, i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH). Den største anvendelse af formaldehyd og stoffer, der frigiver aldehyd, er i bindemidler, der anvendes i produktion af plader af træ som f.eks. spånplader og limtræ, som anvendes i møbler og byggevarer. Formaldehyd

anvendes desuden i mineraluld, skum til f.eks. madrasser, komponenter til biler, fly og skibe, tekstil og læder, mm.

Forslaget er fremsat på baggrund af et forslag udarbejdet af det Europæiske kemikalieagentur (ECHA) i henhold til artikel 69, stk. 1. 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 er sat til afstemning på REACH-komitéen den 26. oktober 2022.

Formål og indhold

Formaldehyd er en gas, der kan give næse- og bihulekræft, samt akut irritation i øjne og næse. Den samlede industrielle produktion og import af formaldehyd i EU er over en mio. tons om året og stoffet har mange anvendelser, der kan frigive formaldehyd. Den største anvendelse er i bindemidler, såkaldte harpikser eller resiner, der anvendes i produktion af plader af træ, som spånplader og limtræ, som anvendes i møbler og byggevarer. Formaldehyd anvendes desuden i mineraluld, skum til f.eks. madrasser, komponenter til biler, fly og skibe, tekstil og læder, mm.

I 2017 bad Kommissionen ECHA om at undersøge risikoen for menneskers sundhed ved frigivelse af formaldehyd fra forbrugerprodukter. I 2019 præsenterede ECHA sin undersøgelse:

- Ud fra WHO's anbefalinger, der baserer sig på modelberegninger med udgangspunkt i akut irritation i øjne og næse hos mennesker, foreslog ECHA en grænseværdi for frigivelse af formaldehyd på 0,124 mg/m³ for artikler. For bil- og flyinteriør fastsatte ECHA en grænseværdi på 0,1 mg/m³.
- ECHA vurderede, at den eksisterende begrænsning af formaldehyd i blandinger til forbrugere under punkt 28 i bilag XVII i REACH er tilstrækkelig til at sikre, at formaldehyd i blandinger ikke udgør en risiko for menneskers sundhed.
- Med udgangspunkt i EN-standard 717-1:2004 til bestemmelse af frigivelse af formaldehyd fra træbaserede paneler udarbejdede ECHA en beskrivelse til, hvordan der kan testes for frigivelse af formaldehyd.
- Der er behov for en 12 måneders overgangsperiode.

Forslaget blev herefter vurderet af ECHAs Komité for risikovurdering (RAC) og ECHA's komite for socioøkonomisk vurdering (SEAC).

Konklusioner fra RAC's gennemgang af forslaget:

- Efter gennemgang af tilgængelige dyreforsøg anbefaler RAC en grænseværdi på 0,05 mg/m³ for artikler og bilinteriør.
- RAC vurderede, at flyinteriør ikke at udgøre en risiko for menneskers sundhed.

- Der er behov for 24 måneders overgangsperiode til at udvikle standardiserede analytiske metoder til kontrol i alle berørte sektorer.

Konklusioner fra SEAC's gennemgang af forslaget:

- Ved en grænseværdi på 0,124 mg/m³ vil omkostningerne være marginale siden de fleste artikler produceret i EU allerede overholder grænseværdien.
- Ved en grænseværdi på 0,124 mg/m³ vil sundhedsgevinsterne opnås ifm. lavere udsættelse for formaldehyd fra importerede varer.
- For lastbiler og busser vil der være behov for en 36 måneders overgangsperiode.
- Omkostningerne ved en grænseværdi på 0,05 mg/m³ ikke er proportional med den forventede sundhedsgevinst.

Kommissionen har på den baggrund fremsat et forslag med en grænseværdi på 0,062 mg/m³ for trævarer og møbler, samt bilinteriør. For alle andre artikler foreslås grænseværdien 0,080 mg/m³. Kommissionen anerkender, at på EU-niveau vil omkostningerne for en grænseværdi på 0,080 mg/m³ være i størrelsesordenen mio. euro, mens det for en grænseværdi på 0,062 mg/m³ vil være omkostninger i størrelsesordenen mia. euro. Ligeledes anerkender Kommissionen, at det ikke er muligt at skabe sundhedsforbedringer i samme størrelsesorden. Kommissionen målretter derfor den lave værdi på 0,062 mg/m³ trævarer og møbler, samt bilinteriør, hvor den største frigivelse af formaldehyd finder sted, for på den måde at begrænse omkostningerne uden at give køb på mulige helbredseffekter. Samtidig har Kommissionen valgt en overgangsperiode på 36 måneder for at mindske omkostningerne. Bilinteriør får 48 måneders overgangsperiode pga. sektorens komplekse leverandørkæder.

Der er en række undtagelser til forslaget:

- Artikler med mulige og påtænkte udendørs anvendelser.
- Byggevarer, der placeres på ydermuren og uden for murens dampspærre.
- Industrielle og professionelle anvendelser, som den generelle befolkning ikke kommer i kontakt med.
- Genbrugte artikler.
- Biocider, personlige værnemidler og fødevarer kontaktmaterialer.
- Tekstiler, der allerede er reguleret i bilag XVII i REACH.

Frigivelse af formaldehyd fra legetøj er reguleret under legetøjsreglerne, men legetøj undtages ikke da grænseværdien i legetøjsreglerne er højere, og dermed ikke giver den samme beskyttelse.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om forslaget. Europa-Parlamentet vil forud for den endelige vedtagelse få forelagt sagen som et led i forskriftsproceduren med kontrol med henblik på legalitetskontrol i forhold til om Kommissionen har overskredet sine beføjelser i forbindelse med forslaget; om udkastet ikke er foreneligt med basisretsaktens formål eller indhold, eller om det ikke overholder nærhedsprincippet eller proportionalitetsprincippet.

Nærhedsprincippet

Da der er tale om en gennemførselsforanstaltning til en allerede vedtaget retsakt, hvor formålet vedrører realiseringen af det indre marked, finder regeringen, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Der er kun syv EU-lande ud over Danmark, der har national regulering, der begrænser frigivelsen af formaldehyd i træplader til konstruktionsbrug. Det danske bygningsreglement stiller krav om, at træbaserede plader til konstruktionsbrug skal overholde en grænseværdi på 0,124 mg/m³.

Konsekvenser

Efter vedtagelse af forslaget, vil Danmark skulle foretage nødvendige justeringer af bygningsreglementet.

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget. Det vurderes, at forslaget vil medføre mindre økonomiske eller administrative omkostninger for det offentlige, i form af kontrol og håndhævelse af reglerne. Den danske brancheorganisation for træ og møbelindustri (TMI) har oplyst, at danske producenter i dag overholder den foreslåede grænseværdi med undtagelse af produktionen af træplader til byggevarer. TMI har vurderet, at Kommissionens forslag vil medføre varige erhvervsøkonomiske omkostninger i Danmark for mellem 25 og 30 mio. kr. årligt, men at forslaget samtidig vil forbedre danske virksomheders konkurrencesituation.

Der er pt. ingen grænseværdier for frigivelse af formaldehyd fra artikler i EU. Med Kommissionens forslag vil alle virksomheder både indenfor og uden for EU, der producerer og markedsfører træplader til konstruktionsbrug i EU, skulle overholde de samme krav til frigivelse af formaldehyd. Forslaget skønnes at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark og EU, idet grænseværdien for træplader, hvor den største anvendelse af formaldehyd finder sted, bliver halveret.

Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsrammer, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Høring

Sagen har været i høring i EU-Miljøspecialudvalget i perioden 7. oktober – 12. oktober 2022.

Træ- og Møbelindustrien, Danmarks Farve- og Limindustri samt Dansk Industri har afgivet bemærkninger til målemetoden for formaldehydkoncentrationen. Der opfordres i den forbindelse til, at målemetoden EN 717-1 eksplicit bør nævnes som referencemetode, og at der for at undgå fortolkninger og misforståelser skelnes mellem standarderne EN 16516 og EN 717-1. Det tager regeringen højde for og indarbejder i regeringens holdning. 3F støtter, at man fra dansk side tilslutter sig Kommissionens forslag, men vurderer, at overgangsperioderne er for lange og ser gerne, at de reduceres. Kommissionen vurderer, at man med kortere overgangsperioder vil få markant højere erhvervsomkostninger, hvilket regeringen er enig i. Forbrugerrådet Tænk er positiv over for, at der arbejdes for lavere grænseværdier, men bemærker, at den af RAC foreslåede grænseværdi bør gøres gældende for legetøj og andre produkter til børn. SEAC har i den forbindelse vurderet, at omkostninger ved den lavere grænseværdi ikke er proportional med den forventede helbredseffekt. Bemærkningerne fra Forbrugerrådet Tænk og 3F har ikke givet anledning til ændring af regeringens holdning. Kosmetik- og hygiejnebranchen har ikke haft bemærkninger.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Begrænsningsforslaget har været til diskussion i REACH-komitéen den 27. april 2022 og d. 20. juni 2022, hvor flere lande udtrykte støtte til Kommissionens begrænsningsforslag. På denne baggrund forventes det, at der vil være et kvalificeret flertal af medlemslande, som vil støtte forslaget.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at stoffer, som udgør en risiko for menneskers sundhed skal begrænses, når der kan identificeres en uacceptabel risiko.

Regeringen noterer sig de høje omkostninger, som kommissionen har beskrevet, men vurderer på basis af dialog med Dansk Industri (DI) og Den danske træ- og møbelindustri (TMI), at dansk industri kun i begrænset omfang vil blive ramt af øgede omkostninger, fordi de fleste berørte danske virksomheder allerede har omstillet deres produktion, således at de allerede overholder de nye grænseværdier, og at forslaget vil forbedre deres konkurrenceevne.

Regeringen vil arbejde for at EN 717-1 nævnes specifikt som referencemetode for at der ikke skabes misforståelser mellem målemetoderne EN 717-1 og EN16516.

Formuleringen i forslaget om, at begrænsningen dækker ”artikler, hvor der bevidst er tilsat formaldehyd eller stoffer, der kan frigive formaldehyd, for at opnå en ønsket egenskab”, kan skabe en udfordring ifm. håndhævelse af importerede artikler. Ved produktion af artikler uden for EU har de europæiske tilsynsmyndigheder ikke mulighed for at kontrollere, i hvilket omfang tilsat formaldehyd eller stoffer, der kan frigive formaldehyd, er tilsat under produktionen og med hvilket formål. Regeringen vil derfor arbejde for, at alle artikler skal overholde reglerne. Desuden gælder, at formaldehyd vil være sundhedsskadeligt uanset hvorfor det er i en artikel.

Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget, idet der arbejdes for en ordlyd i forslaget, der understøtter kontrol af importerede artikler.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.