



Miljøministeriet
Departementet

Rent drikkevand og sikker
kemi
J.nr. 2022 - 12477
Ref. DOBLE
Den 28. november 2022
MIM 134-22

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om forslag til ændring af bilag XVII med hensyn til bly og blyforbindelser i PVC 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 genfremsat forslag om ændring af bilag XVII med hensyn til begrænsning af bly og blyforbindelser i PVC 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). Forslaget forventes sat til skriftlig afstemning i REACH-komiteén den 7. december 2022. Da den europæiske industri har udfaset brugen af bly som stabilisator i PVC, er det primære formål med forslaget at forhindre, at blyholdige PVC-artikler importeres ind i EU. Forslaget vurderes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske eller erhvervsadministrative konsekvenser. Forslaget vil kunne have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser, da det vil muliggøre genanvendelse af PVC i Danmark. Regeringen er enig i, at risici ved bly i importerede PVC-artikler til EU ikke er tilstrækkeligt kontrolleret, og at der derfor er behov for at indføre en begrænsning på EU-niveau. Danmark har allerede nationale regler, der begrænser bly i PVC. Samlet set forventes forslaget at sænke beskyttelsesniveauet i Danmark, da de nationale regler er mere restriktive end den foreslåede EU-begrænsning. Forslaget vil således føre til en vis slækkelse af beskyttelsesniveauet i Danmark mod, at der samlet set i EU bliver et markant bedre beskyttelsesniveau. Regeringen anerkender, at der i forslaget er indbygget en afvejning mellem beskyttelse af sundheden og muligheden for at give bedre vilkår for genanvendelse og cirkulær økonomi. Regeringen ønsker at understøtte en cirkulær økonomi men ønsker samtidigt, at de genanvendte materialer hurtigst muligt bliver fri for skadelige stoffer. Der findes ingen nedre grænse for den koncentration af bly, som skader nyrerne og udviklingen af hjernen, og derfor mener regeringen, at man skal være særlig forsigtig. Regeringen agter at støtte forslaget, idet der lægges afgørende vægt på, at den foreslåede grænseværdi for bly i PVC sænkes fra 0,1 % til 0,01 % på linje med den nuværende danske grænseværdi, og at denne grænseværdi også skal gælde for genanvendte materialer.

Baggrund

Kommissionen har fremlagt forslag om ændring af bilag XVII med hensyn til begrænsning af bly og blyforbindelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH). Forslaget handler specifikt om bly og blyforbindelser i PVC.

Begrænsningsforslaget er fremsat på baggrund af et forslag udarbejdet af det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) i henhold til artikel 69, stk. 1, 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 fristen, skal forslaget sendes til Europa-Parlamentet til legalitetskontrol. Kommissionen vedtager forslaget, hvis Europa-Parlamentet ikke inden en frist på 4 måneder har gjort indsigelse mod forslaget.

Forslaget er et genfremlagt og tilpasset forslag. Det oprindelige forslag blev vedtaget i REACH komiteen den 20. november 2019. Efterfølgende gjorde Europa-Parlamentet den 12. februar 2020 indsigelse mod forslaget. Europa-Parlamentet henviste til den Europæiske grønne pagts tekst om rene kredsløb af genanvendte materialer og bad Kommissionen stramme op på forslaget ift. indhold af bly i PVC, der indeholder genanvendt PVC. Kommissionen har med deres nuværende forslag forsøgt at imødekomme Europa-Parlamentet.

Danmark skal indsende sin stemme skriftligt senest den 7. december 2022.

Formål og indhold

Forslaget handler specifikt om bly og blyforbindelser i PVC. Bly blev tidligere anvendt som stabilisator i PVC, men anvendelsen er udfaset i EU. Forslaget har hovedsageligt til formål at begrænse import af nye PVC-artikler, der er stabiliseret med bly.

Kommissionen foreslår at begrænse markedsføring og brug af PVC-artikler, der indeholder bly i en koncentration over 0,1%, og at indføre en række undtagelser til markedsføring af PVC-artikler, der indeholder genanvendt PVC, som har til formål at fremme genanvendelsen af PVC og harmonisere forslaget med anden EU lovgivning.

Bly er et giftigt stof, der påvirker udviklingen af nervesystemet, kan give kroniske nyreskader og påvirke blodtrykket. Der findes ingen nedre grænse for den koncentration, som skader nyrerne og hjernens udvikling. Ifølge det Europæiske Fødevareagentur overskrider vores nuværende udsættelse for bly gennem fødevarer og andre kilder allerede den tolerable mængde, hvorfor alle kilder til udsættelse for bly bør begrænses. Bly, der frigives fra PVC-artikler, der indeholder blystabilisatorer, bidrager direkte og indirekte til menneskers udsættelse for bly.

Bly blev tidligere anvendt som stabilisator i PVC. Den europæiske industri har frivilligt udfaset brugen af bly i PVC og har rapporteret, at anvendelsen af bly var fuldt udfaset i 2015. ECHA har i deres baggrundsrapport beregnet, at i 2016 kom 90 % af frigivelsen af bly fra PVC fra importerede PVC-artikler. Forslaget har derfor primært til formål at forhindre, at nye PVC-artikler produceret uden for EU, og som er stabiliseret med bly, importeres ind i EU.

For at bly skal kunne stabilisere PVC, skal koncentrationen være mindst 0,5 %. ECHA har derfor vurderet, at ved at begrænse indholdet af bly i PVC til 0,1 % vil det ikke længere være muligt lovligt at anvende bly til at stabilisere PVC.

En række specificerede PVC-artikler, der indeholder genanvendt PVC, undtages fra grænseværdien for bly på 0,1 %. ECHAs videnskabelige komite for risikovurdering (RAC) har anbefalet, at der sættes en grænseværdi for produkter, der indeholder genanvendt hård og blød PVC på henholdsvis 2 % og 1 %. ECHA's vigtigste argument for undtagelserne er, at bortskaffelse ved forbrænding udleder 90 % af den bly, der i dag frigives fra PVC i EU. ECHAs videnskabelige komite for socio-økonomisk analyse (SEAC) har desuden vurderet, at blyindholdet i genanvendt PVC med tiden vil aftage, og at undtagelsen derfor bør begrænses til en 15-årig periode, samt at undtagelsen bør genvurderes efter 10 år.

Undtagelsen for bly i PVC, der indeholder genanvendt PVC, skal ses som en afvejning mellem de økonomiske og klimamæssige fordele ved at genanvende PVC og de langsigtede sundhedseffekter ved fortsat brug af PVC, der indeholder bly.

Kommissionen har udført en analyse af, hvor det med rimelighed kan forventes, at mennesker kan blive udsat for bly fra PVC. På basis af analysen har Kommissionen specificeret for de relevante artikler, der undtages, fordi de indeholder genanvendt PVC, at den genanvendte PVC skal indkapsles af et nyt lag PVC eller et andet materiale for at forhindre frigivelse af bly.

Følgende artikler, der indeholder genanvendt *hård* PVC, er undtaget fra forbuddet:

- lister og plader til udendørs brug i bygninger og konstruktioner.
- lister og plader til dæk og terrasser forudsat, at det genanvendte PVC er anvendt som et mellemlag og er dækket af et nyt lag PVC eller et andet materiale, som forhindrer, at bly eller blyholdigt støv frigives,
- lister og plader i lukkede hulrum eller områder i bygninger og konstruktioner, hvor de ikke er tilgængelige ved normal anvendelse med undtagelse af vedligehold, f.eks. i kabelkanaler,
- lister og plader til indendørs anvendelse forudsat, at hele overfladen, som vender ud mod opholdsarealer, er fremstillet af ny PVC eller et andet materiale, som forhindrer, at bly eller blyholdigt støv frigives,
- flerlagsrør med undtagelse af drikkevandsrør, hvis det genanvendte PVC er anvendt i det midterste lag og er helt dækket af et lag af ny PVC, og
- samlingsbeslag (fittings), med undtagelse af samlingsbeslag til drikkevandsrør.

For disse artikler tillades et højere blyindhold, mens for alle andre artikler, der indeholder genanvendt hård PVC, er grænseværdien 0,1 %.

I Kommissionens nye forslag er

- grænseværdien for ovennævnte artikler 1,5%, mens den i det oprindelige forslag var 2%
- perioden for undtagelsen er 10 år, mens den i det oprindelige forslag var 15 år og,
- det en forudsætning, at genanvendt PVC skal komme fra samme type anvendelse som det, det skal genanvendes til (dvs. lukkede genanvendelseskredsløb).

For at imødekomme Europa-Parlamentets indsigelse indeholder Kommissionens forslag ikke længere en undtagelse for specificerede artikler, der indeholder genanvendt blød PVC. I stedet forlænges overgangsperioden for blød PVC med yderligere 6 måneder.

Det forudsættes for genanvendelse af hård PVC, at den nye PVC, der anvendes til at dække den genanvendte PVC, overholder grænseværdien på 0,1 % bly. ECHA har vurderet, at det er muligt at kontrollere indholdet af bly i både yderlag og genanvendt PVC og dermed effektivt håndhæve reglerne.

Anvendelsen af bly i PVC-silica-separatorer i blybatterier til biler undtages, da der ikke findes alternativer, og da sundhedsrisikoen ved denne anvendelse vurderes at være lav.

Den specifikke undtagelse, der tidligere var foreslået for blypigmenterne "blysulfochromatgul" og "blychromatmolybdatulfatrød" er fjernet fra udkastet, dels pga. en domsafgørelse¹ og dels fordi ECHA vil fremsætte et forslag, der forbyder de to stoffer i henhold til artikel 69, stk. 2, i REACH-forordningen.

Bly i PVC-artikler, som allerede er omfattet af REACH eller anden EU-lovgivning, undtages. Det drejer sig blandt andet om smykker, artikler, som børn kan komme i munden, fødevarekontaktmaterialer, elektrisk og elektronisk udstyr, emballage og legetøj. Genbrug af PVC-artikler er ligeledes undtaget.

For at kunne håndhæve forbuddet skal alle PVC-artikler, der indeholder genanvendt PVC mærkes med "Contains ≥ 0,1 % lead".

Leverandører af artikler, der indeholder genanvendt PVC, skal desuden kunne fremvise dokumentation til de nationale kontrolmyndigheder for, at der er anvendt genanvendt PVC. Det er muligt at benytte sig af certifikater, der er udstedt under ordninger, der allerede i dag har til formål at redegøre for sporbarheden af det genanvendte indhold som for eksempel EN 15343 eller lignende standarder. For importerede artikler skal certifikatet være udstedt af en tredje, uafhængig part.

Begrænsningen finder anvendelse 18 måneder efter vedtagelsen.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vil få det opdaterede forslag forelagt som et led i forskriftsproceduren med kontrol med henblik på legalitetskontrol. Europa-Parlamentet gjorde den 12. februar 2020 indsigelse mod det oprindelige forslag. Europa-Parlamentet henviste til den Europæiske grønne pagts tekst om rene kredsløb af genanvendte materialer og bad Kommissionen stramme op på forslaget ift. indhold af bly i PVC, der indeholder genanvendt PVC. Kommissionen har med deres nuværende forslag forsøgt at imødekomme Europa-Parlamentet.

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

Blyforbindelser i PVC-artikler er begrænset i Danmark ved bekendtgørelse nr. 856 af 5. september 2009 om forbud mod import og salg af produkter, der indeholder bly (blybekendtgørelsen) med en grænseværdi på 0,01 %. Bekendtgørelsen indeholder en række undtagelser til forbuddet, men der er ingen undtagelser for genanvendt PVC.

Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil betyde, at grænseværdien i blybekendtgørelsen ikke vil gælde for bly i PVC-artikler. Blybekendtgørelsen vil ikke blive ændret, da det allerede fremgår af blybekendtgørelsen, at den viger for EU-regulering.

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige. Forslaget skønnes endvidere ikke at medføre væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

¹ *European Commission v Kingdom of Sweden*, Case C-389/19 P, ECLI:EU:C:2021:131.

Forslaget vurderes at medføre positive erhvervsøkonomiske konsekvenser i EU, da PVC-artikler fra udenlandske producenter, der indeholder bly, ikke længere kan sælges i EU, hvorved de europæiske producenter må forventes at få en større markedsandel.

For Danmark vil det potentielt også kunne medføre positive erhvervsøkonomiske konsekvenser, da forslaget giver mulighed for at genanvende PVC i Danmark. Selv om der findes virksomheder, der oparbejder andre typer af plast og som formentlig relativt let vil kunne udvide deres virksomhed til også at oparbejde PVC, har det ikke tidligere reelt været en mulighed pga. den lave danske grænseværdi i blybekendtgørelsen. Det er dog svært at forudsige, om forslaget vil medføre, at brugt PVC indsamlet i Danmark også vil blive genanvendt i Danmark. COWI A/S har i en rapport fra 2018 beskrevet, at det anslås, at der vil være mellem 1.500 og 30.000 tons PVC i affaldsstrømmen i Danmark om året, der potentielt vil kunne genanvendes i Danmark. I dag transporteres brugt PVC til genanvendelse i udlandet.

Det er muligt, at mærkning og certificering af PVC-artikler med genanvendt PVC vil medføre administrative omkostninger for europæiske og danske virksomheder. Hverken ECHA eller Kommissionen har vurderet omkostningerne for mærkning og certificering. Da indsamlingen af brugt PVC i Danmark er velstruktureret og blandt andet organiseret i den danske plastbranches fælles genbrugsordning for hård PVC (WUPPI)², forventes der kun begrænsede omkostninger i forbindelse med en certificering af genanvendt PVC. Ligeledes forventes det, at omkostninger til mærkning vil være marginale, idet mærkningen kan påføres relevant PVC sammen med andre godkendelsesmærker, der allerede påføres PVC.

På EU-plan anslog ECHA, at det oprindelige forslag ville medføre, at der vil blive frigivet ca. 6,8 tons bly mindre om året til miljøet. Med det opdaterede forslag forventes det, at endnu mindre bly vil blive frigivet.

I 2014 anmodede den danske PVC-branche om at få den danske grænseværdi sat op fra 0,01 % til 0,1 % for at øge genanvendelsen af PVC. Miljøstyrelsen kortlagde derfor genanvendelsen af PVC i Danmark og kom frem til, at en forøgelse af grænseværdien ville medføre en forøget udledning af bly op til 400 gram/pr. år efter 40 år. Miljøstyrelsen beregnede ikke, hvad en højere grænseværdi for PVC, der indeholder genanvendt PVC, ville betyde for udledningen af bly fra PVC. Artikler kan ifølge Vinylplus³ indeholde op til 50-75 % genanvendt PVC. De PVC-artikler, der undtages, udgør en stor del af den samlede mængde af PVC-artikler, der markedsføres i Danmark. Baseret på Miljøstyrelsens kortlægning af PVC i Danmark⁴ er det vurderet, at i 2017 udgjorde de hårde PVC-artikler, der er foreslået undtaget fra forslaget, ca. 98 % af de hårde PVC-artikler, der markedsføres i Danmark. For de bløde PVC-artikler er tallet ca. 20 %. Endelig estimeres det, at PVC-materialet kan genanvendes op til 7 gange. Den seneste kortlægning af anvendelsen af bly i Danmark er fra 2000 dvs. før blybekendtgørelsen trådte i kraft. På dette tidspunkt udgjorde bly i PVC ca. 3 % af den samlede blyanvendelse i Danmark, som dengang lå mellem 14.900 tons og 19.000 tons om året. Den samlede mængde af bly anvendt i dag forventes at være betydelig lavere. Forslagets undtagelser, der muliggør genanvendelse af blyholdig PVC må således forventes at sænke beskyttelsesniveauet i Danmark, om end bly i genanvendt PVC også i fremtiden må antages at udgøre en lille eller mindre del af den samlede mængde bly.

² www.WUPPI.com

³ <https://vinylplus.eu>

⁴ <https://mst.dk/service/publikationer/publikationsarkiv/2018/dec/kortlaegning-af-pvc-i-danmark-2018/>

Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget. Fagligt Fælles Forbund (3F) og Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) har svaret, at de støtter regeringens foreløbige generelle holdning.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes at ville være et kvalificeret flertal af medlemsstater, som støtter forslaget.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at stoffer, som udgør en risiko for miljøet og menneskers sundhed skal begrænses, når der identificeres en uacceptabel risiko. Det er regeringens holdning, at bly i PVC fortsat skal være begrænset i Danmark, og at resten af EU også skal begrænse bly i PVC således, at PVC-artikler, der importeres fra lande uden for EU, ikke er stabiliseret med bly.

En vedtagelse af forslaget vil betyde, at grænseværdien i den danske blybekendtgørelse på 0,01 % ikke kan opretholdes, og at grænseværdien i forslaget på 0,1 % vil være gældende i hele EU, inklusiv i Danmark. Regeringen anerkender ECHA's overvejelser i forbindelse med fastsættelsen af grænseværdien, og er enig i, at den foreslåede grænseværdi fortsat effektivt vil begrænse anvendelse af bly som stabilisator i PVC. Grænseværdien i den danske blybekendtgørelse på 0,01 % blev fastsat ud fra de samme overvejelser. Regeringen anerkender også, at den lavere grænseværdi kun har en marginal indflydelse på den samlede frigivelse af bly til miljøet fra PVC i samfundet. Da regeringen ønsker den bedst mulige beskyttelse mod udsættelsen for bly, vil regeringen lægge afgørende vægt på, at grænsen for bly i ny PVC i EU sættes til 0,01 %, som i den danske bekendtgørelse.

Samlet set forventes forslaget at sænke beskyttelsesniveauet i Danmark, da de nationale regler er mere restriktive end den foreslåede EU-begrænsning. Forslaget vil således føre til en vis slækkelse af beskyttelsesniveauet i Danmark mod, at der samlet set i EU bliver et markant bedre beskyttelsesniveau.

Regeringen anerkender, at der i forslaget er indbygget en afvejning mellem beskyttelse af sundheden og muligheden for at give bedre vilkår for genanvendelse og cirkulær økonomi. Forslaget vil potentielt muliggøre genanvendelse af PVC i Danmark. Regeringen ønsker at understøtte en cirkulær økonomi, men ønsker samtidig, at de genanvendte materialer hurtigst muligt bliver fri for skadelige stoffer. Der findes ingen nedre grænse for den koncentration af bly, som skader nyrerne og hjernens udvikling, derfor mener regeringen, at man skal være særlig forsigtig. Regeringen noterer sig desuden, at de typer af produkter af hård PVC, som foreslås undtaget vha. højere grænseværdi, omfatter en stor del af den samlede anvendelse af hård PVC og således udgør et stort potentiale for genanvendelse, men derfor også er en kilde til fremtidig udledning af bly. Da der ikke findes en nedre grænse for den koncentration af bly, som skader nyrerne og udviklingen af børns hjerner, støtter regeringen derfor ikke en undtagelse for genanvendt PVC.

I det lys finder regeringen, at et heller ikke et indhold på 1,5 % bly i genanvendt hård PVC jf. det opdaterede forslag er en ambitiøs målsætning. Grænseværdien skal ses i lyset af, at ny PVC stabiliseret med bly indeholder ca. 2 % bly, og at industrien startede udfasningen af bly i PVC i 1980'erne. ECHA har desuden i deres baggrundsrapport til forslaget redegjort for, at en grænseværdi for bly på 1 % for PVC-artikler, der indeholder genanvendt hård PVC, kan gennemføres og vil sikre fuld udfasning af bly i genanvendt hård PVC i 2050.

For genanvendelsen af hård PVC til lister og plader til både indendørs og udendørs brug mener regeringen, at der vil være mulighed for forkert affaldshåndtering, da sorteringen for produkter, hvor

disse artikler indgår, som for eksempel vinduer, ofte foretages af private borgere. Dermed er der risiko for ukontrolleret spredning af bly i affaldsstrømmen. Regeringen arbejder derfor for, at disse artikler ikke undtages fra kravet om, at de skal overholde den generelle grænseværdi.

Regeringen mener ikke, at der skal gives en undtagelse til PVC, der indeholder genanvendt blød PVC eller til to blychromatpigmenter, blysulfochromat gul (C.I. pigment yellow) og blychromatmolybdatsulfatrød (C.T. pigment red 104), og er her enig med Kommissionens forslag.

Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget, idet der lægges afgørende vægt på, at den foreslåede grænseværdi for bly i PVC sænkes fra 0,1 % til 0,01 % på linje med den nuværende danske grænseværdi, og at denne grænseværdi også skal gælde for genanvendte materialer.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.