

Notat



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg og Miljøudvalg

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

Komitésag

1. Resumé

Formålet med forslaget er at fastsætte fælles EU niveauer for koncentration af ni nye stoffer i affald i POP-forordningens bilag IV og V: Endosulfan, Hexachlorbutadien (HCB), polychlorerede naphthalener (PCN), kortkædede chlorparaffiner (SCCP), Perfluorooctansulfonsyre og derivater heraf (PFOS), og visse bromerede flammehæmmere: Tetra-, Penta-, Hexa- og Heptabromdiphenylether.

Der skal stemmes om forslaget ved skriftlig afstemning den 29. marts 2013 i komitéen for tilpasning til videnskabeligt og teknisk fremskridt og gennemførelse af direktiver om affald. Sagen skal vedtages med kvalificeret flertal.

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser. Der forventes at være begrænsede administrative konsekvenser ved forslaget, men der kan være økonomiske konsekvenser for erhvervslivet for nogle af stofferne, hvilket dog i høj grad afhænger af, om stofferne destrueres ved almindelig forbrændingstemperatur, hvilket Danmark har bedt kommissionen validere. Der kan endvidere indtil 2016 være begrænsninger i genanvendelsespotentialet for tæpper, og det kan være nødvendigt at fastsætte krav til håndtering af bilsæder. Forslaget vil medføre en forbedring af beskyttelsesniveauet i Danmark.

Regeringen er positivt indstillet over for forslaget, idet 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 ensartet 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 støtte forslaget og stemme for det.

2. Baggrund

Kommissionen sendte den 15. februar 2013 ovennævnte forslag til medlemsstaterne.

Forordningen har hjemmel i TEF 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 skriftlig afstemning den 29. marts 2013 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 forurenere og tilpasning af direktiv 79/11/EØF.

3. Formål og indhold

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 (POP) og den *regionale aftale* om POP-protokollen (region: UN-ECE) om grænseoverskridende luftforurening over store afstande. Forordningen begrænser markedsføringen og sætter betingelser for fremstilling, anvendelse og affaldshåndtering som beskrevet i forordningens bilag til POP-stofferne.

Kommissionens forslag omhandler fastsættelse af fælles EU niveauer for koncentrationen af følgende ni stoffer i affald i forordningens bilag IV og bilag V: Endosulfan, Hexachlorbutadien (HCB), polychlorerede naphthalener (PCN), kortkædede chlorparaffiner (SCCP), Perfluorooctansulfonsyre og derivater heraf (PFOS), og visse bromerede flammehæmmere: Tetra-, Penta-, Hexa- og Heptabromdiphenylether.

Koncentrationerne fastsat i bilag IV er de såkaldte "lave værdier" ("low levels"). Overstiger koncentrationerne af POP-stoffer i affaldet "low-level" skal POP stofferne i affaldet *destrueres* ved behandling af affaldet. Hvis destruktion af POP-stofferne ikke er den miljømæssige foretrukne affaldsbehandling, giver forordningen mulighed for, at man i disse tilfælde kan foretage *en anden miljømæssig forsvarlig behandling* af affaldet. Bilag V i forordningen lister de affaldstyper (identificeret ved deres europæiske affaldskode (EAK)) som kan indeholde POP stoffer og den "anden miljømæssige forsvarlige behandling", som kan foretages.

I bilag V er der samtidigt fastsat "maksimum koncentrationsniveauer" for hvornår denne anden miljømæssige forsvarlige behandling vil kunne anvendes. Overstiger koncentrationen af POP stoffer i affaldet disse "maksimum koncentrationsniveauer" kan "anden miljømæssig forsvarlig behandling" ikke benyttes alligevel.

Kommissionens forslag indebærer, at der kommer fælles EU niveauer for, hvornår der skal ske en destruktion af ovennævnte POP stoffer, samt hvornår anden miljømæssig forsvarlige behandling end destruktion – som fastsat i bilag V – vil kunne benyttes.

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 reguleringsbeføjelser i kommende gældende fællesskabsregulering, finder regeringen, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

De POP-stoffer, der nu fastsættes grænseværdier for, har været omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 850/2004 om persistente organiske miljøgifte blev optaget i perioden 2009-2011, og dermed har der også siden da været et krav om miljømæssig forsvarlig behandling af affaldet, et krav der hidtil er anset for opfyldt med den eksisterende affaldslovgivning.

7. Konsekvenser

Lovmæssige konsekvenser

Forslaget supplerer en gældende forordning og præciserer kravene til, hvilken affaldsbehandlingsmetode, der kan anvendes i forhold til affald, der er forurenset med de 9 POP stoffer i et omfang, der ligger over henholdsvis de lave værdier og maksimumsværdierne for koncentration af stofferne i affaldet.

Forslaget kan medføre et behov for at skærpe kravene til håndtering af udtjente biler ved krav om udtagning af bilsæder før shredding for biler fra før 2004, men det vurderes ikke, at der derudover vil være behov for at ændre danske love eller bekendtgørelser.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at have ingen eller meget begrænsede økonomiske eller administrative konsekvenser for staten, regionerne eller kommunerne.

Økonomiske og erhvervsmæssige administrative konsekvenser:

Forslaget vurderes at have begrænsede *erhvervsmæssige administrative* konsekvenser.

De forventede årlige økonomiske konsekvenser er opgjort således i kr. (det lave tal angiver omkostningen ved forbrænding på almindeligt forbrændingsanlæg. Det høje tal angiver udgifterne ved forbrænding på særligt dedikerede anlæg)

1)Endosulfan:	0 kr
2)Hexachlorbutadien (HCB), polychlorede naphthalener (PCN):	0 kr
3)Kortkædede klorparaffiner (SCCP)	0 kr – 10 mio.
4)PFOS	0 – 26 mio
5)De 4 bromerede flammehæmmere	10 – 25 mio. kr. i en begrænset årrække

Samlet set vurderes meromkostningerne forbundet med de skærpede grænseværdier således at beløbe sig til mellem 10 og 61 mio. kr. årligt. Herudaf vurderes meromkostningerne for erhvervslivet at udgøre mellem 5 og 25 mio. kr. årligt. De resterende meromkostninger på mellem 5 og 36 mio. kr. vil skulle afholdes af borgerne. Det PFOS-holdige affald vurderes primært at være husholdningsaffald.

De forventede økonomiske konsekvenser er opgjort på grundlag af forudsætninger beskrevet nedenfor, herunder at det – som vurderet af Kommissionen og lagt til grund af Danmark – er muligt at destruere SCCP, PFOS og bromerede flammehæmmere ved forbrænding på affaldsforbrændingsanlæg, og at destruktion af disse stoffer ikke fordrer forbrænding på et anlæg til forbrænding af farligt affald, så som Nord (det tidligere Kommunekemi A/S). Hvis dette mod forventning ikke skulle være tilfældet, vil det indebære samlede årlige meromkostninger i størrelsesordenen ca. 61 mio. kr., se også nedenfor. Tallet er behæftet med stor usikkerhed.

Endosulfan:

Endosulfan har været anvendt som pesticid og var allerede før optagelsen under Stockholmkonventionen i maj 2011 forbudt i EU via pesticidreguleringen (Rådets direktiv 91/414/EØF). Endosulfan har ikke været godkendt som bekæmpelsesmiddel i Danmark siden 1994. Endosulfan forventes ikke at være i affaldsstrømmen, og derved vurderes det, at optagelse af en grænseværdi på bilag VI eller bilag V ikke har økonomiske konsekvenser.

Hexachlorbutadien (HCB), polychlorede naphthalener (PCN):

HCB kan optræde som biprodukt eller intermediat i visse kemiske processer. PCN har haft forskellige anvendelsesområder, f.eks. i transformer- og kondensatorolier, og kan dannes utilsigtet ved forbrændingsprocesser. Der er ikke oplysninger om eventuelle artikler med HCB eller PCN i brug i Danmark eller i EU og der haves ingen viden om forekomsten om stofferne.

På TAC-mødet den 6. juni 2012 vurderede Kommissionen, at optagelse af grænseværdier på bilag IV eller bilag V ikke vil påvirke affaldshåndteringen, og det vurderes derfor, at forslaget ikke har økonomiske konsekvenser.

Kortkædede klorparaffiner (SCCP):

SCCP har tidligere været anvendt som industrikemikalie som tilsætningsstof i køle-/smøremidler til metalbearbejdning, i maling og som flammehæmmende middel i gummi. Det vurderes, at anvendelsen af klorparaffiner i byggevarer ophørte i løbet af 1990'erne. Det har været forbudt at anvende stoffet til metalforarbejdning og indfedtning af læder siden 2003. Anvendelsen er begrænset via REACH. SCCP kan forekomme i gummi, fugemasse, lim, maling, lak og tekstiler. Stoffet har været og er i dag især været anvendt i gummiindustrien. Kun en meget begrænset del genanvendes.

Det er sandsynligt, at optagelse af en grænseværdi på bilag IV eller bilag V ikke har økonomiske konsekvenser, da det på baggrund af bl.a. Kommissionens tilkendegivelser forventes, at stofferne destrueres ved lave temperaturer, dvs. i forbrændingsanlæg dedikeret til forbrænding af husholdningsaffald, og at det ikke er nødvendigt at destruere affaldet på anlæg for forbrænding af farligt affald. Det er dog fortsat en lille usikkerhed, som Danmark har bedt Kommissionen om at validere.

Datagrundlaget for at vurdere meromkostninger knyttet til behandling af affald, indeholdende SCCP er yderst spinkelt pga. usikkerhederne knyttet til anvendelsen af SCCP i Danmark. I en rapport udført for Kommissionen vurderes det, at der årligt i EU genereres ca. 12 mio. ton SCCP-holdigt affald, hvor spildevandsslam udgør langt den største del. Det ville svare til ca. 100.000 ton SCCP-holdigt affald inklusive spildevandsslam pr år i Danmark. SCCP vurderes imidlertid ikke at forekomme, eller kun meget sjældent, at forekomme i dansk spildevandsslam, og prøvetagning og analyse for SCCP er ikke et krav efter slambekendtgørelsen. Spildevandsslam anvendes til jordbrugsformål (uden eller med bioforgasning) eller forbrændes.

Materiale som afpuddet maling og fuger, der indeholder klorparaffiner fjernes i dag allerede i et vist, men begrænset, omfang fra bygninger, der nedrives eller saneres og forbrændes herefter. Der findes ikke tal for disse mængder.

Såfremt affald forurenet med SCCP skal destrueres ved forbrænding på anlæg til forbrænding af farligt affald, vil behandlingsomkostningerne for dette affald stige til det 3-dobbelte. Da affald forurenet med SCCP vurderes kun at forekomme i meget begrænset omfang er skønnet, at

meromkostningerne som følge heraf vil kunne udgøre i størrelsesordenen 10 mio. kr., svarende til, at ca. 10.000 tons affald årligt skal forbrændes på anlæg til forbrænding af farligt affald med en meromkostning på ca. 1000 kr. pr. ton). Tallene er imidlertid behæftet med stor usikkerhed pga. den usikkerhed, der er knyttet til affaldsmængderne, forekomsten af industrier, der har anvendt SCCP og variationen i forbrændingspriser.

PFOS:

PFOS anvendes i Danmark kun til dekorativ hårdforchromning. Baseret på oplysninger om brug af PFOS i en række EU-lande vil PFOS i affald fra husholdningerne hovedsageligt forekomme i tæpper imprægneret med PFOS, som den helt dominerende fraktion, samt i lædermøbler, der er overfladebehandlet med PFOS.

Der er ingen selektiv indsamling af PFOS-holdige artikler. Tæpper, tekstiler, polstermøbler, og andre artikler, der vil kunne være overfladebehandlet med PFOS, bortskaffes i Danmark i dag til affaldsforbrænding med energiudnyttelse.

Hvis anvendelse af PFOS i Danmark svarer til anvendelsen i en række andre EU-lande, vil der frem til 2016 blive bortskaffet i størrelsesordenen 1-2 tons PFOS årligt i tæpper, med en gennemsnitlig koncentration på omkring 75 mg/kg PFOS. Tilsvarende vil der sandsynligvis blive bortskaffet mindre mængder PFOS med lædermøbler, der indeholder en gennemsnitskoncentration på ca. 80 mg PFOS/kg

Med optagelse af grænseværdier for PFOS på bilag IV og V betyder det, at tæpper og lædermøbler med PFOS skal destrueres. Undersøgelser viser, at PFOS destrueres effektivt ved 1000 °C og tilgængelige undersøgelser tyder på, at dette også vil være tilfældet ved 850 °C, hvilket dog er mindre sikkert. Danmark har bedt Kommissionen om at validere dette. I opgørelsen af de samlede merudgifter er det lagt til grund, at tæpper og lædermøbler kan destrueres ved 850 C, således at der ikke kommer merudgifter.

De økonomiske konsekvenser vil især knytte sig ved hvilken temperatur destruktionen skal ske, da det er dyrere at behandle affaldet på forbrændingsanlæg dedikeret til forbrænding af farligt affald. Det anslås, at der i Danmark skal bortskaffes omkring 26.000 tons tæpper indeholdende PFOS frem til 2016. Omkostningerne til forbrænding udgør i dag 13 mio. kr. årligt, meromkostningerne vil være ca. 26 mio. kr. årligt indtil 2016, hvis tæpperne skal destrueres i anlæg for forbrænding af farligt affald. Tallene er imidlertid behæftet med stor usikkerhed pga. den store usikkerhed, der er knyttet til affaldsmængderne og variationen i forbrændingspriser.

Hvis tæpper skal genanvendes, skal der indtil 2016 tages højde for, at disse kan indeholde PFOS. Efter 2016 vil PFOS sandsynligvis være ude af affaldsstrømmen. Det samme gør sig gældende for lædermøbler, men i mindre omfang, da lædermøbler med PFOS sandsynligvis allerede i stort omfang er ude af affaldsstrømmen.

Bromerede flammehæmmere:

De nye grænseværdier omfatter "tetrabromdiphenylether", "pentabromdiphenylether", "hexabromdiphenylether" og "heptabromdiphenylether":

Tetra- og pentabromdiphenylether har været anvendt som flammehæmmere i opskummet polyuretan (PUR skum), som anvendes i madrasser, polstring af møbler og i køretøjer. EU har vurderet at tetra- og pentabromdiphenylether i køretøjer vil være ude af affaldsstrømmen i 2016 (sandsynligvis

længere tid i Danmark pga. bilernes længere levetid), da anvendelsen af disse ophørte i 2004. PUR skum i køretøjer vil ende i den lette fraktion af affald fra shredder anlæg, som indtil nu er blevet deponeret i Danmark. Madrasser og polstrede møbler bortskaffes typisk til affaldsforbrændingsanlæg.

Hexa- og heptabromdiphenylether har især været anvendt i ABS plast i elektronik. Da de artikler, hvor hexa- og heptabromdiphenylether blev anvendt, har en relativ kort levetid, vil hovedparten af den mængde, der er sat i omløb, sandsynligvis være ude af affaldsstrømmen i dag. Det estimeres på EU-plan, at stort set alt er bortskaffet i 2012. Da stofferne optræder i udstyr, der er importeret til Danmark, er der ikke basis for at antage, at forbruget i Danmark adskiller sig fra EU.

Med optagelse af grænseværdier for bromerede flammehæmmere på bilag IV og V kan det betyde, at PUR skum med bromerede flammehæmmere skal destrueres, da indholdet i PUR skum vurderes at overskride både "low levels" og "maksimum koncentrationsniveauer" ud fra eksisterende viden om koncentrationer af bromerede flammehæmmere i PUR skum. Det kan betyde, at der skal ske udseparering og destruktion af PUR skum (dvs. udtagning af sæder) fra biler, inden de shreds..

Hvad angår bortskaffelse af de bromerede flammehæmmere i affaldsforbrændingsanlæg, er der to problemstillinger. Den ene vedrører effektiviteten, hvormed stofferne destrueres på almindelige forbrændingsanlæg, mens den anden vedrører risikoen for dannelse af bromerede dioxiner eller blandede chlorerede/bromerede dioxiner ved forbrænding. Der er ikke noget, der tyder på, at stofferne ikke vil blive destrueret på et almindeligt forbrændingsanlæg, eller at der vil ske udslip af bromerede/chlorerede dioxiner fra denne forbrænding, men Danmark har anmodet Kommissionen om at validere dette. De økonomiske konsekvenser vil især knytte sig hertil.

Det skønnes, at mængden af muligt forurenede bilsæder udgør 1-2 % af den mængde shredderaffald, der i dag deponeres. Det bemærkes at mængden af shredderaffald vil blive reduceret som følge af, at sæderne fjernes. Det betyder, at omkostningerne til deponering reduceres, men til gengæld vil der være omkostninger forbundet med at fjerne sæderne og efterfølgende affaldsbehandle dem – enten i almindelige forbrændingsanlæg eller i anlæg dedikeret til forbrænding af farligt affald. Da der ikke findes oplysninger for, hvad det koster at fjerne bilsæderne og mængderne er meget usikre, har det ikke været muligt at angive en pris for de eventuelle omkostninger. Bedste bud er op mod 10-20 mio. kr. årligt afhængig af koncentrationen i sæderne, og at det vil være en omkostning, der knytter sig til en begrænset årrække, dette beløb kan forøges med op mod 5 mio. kr, såfremt sæderne skal forbrændes på anlæg til forbrænding af farligt affald. Tallene er imidlertid behæftet med usikkerhed pga. den usikkerhed, der er knyttet til affaldsmængderne og variationen i forbrændingspriser.

Meromkostninger til behandlingen af de udtjente køretøjer vil skulle overvæltes i prisen for ophugning af bilerne, omkostningerne herved vil formentligt fordele sig ligeligt mellem husholdninger og virksomheder.

Beskyttelsesniveau:

Det vurderes, at fastsættelse af grænseværdier styrker beskyttelsesniveauet i forhold til i dag, idet der indføres flere værdier for "low levels" og "maksimum koncentrationsniveauer" i lovgivningen.

8. Høring

Kommissionens forslag til ændring af Kommissionens forordning (EF) nr. 850/2004 om persistente organiske miljøgifte for så vidt angår bilag IV og V (POP-forordningen) har ikke været sendt i offentlig høring.

Der har været udsendt et rammenotat om sagen i Miljøspecialudvalget den 17. – 20. marts 2013. Der er indkommet følgende bemærkninger:

Dansk Affaldsforening støtter indstillingen om at stemme for forslaget, men bemærker yderligere, at for at sikre en effektiv håndhævelse af de nye grænseværdier, er der behov for ændrede kommunale affaldsregulativer – mest hensigtsmæssigt bør affaldsbekendtgørelsen ændres.

DI støtter forslaget, og bemærker yderligere, at det er vigtigt Kommissionen påtager at fremføre over for lande uden for EU, at de skal overholde konventionen, hvis de er part til den.

Det Økologiske Råd støtter forslaget, og fremfører yderligere, at der skal lægges betydeligt pres på Kommissionen for at finde ud af om kortkædede klorparafiner, PFOS og bromerede flammehæmmere destrueres ved almindelige forbrændingsprocesser.

9. Generelle forventninger til andres landes holdninger

Fastsættelsen af fælles EU niveauer for "low levels" og "maksimum koncentrationsniveauer" i bilag IV og V er baseret på en rapport ("Study on waste related issues of newly listed POPs and candidate POPs") udført for Kommissionen. Udkast til rapporten og forslag til grænseværdier har været præsenteret og diskuteret i EU-arbejdsgruppen for POP-forordningen på møder i årene 2010-2012.

Kommissionen har oprindeligt arbejdet med to forskellige "low levels" værdier for de bromerede flammehæmmere og PFOS. Der har ligeledes været arbejdet med to forskellige "maksimum koncentrationsniveauer". Kommissionen har i sit forslag valgt den højeste "low levels" og laveste "maksimum koncentrationsniveau" for disse stoffer.

Der er fortsat uklarhed omkring, hvilke metoder, der destruerer POP-stoffer tilstrækkeligt effektivt. Danmark finder det, i lighed med andre medlemslande, vigtigt med en afklaring, da det er væsentligt i forhold til håndteringen af POP-holdigt affald, hvor indholdet af POP-stoffer overskrider grænseværdierne i bilag IV.

10. Regeringens holdning

Regeringens holdning til forslaget er positiv. POP-stofferne er blandt de mest uønskede stoffer, og det er vigtigt, at stofferne håndteres i affaldsstrømmen så de fjernes endeligt fra miljøet.

Regeringen lægger endvidere vægt på, at fastsættelsen af grænseværdier ensarter kravene til affaldsbehandling i EU og dermed bidrager til mere konkurrenceforhold for virksomhederne i EU-landene.

Det er regeringens holdning, at det er vigtigt at beskytte miljøet bedst muligt ved affaldshåndteringen og regeringen støtter, at der bliver etableret grænseværdier for de ni nye stoffer for at sikre, at POP-holdigt affald enten destrueres eller behandles miljømæssigt forsvarligt. Derfor støtter regeringen Kommissionens forslag.

Det er regeringens opfattelse, at der generelt er sparsom og usikker viden om de artikler POP-stofferne indgår i og deres skæbne ved affaldshåndteringen. Det er derfor regeringens holdning, at grænseværdierne bør kunne revideres, hvis der opnås ny sikker viden.

I øvrigt er det regeringens holdning, at Kommissionen bør validere, hvorvidt POP-stofferne destrueres ved almindelige forbrændingsprocesser, samt undersøge forholdet til Hong Kong

konventionen, da de administrative og økonomiske konsekvenser af forslaget især afhænger af dette.

11. Indstillinger

Det indstilles, at Danmark støtter forslaget.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.