

Notat

MILJØMINISTERIET

Miljøstyrelsen

Kemikalier
J.nr. dep. 001-02451
Ref. Kalvi/fje/behav/kirst

Den 19. november 2010

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag om ændring af bilag XVII til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), vedrørende cadmium.

1. Status

Kommissionen har 29. oktober 2010 fremlagt ovennævnte forslag til afstemning blandt medlemsstaterne på REACH Komité mødet den 25. november 2010. Afstemningen vil ske efter forskriftprocedurerne med kontrol beskrevet i artikel 133 i REACH-forordningen.

Forslaget vedrører tilpasning af REACH forordningens bilag XVII for så vidt angår cadmium i smykker, loddetin, plast og maling.

Afstemningen sker som led i overgangsbestemmelserne fra forordning (EØF) nr. 793/93 til REACH forordningen (art.137,1,a), idet der i 2008 er blevet vedtaget en anbefalet strategi for risikobegrænsning for cadmium og cadmium oxid (Kommissionens henstilling 2008/C 149/03). Denne anbefaling nåede ikke at blive udmøntet i en begrænsning i det daværende direktiv 76/769/EØF om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater. Direktiv 76/769/EØF er sidenhen overført til bilag XVII i REACH.

Cadmium er kræftfremkaldende i kategori 1B, meget giftigt for vandlevende organismer og meget giftig med langvarige virkninger for vandlevende organismer.

2. Formål og Indhold

Kommissionen har på baggrund af risikovurderingen af cadmium under programmet for risikovurdering af eksisterende stoffer (forordning (EØF) nr. 793/93) samt risikoreduktionsstrategien konkluderet, at der er behov for specifikke foranstaltninger, for at begrænse risici for arbejdstagere og forbrugere ved markedsføring og anvendelse af loddetin og smykker med indhold af cadmium, som følge af risiko ved indånding af røg ved lodning samt ved hudkontakt med og sutning på smykker. Anbefalingen med en risikoreduktionsstrategi blev offentliggjort i forbindelse med henstilling 2008/446/EF.

På denne baggrund foreslår Kommissionen, at cadmium ikke må markedsføres i loddetin og smykker, herunder bl.a. også hårpynt og manchetknapper, i mængder over 0,01 % (100 ppm).

Eksposering af miljøet stammer fra udledning fra røg, affald og utilsigtet udslip. For at begrænse dette, foreslår Kommissionen, at cadmium ikke må bruges i PVC og andre hårde plasttyper, og ikke må markedsføres, hvis de indeholder cadmium i koncentrationer over 0,01 % (100 ppm).

Cadmium blev tidligere tilsat hård PVC for at modvirke den nedbrydning, som sker gennem udsættelse for sollys. Da der i EU er en ophobning af PVC-vinduesrammer med indhold af cadmium foreslås det – for at øge genanvendelsen af PVC - at der indføres en undtagelse for genanvendt PVC, som må markedsføres til specifikke anvendelser inden for byggeprodukter, herunder bl.a. døre, vinduer, terrassebrædder, tagrender, kabelrør og midterlaget i 3 lags vandrør, der ikke benyttes til drikkevand, hvis de indeholder cadmium i koncentrationer på max 0,1 % (1000 ppm).

Det foreslås endvidere at genanvendt PVC skal mærkes med teksten "Indeholder genanvendt PVC" eller med følgende piktogram:



Endelig foreslås det, at grænsen for cadmium i genanvendt PVC skal revurderes i 2020, med henblik på en nedsættelse af koncentrationsgrænsen for cadmium.

Det eksisterende forbud mod cadmium i maling videreføres, dog med indførelse af en max værdi for indhold af cadmium på 0,01 % (100 ppm). I den eksisterende bestemmelse om, at maling med et højt indhold af zink maksimalt må indeholde 0,1 % cadmium, er det præciseret, at der med højt indhold af zink menes over 10 % zink. Kommissionen har oplyst, at ordet "maling" dækker både "maling og lak". Desuden foreslås det, at malede artikler ikke må markedsføres, hvis koncentrationen af cadmium i malingen på den malede artikel overstiger 0,1 %, hvilket er præcisering af den eksisterende ordlyd.

Reglerne om forbud mod cadmium til overfladebehandling af en metaloverflade med cadmium (cadmiering) videreføres uændret.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

4. Nærhedsprincippet

Regeringen finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet det overordnede mål med bilag XVII indeholdende en fortegnelse over begrænsninger vedrørende fremstilling, markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer, blandinger og artikler, forudsætter en fælles harmoniseret fortegnelse.

5. Gældende dansk ret

Forslaget er en forordning, og har derfor ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

Cadmium er i forvejen reguleret som nr. 23 i tabellen i bilag XVII til forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH). Reguleringen er en videreførelse af bestemmelsen om cadmium i direktiv 76/769/EØF om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater, som siden er overført til bilag XVII i REACH. Den eksisterende regulering dækker de vigtigste anvendelser af cadmium (farvning, stabilisering og cadmiering).

Derudover har Danmark national lovgivning ved bekendtgørelse nr. 858 af 5. september 2009 om forbud mod import, salg og fremstilling af cadmiumholdige varer, hvis cadmiumindholdet i de homogene enkeltdele overstiger 0,0075 % (75 ppm). Dog er en række artikler ikke omfattet af bestemmelsen, da de i forvejen er reguleret under REACH. Enkelte anvendelser er helt undtaget i de danske regler. Bekendtgørelsen skal tilpasses, så de varer, der er omfattet af forslaget, tilsvarende ikke omfattes af de danske regler

PVC-affald er reguleret via affaldsbekendtgørelsen nr. 48. af 13. januar 2010 i § 33 for PVC-affald fra husholdninger og § 72 stk. 2 for erhvervsaffald. Det fremgår af bekendtgørelsen at kommuner – for husholdninger samt virksomheder - skal sikre, at væsentlige dele af deres genanvendelige kildesorterede affald, herunder PVC-affald, skal genanvendes.

Der er forbud mod at fremstille og anvende mere end 0,1 % (1000 ppm) cadmium i loddemidler i bilag 1 i Arbejdstilsynets bekendtgørelse nr. 908 af 27. september 2005 om foranstaltninger til forebyggelse af kræftisikoen ved arbejde med stoffer og materialer med senere ændringer. Samtidig er der i bekendtgørelsens dispensationsbestemmelser mulighed for at dispensere i enkelttilfælde for brug af cadmiumholdige loddemidler for arbejde på faste arbejdssteder. Arbejdstilsynet har oplyst, at dispensationsbestemmelsen og bilaget vil blive tilpasset i overensstemmelse med ændringerne i REACH bilag XVII.

Frivillige aftaler:

I forhold til affaldshåndteringen af PVC-holdigt affald indeholder PVC-strategien fra 1999 mål om, at affaldsforbrændingsanlæggene så vidt muligt skal friholdes fra PVC affald, at PVC produkter, som er vanskelige at udsortere, så vidt muligt skal substitueres, at genanvendeligt PVC skal indsamles og regenereres samt at genanvendeligt tungmetaltholdigt PVC skal begrænses.

I 2003 blev der indgået en aftale med en gruppe virksomheder – primært importører af hård PVC - om en handlingsplan for indsamling og genanvendelse af udtjente produkter af hård PVC. Formålet med planen er at tilstræbe, at affaldsforbrændingsanlæggene friholdes for produkter af hård PVC plast.

Ifølge handlingsplanen skal virksomhederne, for at øge de indsamlede mængder, løbende gennemføre informationskampagner overfor kommuner og den kommunale sektor. Ordningen indeholder et tilbud til såvel kommuner som private virksomheder, så som entreprenører og nedrivningsfirmaer.

Den europæiske PVC-industri har siden 2001 haft en frivillig aftale (Vinyl 2000) om ikke at anvende cadmium i nye PVC-produkter, som ikke allerede er reguleret.

6. Konsekvenser for Danmark

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for staten, regionerne og kommunerne, da indsamling af PVC allerede er etableret på genbrugsstationerne. Det er samtidig tidligere vurderet, at der må forventes en samfundsøkonomisk gevinst ved at genanvende affald af hård-PVC, der udgør 14 – 18 % af affaldet, idet dette erstatter virgin PVC og dermed repræsenterer en ressource, som dog hovedsagelig anvendes i udlandet.

PVC Informationsrådet har med brev til Miljøstyrelsen af 15. september 2010, gjort opmærksom på, at det er afgørende for deres mulighed for fortsat at kunne genanvende PVC, at grænsen for cadmiumindholdet i genanvendt PVC hæves til mere end den nuværende grænse.

Ifølge en undersøgelse (VITO) fra 2009, foretaget af det europæiske råd for vinyl producenter på vegne af Vinyl 2010, viser modelberegninger, at en gennemførelse af forslaget vil betyde, at cadmium i PVC vil være udfaset i 2050. Det forventes, at cadmium-indholdet i PVC-affald vil stige i en årrække, men efterfølgende falde til omkring 500 ppm inden for 10 år og til sidst falde til under 100 ppm (efter 2040-2050).

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Miljøstyrelsen vurderer ikke, at forslaget vil have administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Beskyttelsesniveauet

Forslaget øger beskyttelsesniveauet ved at indføre et forbud mod markedsføring af smykker med indhold på mere end 0,01 % cadmium.

I forhold til Arbejdstilsynets regler for brug af cadmiumholdige loddeelektroder indføres et forbud mod markedsføring og brug på 0,01 %, hvilket er 10 gange lavere end Arbejdstilsynets nugældende grænse på 0,1%.

For enkelte hårde plasttyper vil forslaget betyde, at den nuværende nationale danske koncentrationsgrænse på 75 ppm øges til 100 ppm for nyfremstillet plast. Det er Miljøstyrelsens vurdering, at koncentrationsgrænsen på 75 ppm udelukkende beskriver et baggrundsniveau, der tager højde for urenheder og analyseusikkerhed, og en øgning til 100 ppm (0,01 %) vil i praksis ingen betydning have for beskyttelsesniveauet.

I forhold til de nuværende danske regler åbner forslaget op for, at genanvendt PVC kan indeholde cadmium op til 1000 ppm (0,1 %) ved brug i artikler, hvor det ikke tidligere har været tilladt, f.eks. i visse hårde PVC-rør. Mærkningsordningen sikrer, at genanvendt PVC vil kunne identificeres og indsamles.

Ud fra en helhedsbetragtning vurderes det, at det samlede beskyttelsesniveau hæves. Al hård plast, samt loddetin og smykker, er omfattet af forslaget. CO₂-udledningen vurderes at blive reduceret i forhold til det nuværende niveau, da en større andel af PVC fra byggeindustrien vil kunne genanvendes og derfor ikke destrueres i forbrændingsanlæg. Desuden vil mængden af cadmiumholdig flyveaske fra forbrænding reduceres, og spredning af cadmium via luften nedsættes. Mængden af PVC, der sendes til deponering, vil blive reduceret som følge af øget mulighed for genanvendelse.

7. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Miljøspecialudvalget fra 17. – 19. november 2010, sammen med et rammenotat om sagen.

3 F støtter regeringens indstilling i sagen, da der er tale om en yderligere begrænsning af cadmium.

LO støtter i princippet regeringens indstilling med undtagelse af 100 ppm for cadmium, hvor organisationen anbefaler den danske grænseværdi på 75 ppm. LO anfører desuden, at det kan fastslås, at bekymringen over hævelse af grænseværdien for genanvendt PVC fra 75 til 1000 ppm – afhængigt af forhandlingssituationen - burde føre til udskydelse af afstemningen. Endeligt bemærker LO, at revurderingsperioden bør være væsentligt kortere end til 2020.

Danmarks Farve- og Lak Industri bemærker, at forslaget burde indeholde et forbud mod markedsføring af maling med et kobberindhold over 20 %, hvis indholdet af cadmium er på over 0,0175 %.

DI støtter Farve- og lak Industriens bemærkninger, og bemærker desuden, at de nationale regler på området helt bør afskaffes.

8. Forhandlingssituationen

På en workshop arrangeret af Kommissionen i den 26. marts 2010 med deltagelse af eksperter fra medlemslandene, blev der fremlagt og diskuteret beregninger af afgivelse af cadmium fra rør af genanvendt PVC. Workshopen konkluderede, at modellerne viste, at der ikke sker afgivelse af cadmium til vand. Workshopen forholdt sig kun til brugen i genanvendt hård PVC i vandrør, og ikke til anden brug.

Kommissionen præsenterede herefter forslaget på møde med medlemslandenes kompetente myndigheder for REACH og CLP ("CARACAL") den 15. juni 2010, og igen til diskussion den 8. oktober 2010.

Danmark har til CARACAL skriftligt givet udtryk for sin bekymring mht. indførelse af en grænse på 1000 ppm for cadmium i genbrugs PVC til særlige anvendelser, og bedt Kommissionen belyse en række forhold. Den forslåede regulering af cadmium i loddetin og smykker har regeringen udtrykt sig positivt overfor.

9. Dansk holdning

Den danske holdning til forslaget er overordnet positiv. Danmark ønsker principielt at begrænse udbredelsen og anvendelsen af problematiske stoffer - som cadmium, hvor der er konstateret en risiko for mennesker eller miljø - også på europæisk plan.

Forslaget giver overordnet set en bedre miljøbeskyttelse end de eksisterende EU-regler. De eksisterende bestemmelser fastsætter begrænsninger for farvning, stabilisering og overfladebehandling med cadmium (cadmiering) af en række plastprodukter. I forslaget foreslås begrænsninger i al anvendelse af cadmium (herunder til farvning og stabilisering) i blandinger og artikler af al hård plast, hvor koncentrationsgrænsen for cadmiumindhold på 100 ppm fastholdes.

Reglerne for maling (og lak) skærpes, idet der nu fastsættes en grænse for cadmiumindhold på 100 ppm uanset malingens indhold af zink, mens bestemmelser om malede artikler præciseres. Reglerne om overfladebehandling videreføres uændret.

I forhold til de danske regler omfattes smykkers indhold af cadmium, hvilket ikke tidligere har været reguleret i dansk lovgivning. Samtidig sker der en stramning af Arbejds miljøreglerne for cadmium-

holdig loddetin, idet der ud over fremstillings- og anvendelsesforbud indføres et markedsføringsforbud, og idet det tilladte indhold af cadmium i anvendelses- og fremstillingsforbuddet for loddetin reduceres fra 1000 ppm til 100 ppm.

Forslaget indebærer, at en større del af de områder, der tidligere var omfattet af danske regler, fremover omfattes af EU-forslaget. Dette indebærer, at koncentrationsgrænsen for de produktkategorier, der tidligere var underlagt nationale regler, nu vil stige fra de nuværende 75 ppm til 100 ppm, hvilket i praksis vurderes at være en bevarelse af beskyttelsesniveauet.

En øgning af koncentrationsgrænsen for forbuddet mod markedsføring af genanvendt PVC i visse byggematerialer fra 75 ppm til 1000 ppm kan betyde, at der kan blive markedsført genanvendt PVC med et højere indhold af cadmium end i dag (op til 0,1 %). Materialerne vil blive mærket. Den højere grænse vil kunne accepteres som led i at fremme genanvendelsen af PVC-holdigt affald som beskrevet i PVC-strategien fra 1999.

Det er regeringens opfattelse, at bestemmelsen om genanvendt PVC må indeholde 1000 ppm, bør revurderes relativt hurtigt for at skabe et overblik over omfanget og mulighederne for at begrænse antallet af forskellige artikler, som er omfattet af lempelsen.

Regeringen kan støtte bedre information til forbrugerne i form af en mærkningsordning om genanvendt PVC. En sådan information bør være enkel og skal bidrage med yderligere information til forbrugerne.

10. Tidligere forelæggelser for Folketinget

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketinget.