KOMMISSIONENS BESLUT

av den 26 oktober 1999

om de nationella bestämmelser som anmälts av Förbundsrepubliken Tyskland angående begränsning av utsläppande på marknaden och användning av kreosot

(delgivet med nr K(1999) 3425)

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(1999/833/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 95.6 i detta, och

av följande skäl:

I. BAKGRUND

1. Gemenskapslagstiftning: Direktiv 94/60/EG

1. I rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) [1], senast ändrat genom direktiv 1999/77/EG [2], förbjuds och begränsas användningen av vissa farliga ämnen och preparat. Direktiv 76/769/EEG ändras med jämna mellanrum för att införa ytterligare ämnen som är farliga för människor och miljön i bilagan till direktivet.

2. I Europaparlamentets och rådets direktiv 94/60/EG [3], varigenom direktiv 76/769/EEG ändras för fjortonde gången, harmoniseras bland annat användning och utsläppande på marknaden av kreosot och liknande destillat av stenkolstjära, samt preparat i vilka de ingår, genom att halten av benso[a]pyren (nedan kallat B[a]P) och vattenextraherbara fenoler i dessa produkter begränsas när de används för behandling av trä (punkt 32 i bilagan till direktiv 94/60/EG). Gränsvärdet för B[a]P fastställs till högst 50 ppm (= 0,005 viktprocent) och gränsvärdet för vattenextraherbara fenoler till högst 3 viktprocent (= 30 g/kg). Trä som behandlats med kreosot eller med preparat som innehåller kreosot får inte släppas ut på marknaden om dessa gränsvärden överskrids.

3. För behandling av trä i industrianläggningar är det emellertid tillåtet att använda kreosot och preparat innehållande kreosot med upp till 500 ppm (= 0,05 viktprocent) B[a]P och upp till 30 g/kg vattenextraherbara fenoler. Sådana produkter får inte säljas till allmänheten och förpackningarna skall vara märkta med texten ”Endast för industriellt bruk”. Trä som behandlats på detta sätt och som släpps ut på marknaden för första gången får endast användas för yrkesmässigt och industriellt bruk. I vissa fall råder dock ett totalt användingsförbud, t.ex. inne i byggnader, när träet kommer i kontakt med produkter som är avsedda att konsumeras av människor eller djur, på lekplatser och andra utomhusanläggningar för rekreationsändamål eller där det finns risk för att träet kan komma i kontakt med huden. Gammalt behandlat trä som släpps ut på marknaden för andra gången får användas oavsett vilken typ av kreosot det behandlats med, utom i de fall som nämns ovan.

2. De tyska bestämmelserna

4. I den tyska lagstiftningen används termen ”tjärolja” som beteckning på de ämnen som omfattas av bestämmelserna i fråga. Den tyska tjäroljeförordningen (Teerölverordnung), som innehåller de nationella bestämmelserna om kreosot, anmäldes till kommissionen 1990, offentliggjordes den 5 juni 1991 och trädde i kraft den 1 oktober 1991. Som ett led i en allmän omorganisation av lagstiftningen om tillverkning, utsläppande på marknaden och användning infördes tjäroljeförordningens bestämmelser den 1 november 1993 i förordningen om förbjudna kemikalier (Chemikalien Verbotsverordnung, ChemVerbotsV) och förordningen om farliga ämnen (Gefahrstoffverordnung, GefStoffV) utan att innehållet i

[1] EGT L 262, 27.9.1976, s. 201.
[2] EGT L 207, 6.8.1999, s. 18.
[3] EGT L 365, 31.12.1994, s. 1.

någon väsentlig utsträckning andrades. Bestämmelserna i de två förordningarna om tjäroljor ändrades genom en förordning av den 19 september 1994.

5. Termen ”tjäroljor” omfattar alla ämnen som produceras som flytande biprodukter vid förkoksning av kol eller trä, och dit hör också de ämnen som går under benämningen ”kreosot”.

6. Den tyska lagstiftningen om tjäroljor består nu av följande bestämmelser:

— Bestämmelser om utsläppande på marknaden, vilka ingår i förordningen om förbjudna kemikalier (avsnitt 17 i tillägget till § 1).

— Bestämmelser om särskilda märkningskrav, vilka ingår i förordningen om farliga ämnen (§ 12 jämfört med tillägg III, nr 15).

— Bestämmelser om produktion och användning, vilka ingår i förordningen om farliga ämnen (§ 15 jämfört med tillägg IV, nr 13).

7. De tyska föreskrifterna innebär i princip att produktion, utsläppande på marknaden och användning av ämnen och preparat som innehåller kreosot och virke som behandlats med sådana ämnen begränsas. Begränsningarna beror på halten av B[a]P och det finns olika gränsvärden: 5 ppm, 50 ppm och 500 ppm.

8. Den tyska lagstiftningen gäller både kreosot och preparat som innehåller kreosot, samt produkter som helt eller delvis är tillverkade av kreosotbehandlat virke eller produkter som innehåller kreosot.

9. Följande begränsningar gäller vid utsläppande på marknaden och användning av kreosot och kreosotbehandlat virke:

1. Det råder totalförbud mot försäljning av kreosot och preparat som innehåller kreosot till allmänheten, oberoende av produktens halt av B[a]P.

2. För kreosot som innehåller mindre än 5 ppm B[a]P gäller följande:

a) Användning tillåts endast i slutna industrianläggningar.

b) Det är förbjudet att sälja virke som genom påstrykning, sprutning eller doppning behandlats med sådan kreosot.

c) Behandlat virke får inte användas inne i byggnader eller som en konsumentartikel, enligt definitionen i lagen om livsmedel och konsumentartiklar (t.ex. livsmedelsförpackningar, hygienprodukter och leksaker).

3. För kreosot som innehåller 5–50 ppm B[a]P gäller följande:

a) Utsläppande på marknaden är endast tillåtet när produkten används i slutna industrianläggningar och med viss impregneringsteknik, nämligen

— tryck/vakuum-impregnering,

— andra impregneringsmetoder för delimpregnering av trästolpar som ger ett djupgående skydd, särskilt vid doppning genom varmkallt förfarande och därpå följande minskning av kreosothalten på ytan,

— andra metoder som innebär att människors hälsa och miljön skyddas på ett likvärdigt eller bättre sätt.

b) Det är förbjudet att sälja virke som behandlats med sådan kreosot om impregneringen inte har gjorts med en av ovannämnda metoder.

c) Det råder totalförbud mot försäljning av behandlat virke för användning inne i byggnader, på lekplatser eller för andra ändamål där produkten kan komma i kontakt med huden, eller som en konsumentartikel enligt definitionerna i lagen om livsmedel och konsumentartiklar.

4. För kreosot som innehåller 50–500 ppm B[a]P gäller följande:

a) Den får endast användas för industriell tryck/vakuum-impregnering av järnvägssyllar och elstolpar.

b) Det är förbjudet att sälja trä som behandlats med sådan kreosot, utom för användning i järnvägssyllar eller elstolpar som är avsedda för export till länder där det på grund av klimatförhållandena är nödvändigt med ett förbättrat skydd av virket.

5. Dessutom får alla typer av kreosot som innehåller upp till 500 ppm B[a]P släppas ut på marknaden

uteslutande för användning i länder där det på grund av klimatförhållandena är nödvändigt med ett förbättrat skydd av virket.

6. Tidigare behandlade järnväggssyllar, elstolpar och pålar får släppas ut på marknaden igen (även när de angivna gränsvärdena överskrids). Det är emellertid förbjudet att släppa ut sådana produkter på marknaden om

— impregneringen ägde rum för mindre än 15 år sedan,

— färska snittytor inte permanent förseglats eller täckts över,

— virket är avsett att användas inne i byggnader, på lekplatser eller för andra ändamål där det kommer i kontakt med huden,

— produkterna är avsedda att användas av enskilda konsumenter,

— produkterna är att betrakta som konsumentartiklar enligt lagen om livsmedel och konsumentartiklar.

10. Den tyska nationella lagstiftningen om tjäroljor ändrades för andra gången genom en förordning av den 12 juni 1996. Därigenom införlivades en del av bestämmelserna i direktiv 94/60/EG i tysk lagstiftning. I den första versionen fanns det i de tyska förordningarna inga bestämmelser om halten av vattenlösliga fenolföreningar i kreosot, inga krav rörande minsta förpackningsstorlek för kreosot innehållande 50–500 ppm B[a]P och inga särskilda märkningskrav för preparat som innehåller sådana kreosot. Enligt direktivet får halten av fenolföreningar inte överstiga 3 % och särskilda märkningskrav gäller för kreosot som innehåller mer än 50 ppm B[a]P. Dessa bestämmelser, som är strängare än de ursprungliga tyska föreskrifterna, infördes genom ändringsförordningen från 1996 i förordningen om förbjudna kemikalier och förordningen om farliga ämnen. Märkningskraven avviker emellertid något från gemenskapsbestämmelserna. Enligt den tyska lagstiftningen skall följande ordalydelse användas: ”Får endast användas för tryck/vakuum-impregnering av virke avsett för järnvägssyllar och elstolpar.” Genom en andra ändringsförordning begränsades användningen av gammalt behandlat virke ytterligare. Förutom de begränsningar som nämns ovan, får tidigare behandlade järnvägssyllar, elstolpar och pålar endast släppas ut på marknaden igen ”som sådana”.

3. Jämförelse mellan de tyska bestämmelserna och direktiv 94/60/EG

11. I tabell 1 visas i detalj skillnaderna mellan de begränsningar som, beroende på halten av B[a]P, gäller för utsläppande på marknaden och användning, av kreosot och kreosotbehandlat virke enligt direktiv 94/60/EG och enligt den tyska lagstiftning som var i kraft vid den tidpunkt då direktivet antogs.

Tabell 1

Jämförelse mellan direktiv 94/60/EG och de tyska bestämmelserna

	Rådets direktiv 94/60/EG	Tyska bestämmelser
< 5 ppm B[a]P	Ingen begränsning av försäljning eller användning av kreosot eller nybehandlat trä.	Det är förbjudet att sälja kreosot till allmänheten och för användning inne i byggnader. Industriell användning är endast tillåten i slutna anläggningar. Det är förbjudet att sälja behandlat virke om kreosoten applicerats genom påstrykning, sprutning eller doppning, eller för användning i utrymmen inomhus eller som konsumentartikel enligt definitionerna i lagen om livsmedel och konsumentartiklar.

	Rådets direktiv 94/60/EG	Tyska bestämmelser
5–50 ppm B[a]P	Ingen begränsning av försäljning eller användning av kreosot eller nybehandlat trä.	Det är förbjudet att sälja kreosot till allmänheten. Industriell användning är endast tillåten i slutna anläggningar med viss impregneringsteknik, nämligen — tryck/vakuum-impregnering, — andra metoder som innebär att människors hälsa och miljön skyddas på ett likvärdigt sätt, — andra impregneringsmetoder som används för delimpregnering av trästolpar och som ger ett djupgående skydd, särskilt vid doppning genom varm-kallt förfarande och därpå följande minskning av kreosotinnehållet på ytan. Det är förbjudet att sälja behandlat virke om impregneringen inte har gjorts med en av de ovannämnda metoderna. Det råder totalförbud mot försäljning av behandlat virke för användning inne i byggnader, på lekplatser eller för andra ändamål där produkten kan komma i kontakt med huden. Eller som konsumentartikel enligt definitionerna i lagen om livsmedel och konsumentartiklar.
50–500 ppm B[a]P	Begränsning av försäljningen av kreosot: — Ingen försäljning till allmänheten. — Användning tillåts endast i industrianläggningar — Minsta förpackningsstorlek 200 l. Särskild märkning krävs. Behandlat trä får endast användas för yrkesmässigt och industriellt bruk till — järnvägar, — elstolpar, — staket, — vattenvägar. Behandlat trä får inte användas — inne i byggnader, — där det kommer i kontakt med livsmedel, — i odlingsbehållare, — på lekplatser eller andra platser där det kan komma i kontakt med huden.	Det är förbjudet att sälja kreosot till allmänheten. Alla typer av kreosot som innehåller upp till 500 ppm B[a]P får emellertid släppas ut på marknaden uteslutande för användning i länder där det på grund av klimatförhållandena är nödvändigt med ett förbättrat skydd av virket. Får endast användas för industriell tryck/vakuum-impregnering av järnvägssyllar och elstolpar. Det är förbjudet att sälja behandlat trä, utom för användning i järnvägssyllar eller elstolpar som är avsedda för export till länder där det på grund av klimatförhållandena är nödvändigt med ett förbättrat skydd av virket.

	Rådets direktiv 94/60/EG	Tyska bestämmelser
> 500 ppm B[a]P eller >3 % vattenlösliga fenoler	Totalförbud mot försäljning och användning av kreosot och behandlade produkter.	Totalförbud mot försäljning och användning av kreosot och behandlade produkter med mer än 500 ppm B[a]P (inga bestämmelser om vattenlösliga fenoler).
Gammalt behandlat trä	Användningen begränsas på samma sätt som för trä som behandlats med kreosot innehållande 50–500 ppm B[a]P.	Tidigare behandlade järnvägssyllar, elstolpar och pålar får släppas ut på marknaden igen (även om de angivna gränsvärdena överskrids). Det är emellertid förbjudet att släppa ut sådana produkter på marknaden om — impregneringen skedde för mindre än 15 år sedan, — färska snittytor inte har förseglats, virket är avsett att användas inne i byggnader, på lekplatser för barn eller för andra andamål där det kommer i kontakt med huden, — produkterna är avsedda att användas av enskilda konsumenter, — produkterna är att betrakta som konsumentartiklar enligt lagen om livsmedel och konsumentartiklar.

12. Sammanfattningsvis kan sägas att de tyska bestämmelserna är strängare i flera avseenden:

— Kreosot och preparat som innehåller kreosot får, oavsett halten av B[a]P, inte säljas till allmänheten.

— Kreosot och preparat innehållande kreosot med upp till 500 ppm B[a]P får endast släppas ut på marknaden för export till länder där det på grund av klimatförhållandena är nödvändigt med ett förbättrat skydd av virket och, inom landet, för industriellt bruk. För användning av kreosot och preparat som innehåller kreosot gäller dessutom särskilda processtekniska krav, som beror på halten av B[a]P (5, 5–50 och 50–500 ppm).

— Nybehandlat virke får endast släppas ut på marknaden under förutsättning att vissa krav med hänsyn till behandlingsmetoden uppfylls. Ytterligare begränsningar gäller för användning av virke som behandlats med kreosot innehållande mindre än 500 ppm B[a]P. Virke som behandlats med kreosot innehållande 50–500 ppm B[a]P får endast användas i två specifika tillämpningar (järnvägssyllar och elstolpar avsedda för export).

— För utsläppande på marknaden och användning av tidigare behandlat virke gäller strängare regler än i EG-direktivet.

II. **FÖRFARANDE**

13. Direktiv 94/60/EG antogs den 20 december 1994. Direktivet skulle införlivas i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast ett år efter direktivets antagande, dvs. den 20 december 1995 (artikel 2.1 första stycket) och de nationella bestämmelserna skulle tillämpas från och med den 20 juni 1996 (artikel 2.1 andra stycket).

14. I en skrivelse av den 4 juli 1995 överlämnade Tyskland en rapport (daterad den 19 juni 1995) i vilken de underrättade Europeiska kommissionen om att Tyskland ansåg att det av hälsoskyddsskäl var nödvändigt att fortsätta tillämpa den gällande lagstiftningen om ”tjäroljor”, och begärde ett undantag från direktiv 94/60/EG avseende

kreosot, på grundval av den tidigare artikel 100a.4 i EG-fördraget. Man meddelade också att vissa ändringar skulle göras för att införliva en del av gemenskapsdirektivets bestämmelser i den nationella lagstiftningen. Dessa ändringar anmäldes den 8 juli 1996.

15. I en skrivelse av den 6 december 1995 uppmanade kommissionen de övriga medlemsstaterna att inkomma med synpunkter på den tyska begäran om undantag enligt den tidigare artikel 100a.4. Kommissionen har mottagit sådana synpunkter från Danmark, Sverige, Nederländerna, Österrike och Förenade kungariket.

16. *Danmark* anser att kreosot är farligt både för människor och miljö, och att användningen av detta ämne bör begränsas i största möjliga usträckning eller förbjudas helt. Danmark stödjer därför helt och fullt tanken att Tyskland skulle tillåtas tillämpa strängare regler beträffande kreosot.

17. *Sverige* delar Tysklands synpunkter vad gäller riskerna med kreosot och kreosotbehandlat virke, och har inga invändningar mot de strängare bestämmelser som Tyskland anmält. Sverige betonar att kreosot har negativa miljöeffekter, att ämnet är mycket giftigt för vissa vattenlevande organismer och att vissa komponenter bioackumuleras. Användningen av kreosot och kreosotbehandlat virke bör därför begränsas för att minimera risken för skador. Man påminner om att även Sverige lämnat in en begäran om att få bibehålla sina nationella bestämmelser om kreosot med hänsyn till de särskilda förhållanden som råder på svenskt territorium.

18. *Nederländerna* erinrar om sin reservation i rådet i vilken man betonade att direktivet inte erbjuder ett tillräckligt skydd av folkhälsan, arbetstagarna och miljön. Nederländerna har redan anmält en begäran om undantag enligt den tidigare artikel 100a.4. Enligt Nederländerna grundas de tyska åtgärderna på ett verkligt behov och de kan därför inte ses som ett förtäckt handelshinder. Nederländerna är därför för ett godkännande av de tyska bestämmelserna.

19. Enligt *Österrike* är det främsta syfte med de tyska bestämmelserna att skydda konsumenternas hälsa, vilket är helt i linje med den tidigare artikel 100a.3. Österrike delar synpunkten att cancerrisken för konsumenter är betydande när huden exponeras direkt för tjäroljor som innehåller B[a]P eller virke behandlat med sådana oljor, eftersom risken är störst när produkten appliceras med pensel (exponering via huden och andningsvägarna) och när behandlat virke (i onödan) används inne i byggnader. Österrike anser därför att det är berättigat med en fortsatt tillämpning av de tyska bestämmelserna. De tyska bestämmelserna anses vara proportionerliga eftersom de minskar risken för exponering genom att reglera vissa situationer, medan den fria rörligheten för varor begränsas endast i mycket liten utsträckning. Det verkar dessutom som om de nationella åtgärderna i första hand påverkar tyska företag. De strängare bestämmelserna utgör därför enligt Österrike varken ett medel för godtycklig diskriminering eller ett förtäckt handelshinder.

20. *Förenade kungariket* motsätter sig däremot Tysklands begäran. De brittiska myndigheterna anser att den tyska begäran innebär en avvikelse från det vetenskapliga samförstånd som nåddes på gemenskapsnivå i samband med antagandet av direktiv 94/60/EG. Enligt Förenade kungariket bör alla medlemsstater godta de normer som antagits som ett resultat av åtgärder som rör den inre marknaden, såvida det inte föreligger särskilda omständigheter som skulle kunna leda till en ökad risk i en medlemsstat om liknande bestämmelser tillämpades. Förenade kungariket känner inte till några särskilda omständigheter i Tyskland som skulle kunna berättiga tillämpningen av strängare åtgärder. Förenade kungariket påpekar också att det gränsvärde på 50 ppm B[a]P som används i direktivet är helt i överensstämmelse med de klassificeringskriterier som används i direktiv 67/548/EEG.

21. Amsterdamfördraget, varigenom Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa tillhörande rättsakter ändras, undertecknades i Amsterdam den 2 oktober 1997 och trädde i kraft den 1 maj 1999. Genom en skrivelse av den 24 augusti 1999 informerade kommissionens generalsekretariat Tyskland om att dess anmälan rörande utsläppande på marknaden och användning av kreosot skulle behandlas inom ramen för de nya bestämmelserna i fördraget.

III. **BEDÖMNING**

1. **Tillämpliga regler**

22. Genom Amsterdamfördraget gjordes betydande ändringar i bestämmelserna i den tidigare artikel 100a i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, vilka innebar att punkterna 3–5 i denna artikel ersattes med åtta nya punkter som numrerades 3–10. Eftersom samtliga artiklar numrerats om har den ändrade artikeln nu blivit artikel 95 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

23. Amsterdamfördraget omfattar inga särskilda övergångsbestämmelser om vilka regler som skall gälla för anmälningar som, i likhet med den tyska anmälan som är föremål för detta beslut, lämnades in innan detta fördrag trädde i kraft.

24. Eftersom det saknas särskilda bestämmelser varigenom giltigheten för de gamla bestämmelserna i artikel 100a.4 i EG-fördraget förlängs, måste de betraktas som upp-

hävda från och med den dag då de nya bestämmelserna träder i kraft (dvs. den 1 maj 1999). I stället tillämpas de nya bestämmelserna i fördraget omedelbart från och med detta datum och fram till behandlingen av denna anmälan.

2. **Bedömning av huruvida ärendet kan tas upp till sakprövning**

25. Syftet med den anmälan som inkommit från Tyskland är att man skall få rätt att bibehålla de nationella bestämmelserna i strid med direktiv 94/60/EG, som utgör en harmoniseringsåtgärd antagen på grundval av den tidigare artikel 100a (nu artikel 95) i EG-fördraget.

26. Artikel 95.4 i fördraget lyder som följer: "Om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser samt skälen för att behålla dem."

27. Medlemsstaterna skulle införliva direktiv 94/60/EG i sin nationella lagstiftning senast den 20 december 1995 och de skulle börja tillämpa dessa bestämmelser senast den 20 juni 1996. Den 4 juli 1995 anmälde Tyskland den nationella lagstiftning om "tjäroljor" som man önskade bibehålla, dvs. före det datum då direktivet skulle ha införlivats med den nationella lagstiftningen och dessa bestämmelser skulle ha börjat tillämpas.

28. De nationella bestämmelser för vilka man begärde undantag trädde i kraft den 1oktober 1991 och följaktligen innan direktiv 94/60/EG antogs (den 20 december 1994).

29. I sin anmälan meddelade Tyskland att man hade för avsikt att ändra den nationella lagstiftningen för att införliva de delar av bestämmelserna i direktiv 94/60/EG som var strängare. Genom den ändringsförordning av den 12 juni 1996 som anmäldes till kommissionen den 8 augusti 1996 infördes en högsta tillåten halt av vattenlösliga fenoler, en förteckning över de ämnen som omfattas av termen "tjäroljor", en minsta förpackningsstorlek och ett särskilt märkningskrav för tjäroljor innehållande 50–500 ppm B[a]P. Desutom gjordes smärre ändringar i de befintliga bestämmelserna om gammalt behandlat virke.

30. Mot bakgrund av vad som sagts ovan anser kommissionen att Förbundsrepubliken Tysklands begäran om undantag från direktiv 94/60/EG, som lämnades in den 4 juli 1995 med stöd av den tidigare artikel 100a.4, bör tas upp till prövning i enlighet med artikel 95.4 i EG-fördraget. När en medlemsstat anmäler nationella bestämmelser som den önskar bibehålla efter det att en harmoniseringsåtgärd genomförts på gemenskapsnivå skall de nationella bestämmelserna enligt artikel 95.4 ha antagits före antagandet av denna harmoniseringsåtgärd. Detta beslut avser följaktligen endast den lagstiftning som existerade innan direktiv 94/60/EG antogs och som anmäldes den 4 juli 1995. De bestämmelser som infördes genom ändringsförordningen av den 12 juni 1996 (anmäld den 8 augusti 1996), för vilka inget godkännande har begärts, genomför vissa bestämmelser i direktiv 94/60/EG och omfattas således inte av detta beslut.

3. **Sakprövning**

31. I enlighet med bestämmelserna i artikel 95 i fördraget måste kommissionen försäkra sig om att alla de villkor som berättigar en medlemsstat att utnyttja möjligheten till undantag enligt denna artikel är uppfyllda. Kommissionen skall i detta sammanhang särskilt undersöka huruvida de bestämmelser som anmälts av medlemsstaten grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30, eller avser miljö- eller arbetsmiljöskydd. Om kommissionen anser att åtgärderna i fråga är berättigade måste den dessutom undersöka huruvida de utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion (artikel 95.6).

32. Tyskland har grundat sin begäran på behovet av att skydda människors hälsa. Som stöd för sin begäran om undantag har Tyskland lämnat in en kortfattad motivering till sina strängare nationella bestämmelser som grundas på tre dokument: en rapport från det tyska forskningsinstitutets senatskommitté för provning av hälsovådliga material (MAK-kommittén), om det lämpliga i att använda B[a]P som markörämne för blandningar av polycykliska aromatiska kolväten som härrör från förbränningsprocesser (avslutad 1984), en undersökning av de cancerframkallande egenskaperna hos B[a]P [4] och en datasamling om tillgång på och användning av olika alternativa träskyddsmedel samt deras toxikologiska och ekotoxikologiska effekter. Det var emellertid inte möjligt att enbart utgående från denna information göra en sakprövning av den tyska begäran om undantag.

33. För att undersöka huruvida de tyska nationella bestämmelserna om utsläppande på marknaden och använd-

[4] J. M. Holland, E. L. Frome, *Advances in Modern Environmental Toxicology, Vol. VI, Applied Toxicology of Petroleum Hacrocarbons*, ed MarcFarland et al, Princeton Scientific Publishers 1984.

ning av kreosotbehandlat virke är nödvändiga och proportionerliga med avseende på det avsedda syftet lät kommissionen en extern konsult genomföra en undersökning för att bedöma miljöföroreningen genom kreosot i Tyskland ([5]). Vid bedömningen av Tysklands begäran har kommissionen dessutom använt resultaten från ytterligare tre undersökningar ([6]), som initierats av kommissionen med anledning av liknande anmälningar från andra länder.

34. Med tanke på de tidsgränser som fastställs i artikel 95.6 och som inte existerade i den tidigare artikel 100a.4, på vilken Tysklands anmälan grundas, bör det noteras att kommissionens ansträngningar att finna nödvändiga argument som talar för att det är berättigat att bibehålla de tyska bestämmelserna inte kan utgöra något framtida prejudikat. Vid prövning av huruvida de nationella bestämmelser som anmälts enligt artikel 95.4 grundas på ett väsentligt behov, måste kommissionen utgå från de skäl som åberopats av medlemsstaten för att motivera ett bibehållande av de nationella bestämmelserna. Detta innebär enligt bestämmelserna i fördraget att det åligger den medlemsstat som lämnar in en begäran att visa att dessa åtgärder är berättigade. Med tanke på det förfarande som fastställs i artikel 95 måste kommissionen normalt begränsa sin prövning till att undersöka om de uppgifter som lämnats av medlemsstaten i fråga är relevanta, utan att själv försöka finna eventuella skäl som kan berättiga anmälan.

35. Man kunde inte i någon av de ovan nämnda undersökningarna dra några säkra slutsatser i fråga om hur kreosot påverkar människors hälsa, och i synnerhet beträffande dess cancerframkallande egenskaper, eftersom en särskilt utformad långsiktig cancerstudie fortfarande pågick. Kommissionen fick tillgång till denna studie ([7]) i början av 1998. Nedan redovisas resultaten av samtliga dessa undersökningar. Alla undersökningar har dessutom överlämnats till Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö, som den 27 november 1998 avgav ett första yttrande om cancerrisken för konsumenter i samband med kreosot och kreosotbehandlat virke. Yttrandet reviderades den 4 mars 1999.

([5]) Environmental Resources Management, *Scientific Evaluation of the German Request for Derogation from Provisions of Council Directive 94/60/EC Concerning Vreosote*, slutrapport, 24 april 1996.

([6]) G. Grimmer, *Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing The Netherlands to retain its National Laws on Creosote in Place of Council Directive 94/60/EC*. Slutrapport, Biochemisches Institut för Umweltcarcinogene, Großhansdorf (Tyskland), december 1995.
Dr. P. M. Sorgo, *Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing Denmark to Retain its National Laws on Creosote*, slutrapport, november 1996.
WS Atkins International Ltd, *Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing Sweden to Retain its National Laws on Creosote in Place of Council Directive 94/60/EC*, slutrapport, augusti 1997.

([7]) Fraunhofer-Institut of Toxicology and Aerosol Research, *Dermal Carcinogenicity Study of two Coal Tar Products (CTP) by Chronic Epicutaneous Application in Male CD-1 Mice (78 Weeks)*, slutrapport, Hannover, oktober 1997.

3.1 ***Stöd för att det föreligger väsentliga behov***

3.1.1 *Kreosot — allmän information*

36. Kreosot är en komplex blandning av mer än 200 kemiska föreningar, främst aromatiska kolväten och fenolföreningar samt aromatiska kväve- och svavelföreningar. Det är ett medeltungt destillat av stenkolstjära (kokpunkt ca 200–400 °C).

37. Kreosot kan innehålla mer än 30 olika polycykliska aromatiska kolväten (PAH) med en total PAH-halt på 85 %. De viktigaste av dessa är

— acenaften

— naftalen

— fenantren

— antracen

— fluoren

— fluoranten

— chrysen

— trifenylen

— benso[a]antracen

— benso[b]fluoranten

— benso[k]fluoranten

— benso[a]pyren

38. Benso[a]pyren (B[a]P) är ett av de polyaromatiska kolväten som studerats mest ingående. Halten av B[a]P används som en indikator eller en markör för klassificeringsändamål och speglar inte i sig det totala PAH-innehållet i kreosot. Beroende på den aktuella typen av kreosot kan halten av B[a]P variera mellan 0,003 och 0,3 viktprocent (30–3 000 ppm). Genom fraktionerad destillation av stenkolstjära och urval av fraktioner kan halten av B[a]P eller fenoler minskas. Western European Institute for Wood Preservation har tagit fram olika industristandarder som karakteriseras av olika innehåll av vissa destillationsfraktioner och, vilket är ännu viktigare i detta sammanhang, olika innehåll av B[a]P. De högsta respektive lägsta koncentrationer som omfattas av dessa standarder är 500 ppm och 50 ppm.

39. Det är möjligt att modifiera både de fysikaliska och kemiska egenskaperna hos kreosot om detta är nödvändigt med hänsyn till den avsedda användningen eller av

miljöskäl. Genom att tillsätta komponenter med lägre kokpunkt är det möjligt att ta fram en produkt med låg viskositet som är lättare att applicera med pensel. Denna produkt kallas ibland *karbolineum*. I direktiv 94/60/EG görs ingen åtskillnad mellan olika destillat av stenkolstjära, utan direktivet är tillämpligt på en rad olika destillat som betecknas med sina namn, EINECS- och CAS-nummer.

40. Kreosot används främst och nästan uteslutande för behandling av virke. Storskaliga industriella och yrkesmässiga tillämpningar hör till de allra viktigaste användningsområdena: järnvägsyllar, elstolpar, stolpar för användning inom vattenteknik (pålverk för skydd av strandbrinkar), jordbruk och produktion av frukt. Även enskilda konsumenter använder kreosot och liknande produkter för behandling av virke.

41. Kreosots utmärks av att det är

— ett effektivt svampbekämpningsmedel,

— ett effektivt insektsbekämpningsmedel,

— svårnedbrytbart,

— motståndskraftigt mot urlakning och vittring.

42. En mycket lite mängd kreosot används i medicinska produkter för behandling av vissa hudsjukdomar, t.ex. psoriasis.

Kreosots toxicitet

Hälsoeffekter på människor

43. Trots att kreosot har använts för behandling av virke i över hundra år finns det endast ett fåtal publicerade uppgifter om effekter på människor vid långvarig exponering för kreosot. Många av undersökningarna är dessutom ganska gamla och uppfyller inte alltid moderna dokumentationskrav.

44. Exponering kan ske genom inandning, förtäring eller hudkontakt. Kreosot bedöms vara något till måttligt giftig vid förtäring. De flesta effekter som är kända genom djurförsök och alla epidemiologiska studier på människor gäller exponering av huden.

45. De fotoallergiska hudreaktioner som stenkolstjära kan ge upphov till har beskrivits av flera författare. Symptom som irritation, vårtor, missfärgning av huden och hudsprickor har rapporterats bland arbetare som exponeras för kreosot. Den senaste undersökningen om arbetare som exponeras för kreosot i Sverige och Norge publicerades 1992 ([8]). Arbetare som exponerats för kreosot mellan 1950 och 1975 undersöktes. Det totala antalet cancerfall var något lägre än väntat, men man konstaterade att det fanns en ökad risk för hud- och läppcancer samt non-Hodgkin lymfom. Kreosotens sammansättning dokumenterades emellertid inte och författarna menar att det med hänsyn till det begränsade antalet fall inte är möjligt att dra några säkra slutsatser. Ökningen av antalet cancerfall skulle kunna bero både på exponering för kreosot och för solljus. I en annan undersökning ([9]) konstaterades en ökad dödlighet i testikelcancer bland tegeltillverkare som exponerades för kreosot under perioden 1911–1938. Inte heller i detta fall känner man till kreosotens halt av B[a]P eller dos/respons-sambandet.

46. Huvudsakligen på grundval av ett djurförsök, där möss regelbundet exponerades för acetonlösningar av B[a]P på huden under sin livstid ([10]), har *International Agency for Research on Cancer (IARC)* klassificerat kreosot i grupp 2A som cancerframkallande för människor. Denna klassificering innebär att IARC gör bedömningen att det finns tillräckliga belägg för att kreosot framkallar cancer hos djur och vissa belägg från epidemiologiska studier som tyder på att kreosot framkallar cancer också hos människor. Det finns inga signifikanta nya belägg från senare undersökningar som påverkar denna slutsats.

47. I flera år har experter från medlemsstaterna undersökt frågan om klassificering av kreosot, andra destillat av stenkolstjära och ytterligare s.k. komplexa ämnen inom ramen för rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen ([11]), senast ändrat genom direktiv 99/33/EG ([12]). På grundval av i huvudsak samma data som IARC beaktat, nåddes under utarbetandet av kommissionens direktiv 94/69/EG ([13]), den tjugoförsta anpassningen till den tekniska utvecklingen, en överenskommelse om att klassificera kreosot och vissa andra destillat av stenkolstjära som cancerframkallande ämnen i kategori 2, vilket innebär att de måste märkas med riskfras R 45 ”Kan ge cancer”. Klassificeringen som cancerframkallande gäller emellertid inte om det kan visas att produkten innehåller mindre än 0,005 viktprocent (= 50 ppm) B[a]P ([14]). Gemenskapens klassificering skiljer sig i detta avseende från IARC:s klassificering, som gäller oberoende av det specificerade halten av B[a]P.

48. I arbetsgruppen för anpassning av direktiv 67/548/EEG till den tekniska utvecklingen gick medlemsstaterna

([8]) S. Karlehagen et al, *Cancer Incidence Among Creosote-Exposed Workers*, Scand. J. Work Environ. Health, 1992:18, s. 26.

([9]) IARC, *Monograph on the Evaluation of Carcinogenic Risk to Humans, Vol. 35, Polynuclear Aromatic Compounds, Part 4, Bitumen, Coal Tars and Derived Products, Shale Soils and Soots*, Lyon, 1985.

([10]) Se fotnot 4.

([11]) EGT 196, 16.8.1967, s. 1.

([12]) EGT L 199, 30.7.1999, s. 57.

([13]) EGT L 381, 31.12.1994, s. 1.

([14]) Anmärkning M i förordet till bilaga I till rådets direktiv 67/548/EEG gäller för kreosot.

endast med på att godta gränsvärdet på 50 ppm B[a]P för att i klassificeringssyfte skilja mellan cancerframkallande och icke cancerframkallande destillat av stenkolstjära på villkor att kommissionen och medlemsstaterna utfärdade en gemensam deklaration om att situationen skulle ses över på nytt när resultaten av den ovan nämnda vetenskapliga undersökningen från Frauhofer-institutet blev kända. Denna undersökning hade initierats av industrin i samarbete med *IARC* och pågick fortfarande vid denna tidpunkt. Det bör noteras att det 1994 inte fanns några tillgängliga experimentella data som visade huruvida kreosot innehållande mindre än 50 ppm B[a]P var cancerframkallande eller inte. Denna situation har nu förändrats och resultaten från Fraunhofer-institutes undersökning redovisas nedan.

49. Kunskaper om kreosots toxikokinetiska egenskaper i människor eller försöksdjur är ännu så länge tämligen bristfälliga. Det är först nyligen som man undersökt den kvantitativa absorption av PAH genom huden, genom att mäta utsöndrade metaboliter av pyren ([15]). Absorptionen ser ut att variera från individ till individ och mellan olika hudpartier på en och samma individ. I en annan undersökning ([16]) mättes hur olika PAH-föreningar absorberades genom huden. Det visade sig att PAH med en högre molekylvikt än pyren (t.ex. B[a]P) inte absorberades lika snabbt. En uppskattning av upptaget av B[a]P utifrån resultaten för pyren (som användes som ”markör”) skulle därför bli för hög och kan anses vara försiktig i överkant.

50. Det bör noteras att alla effekter som observerats i djurförsök eller i epidemiologiska undersökningar på människor grundas på kronisk exponering för höga koncentrationer. Det finns inga rapporter i litteraturen om hudcancerfall (eller cancer i andra organ) som kan hänföras till exponering för kreosot vid icke yrkesmässigt bruk.

51. Konsumenter kan exponeras när preparat som innehåller kreosot (eller karbolineum) används för behandling av virke och appliceras med pensel (exponering av huden och andningsvägarna) eller vid användning av behandlat virke (vuxna kan t.ex. exponeras vid uppförande av staket eller andra träkonstruktioner för privat bruk, och barn när de leker på anordningar av behandlat virke). Det finns inga mätdata om exponering av konsumenter för kreosot, vare sig direkt genom användning av produkten eller indirekt genom kontakt med kreosotbehandlat virke. De olika exponeringsmodeller och exponeringsberäkningar som har utarbetats i undersökningarna diskuteras nedan.

([15]) Van Rooij J.G.M., et al., *Absorption of Polycyclic Aromatic Hydrocarbons Through Human Skin: Differences between Anatomical Sites and Individuals*, J. Tox. Environ. Health, 38, 1993, s. 355.

([16]) Van Rooij, J.G.M., *Dermal Exposure to Polycyclic Aromatic Hydrocarbons Among Workers*, Thesis ISBN 90-9007080-X, Nijmegen 1993.

Miljöpåverkan

52. Miljöförorening genom kreosot har rapporterats i flera länder, och den härrör ofta från gamla impregneringsanläggningar. Merparten av den information som finns om kreosots nedbrytning i naturen har erhållits i samband med utsläpp av kreosot från industrier, och förorening som finns kvar vid nedläggning av kreosotfabriker. Miljöförorening har spårats genom en analys av utvalda PAH-föreningar, bland andra B[a]P.

53. Kreosot är giftigt för vissa organismer i jorden och mycket giftigt för vattenlevande organismer (LC-50-värdena vid 96 timmars exponering är ofta lägre än 1 mg/l). Många föreningar som ingår i kreosot är bioackumulerbara.

54. PAH som förekommer i miljön har följande egenskaper:

— Föreningen binds kraftigt till organiska material i jorden.

— Den bryts vanligen ned långsamt i jorden och andra ekosystem. Rester av kreosot kan finnas kvar i många år i miljön (mer än 20–30 år).

— Nedbrytningen sker främst genom ljusets inverkan (dvs. solstrålning) och genom inverkan av mikroorganismer (dvs. vissa bakterier). Den bakteriella nedbrytningen kan ske under såväl aeroba som anaeroba förhållanden. PAH med fyra ringar eller mer kan vara svårnedbrytbara.

— PAH som kommer ut i vattendrag binds snabbt till sediment.

— I vattendrag avlägsnas merparten av de lågmolekylära PAH genom bakteriell nedbrytning, och högmolekylära föreningar genom fotooxidering och sedimentering. Bakteriell nedbrytning av mer vattenlösiga PAH sker under såväl aeroba som anaeroba förhållanden. Det har visat sig att beståndsdelarna i PAH bioackumuleras i vattenlevande arter.

55. Utsläpp av PAH till luft, vatten och mark kan ske i samband med impregnering och lagring i impregneringsanläggningen, och vid användning av behandlat virke. PAH som återfinns i olika ekosystem kommer från många olika källor (förbränningsprocesser, trafik etc.) och det är ofta svårt att koppla koncentrationen av PAH till någon viss källa såsom kreosotbehandlat virke.

56. En undersökning ([17]) i Sverige visar att stolpar impregnerade med kreosot, efter 40 år i jorden, har avgivit en del av de föreningar som ingår i kreosot, särskilt de med den lägsta kokpunkten (< 270 °C). Den största mängden lakades ut från den del av stolparna som befann sig ovan jord. De föroreningar som lakats ut hade emellertid en mycket låg mobilitet med iakttagelsen att PAH har en ytterst låg mobilitet i jord eftersom de absorberas väl av organiska material.

57. Förekomsten av höga PAH-koncentrationer i vattenmiljöer har ofta tillskrivits förekomsten av kreosotbehandlat virke. Det har i flera undersökningar visats att migrationen av kreosotkomponenter från behandlat virke är högre i sötvatten än i havsvatten. Migrationen ser ut att vara mer begränsad i havsvatten. I en undersökning konstaterades att 93 % av det ursprungliga halten av kreosotföreningar i träpålar återstod efter tio år i havet ([18]). Förorening av sediment genom kreosot som lakas ut från pålverk som används för att skydda strandbrinkar har dokumenterats i Nederländerna ([19]) och även i undersökningar av förorening från tidigare impregneringsanläggningar.

58. Vad gäller exponering av människor finns det för närvarande inte många mätdata om miljöförorening genom PAH från kreosot.

3.1.2 *Tysklands ståndpunkt*

59. Tysklands begäran om att få bibehålla de strängare nationella bestämmelserna i stället för direktiv 94/60/EG grundas uteslutande på påståendet att gemenskapsbestämmelserna i allmänhet erbjuder ett otillräckligt hälsoskydd, särskilt vad gäller hälsoriskerna för konsumenter. Tyskland delar inte uppfattningen att riskerna är mycket små vid användning av kreosot som innehåller mindre än 50 ppm B[a]P och av virke som behandlats med sådan kreosot, vilket medlemsstaterna kom överens om under utarbetandet av direktiv 94/69/EG, den tjugoförsta anpassningen till den tekniska utvecklingen av direktiv 67/548/EEG, enligt vilket destillat av stenkolstjära som innehåller B[a]P i koncentrationer som understiger gränsvärdet 50 ppm B[a]P inte behöver klassificeras som cancerframkallande. Tyskland grundar sin bedömning på en undersökning ([20]) publicerad 1984 där resultat från cancerogenitetstester med B[a]P presenteras.

60. Tyskland menar att de strängare nationella bestämmelserna är nödvändiga med hänsyn till tjäroljornas cancerframkallande egenskaper. En anpassning till den skyddsnivå som föreskrivs i direktiv 94/60/EG skulle innebära en oacceptabel ökning av cancerrisken för befolkningen.

61. Den cancerframkallande potentialen hos tjäroljor varierar beroende på deras ursprung och på tillverkningsprocessen. Det är inte praktiskt möjligt att testa den cancerframkallande effekten hos alla komponenter i tjärolja. För att kunna yttra sig om effektnivån har den s.k. MAK-kommittén genomfört en omfattande utvärdering av tillgängliga data och dragit följande slutsatser:

— B[a]P kan användas som markörämne vid uppskattning av den cancerframkallande effekten hos tjäroljor.

— Tjäroljor har en cancerframkallande potential som är 7 till 20 gånger större än vad som kan hänföras enbart till halten av B[a]P.

62. Tyskland håller med om att man av praktiska skäl kan bedöma tjäroljors effektnivå utifrån deras innehåll av vissa komponenter, exempelvis B[a]P. Det är emellertid inte möjligt att på så sätt erhålla en fullständigt kvantitativ bedömning, eftersom halten av olika cancerframkallande ämnen i tjäroljor inte är densamma och eftersom alla ämnen inte har identifierats och klassificerats. För många av dessa ämnen är de exakta effektnivåerna inte kända.

63. Det främsta syftet med de nationella bestämmelserna om begränsning av tjäroljor är enligt Tyskland att skydda konsumenternas hälsa. Bestämmelserna har dessutom den positiva effekten att arbetstagare och miljö skyddas. Eftersom det var hälsorisken för konsumenter som låg till grund för de strängare bestämmelserna gör Tyskland ingen ytterligare analys av exponeringen av professionella användare eller av miljön.

64. Vid bedömning av riskerna för konsumenter har Tyskland bedömt att exponering kan ske på följande sätt:

— Hudkontakt vid användning av tjäroljor (som i allmänhet appliceras med pensel).

— Hudkontakt vid montering eller bearbetning av behandlat virke.

— Hudkontakt med monterat behandlat virke.

— Exponering genom inandning vid användning av tjäroljor.

— Exponering genom inandning av tjäroljekomponenter som avdunstar från behandlat virke.

([17]) S. Holmroos, *Analys av kreosotstolpar i Simlångsdalen efter 40 års exponering i fält*. Rapport nr M205-252.092. Älvkarleby: Vattenfall Utveckling. 1994

([18]) L.L. Ingram et al., *Migration of Creosote and Its Components from Treated Piling Sections in a Marine Environment*, Proc. Ann. Meet. Am. Wood Preserv. Assoc. 78, 1982, s. 120. Se även fotnoterna 8 och 13.

([19]) Se fotnot 8.

([20]) Se fotnot 4.

65. Det erkänns att den faktiska exponeringen för tjäroljor i hög grad beror på individens beteende, vilket är vanligt inom konsumentsektorn. Vid bedömning av bestämmelserna om exponering är det därför nödvändigt att ta hänsyn till de situationer där exponeringsnivån ligger klart över genomsnittet (värsta fall-scenario).

66. På grundval av data i den enda undersökning där man fastställer ett dos/responssamband för exponering för B[a]P ([21]), gör Tyskland bedömningen att en lösning innehållande 50 ppm B[a]P ger upphov till hudtumörer i 95% av försöksdjuren. En mindre koncentrerad lösning, innehållande 25 ppm B[a]P, ger tumörer hos 44% av djuren, vilket visar att B[a]P även i denna koncentration har en starkt hudcancerframkallande verkan på möss.

67. Tyskland motiverar sitt påstående att direktiv 94/60/EG erbjuder en otillräcklig skyddsnivå genom att mer ingående analysera ett av de fem ovannämnda exponeringsscenarierna (riskbedömning för barn som leker på anordningar av virke som behandlats med kreosot innehållande 25 ppm B[a]P). Man antar att kontaktfrekvensen är en gång i veckan under fem år och att 10 µl tjärolja överförs vid varje tillfälle. Med antagandet om en livstid på 70 år kommer Tyskland i sina beräkningar fram till att den kumulerade risken under livstiden är 0,02 (2%).

68. Tyskland drar följaktligen slutsatsen att den kumulativa risken under livstiden ligger i procentområdet. Detta skall jämföras med att man i internationella sammanhang brukar räkna med en acceptabel cancerrisk i storleksordningen 1×10^{-5} (dvs. 0,001%). Den potentiella cancerrisken i samband med tjäroljor som innehåller 25 ppm B[a]P och virke som behandlats med sådana oljor är därför inte acceptabel. Vid uppskattning av exponeringen av barn som leker på anordningar av behandlat virke tar man dessutom endast hänsyn till exponeringen via huden. Tyskland menar att detta förmodligen innebär att den verkliga risken underskattas (den skulle kunna bli högre om man också beaktade exponering genom inandning och intag via munnen).

69. Även vad beträffar den andra delen av de mer långtgående nationella bestämmelserna, nämligen kravet på användning av viss impregneringsteknik och begränsningen av utsläppande på marknaden och användning av behandlat virke, hänvisar Tyskland till denna bedömning enligt vilken hälsoriskerna för konsumenter annars skulle vara oacceptabla. Det är endast genom de föreskrivna impregneringsmetoderna som det är möjligt att garantera att tjäroljorna tränger in ordentligt i träet och ger ett permanent och effektivt skydd. Den minskning av tjäroljehalten på träets yta som krävs efter behandlingen är nödvändig för att minimera hälsoriskerna. En enkel applicering med pensel som utförs av vanliga konsumenter ger en ineffektiv impregnering och leder dessutom till hög exponering under appliceringen eftersom koncentrationen på ytan är hög. Det är nödvändigt att begränsa utsläppandet på marknaden och användningen av virke som behandlats med kreosot innehållande 50–500 ppm B[a]P eftersom det, trots att tjäroljehalten på ytan av virke som behandlas på detta sätt begränsas, fortfarande föreligger en betydande hälsorisk vid upprepad — och till och med vid tillfällig — kontakt. Inga uppmätta eller uppskattade data läggs fram som stöd för dessa påståenden.

70. Det anses också vara nödvändigt att begränsa försäljningen av använt, tidigare behandlat virke, eftersom cancerrisken vid hudkontakt är oacceptabel. Tjäroljorna hade tidigare en högre halt av B[a]P och tjäroljehalten på träets yta kan, särskilt vid solbelysning, vara betydande även efter flera år. Tjäroljorna kan dessutom migrera från färska snittytor i träet. Inga uppmätta eller uppskattade data läggs fram som stöd för detta påstående.

71. Tyskland hävdar slutligen att det finns mindre farliga och lika effektiva ämnen som kan ersätta kreosot i alla tillämpningar där den nationella lagstiftningen innebär ett förbud mot användning av tjäroljor eller en strängare begränsning av användningen än i EG-direktivet. Som stöd för denna synpunkt innehåller den tyska begäran en rapport om träskyddsmedel med namn på alternativa ämnen samt en redogörelse för deras hälso- och miljörisker. Tjäroljor omfattas emellertid inte av denna rapport.

3.1.3 *Bedömning av Tysklands ståndpunkt*

Exponering av miljön

72. I den undersökning som genomförts av ERM granskades all tillgänglig information om eventuell direkt exponering av den tyska befolkningen för ovanligt höga halter av kreosot från produkter som säljs till konsumenter och genom kontakt med kreosotbehandlat virke. I undersökningen granskades även information om eventuell direkt exponering av den tyska akvatiska miljön för höga doser av PAH från kreosotbehandlat virke. Avsikten var att se om det förelåg särskilda förhållanden som, även om detta inte åberopats av Tyskland, skulle kunna berättiga ett bibehållande av de strängare nationella bestämmelserna i stället för direktiv 94/60/EG.

73. Såsom framgår av avsnittet med allmän information om kreosot, är användningen av destillat av stenkolstjära för behandling av virke endast en möjlig källa till utsläpp av B[a]P och andra PAH i miljön. Utsläpp förekommer i samband med en lång rad mänskliga verksamheter och de viktigaste källorna är i dag trafiken, industrin och energiproduktionen. I tabell 2, som hämtats från ERM-undersökningen, återfinns en översikt över de uppskattade utsläppen av B[a]P i några europeiska länder.

([21]) Se fotnot 4.

Tabell 2

Uppskattade utsläpp av B[a]P i några europeiska länder ([22])

Land	Totala utsläpp (t/år)	Källans andel av de totala utsläppen %			
		Förbränning av bränsle	Transport	Industri	Övrigt
Danmark	1	57,5	0,0	21,2	21,3
Sverige	6	42,0	2,0	48,2	7,8
Norge	8	14,9	72,6	9,6	2,9
Tyskland	215	79,9	1,3	17,1	1,7
Förenade kungariket	49	61,2	0,7	32,8	5,3
Frankrike	54	26,2	34,5	34,3	5,0
Nederländerna	7	20,0	4,8	67,5	7,7
Europa	1 409	69,3	6,0	23,3	1,8

74. Av tabell 2 framgår klart och tydligt att användningen av kreosot (som skulle omfattas av kategorin ”Övrigt” eller ”Industri”) endast i mindre utsträckning bidrar till de totala utsläppen av B[a]P i den tyska miljön.

75. I en färsk undersökning ([23]), som genomförts med stöd från det tyska miljöministeriet och i vilken man använt den tyska artbanken (en historisk databank med en rad olika arter från skilda platser i Tyskland), dras slutsatsen att PAH-koncentrationerna i atmosfären och i den marina miljön har minskat på ett signifikant sätt under perioden 1985–1994.

76. I tabell 3 finns en översikt över förbrukningen av kreosotbehandlat virke i Europa.

Tabell 3

Förbrukning av kreosotbehandlat virke i Europa (1990) ([24])

Land	Årlig användning 1990 (m^3/år)	Årlig användning per capita (10^{-3} m^3/capita och år)	Årlig användning per km^2 (m^3/km^2 och år)
Tyskland	150 000	2,3	0,4
Nederländerna	100 000	6,7	2,9
Spanien	93 000	2,4	0,2
Italien	74 000	1,3	0,3
Förenade kungariket	65 000	1,1	0,3
Sverige	57 000	7,1	0,1
Frankrike	45 000	0,8	0,08
Belgien	26 000	2,6	0,8
Norge	20 000	5,0	0,06
Irland	20 000	5,0	0,3
Finland	13 000	2,6	0,04
Danmark	5 000	1,0	0,1
Europa	1 000 000	2,0	0,2

([22]) *Källa:* van den Hout KD, 1994. ”The impact of atmospheric deposition of non-acidifying pollutants on the quality of European forest soils and the North Sea”, huvudrapport från ESQUAD-projektet, s. 145 ff.

([23]) J. Jakob, G. Grimmer, A. Hildebrandt, *Trends in Environmental Pollution by PAH in Germany during the Period 1985–1995*, publicerad i Polycyclic Aromatic Compounds (1996).

([24]) BHK Consulting Engineers: *Foundation of the appeal against the EC-directive on creosote,* slutrapport, Delft, 1 juli 1995, s. 6.

77. I Europa användes totalt 1 miljon m^3 kreosotbehandlat virke under 1990. I absoluta tal är Tyskland den största användaren av kreosotbehandlat virke. Användningen per capita är emellertid inte särskilt hög (8:e plats av 12). Förbrukningen per km^2 ligger över genomsnittet men är betydligt lägre än i Nederländerna. Det är viktigt att observera att uppgifterna är från 1990, dvs. innan de tyska bestämmelserna om tjäroljor trädde i kraft.

78. Följaktligen finns det inga data som ger stöd för att det, när det gäller miljöförorening genom PAH och B[a]P som härrör från användning av kreosot och kreosotbehandlat virke, skulle föreligga en särskild situation i Tyskland som gör att det krävs en strängare nationell policy.

Exponering av människor

79. Innan själva bedömningen av riskerna för människors hälsa kommenteras, bör det noteras att inget av dessa problem är specifikt för Tyskland och att de alla, på liknande sätt, skulle kunna gälla även i andra medlemsstater.

80. Vad gäller riskerna för människors hälsa bör det noteras att Tyskland varken lägger fram några nya data (dvs. data som inte var kända när direktiv 94/60/EG förbereddes) eller data som visar att den tyska allmänheten i högre grad än befolkningen i andra medlemsstater exponeras för kreosot. Påståendet att cancerrisken i samband med kreosot som innehåller mindre än 50 ppm B[a]P har underskattats, grundas på samma undersökning som IARC använt i klassificeringssyfte. Under den ”Workshop on the carcinogenicity of complex and petroleum derived substances” som organiserades av EG i Ispra 1992 och som ledde fram till klassificeringsreglerna i direktiv 67/548/EEG diskuterades denna undersökning också som grund för bedömningen av den cancerframkallande potentialen hos B[a]p och tjäroljor. Detta innebär att undersökningen i vederbörlig ordning hade beaktats innan direktiv 94/60/EG antogs.

81. De uppskattningar som Tyskland gjort i samband med riskbedömningen för barn som leker på anordningar av kreosotbehandlat virke bygger på en rad antaganden. Dessa antaganden måste jämföras med liknande utvärderingar som gjorts av andra bedömare, exempelvis de nederländska myndigheterna och i den undersökning som kommissionen beställt inom ramen för den svenska begäran om undantag enligt den tidigare artikel 100a.4 rörande samma direktiv, samt inom Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö.

82. Den tyska bedömningen skiljer sig från de övriga i det att exponeringsdosen av B[a]P helt enkelt antas vara den totala mängd B[a]P som överförs till huden och inte har beräknats utifrån uppmätta absorptionsdata. Den dagliga exponeringsdosen av B[a]P är enligt Tyskland 39,3 ng/dag (vid en överföring per vecka av 10 µl kreosot med en densitet på 1,1 g/ml innehållande 25 ppm B[a]P).

83. Till skillnad från vad som är fallet i de andra undersökningarna, tar Tyskland inte hänsyn till kroppsvikten och till den exponerade individens hudegenskaper, utan använder direkt dos/respons-sambandet från en undersökning som gjorts på möss. När den beräknade exponeringen räknats om till en kroppsvikt på 15 kg (såsom de andra bedömarna gjort) uppgår den dagliga dosen till 2,62 ng/kg kroppsvikt/dag. Detta är visserligen ett något högre värde än i resultaten från de nederländska myndigheterna (2 ng/kg kroppsvikt/dag) och i den undersökning som kommissionen beställt inom ramen för den svenska begäran (0,85 respektive 1,7 ng/kg kroppsvikt/dag), men det ligger ändå i samma storleksordning.

84. Trots att den dagliga exponering för B[a]P som Tyskland kommit fram till i sina beräkningar (efter omräkning till kroppsvikten) inte skiljer sig särskilt mycket från den dos som uppskattats av de nederländska myndigheterna (och i den undersökning som kommissionen beställt inom ramen för den svenska begäran) är resultaten, dvs. den beräknade risken, mycket annorlunda. Enligt de nederländska myndigheterna ligger risken endast något över den acceptabla nivån (i storleksordningen 1×10^{-5}) för virke som behandlats med kreosot innehållande 50 ppm B[a]P och en daglig exponering under tio år. Tyskland, däremot, kommer i sina beräkningar fram till en risk som är flera tiopotenser högre (2×10^{-2}) för virke som behandlats med kreosot innehållande endast 25 ppm B[a]P med exponering en gång i veckan under fem år. En mycket lägre exponering resulterar alltså i en betydligt större risk. Tysklands antaganden torde således innebära en klar överskattning av riskerna.

85. Denna bedömning får stöd i ERM-undersökningar ([25]), där man kritiserar Tysklands riskbedömning för barn som leker på anordningar av kreosotbehandlat virke för att den varken är utförlig eller kvantitativ. ERM påpekar att om Tysklands antaganden och beräkningar tillämpas på exponeringsdata som uppmätts i arbetsmiljöundersökningar skulle samtliga arbetstagare ha drabbats av hudcancer (en risk större än 300 %), vilket uppenbarligen inte var fallet.

([25]) Se fotnot 5.

86. Av de bedömningar som har gjorts av de nederländska myndigheterna och i de två undersökningar som kommissionen beställt inom ramen för Tysklands respektive Sveriges begäran om undantag enligt den tidigare artikel 100a.4, framgår emellertid att den sannolika exponeringen för B[a]P av barn som leker på anordningar av kreosotbehandlat virke är sådan att man inte helt kan avfärda Tysklands påstående att risken är oacceptabel. Båda konsulterna rekommenderade dessutom kommissionen att invänta resultaten av den långsiktiga cancerstudie ([26]) som då fortfarande pågick (vilka erhölls i början av 1998) innan den fattade något beslut. Resultaten av denna studie har granskats av Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö och kommitténs analys redovisas nedan.

3.1.4 *Bedömning gjord av Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö*

87. Vid utarbetandet av direktiv 94/69/EG, den tjugoförsta anpassningen till den tekniska utvecklingen av direktiv 67/548/EEG ([27]), godtog medlemsstaterna en halt på 50 ppm B[a]P som ofarlig. Såsom redan nämnts, enades emellertid kommissionen och medlemsstaterna om en gemensam deklaration enligt vilken situationen skulle ses över mot bakgrund av resultaten av den undersökning av cancerframkallande egenskaper hos destillat av stenkolstjära som då genomfördes på industrins initiativ och i samarbete med IARC.

88. Undersökningen ([28]) överlämnades till kommissionen i januari 1998. I undersökningen testades de cancerframkallande effekterna hos två kreosotprodukter som tillhandahölls av sponsorföretaget (Rüttgers-VfT AG, Tyskland) och som innehöll 10 respektive 275 ppm B[a]P. På grund av produkternas höga viskositet kunde de inte appliceras direkt på huden på möss, utan måste spädas ut i toluen. Lösningar med olika koncentrationer av produkten (dvs. olika B[a]P-koncentrationer) samt lösningar av ren B[a]P och av ren toluen (kontrollgrupp) applicerades på grupper av 62 möss under 78 veckor (25 µl, två gånger i veckan). Under denna tid noterades utvecklingen av tumörer och försöksdjuren undersöktes noggrant efter försökets avslutande.

89. Kommissionen överlämnade denna undersökning och all annan dokumentation med vetenskapliga data och uppgifter om kreosotexponering till Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö (nedan kallad kommittén). Kommittén ombads bedöma huruvida det finns tillräckliga vetenskapliga belägg för att kreosot som innehåller mindre än 50 ppm B[a]P utgör en cancerrisk för konsumenter genom virke som behandlats med sådan kreosot och, om det finns en sådan risk, huruvida dess omfattning kan uppskattas eller kvantifieras. Kommittén antog sitt yttrande den 27 november 1998.

90. Kommittén menar att Fraunhofer-institutets undersökning är väl utformad och att den bekräftar att preparat av stenkolstjära kan framkalla cancer. På grund av de genotoxiska egenskaperna hos B[a]P och andra PAH finns det ingen tröskelkoncentration som bestämmer deras cancerogenitet. Undersökningen pekar på ett linjärt dos/respons-samband mellan de applicerade preparatens halt av B[a]P och antalet djur som utvecklade tumörer. Jämfört med ren B[a]P har båda preparaten en fem gånger så hög potential att inducera hudtumörer, förmodligen beroende på att kreosot även innehåller andra cancerframkallande ämnen. Av undersökningen kan man dra slutsatsen att kreosot innehållande 50 ppm B[a]P ger upphov till en signifikant förekomst av hudcancer hos möss.

91. Utifrån dessa data och de effekter som konstaterats vid applicering av kreosot på huden på möss är det inte möjligt att dra några slutsatser om effekterna vid exponering av människor. Det är också förknippat med osäkerhet att extrapolera data om hudcancerframkallande egenskaper från möss till människor, och det är därför svårt att direkt använda dessa data för att bedöma cancerrisken för människor. Känsligheten när huden exponeras för kreosots cancerframkallande verkan är artberoende och beror också på hudens morfologi och fysiologi, på metabolisk aktivering och deaktivering i huden och på reparationsprocesser. På grundval av de tillgängliga uppgifterna är det därför svårt att på vetenskaplig grund bedöma cancerrisken, t.ex. vid exponering av huden på barn som leker på anordningar av kreosotbehandlat virke.

92. Utifrån de uppgifter som ingår i Fraunhofer-institutets undersökning räknade kommittén fram ett T25-värde (cancerframkallande potential) för ren B[a]P på 13 µg/kg kroppsvikt/dag. T25 är den kroniska dagliga dos per kg kroppsvikt som i 25% av försöksdjuren framkallar tumörer i en viss vävnad under artens normala livslängd. De kreosotberedningar som testades hade i snitt fem gånger så hög cancerframkallande potential (2,7 µg/kg kroppsvikt/dag).

93. Om den uppskattade exponering som Tyskland kommit fram till vid sina beräkningar i scenariot med barn som leker på anordningar av kreosotbehandlat virke (2,62 ng B[a]P per kg kroppsvikt/dag) närmar sig den verkliga exponeringen, skulle detta resultera i en livslång cancerrisk på $2{,}52 \times 10^{-4}$ vid den daglig exponering under hela livstiden, vilket helt klart ger anledning till oro ($3{,}6 \times 10^{-5}$ vid en daglig exponering under tio år av 70

([26]) Se fotnot 7.
([27]) EGT L 381, 31.12.1994, s. 1.
([28]) Se fotnot 7.

enligt det nederländska antagandet och $1,8 \times 10^{-5}$ vid en daglig exponering under fem år av 70 enligt det tyska antagandet). Vid användning av de doser som beräknats av de nederländska myndigheterna (2 ng/kg kroppsvikt/dag) eller i den undersökning som kommissionen beställt inom ramen för Sveriges begäran (0,85 eller 1,7 ng/kg kroppsvikt/dag) ökar risken proportionerligt.

94. På grundval av den senaste undersökningen av dos/respons-sambandet för kreosots hudcancerframkallande egenskaper, enligt kommitténs beräkningar, och den exponeringsmodell som valts av Tyskland, är den beräknade risken flera tiopotenser lägre än vad Tyskland uppskattat. Beroende på den valda exponeringsmodellen är risken emellertid något över eller klart över det värde på 1×10^{-5} som Världshälsoorganisationen föreslagit som en godtagbar nivå för genotoxiska cancerframkallande ämnen i dricksvatten.

95. Kommittén nämner också att den siffra på 2 ng B[a]P per kg kroppsvikt/dag, som motsvarar högsta tänkbara exponering för B[a]P vid lek på anordningar av kreosotbehandlat virke, måste jämföras med de uppskattningar som gjorts av intaget av B[a]P via födan. Det årliga intaget av B[a]P via födan har uppskattats vara i storleksordningen 0,3–1,6 mg, vilket skulle ge en daglig exponering på 12–63 ng/kg kroppsvikt för en person som väger 70 kg (dvs. klart mer än exponeringen via huden).

96. Sammanfattningsvis drar kommittén följande slutsatser:

1. — Med beaktande av B[a]P:s genotoxiska egenskaper och resultatet av Fraunhofer-institutets undersökning finns det tillräckliga vetenskapliga belägg som stödjer tesen att kreosot innehållande mindre än 50 ppm B[a]P och/eller virke behandlat med sådan kreosot utgör en cancerrisk för konsumenter.

— B[a]P är en bra indikator på cancerrisken i samband med det testade preparatet, eftersom det finns ett linjärt samband mellan cancerförekomsten och dosen av B[a]P. Kreosotpreparatets cancerframkallande potential var emellertid fem gånger högre än vad som kunde förväntas enbart utifrån dess halt av B[a]P.

2. — På grundval av de tillgängliga uppgifterna, och med hänsyn tagen till den betydande osäkerhet som är förknippad med bedömningen av riskerna för barn som kommer i kontakt med kreosotbehandlat virke, anser kommittén att riskens omfattning ger klar anledning till oro. Den högsta uppskattade exponeringen är emellertid ca 6–30 gånger lägre än den vuxna befolkningens exponering för B[a]P via födan.

— För att bättra kunna bedöma exponeringen skulle det vara nödvändigt att göra en verklig massbalansundersökning av exponerade barn. Förutom att en sådan undersökning skulle vara ytterst komplicerad och resurskrävande, skulle den också ge upphov till etiska frågeställningar.

3.1.5 *Övergripande bedömning*

97. Tyskland har inte hävdat, och det har inte heller kunnat visas genom ytterligare forskning, att det råder en särskild situation i Tyskland vad gäller den allmänna föroreningen av miljön med PAH eller exponeringen av människor och miljö för PAH som härrör från kreosot och kreosotbehandlat virke, eller att så skulle bli fallet om Tyskland tillämpade bestämmelserna i direktiv 94/60/EG.

98. Kommissionen har emellertid erhållit ytterligare information från Nederländerna, Sverige och Danmark inom ramen för deras respektive begäran om undantag från direktiv 94/60/EG enligt den tidigare artikel 100a.4 i EG-fördraget, och nya vetenskapliga belägg har erhållits genom en omfattande undersökning som genomförts efter det att gemenskapsdirektivet antogs.

99. På grundval av de senaste experimentella data som finns tillgängliga har kommittén bedömt att kreosot som innehåller mindre än 50 ppm B[a]P och virke som behandlats med sådan kreosot utgör en cancerrisk för människor, och att det inte med säkerhet går att fastställa riskens omfattning. Med hänsyn till den osäkerhet som råder beträffande exponeringen anser kommissionen att det med hänsyn till försiktighetsprincipen är motiverat att vidta åtgärder för att minska risken för långvarig exponering av huden för kreosot, både genom direktkontakt med kreosot och med kreosotbehandlat virke.

100. Den lagstiftning som Tyskland anmält till kommissionen överensstämmer med proportionalitetsprincipen, dvs. åtgärderna förefaller inte vara mer långtgående än vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet, eftersom det enligt lagstiftningen är möjligt att använda kreosot och produkter som innehåller kreosot när detta är förenligt med behovet att skydda människors hälsa och miljön.

101. I enlighet med artikel 95.7 i fördraget har kommissionen redan börjat undersöka om bestämmelserna rörande

kreosot i direktiv 94/60/EG bör anpassas till den tekniska utvecklingen. Dessutom kommer kommissionen, inom ramen för det arbetsprogram som föreskrivs i artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG av den 16 februari 1998 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden ([29]), att granska användningen av kreosot inom de tidsramar som fastställs i det direktivet och med hänsyn till andra möjliga prioriteringar som framkommer när programmet slutligen inrättas. Produktionskedjan och livslängden för kreosotbehandlade stolpar ([30]) undersöks dessutom i ett pågående forskningsprojekt inom Fjärde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling.

3.2 *Frånvaron av godtycklig diskriminering*

102. Enligt artikel 95.6 skall kommissionen kontrollera att de nationella bestämmelserna inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering. Enligt EG-domstolens beslut innebär frånvaro av diskriminering att likartade situationer inte får behandlas på olika sätt, och att olikartade situationer inte får behandlas på lika sätt.

103. Begränsningen i den tyska förordningen av utsläppande på marknaden och användning av produkter som innehåller kreosot grundas på deras innehåll av B[a]P: 5, 50 eller 500 ppm. Begränsningarna gäller alla produkter utan åtskillnad, oavsett om de är tillverkade i Tyskland eller importerade. Detsamma gäller virke som behandlas med preparat som innehåller kreosot. Kommissionen anser därför inte att det finns några belägg för att de tyska bestämmelserna kan användas som ett medel för godtycklig diskriminering mellan ekonomiska operatörer i gemenskapen.

3.3 *Frånvaron av förtäckta handelshinder*

104. Strängare nationella bestämmelser, som innebär en begränsning av utsläppande på marknad och användning av produkter och som avviker från bestämmelserna i ett gemenskapsdirektiv, utgör normalt ett handelshinder. Produkter som det är tillåtet att släppa ut på marknaden i resten av gemenskapen får inte släppas ut på marknaden i den berörda medlemsstaten. Syftet med konceptet i artikel 95.6 är att förhindra att begränsningar som grundas på kriterierna i punkt 4 tillämpas på felaktiga grunder och i själva verket utgör ekonomiska åtgärder som införs för att förhindra import av produkter från andra medlemsstater med det indirekta syftet att skydda den inhemska produktionen.

105. Kommissionen har låtit genomföra en undersökning ([31]) för att analysera vilka effekter ett bibehållande av Tysklands strängare bestämmelserna skulle få på handel och konkurrens. I undersökningen granskades all tillgänglig information om volymen och värdet på handeln med andra berörda medlemsstater, vilket intresse Tyskland skulle kunna ha av att använda sina nationella regler för att gynna nationella intressen i ersättningsämnen och vilket intresse Tyskland skulle kunna ha av att tillämpa sina nationella regler för att främja alternativ till kreosotbehandlat virke. För att få svar på dessa frågor genomfördes intevjuer med företrädare för tyska myndigheter, industrin och berörda branschföreningar.

106. Av undersökningen framgår att Tyskland importerar alla kreosot för inhemsk förbrukning (ca 6 000 t). Tysklands enda kreosotproducent exporterar å andra sidan hela sin produktion (30 000 t, främst till USA). Man måste emellertid beakta att export av kreosot som innehåller upp till 500 ppm B[a]P endast är tillåten till länder där det på grund av de särskilda klimatförhållandena är nödvändigt med ett förbättrat skydd av virket. Detta innebär i praktiken att de begränsningar som gäller för export också gäller för den inhemska marknaden. Den nationella lagstiftningen är därför inte ett sätt att försöka skydda den inhemska marknaden genom att skapa importhinder samtidigt som man tillåter obegränsad export. Det verkar också som om Tyskland importerar kreosotbehandlat virke, men några exakta siffror finns inte tillgängliga.

107. Modernare och bättre träskyddsmedel (exempelvis metall- eller borsalter) kan ersätta kreosot. Dessa produkter produceras i och importeras till Tyskland på liknande sätt som kreosot.

108. Det har redan fastställts att det finns ett verkligt intresse av att skydda människors hälsa i samband med användning av kreosot och behandlat virke. Det verkliga skälet för att bibehålla den nationella lagstiftningen förefaller därför vara att skydda människors hälsa, och inte att skapa förtäckta handelshinder.

109. Kommissionen anser följaktligen inte att det finns något belägg för att de tyska bestämmelserna om kreosot begränsar handeln mellan medlemsstaterna.

3.4 *Frånvaron av hinder för den inre marknadens funktion*

110. Detta villkor i artikel 95.6 första stycket är nytt i förehållande till texten i den tidigare artikel 100a.4 i EG-för-

([29]) EGT L 123, 24.4.1998, s. 1.

([30]) Forskningskontrakt FAIR5-CT98-3933 (Fjärde ramprogrammet för FoTU), *Integrating the process involved in the production of creosoted utility poles.*

([31]) Environmental Resources Management, *Trade and Competition Assessment of the German and Danish Request for Derogations on the Marketing and Use of Creosote,* slutrapport, juni.

draget. Detta villkor kan inte tolkas så att det skulle vara förbjudet att godkänna nationella bestämmelser som troligen kommer att påverka upprättandet av den inre marknaden. Det är i själva verket troligt att alla nationella bestämmelser som avviker från en harmoniseringsåtgärd vars syfte är att upprätta den inre marknaden och få den att fungera, kommer att påverka den inre marknaden. För att undantagsförfarandet i artikel 95 i EG-fördraget skall förbli användbart anser kommissionen, i fråga om artikel 95.6, att begreppet ”hinder för den inre marknadens funktion” bör tolkas som en verkan som inte står i proportion till det eftersträvade målet.

111. Tyskland hävdar att de effekter som den strängare tyska lagstiftningen har på den inre marknaden kan betraktas som små, och detta av följande skäl:

— Tjäroljor är oundvikliga biprodukter från koksindustrin med lågt ekonomiskt värde. De största producenterna finns i Tyskland och i Förenade kungariket.

— Det är de tyska producenterna som drabbas hårdast av de strängare nationella bestämmelserna, vilket helt klart visar att de nationella bestämmelserna inte har antagits som ett medel för ekonomisk diskriminering eller förtäckt handelshinder.

112. Tyskland hävdar vidare att det inte finns några alternativa åtgärder med mindre negativa effekter på den inre marknadens funktion som resulterar i en jämförbar skyddsnivå.

113. Enligt undersökningen från ERM ([32]) karakteriseras den europeiska kreosotproducerande industrin av följande egenskaper:

— Kreosot produceras som en biprodukt, inte som en huvudprodukt.

— Produktionen är klart större än förbrukningen.

— Antalet kreosotproducenter är litet.

— Efterfrågan minskar.

114. Denna situation gör att leverantörerna i allmänhet är villiga att möta de specifikationer som kunderna begär (om detta är tekniskt möjligt).

115. Kreosotproducenter finns i Tyskland, Österrike, Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna, Italien, Spanien och Förenade kungariket. 90% av kreosoten används för industriell impregnering av virke hos professionella träbehandlingsföretag. Återstående 10% används av enskilda konsumenter, främst i Förenade kungariket och Irland.

116. Impregneringsföretagen behandlar främst virke för användning i telefon- och elstolpar samt järnvägssyllar. Kreosotens sammansättning varierar beroende på den stenkolstjära som används som utgångsmaterial, den använda metoden och kundens krav. De flesta stora användare har tagit fram egna detaljerade specifikationer med avseende på kokpunktskurvor och koncentration av olika komponenter i kreosot. De flesta, men inte alla, producenter kan producera kreosot med mindre än 50 ppm B[a]P.

117. I tabell 4 nedan finns en översikt över situationen vad beträffar kreosotproducenter, deras geografiska läge, huruvida de kan producera kreosot med mindre än 50 ppm B[a]P och huruvida de säljer till Tyskland.

Tabell 4

Produktion, försäljning och handel med kreosot i Europa ([33])

Land	Antal producenter	Möjlighet att producerakreosot med < 50 ppm B[a]P	Försäljning av kreosot (t/år) 1995	Handel med Tyskland
Österrike	1	Nej	—	Ja
Belgien	1	Ja	3 900	Nej
Danmark	1	Ja	0	Ja

([32]) Se fotnot 31.

([33]) *Källa:* Se fotnot 31 och W.D. Betts, *Study of the Effects on Trade and Competition of the Retention by The Netherlands of its National Rules in Place of the Rules to be Established by Directive 94/60/EG*, Tar Industries Services, Chesterfield (Förenade kungariket), december 1995.

Land	Antal producenter	Möjlighet att producerakreosot med < 50 ppm B[a]P	Försäljning av kreosot (t/år) 1995	Handel med Tyskland
Frankrike	1	Ja	6 750	Nej
Tyskland	1	Ja	5 000	—
Nederländerna	1	Ja	5 000	Ja
Spanien	2	Ja/Nej	13 950	Nej
Förenade kungariket	2	Ja	20 000	Nej
Italien	—	—	11 100	Nej
Grekland	—	—	6 700	Nej
Irland	—	—	3 000	Nej
Sverige	—	—	6 000	Ja
Finland	—	—	5 000	Ja

118. Utsläppande på marknaden och användning av kreosot har reglerats i Tyskland sedan 1991. Lagstiftningen har huvudsakligen lett till att det inte längre finns någon marknad för kreosot som appliceras med pensel (av konsumenter), och till införandet av begränsningar på den professionella marknaden (behandlingsmetod, användning av kreosot som innehåller mindre än 50 ppm B[a]P utom för järnvägssyllar och elstolpar avsedda för export).

119. Den tyska kreosotmarknaden begränsas följaktligen till producenter som klarar av att producera kreosot med mindre än 50 ppm B[a]P, vilket har gjort att den österrikiska kreosotproducenten har eliminerats från den tyska marknaden. De flesta producenter i andra medlemsstater klarar av att uppfylla de tyska kraven. Nästan all kreosot som förbrukas inom Tyskland importeras från andra medlemsstater. Det verkar fortfarande finnas en mycket liten marknad för kreosot som innehåller upp till 500 ppm B[a]P (undantag i de nationella exportbestämmelserna) och det förekommer praktiskt taget ingen övervakning av denna marknad.

120. Begränsningarna har lett till en ökad konkurrens och marginalerna har krympt för kreosotprodukter som släpps ut på marknaden och används inom Tyskland. Tillbakagången på marknaden har främst, och på ett oproportionerligt sätt, drabbat den tyska producenten som tvingats minska sin produktion av kreosot, inrikta sig på exportmarknader och omvandla överskottsproduktionen till billigare produkter såsom råvaror för kimrök och elektrodmassa. Denna situation ser inte ut att ha förändrats efter antagandet av direktiv 94/60/EG.

121. Vad gäller kreosotbehandlat virke finns omkring fem företag som behandlar virke med kreosot (tryck/vakuum-impregnering) och detta virke används främst för järnvägssyllar samt för kraft- och telekommunikationsstolpar. Störningar på marknaden för behandlat virke kan uppstå som en följd av att endast virke behandlat med kreosot som innehåller mindre än 50 ppm B[a]P får importeras, medan virke behandlat med kreosot som innehåller upp till 500 ppm B[a]P får exporteras. Av undersökningen framgår emellertid att den mängd sådant virke som exporteras förefaller vara ytterst liten.

122. Marknaden för järnvägssyllar har gått tillbaka från en topp på 200 000 syllar per år på 1950-talet till ca 30 000 syllar per år 1995. Den främsta orsaken är att syllar av trä har ersatts av betongsyllar, eftersom det krävs syllar med större massa för de moderna linjer som används av höghastighetståg. Marknaden för kreosotbehandlade pålar är också på tillbakagång eftersom behandling med salt i allt större utsträckning används för alla tillämpningar (kraftöverföring, telekommunikationer och jordbruk). Vid en granskning av den tyska marknaden för behandlat virke som genomfördes på uppdrag av den federala miljöbyrån 1992 kom man fram till att det i Tyskland varje år används ca 2 miljoner m^3 virke. 750 000 m^3 är tryckbehandlat med salt och svarar för 70–90 % av den totala marknaden för behandlat virke.

123. Marknaden för behandling av virke med kreosot verkar ha gått tillbaka redan innan den tyska lagstiftningen genomfördes, men lagstiftningen har troligen påskyndat denna utveckling. Redan innan de tyska bestämmelserna genomfördes fanns en tendens att använda alternativ i viktiga tillämpningar för behandlat virke (järnvägssyllar och pålar) och den har således enbart förstärkts.

124. Man kan dra slutsatsen att de tyska bestämmelserna endast i ringa utsträckning påverkat volymen och värdet på handeln med kreosot, eftersom användningen av kreosot i realiteten redan minskat. Eftersom den natio-

nella lagstiftningen har varit i kraft sedan 1991 påverkas situationen inte av att denna lagstiftningen bibehålls efter antagandet av direktiv 94/60/EG, och det verkar inte som om lagstiftningen hittills har förorsakat några betydande snedvridningar på den inre marknaden för behandlat virke eller för kreosot.

125. Med beaktande av ovanstående anser kommissionen inte att det finns några belägg för att de tyska bestämmelser som är föremål för detta beslut utgör ett oproportionerligt hinder för den inre marknadens funktion i förhållande till de mål som eftersträvas.

IV. **SLUTSATS**

126. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser kommissionen att de bestämmelser rörande användning av kreosot som anmälts av Förbundsrepubliken Tyskland enligt den tidigare artikel 100a.4 i EG-fördraget, och som granskats i enlighet med artikel 95.4 och 95.6 i EG-fördraget

— uppfyller de formella kraven i dessa bestämmelser och därför bör tillåtas,

— kan anses berättigade med hänsyn till behovet att skydda människors hälsa,

— inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering, ett förtäckt hinder för handeln mellan medlemsstaterna eller ett oproportionerligt hinder för den inre marknadens funktion.

127. Kommissionen anser därför att det är berättigat att godkänna de nationella bestämmelserna.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Härmed godkänns de bestämmelser om utsläppande på marknaden och användning av tjäroljor som anmäldes den 4 juli 1995 och som ingår i förordningen om förbjudna kemikalier, i avsnitt 17 i tillägget till § 1, och förordningen om farliga ämnen, § 12 jämfört med tillägg III nr 15 och § 15 jämfört med tillägg IV nr 13.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den 26 oktober 1999.

På kommissionens vägnar
Erkki LIIKANEN
Ledamot av kommissionen