BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 26 oktober 1999

inzake de kennisgeving door de Bondsrepubliek Duitsland van de nationale bepalingen inzake de beperking van het op de markt brengen en het gebruik van creosoot

(Kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 3425)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(1999/833/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 95, lid 6,

Overwegende hetgeen volgt:

I. FEITEN

1. Communautaire wetgeving: Richtlijn 94/60/EG

(1) In Richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten [1], laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 1999/77/EG [2], wordt het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten verboden of aan beperkingen onderworpen. Richtlijn 76/769/EEG wordt geregeld gewijzigd om in de bijlage nieuwe stoffen op te nemen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu.

(2) Richtlijn 94/60/EG van het Europees Parlement en de Raad [3] tot veertiende wijziging van Richtlijn 76/769/EEG harmoniseert onder andere het gebruik en het op de markt brengen van creosoot en soortgelijke koolteerdestillaten en van preparaten daarvan door de beperking van het gehalte aan één specifiek bestanddeel, namelijk benzo[a]pyreen, hierna B[a]P ter noemen, en met water extraheerbare fenolen bij het gebruik voor de behandeling van hout (punt 32 in de bijlage van Richtlijn 94/60/EG). De grenswaarde voor B[a]P is vastgesteld op maximaal 50 ppm (= 0,005 massaprocent) en de grenswaarde voor met water extraheerbare fenolen is vastgesteld op maximaal 3 massaprocent (= 30 g/kg). Hout dat is behandeld met creosoot of preparaten die creosoot bevatten en niet aan deze grenswaarde voldoet, mag niet op de markt worden gebracht.

(3) In afwijking hiervan mogen creosoot en preparaten die creosoot bevatten krachtens de richtlijn voor de behandeling van hout in industriële installaties worden gebruikt indien zij maximaal 500 ppm (= 0,05 massaprocent) B[a]P en maximaal 30 g/kg met water extraheerbare fenolen bevatten. Deze producten mogen niet aan het grote publiek worden verkocht en op de verpakking dient de volgende vermelding te worden aangebracht: „Uitsluitend bestemd voor gebruik in industriële installaties". Op deze wijze behandeld en voor de eerste keer in de handel gebracht hout mag alleen voor industriële toepassingen en door professionele gebruikers worden gebruikt, behalve in bepaalde gevallen waarin het gebruik wordt uitgesloten, zoals binnen gebouwen, wanneer het in aanraking zou komen met producten die voor de voeding van mens of dier bestemd zijn, op speelplaatsen en op andere openbare plaatsen voor vrijetijdsbesteding buitenshuis of wanneer het risico bestaat dat het hout met de huid in aanraking komt. Reeds eerder behandeld hout dat als tweedehandsproduct in de handel wordt gebracht, mag ongeacht de aard van het gebruikte creosoot worden gebruikt, behalve wanneer het gaat om bovengenoemde toepassingen.

2. Duitse nationale bepalingen

(4) In de Duitse wetgeving wordt de term „teerolie" gebruikt om de stoffen aan te duiden waar het in deze bepalingen om gaat. Het Duitse Teeroliebesluit (Teerölverordnung), dat de nationale bepalingen inzake creosoot bevat, is in 1990 bij de Commissie aangemeld, op 5 juni 1991 afgekondigd en op 1 oktober 1991 in werking getreden. Als onderdeel van de algemene herschikking van de wetgeving inzake vervaardiging, in de handel brengen en gebruik zijn de bepalingen van het teeroliebesluit op 1 november 1993 opgenomen in twee besluiten: het besluit verboden stoffen (Chemikalien Verbotsverordnung, ChemVerbotsV) en het besluit gevaarlijke

[1] PB L 262 van 27.9.1976, blz. 201.
[2] PB L 207 van 6.8.1999, blz. 18.
[3] PB L 365 van 31.12.1994, blz. 1.

stoffen (Gefahrstoffverordnung, GefStoffV) zonder dat de strekking daarbij is gewijzigd. De bepalingen van de twee besluiten inzake teerolie zijn gewijzigd bij een besluit van 19 september 1994.

(5) Onder de term „teerolie" vallen alle stoffen die als vloeibaar bijproduct van de verkooksing van steenkool of hout worden geproduceerd, ook degene die als „creosoot" worden aangeduid.

(6) De wetgeving inzake teerolie in Duitsland bestaat nu uit:

— bepalingen inzake het op de markt brengen, opgenomen in deel 17 van het aanhangsel bij § 1 van het Besluit verboden stoffen;

— bepalingen inzake speciale etiketteringsvoorschriften, opgenomen in § 12 juncto aanhangsel III, nr. 15, van het Besluit gevaarlijke stoffen;

— bepalingen inzake vervaardiging en gebruik, opgenomen in § 15 juncto aanhangsel IV, nr. 13 van het Besluit gevaarlijke stoffen.

(7) In beginsel worden in de Duitse voorschriften beperkingen opgelegd aan de vervaardiging, het op de markt brengen en het gebruik van stoffen en preparaten die creosoot bevatten en met dergelijke stoffen behandeld hout, die afhankelijk zijn van verschillende grenswaarden van het B[a]P-gehalte: 5 ppm, 50 ppm en 500 ppm.

(8) De Duitse wetgeving geldt voor zowel creosoot en preparaten die creosoot bevatten als producten die geheel of gedeeltelijk van hout zijn gemaakt en met creosoot of creosoot bevattende producten zijn behandeld.

(9) Voor het op de markt brengen en het gebruik van creosoot en met creosoot behandeld hout gelden de volgende beperkingen:

1. De verkoop van creosoot en creosoot bevattende preparaten aan particuliere consumenten is ongeacht het B[a]P-gehalte volledig verboden.

2. Creosoot met een B[a]P-gehalte van minder dan 5 ppm:

   a) het gebruik is alleen toegestaan in gesloten industriële installaties;

   b) de verkoop van hout dat met een kwast of door strijken of dompelen met dergelijk creosoot is behandeld, is verboden;

   c) behandeld hout mag niet binnen gebouwen of als consumentenproduct in de zin van de Wet voedingsmiddelen en consumentenproducten (bv. verpakking van voedingsmiddelen, producten voor hygiëne en speelgoed) worden gebruikt.

3. Creosoot met een B[a]P-gehalte tussen 5 en 50 ppm:

   a) het op de markt brengen is alleen toegestaan voor gebruik in gesloten industriële installaties door toepassing van bepaalde impregneertechnieken:

      — drukimpregnering met eindvacuüm,

      — andere impregneerprocédés voor de partiële impregnering van houten palen die zorgen voor dieptebescherming, met name dompelen bij het warm/koudprocédé met uiteindelijke verlaging van het creosootgehalte aan het oppverlak,

      — andere procédés die zorgen voor een even goede of betere bescherming van mens en milieu;

   b) de verkoop van hout dat met dergelijk creosoot is behandeld, is verboden als de impregnering niet volgens een van bovengenoemde technieken is gebeurd;

   c) de verkoop van behandeld hout is volledig verboden voor het gebruik binnen gebouwen, op kinderspeelplaatsen of voor andere doeleinden waarbij geregeld contact met de huid optreedt, of als consumentenproduct in de zin van de Wet voedingsmiddelen en consumentenproducten.

4. Creosoot met een B[a]P-gehalte tussen 50 en 500 ppm:

   a) het gebruik is alleen toegestaan voor de industriële behandeling van spoorbielzen en elektriciteitspalen volgens een drukimpregneringsprocédé met eindvacuüm;

   b) de verkoop van met dergelijk creosoot behandeld hout is verboden, behalve voor het gebruik als spoorbielzen of elektriciteitspalen, bedoeld om te worden uitgevoerd naar landen waar een intensievere bescherming van het hout vanwege de klimaatomstandigheden vereist is.

5. Daarnaast mogen alle soorten creosoot met een B[a]P-gehalte van maximaal 500 ppm op de markt

worden gebracht om uitsluitend te worden gebruikt in landen waar een intensievere bescherming van het hout vanwege de klimaatomstandigheden vereist is.

6. Reeds eerder behandelde spoorbielzen, elektriciteitspalen en ander palen mogen opnieuw als zodanig op de markt worden gebracht (zelfs wanneer de aangegeven grenswaarden worden overschreden). Dit op de markt brengen is echter verboden als:

   — de impregnering minder dan 15 jaar geleden heeft plaatsgevonden;

   — verse zaagvlakken niet blijvend zijn gedicht of bedekt;

   — het hout bedoeld is om te worden gebruikt in gebouwen, op kinderspeelplaatsen of op andere plaatsen waar geregeld contact met de huid van mensen optreedt;

   — het houten product voor de particuliere consument bedoeld is;

   — het product een consumentenproduct in de zin van de Wet voedingsmiddelen en consumentenproducten is.

(10) De Duitse nationale wetgeving inzake teerolie is opnieuw gewijzigd bij een besluit van 12 juni 1996. Hierbij is een deel van de bepalingen van Richtlijn 94/60/EG in het Duitse recht omgezet. In de eerste versie bevatten de Duitse voorschriften geen bepalingen inzake het gehalte van creosoot aan in water oplosbare fenolverbindingen, geen voorschriften voor de minimale verpakkingsgrootte van creosoot met 50 tot 500 ppm B[a]P en geen specifieke etiketteringsvoorschriften voor preparaten die dergelijk creosoot bevatten, terwijl de richtlijn een maximaal gehalte van 3 % voor fenolverbindingen en specifieke etiketteringsvoorschriften voor creosoot met meer dan 50 ppm B[a]P vaststelt. Deze bepalingen, die strenger zijn dan de oorspronkelijke Duitse voorschriften, zijn in 1996 bij het wijzigingsbesluit in het Besluit verboden stoffen en het Besluit gevaarlijke stoffen opgenomen. De etiketteringsvoorschriften verschillen echter enigszins van de communautaire bepalingen. In de Duitse nationale wetgeving is de volgende formulering verplicht: „Uitsluitend bestemd voor gebruik bij de drukimpregnering met eindvacuüm voor spoorbielzen en elektriciteitspalen". Daarnaast is het gebruik van oud behandeld hout in het tweede wijzigingsbesluit nog verder beperkt: naast de reeds genoemde beperkingen mogen reeds eerder behandelde spoorbielzen, elektriciteitspalen en andere palen alleen „als zodanig" opnieuw op de markt worden gebracht.

3. Vergelijking tussen de Duitse bepalingen en Richtlijn 94/60/EG

(11) Tabel 1 bevat een gedetailleerd overzicht van de verschillen tussen de beperkingen voor het op de markt brengen en het gebruik van creosoot en met creosoot behandeld hout, afhankelijk van het B[a]P-gehalte, die zijn vastgesteld in Richtlijn 94/60/EG en in de Duitse wetgeving die op de datum van vaststelling van de richtlijn van kracht was.

Tabel 1

Vergelijking tussen Richtlijn 94/60/EG en de Duitse regelgeving

	Richtlijn 94/60/EG van de Raad	Duitse regelgeving
B[a]P < 5 ppm	Geen beperkingen voor de verkoop of het gebruik van creosoot of nieuw behandeld hout.	De verkoop van creosoot aan particuliere consumenten en voor gebruik in gebouwen is verboden. Industrieel gebruik alleen in gesloten installaties. De verkoop van hout is verboden als creosoot is opgebracht met een kwast of door strijken of dompelen of als het binnen gebouwen of als consumentenproduct in de zin van de Wet voedingsmiddelen en consumentenproducten wordt gebruikt.

	Richtlijn 94/60/EG van de Raad	Duitse regelgeving
B[a]P 5-50 ppm	Geen beperkingen voor de verkoop of het gebruik van creosoot of nieuw behandeld hout.	De verkoop van creosoot aan particuliere consumenten is verboden. Industrieel gebruik alleen in gesloten installaties met bepaalde impregneertechnieken: — drukimpregnering met eindvacuüm; — andere procédés die zorgen voor een even goede bescherming van mens en milieu; — andere impregneerprocédés voor de partiële impregnering van houten palen die zorgen voor dieptebescherming, met name dompelen bij het warm/koudprocédé met uiteindelijke verlaging van het creosootgehalte aan het oppervlak. De verkoop van behandeld hout is verboden als de impregnering niet volgens een van bovengenoemde technieken is gebeurd. De verkoop van behandeld hout is volledig verboden voor het gebruik in gebouwen, op kinderspeelplaatsen of voor andere doeleinden waarbij geregeld contact met de huid optreedt, of als consumentenproduct in de zin van de Wet voedingsmiddelen en consumentenproducten.
B[a]P 50-500 ppm	Beperkingen voor de verkoop van creosoot: — geen verkoop aan particulieren; — gebruik alleen toegestaan in industriële installaties. Minimale verpakkingsgrootte 200 liter. Speciale etiketteringsvoorschriften. Met creosoot behandeld hout mag alleen voor professionele en industriële toepassingen worden gebruikt: — spoorwegen, — elektriciteitspalen, — omheiningen, — waterwegen. Expliciete beperkingen voor behandeld hout. Dit mag niet worden gebruikt: — in gebouwen, — in contact met voeding, — voor kweekbakken, — op speelplaatsen of andere plaatsen waar het risico van contact met de huid bestaat.	De verkoop van creosoot aan particuliere consumenten is verboden. Alle soorten creosoot met een B[a]P-gehalte van maximaal 500 ppm mogen echter op de markt worden gebracht om uitsluitend te worden gebruikt in landen waar een intensievere bescherming van het hout vanwege de klimaatomstandigheden vereist is. Het gebruik is alleen toegestaan voor de industriële behandeling van spoorbielzen en elektriciteitspalen volgens een drukimpregneringsprocédé met eindvacuüm. De verkoop van behandeld hout is verboden, behalve voor het gebruik als spoorbielzen of elektriciteitspalen, bedoeld om te worden uitgevoerd naar landen waar een intensievere bescherming van het hout vanwege de klimaatomstandigheden vereist is.

	Richtlijn 94/60/EG van de Raad	Duitse regelgeving
B[a]P > 500 ppm of in water oplosbare fenolen >3%	Verkoop en gebruik van creosoot en behandelde producten volledig verboden.	Verkoop en gebruik van creosoot en behandelde producten volledig verboden bij een B[a]P-gehalte >500 ppm (geen bepalingen voor in water oplosbare fenolen!).
Oud behandeld hout	Gebruik gereguleerd als voor hout dat is behandeld met creosoot met een B[a]P-gehalte tussen 50 en 500 ppm.	Reeds eerder behandelde spoorbielzen, elektriciteitspalen en ander palen mogen opnieuw als zodanig op de markt worden gebracht (zelfs wanneer de aangegeven grenswaarden worden overschreden). Dit op de markt brengen is echter verboden als: — de impregnering minder dan 15 jaar geleden heeft plaatsgevonden; — verse zaagvlakken niet zijn gedicht; — het hout bedoeld is om te worden gebruikt in gebouwen, op kinderspeelplaatsen of op andere plaatsen met geregeld huidcontact; — het houten product voor de particuliere consument bedoeld is; — het product een consumentenproduct in de zin van de Wet voedingsmiddelen en consumentenproducten is.

(12) Kort samengevat zijn de Duitse bepalingen in enkele opzichten stringenter:

— creosoot en preparaten die creosoot bevatten mogen ongeacht hun B[a]P-gehalte niet aan de particuliere consument worden verkocht;

— het op de markt brengen van creosoot en preparaten die creosoot bevatten met een B[a]P-gehalte van maximaal 500 ppm is alleen toegestaan voor de uitvoer naar landen waar een intensievere bescherming van het hout vanwege de klimaatomstandigheden vereist is, en voor industrieel gebruik in het binnenland. Voorts zijn afhankelijk van het B[a]P-gehalte (5 ppm, 5-50 ppm of 50-500 ppm) specifieke verplichtingen vastgesteld voor de procestechnologie bij het gebruik van creosoot en preparaten die creosoot bevatten;

— nieuw behandeld hout mag niet op de markt worden gebracht tenzij aan bepaalde verplichtingen ten aanzien van het behandelingsprocédé is voldaan. Er gelden aanvullende beperkingen voor het gebruik van hout dat is behandeld met creosoot dat minder dan 50 ppm B[a]P bevat. Hout dat is behandeld met creosoot dat 50-500 ppm B[a]P bevat, mag alleen voor twee specifieke toepassingen worden gebruikt (spoorbielzen en elektriciteitspalen voor uitvoer);

— het op de markt brengen en het gebruik van reeds eerder behandeld hout worden in vergelijking met de richtlijn verder beperkt.

II. **PROCEDURE**

(13) Richtlijn 94/60/EG is op 20 december 1994 vastgesteld. De richtlijn moest uiterlijk een jaar na de vaststelling, dat wil zeggen op 20 december 1995, in de nationale wetgeving van de lidstaten worden omgezet (artikel 2, lid 1, eerste alinea) en de nationale bepalingen moesten met ingang van 20 juni 1996 worden toegepast (artikel 2, lid 1, tweede alinea).

(14) Bij schrijven van 4 juli 1995 heeft Duitsland een verslag (dd. 19 juni 1995) ingediend waarin ze de Europese Commissie meedelen dat Duitsland het op grond van de bescherming van de gezondheid nodig acht de reeds bestaande wetgeving inzake „teerolie" te blijven toepassen en verzoekt om op grond van het voormalige artikel 100 A, lid 4, van het EG-Verdrag ten aanzien van creo-

soot af te mogen wijken van Richtlijn 94/60/EG. Tevens werd aangekondigd dat enkele wijzigingen zouden worden aangebracht om een deel van de bepalingen van de communautaire richtlijn in de nationale wetgeving op te nemen. Op 8 juli 1996 is een kennisgeving van deze wijzigingen ingediend.

(15) De Commissie heeft bij schrijven van 6 december 1995 de andere lidstaten verzocht hun opmerkingen over het Duitse verzoek op grond van het voormalige artikel 100 A, lid 4, in te dienen. De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van Denemarken, Zweden, Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.

(16) *Denemarken* herinnert eraan dat het van mening is dat creosoot een gevaarlijke stof voor zowel mens als milieu is en dat het gebruik van de stof zo veel mogelijk moet worden beperkt of volledig moet worden verboden. Denemarken is het er dan ook volledig mee eens dat Duitsland de mogelijkheid krijgt om strengere nationale voorschriften voor creosoot toe te passen.

(17) *Zweden* deelt het Duitse standpunt ten aanzien van de risico's van creosoot en met creosoot behandeld hout en heeft geen bezwaar tegen de aangemelde strengere Duitse bepalingen. Zweden benadrukt het feit dat creosoot schadelijke milieueffecten heeft aangezien het zeer giftig is voor bepaalde waterorganismen en bij een aantal bestanddelen bioaccumulatie optreedt. Het gebruik van creosoot en met creosoot behandeld hout moet dan ook worden beperkt om het risico van schade zo laag mogelijk te houden. Zweden herinnert eraan dat het ook kennis heeft gegeven van zijn voornemen om zijn nationale bepalingen inzake creosoot gelet op de bijzondere omstandigheden op zijn grondgebied te handhaven.

(18) *Nederland* herinnert eraan dat het in de Raad een verklaring heeft afgelegd waarin wordt benadrukt dat het in de richtlijn bepaalde beschermingsniveau voor de volksgezondheid, het arbeidsmilieu en het milieu onvoldoende is. Nederland heeft zelf reeds een verzoek ingediend voor een afwijking krachtens het voormalige artikel 100 A, lid 4. Nederland is van mening dat de Duitse maatregelen in een reële behoefte voorzien en niet als een verkapte handelsbelemmering kunnen worden beschouwd en is derhalve voorstander van de bevestiging daarvan door de Commissie.

(19) Volgens *Oostenrijk* zijn de Duitse bepalingen primair gericht op de bescherming van de gezondheid van de consument, de doelstelling van het voormalige artikel 100 A, lid 3. Oostenrijk sluit zich aan bij het standpunt dat het risico op kanker voor de consument door de directe blootstelling van de huid aan B[a]P bevattende teerolie of hout dat met dergelijke teerolie is behandeld, aanzienlijk is aangezien de risico's het hoogst zijn bij het direct aanbrengen van teerolie met een kwast (blootstelling van de huid en door inademing) en het (onnodig) gebruik van behandeld hout binnen gebouwen. Oostenrijk is dan ook van mening dat het handhaven van de nationale bepalingen terecht is. De Duitse voorschriften zijn evenredig, omdat ze het blootstellingsrisico beperken door specifieke situaties aan te pakken terwijl het vrije verkeer van goederen slechts in zeer beperkte mate wordt gehinderd. Bovendien lijken de nationale maatregelen de grootste gevolgen te hebben voor Duitse bedrijven. Oostenrijk is dan ook van mening dat de striktere maatregelen noch een willekeurige discriminatie, noch een verkapte handelsbelemmering vormen.

(20) Het *Verenigd Koninkrijk* maakt daarentegen bezwaar tegen het verzoek van Duitsland. De instanties van het Verenigd Koninkrijk zijn van mening dat het Duitse verzoek is gebaseerd op een verschil van mening met de wetenschappelijke consensus die bij de vaststelling van Richtlijn 94/60/EG op communautair niveau is bereikt. Naar het oordeel van het Verenigd Koninkrijk moeten alle lidstaten de normen accepteren die bij maatregelen met het oog op de interne markt worden opgelegd, tenzij er speciale omstandigheden zijn die bij de toepassing van vergelijkbare bepalingen in één lidstaat tot een hoger risico zouden leiden. Het Verenigd Koninkrijk is niet op de hoogte van enige speciale omstandigheden in Duitsland die een rechtvaardiging voor de toepassing van striktere maatregelen zouden vormen. Het Verenigd Koninkrijk wijst er ook op dat de in de richtlijn gebruikte drempelwaarde van 50 ppm B[a]P volledig in overeenstemming is met de in Richtlijn 67/548/EEG gehanteerde indelingscriteria.

(21) Op 1 mei 1999 is het Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, op 2 oktober 1997 te Amsterdam ondertekend, in werking getreden. Bij schrijven van 24 augustus 1999 heeft het secretariaat-generaal van de Commissie Duitsland ervan in kennis gesteld dat hun kennisgeving inzake het op de markt brengen en het gebruik van creosoot in het kader van de nieuwe bepalingen van het Verdrag zou worden behandeld.

III. **DE BEOORDELING**

1. **Toepasselijke regels**

(22) Bij het Verdrag van Amsterdam zijn de bepalingen van het voormalige artikel 100 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap aanzienlijk gewijzigd: de leden 3, 4 en 5 zijn vervangen door acht nieuwe leden, genummerd van 3 tot en met 10. Door de nieuwe nummering van alle artikelen is het gewijzigde artikel nu artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap geworden.

(23) Het Verdrag van Amsterdam bevat geen specifieke overgangsbepalingen voor de regels die van toepassing zijn op de kennisgevingen die vóór de inwerkingtreding van dit Verdrag zijn ingediend, zoals de Duitse kennisgeving waarop deze beschikking betrekking heeft.

(24) Aangezien er geen specifieke bepalingen zijn om hun toepassing te verlengen, worden de oude bepalingen van artikel 100 A, lid 4, van het EG-Verdrag geacht te zijn

ingetrokken met ingang van de dag van inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen (1 mei 1999). In plaats hiervan zijn de nieuwe bepalingen van het Verdrag met ingang van die datum onmiddellijk van toepassing op de behandeling van deze kennisgeving.

2. **Beoordeling van de ontvankelijkheid**

(25) De door Duitsland ingediende kennisgeving is bedoeld om toestemming te krijgen voor de handhaving van nationale bepalingen die onverenigbaar zijn met Richtlijn 94/60/EG, een harmonisatiemaatregel die op basis van het voormalige artikel 100 A (het huidige artikel 95) van het EG-Verdrag is vastgesteld.

(26) Lid 4 van artikel 95 van het Verdrag luidt als volgt: „Wanneer een lidstaat het, nadat de Raad of de Commissie een harmonisatiemaatregel heeft genomen, noodzakelijk acht nationale bepalingen te handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, geeft hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan kennis aan de Commissie.".

(27) Richtlijn 94/60/EG moest uiterlijk op 20 december 1995 door de lidstaten in nationale wetgeving worden omgezet en met ingang van 20 juni 1996 worden toegepast. Duitsland heeft op 4 juli 1995, dat wil zeggen vóór de datum waarop de nationale bepalingen voor de omzetting van de richtlijn moesten worden toegepast, een kennisgeving ingediend met zijn nationale wetgeving inzake „teerolie" die het wilde handhaven.

(28) Deze nationale bepalingen waarvoor om afwijking werd gevraagd, zijn op 1 oktober 1991 en derhalve vóór de vaststelling van Richtlijn 94/60/EG (op 20 december 1994) in werking getreden.

(29) In de kennisgeving kondigt Duitsland het voornemen aan om de nationale wetgeving te wijzigen teneinde de bepalingen van Richtlijn 94/60/EG die strenger waren, in het nationaal recht om te zetten. In het wijzigingsbesluit van 12 juni 1996, dat op 8 augustus 1996 bij de Commissie is aangemeld, worden een maximaal toelaatbaar gehalte aan in water oplosbare fenolen, een lijst met specifieke stoffen die onder de term „teerolie" vallen en een minimale verpakkingsgrootte en specifieke etiketteringsvoorschriften voor teerolie met 50 tot 500 ppm B[a]P vastgesteld. Daarnaast worden de bestaande beperkingen voor oud behandeld hout enigszins gewijzigd.

(30) In het licht van het voorgaande is de Commissie van mening dat het verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland om af te wijken van Richtlijn 94/60/EG, waarvan krachtens het voormalige artikel 100 A, lid 4, kennisgeving is gedaan op 4 juli 1995, krachtens artikel 95, lid 4, van het EG-Verdrag ontvankelijk is. Krachtens artikel 95, lid 4, moeten de aangemelde nationale bepalingen, waarvoor een lidstaat toestemming wil krijgen om ze na de tenuitvoerlegging van een communautaire harmonisatiemaatregel te handhaven, vóór de vaststelling van die harmonisatiemaatregel zijn vastgesteld. Deze beschikking heeft derhalve uitsluitend betrekking op de wetgeving die vóór de vaststelling van Richtlijn 94/60/EG bestond en die in het verzoek van 4 juli 1995 is aangemeld. Deze beschikking heeft geen betrekking op de bepalingen ter uitvoering van bepaalde voorschriften van Richtlijn 94/60/EG die bij het wijzigingsbesluit van 12 juni 1996 (aangemeld op 8 augustus 1996) zijn ingevoerd en waarvoor geen toestemming is aangevraagd.

3. **Inhoudelijke beoordeling**

(31) Overeenkomstig de bepalingen van artikel 95 van het Verdrag moet de Commissie nagaan of aan alle voorwaarden is voldaan om een lidstaat in staat te stellen een beroep te doen op de in dit artikel opgenomen uitzonderingsmogelijkheden. De Commissie moet met name nagaan of de bepalingen waarvan door de lidstaat kennisgeving is gedaan, hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 of verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. Bovendien moet de Commissie, wanneer zij van mening is dat deze maatregelen gerechtvaardigd zijn, nagaan of ze al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen (artikel 95, lid 6).

(32) Duitsland heeft zijn verzoek gebaseerd op de eisen inzake de bescherming van de gezondheid van de mens. Om zijn verzoek om afwijking te onderbouwen, heeft Duitsland een korte motivering voor de strengere nationale maatregelen ingediend, die werd ondersteund met drie documenten: een verslag van de Senaatscommissie voor het testen van voor de gezondheid schadelijke materialen van de Duitse Vereniging voor onderzoek (de MAK-commissie) over de geschiktheid van B[a]P als marker voor mengsels van polycyclische aromatische koolwaterstoffen die afkomstig zijn van verbrandingsprocessen (afgerond in 1984), een studie over de carcinogene eigenschappen van B[a]P [4] en een verzameling gegevens over de identiteit, de beschikbaarheid en de toepassing van alternatieve houtverduurzamingsmiddelen, met inbegrip van hun toxicologische en ecotoxicologische effecten. Het was echter niet mogelijk het verzoek uitsluitend op basis van deze informatie op zijn merites te beoordelen.

(33) Om na te gaan of de Duitse nationale bepalingen inzake het op de markt brengen en het gebruik van met creosoot behandeld hout inderdaad nodig en met het oog

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

daarop evenredig zijn, heeft de Commissie opdracht gegeven aan een extern adviesbureau voor een studie om de situatie ten aanzien van de milieuverontreiniging door creosoot in Duitsland te beoordelen ([5]). Daarnaast is bij de beoordeling van het verzoek van Duitsland gebruikgemaakt van de resultaten van drie andere studies ([6]), die de Commissie in het kader van vergelijkbare verzoeken van andere landen heeft laten uitvoeren.

(34) Er dient te worden opgemerkt dat deze intensieve zoektocht van de Commissie naar de benodigde gegevens ter rechtvaardiging van de handhaving van de Duitse nationale bepalingen in het licht van het tijdschema dat is bepaald in artikel 95, lid 6, en niet bestond in het voormalige artikel 100 A, lid 4, krachtens welke regeling de kennisgeving van het Duitse verzoek heeft plaatsgevonden, niet als precedent voor de toekomst kan gelden. Bij het onderzoek of de krachtens artikel 95, lid 4, aangemelde nationale maatregelen hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen, moet de Commissie uitgaan van „de redenen" die door de lidstaat worden aangevoerd om de handhaving van zijn nationale bepalingen te rechtvaardigen. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid om aan te tonen dat deze maatregelen gerechtvaardigd zijn, krachtens de bepalingen van het Verdrag berust bij de lidstaat die het verzoek indient. Gelet op het bij artikel 95 ingestelde procedurele kader moet de Commissie zich normaal gesproken beperken tot een onderzoek van de relevantie van de gegevens die worden verstrekt door de lidstaat die het verzoek indient, zonder zelf te zoeken naar mogelijke redenen ter rechtvaardiging.

(35) Geen van bovengenoemde studies heeft het volledig overtuigend bewijs geleverd van de effecten van creosoot op de gezondheid van de mens en met name de mogelijke carcinogene werking, aangezien een specifiek opgezet onderzoek naar de carcinogene werking op lange termijn nog niet was afgerond. De resultaten van deze studie ([7]) zijn begin 1998 aan de Commissie verstrekt. Hierna wordt een overzicht gegeven van de resultaten van al deze studies. Daarnaast zijn de studies ter beschikking gesteld aan het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het milieu dat op 27 november 1998 een eerste advies heeft uitgebracht over het risico op kanker dat voor de consument verbonden is aan creosoot en/of met dit creosoot behandeld hout. Dit advies is op 4 maart 1999 hierzien.

([5]) Environmental Resources Management, Scientific Evaluation of the German Request for Derogation from Provisions of Council Directive 94/60/EC Concerning Creosote, eindverslag, 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. Eindverslag, Biochemisches Institut für Umweltcarcinogene, Großhansdorf (Duitsland), december 1995.
Dr. P. M. Sorgo, Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing Denmark to Retain its National Laws on Creosote, eindverslag, 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, eindverslag, augustus 1997.

([7]) Fraunhofer Institute 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), eindverslag, Hannover, oktober 1997.

3.1. ***Motivering met een beroep op gewichtige eisen***

3.1.1. *Creosoot — algemene informatie*

(36) Creosoot is een complex mengsel van meer dan 200 chemische verbindingen, voornamelijk aromatische koolwaterstoffen en daarnaast fenol- en aromatische stikstof- en zwavelverbindingen. Het is een middelzwaar koolteerdestillaat (kooktraject ongeveer 200-400 °C).

(37) Creosoot kan meer dan 30 verschillende polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) bevatten en het totale PAK-gehalte kan oplopen tot 85 %. De belangrijkste zijn:

— acenafteen

— naftaleen

— fenantreen

— antraceen

— fluoreen

— fluorantheen

— chryseen

— trifenyleen

— benzo[a]antraceen

— benzo[b]fluorantheen

— benzo[k]fluoranteen

— benzo[a]pyreen

(38) Benzo[a]pyreen (B[a]P) is een van de grondigst bestudeerde PAK's en het B[a]P-gehalte wordt gebruikt als indicator of marker met het oog op de indeling en is op zich niet gekoppeld aan het totale PAK-gehalte van creosoot. Afhankelijk van de aard van het betrokken creosoot kan het B[a]P-gehalte variëren van 0,003 tot 0,3 gewichtsprocent (30 tot 3 000 ppm). Een verbeterde koolteerdestillatie en selectie van de fracties kunnen leiden tot een lager B[a]P- of fenolgehalte. Door het West-Europees Instituut voor houtverduurzaming zijn verschillende industrienormen ontwikkeld, die voornamelijk worden gekenmerkt door verschillende gehalten aan gespecificeerde destillatiefracties en, in deze context het belangrijkst, verschillende B[a]P-gehalten. De grenswaarden voor de indelingsnormen zijn 500 ppm en 50 ppm.

(39) Wijziging van zowel de fysische als de chemische eigenschappen van creosoot is mogelijk als dit voor het gebruik of met het oog op het milieu nodig is. Door bestanddelen met een lager kookpunt toe te voegen is

het mogelijk een product met een lagere viscositeit te maken, dat beter geschikt is om met een kwast te worden aangebracht en soms carbolineum wordt genoemd. In Richtlijn 94/60/EG wordt geen onderscheid gemaakt: hierin wordt een heel scala van verschillende koolteerdestillaten, alle gespecificeerd met hun naam en Einecs- en CAS-nummer, bestreken waarvoor dezelfde voorschriften gelden.

(40) Creosoot wordt vooral en vrijwel uitsluitend gebruikt als houtverduurzamingsmiddel. Grootschalige industriële en professionele toepassingen zijn veruit het belangrijkst: spoorbielzen, elektriciteitspalen, waterwerken (oeverbeschoeiing), landbouw en de fruitteelt. Creosoot en soortgelijke producten worden ook door individuele consumenten gebruikt voor de verduurzaming van hout.

(41) De belangrijkste eigenschappen van creosoot zijn:

— hoge effectiviteit als fungicide,

— hoge effectiviteit als insecticide,

— langdurige persistentie,

— geringe uitloging en verwering.

(42) Een zeer kleine hoeveelheid creosoot wordt gebruikt in geneesmiddelen voor de behandeling van bepaalde huidziekten zoals psoriasis.

Toxiciteit van creosoot

Effecten op de gezondheid van de mens

(43) Ondanks het feit dat creosoot al meer dan een eeuw als houtverduurzamingsmiddel wordt gebruikt, zijn er maar weinig gepubliceerde gegevens over de effecten van een langdurige blootstelling aan creosoot op de mens. Veel van de studies zijn vrij oud en voldoen niet altijd aan de huidige normen qua documentatie.

(44) Blootstelling kan gebeuren via inademing, inslikken of huidcontact. Creosoot wordt beoordeeld als licht tot matig toxisch bij inslikken. Bij de meeste dierproeven en al het epidemiologisch onderzoek bij de mens is gekeken naar de effecten van blootstelling via de huid.

(45) Fotosensibilisering van de huid door koolteer is door een aantal auteurs beschreven. Bij werknemers die aan creosoot worden blootgesteld zijn irritatiesymptomen, teerwratten, huidverkleuring en scheuren in de huid beschreven. Het meest recente onderzoek naar de blootstelling van werknemers aan creosoot in Zweden en Noorwegen is in 1992 gepubliceerd ([8]). Hierbij zijn werknemers onderzocht die tussen 1950 en 1975 aan creosoot zijn blootgesteld. De onderzoekers vonden een enigszins lager totaal aantal kankergevallen dan verwacht en een verhoogd risico op huid- en lipkanker en non-Hodgkin-lymfoom. De samenstelling van het creosoot is echter niet beschreven en de auteurs concluderen dat het kleine aantal gevallen geen definitieve conclusies mogelijk maakt. De toename zou kunnen worden toegeschreven aan de blootstelling aan zowel creosoot als zonlicht. Eén ander onderzoek ([9]) vond een stijging van het risico op kanker aan het scrotum bij baksteenmakers die in de periode 1911-1938 aan creosoot werden blootgesteld. Ook in dit geval zijn er geen gegevens over het B[a]P-gehalte van het creosoot of een duidelijk verband tussen dosis en effect.

(46) Vooral op basis van dierproeven waarbij de huid van muizen gedurende hun hele leven geregeld aan B[a]P-oplossingen in aceton werd blootgesteld ([10]), heeft het Internationaal Agentschap voor kankeronderzoek (International Agency for Research on Cancer: IARC) creosoot ingedeeld in groep 2A van carcinogene stoffen voor de mens. Het IARC is van mening dat er voor stoffen in deze categorie (zoals creosoot) voldoende bewijsmateriaal is dat ze bij dieren carcinogeen zij en op grond van epidemiologisch onderzoek bepaalde aanwijzingen zijn dat ze ook bij de mens carcinogeen kunnen zijn. Er zijn geen significante nieuwe gegevens uit recenter onderzoek die aanleiding zouden kunnen geven tot een andere conclusie.

(47) Gedurende verschillende jaren hebben deskundigen uit de lidstaten zich gebogen over de indeling van creosoot, andere koolteerdestillaten en dergelijke zogenaamde complexe stoffen in het kader van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen ([11]), laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 99/33/EG ([12]). Voornamelijk op basis van dezelfde gegevens als het IARC is tijdens de uitwerking overeenstemming bereikt over Richtlijn 94/69/EG van de Commissie ([13]), de eenentwintigste aanpassing aan de vooruitgang van de techniek, waarin creosoot en enkele andere koolteerdestillaten worden ingedeeld als carcinogeen van categorie 2 en moeten worden geëtiketteerd met risicozin R 45: „Kan kanker veroorzaken". De indeling als carcinogeen is echter niet van toepassing als kan worden aangetoond dat de stof minder dan 0,005 gewichtsprocent (= 50 ppm) B[a]P bevat ([14]). Dit is een verschil met de IARC-indeling, die van toepassing is zonder specificatie van het B[a]P-gehalte.

(48) De lidstaten zijn in de werkgroep voor de aanpassing van Richtlijn 67/548/EEG aan de vooruitgang van de

([8]) S. Karlehagen et al., Cancer Incidence Among Creosote-Exposed Workers, Scand. J. Work Environ. Health, 1992:18, p. 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]) Zie voetnoot 4.

([11]) PB 196 van 16.8.1967, blz. 1.

([12]) PB L 199 van 30.7.1999, blz. 57.

([13]) PB L 381 van 31.12.1994, blz. 1.

([14]) Nota M van het voorwoord van bijlage I van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad is van toepassing op creosoot.

techniek alleen op basis van een gezamenlijke verklaring van de Commissie en de lidstaten akkoord gegaan met de keuze van een grenswaarde van 50 ppm voor de concentratie van B[a]P voor de indeling in de communautaire wetgeving teneinde onderscheid te maken tussen carcinogene en niet-carcinogene koolteerdestillaten. In deze verklaring werd gesteld dat de situatie opnieuw zou worden bezien wanneer de resultaten van bovengenoemd wetenschappelijk onderzoek van het Fraunhofer-instituut, dat door de industrie in samenwerking met de IARC was opgezet en op dat moment nog niet was afgerond, bekend zouden zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat er in 1994 geen gegevens uit experimenten beschikbaar waren om aan te tonen of creosoot met minder dan 50 ppm B[a]P al dan niet carcinogeen is. Deze situatie is nu veranderd en de resultaten van het onderzoek van het Fraunhofer-instituut zullen later worden besproken.

(49) Er is weinig bekend over de toxicokinetiek van creosoot bij de mens of bij proefdieren. Alleen in zeer recent onderzoek is gekeken naar de kwantitatieve absorptie van PAK's door de huid door de uitscheiding van metabolieten van pyreen te meten ([15]): de absorptie blijkt per individu en van plaats tot plaats bij hetzelfde individu te verschillen. In een apart onderzoek ([16]) is de absorptie van verschillende PAK-verbindingen door de huid gemeten. PAK's met een hoger molecuulgewicht dan pyreen, zoals B[a]P, worden minder snel geabsorbeerd. Een raming van de B[a]P-opname op basis van de pyreenmarker zal dus tot een te hoge waarde leiden en kan als voorzichtig worden beschouwd.

(50) Er moet worden opgemerkt dat alle effecten die bij dierproeven of bij epidemiologisch onderzoek bij de mens zijn waargenomen, op een chronische blootstelling aan grote hoeveelheden zijn gebaseerd. Er zijn in de literatuur geen meldingen gevonden met voorbeelden van huidkanker (of kanker op andere plaatsen) die kunnen worden toegeschreven aan de blootstelling aan creosoot in het milieu buiten de werkomgeving.

(51) Blootstelling van de consument kan zich voordoen bij het gebruik van met een kwast opgebrachte preparaten die creosoot (of carbolineum) bevatten voor de verduurzaming van hout (huid en inademing) of door het gebruik van behandeld hout (b.v. volwassenen bij de bouw van omheiningen of ander bouwsels voor privégebruik of kinderen die spelen op bouwsels die van behandeld hout zijn gemaakt). Er zijn geen gegevens beschikbaar over de meting van de blootstelling van de consument aan creosoot, hetzij direct door het gebruik van het product, hetzij indirect door het contact met hout dat met creosoot behandeld is. Tijdens de studies zijn verschillende blootstellingsmodellen en -berekeningen ontwikkeld, die later zullen worden besproken.

([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, p. 355.

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

Milieueffecten

(52) In een aantal landen is milieuverontreiniging door creosoot gerapporteerd, waarbij oude installaties voor de behandeling van hout vaak de bron van verontreiniging waren. De meeste informatie over de lotgevallen van creosoot in het milieu is dan ook verkregen uit de lozing van creosoot door de industrie en de verontreiniging die bij niet meer gebruikte creosootinstallaties is achtergebleven. De milieuverontreiniging is opgespoord door de analyse van een aantal PAK-verbindingen en met name B[a]P.

(53) Creosoot is toxisch voor bepaalde bodemorganismen en zeer toxisch voor waterorganismen (waarbij de LC_{50} over 96 uur vaak lager is dan 1 mg/l). Bij veel van de bestanddelen treedt bioaccumulatie op.

(54) De belangrijkste kenmerken van PAK's in het milieu zijn:

— PAK's binden sterk aan het organisch materiaal in de bodem;

— de afbraaksnelheid van PAK's in de bodem en in andere milieucompartimenten is meestal laag. Creosootresiduen kunnen vele jaren in het milieu overleven (> 20-30 jaar);

— de belangrijkste afbraakprocessen zijn fotodegradatie (d.w.z. onder invloed van zonlicht) en microbiële afbraak (d.w.z. door bepaalde bacteriën). Microbiële afbraak kan zowel in aërobe als in anaërobe omstandigheden plaatsvinden. PAK's met vier of meer ringen zijn vaak slecht afbreekbaar;

— PAK's die in het water terechtkomen, worden snel in het sediment opgenomen;

— in water verdwijnen de meeste PAK's met een laag molecuulgewicht vooral door microbiële afbraak en de hoogmoleculaire verbindingen door foto-oxidatie en sedimentatie. Microbiële afbraak van de beter in water oplosbare PAK's kan zowel in aërobe als in anaërobe omstandigheden plaatsvinden. Bioaccumulatie van PAK's in waterorganismen is aangetoond.

(55) PAK's kunnen tijdens het impregnatieprocédé en de opslag op de impregnatielocatie en ook bij het gebruik van behandeld hout in lucht, water en bodem terechtkomen. De in de verschillende milieucompartimenten aangetroffen PAK's zijn echter van verschillende bronnen afkomstig (zoals alle verbrandingsprocessen en het verkeer) en het is vaak moeilijk te bepalen welk gedeelte daarvan van een bepaalde bron zoals met creosoot behandeld hout afkomstig is.

(56) Uit een studie ([17]) in Zweden is gebleken dat na 40 jaar in de bodem een deel van de bestanddelen van creosoot uit met creosoot geïmpregneerde palen is verdwenen, vooral degene met het laagste kookpunt (< 270 °C). Uit het gedeelte van de palen boven de grond is het meest verdwenen. De mobiliteit van de uitgeloogde verbindingen was echter zeer laag, aangezien ze alleen in de onmiddellijke omgeving van de palen in de bodem konden worden gedetecteerd. Dit klopt met de waarneming dat de mobiliteit van PAK's in de bodem door hun sterke adsorptie aan organisch materiaal uiterst laag is.

(57) De hoge PAK-gehalten in het aquatisch milieu zijn vaak toegeschreven aan de aanwezigheid van met creosoot behandeld hout. De migratie van creosootbestanddelen uit behandeld hout is in zoet water hoger dan in zeewater en is in veel studies aangetoond. De migratie lijkt in zeewater beperkter te zijn; bij één studie is gebleken dat palen na tien jaar in zee nog 93% van de oorspronkelijke creosootsamenstelling bevatten ([18]). De verontreiniging van sedimenten door creosoot uit de oeverbeschoeiing is in Nederland ([19]) en ook bij onderzoek naar de verontreiniging door oude impregneerinstallaties onderzocht.

(58) Ten aanzien van de blootstelling van de mens zijn er maar weinig meetgegevens over de milieuverontreiniging door PAK's uit creosoot beschikbaar.

3.1.2. *Standpunt van Duitsland*

(59) Duitsland motiveert zijn verzoek om de strengere nationale bepalingen in plaats van Richtlijn 94/60/EG te mogen handhaven uitsluitend op de stelling dat het niveau van de door de communautaire bepalingen gewaarborgde bescherming van de gezondheid in het algemeen onvoldoende is, met name waar het gaat om de gevaren voor de gezondheid van de consument. Duitsland is het niet eens met de beoordeling dat de gevaren bij het gebruik van creosoot met minder dan 50 ppm B[a]P en met dergelijk creosoot behandeld hout zeer gering zijn, zoals bij de uitwerking van de eenentwintigste aanpassing van Richtlijn 67/548/EEG aan de vooruitgang van de techniek is overeengekomen, waarin wordt gesteld dat koolteerdestillaten die B[a]P bevatten in lagere concentraties dan de grenswaarde van 50 ppm, niet als carcinogeen behoeven te worden ingedeeld. Duitsland baseert zijn standpunt op een in 1984 gepubliceerde studie ([20]) waarin een overzicht wordt gegeven van de resultaten van onderzoek naar de carcinogene werking van B[a]P.

(60) Duitsland is van mening dat de strengere nationale maatregelen nodig zijn vanwege de sterke carcinogene werking van teerolie. Een beperking tot het bij Richtlijn 94/60/EG vastgestelde beschermingsniveau zou leiden tot een onaanvaardbaar extra risico voor de bevolking om kanker te krijgen.

(61) Afhankelijk van de herkomst en het productieprocédé zijn er verschillen in het vermogen van teerolie om kanker te veroorzaken. Het is niet uitvoerbaar om elk bestanddeel van teerolie apart op zijn carcinogeniteit te testen. Toch heeft de MAK-commissie om een standpunt over de hoogte van het effect in te kunnen nemen een uitgebreide evaluatie van de beschikbare gegevens uitgevoerd en daaruit geconcludeerd dat:

— B[a]P als referentiestof voor de raming van de carcinogene effecten van teerolie kan worden gebruikt;

— de carcinogene werking van teerolie een factor 7 tot 20 groter is dan het effect door het B[a]P-gehalte alleen.

(62) Duitsland is het er dan ook mee eens dat de omvang van het effect van teerolie om praktische redenen op basis van het gehalte aan bepaalde bestanddelen als B[a]P kan worden bepaald. Dit kan echter niet tot een volledig gekwantificeerde bepaling leiden. Aangezien het gehalte aan de verschillende carcinogene stoffen niet in elke teerolie hetzelfde is en niet alle stoffen zijn geïdentificeerd en gekwantificeerd. Voor vele daarvan is de exacte omvang van het effect niet bekend.

(63) Volgens Duitsland zijn de nationale beperkende voorschriften voor teerolie in eerste instantie gericht op de bescherming van de gezondheid van de particuliere consument. Daarnaast is ook de bescherming van werknemers en het milieu een positief gevolg van de bepalingen. Aangezien het gevaar voor de gezondheid van de particuliere consument de bepalende factor voor de striktere beperkingen was, heeft Duitsland geen nadere analyse van de blootstelling van de professionele gebruiker of het milieu uitgevoerd.

(64) Bij de bepaling van de gevaren voor de particuliere consument heeft Duitsland de volgende soorten potentiële blootstelling onderscheiden:

— huidcontact bij het gebruik van teerolie (meestal met gebruikmaking van een kwast);

— huidcontact bij het installeren van/timmerwerkzaamheden met het behandelde hout;

— huidcontact met het geïnstalleerde behandelde hout;

— blootstelling door inademing bij het gebruik van de teerolie;

— blootstelling door inademing van teeroliebestanddelen die als gas uit het behandelde hout ontsnappen.

([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, p. 120. Zie ook de voetnoten 8 en 13.

([19]) Zie voetnoot 8.

([20]) Zie voetnoot 4.

(65) Erkend wordt dat de mate van feitelijke blootstelling aan teerolie sterk afhankelijk is van het gedrag van de persoon, zoals in de consumentensector meestal het geval is. Bij de beoordeling van de blootstellingsbepalingen moet dan ook rekening worden gehouden met die situaties waarin het blootstellingsniveau aanzienlijk boven het gemiddelde ligt (de slechtst denkbare scenario's).

(66) Duitsland is van mening dat volgens de gegevens van de enige studie waarbij voor de blootstelling aan B[a]P een relatie tussen dosis en respons is vastgesteld [21], een oplossing met 50 ppm B[a]P bij 95% van de dieren tumoren veroorzaakt. En minder geconcentreerde oplossing met 25 ppm B[a]P leidt nog bij 44% van de dieren tot tumoren, waaruit blijkt dat B[a]P ook bij deze concentratie nog sterk carcinogeen is voor de huid van de muis.

(67) Duitsland onderbouwt zijn stelling dat het bij Richtlijn 94/60/EG vastgestelde beschermingsniveau onvoldoende is, met een grondiger analyse van een van de vijf bovengenoemde blootstellingsscenario's: door de berekening van een risicobeoordeling voor kinderen die spelen op hout dat is behandeld met creosoot dat 25 ppm B[a]P bevat. Er wordt van uitgegaan dat het contact gedurende vijf jaar één keer per week plaatsvindt en dat daarbij elke keer 10 µl teerolie wordt overgedragen. Uitgaande van een levensduur van 70 jaar wordt het cumulatieve risico over het leven door Duitsland berekend op 0,02 (2%).

(68) Duitsland komt derhalve tot de conclusie dat het cumulatieve risico over het leven enkele procenten bedraagt. Het internationaal aanvaarde risico op kanker voor individuele stoffen ligt daarentegen in de orde van 1×10^{-5} (d.w.z. 0,001%). Het potentiële risico op kanker van teerolie met 25 ppm B[a]P en met dergelijk olie behandeld hout is dan ook niet aanvaardbaar. Bovendien is de blootstellingsdosis bepaald voor kinderen die op behandeld hout spelen en is daarbij alleen rekening gehouden met blootstelling van de huid, zodat het feitelijk risico (dat door inademing en inslikken hoger zou kunnen zijn) volgens de Duitse instanties waarschijnlijk nog is onderschat.

(69) De Duitse instanties motiveren het andere deel van hun strengere nationale maatregelen, de verplichte impregneertechnologieën en de beperkingen voor het op de markt brengen en het gebruik van behandeld hout, ook met een verwijzing naar deze evaluatie waarin wordt gesteld dat de gezondheidsrisico's voor de consument anders onaanvaardbaar zouden zijn. Alleen de voorgeschreven impregneerprocédés zorgen voor een diepe penetratie van de teerolie en derhalve een permanente en effectieve bescherming van het hout. De beperking van het teeroliegehalte aan het oppervlak van het hout, die na de behandeling verplicht is, is nodig om de gevaren voor de gezondheid tot een minimum te beperken. Eenvoudig opbrengen met een kwast door de consument leidt tot een ondoeltreffende impregnering en een hoge blootstelling bij het aanbrengen en door de hoge concentratie aan het oppervlak. Beperkingen voor het op de markt brengen en het gebruik van hout dat is behandeld met creosoot dat 50 tot 500 ppm B[a]P bevat, zijn nodig omdat er ondanks de verlaging van het teeroliegehalte aan het oppervlak van het op deze manier behandeld hout nog steeds aanzienlijke gevaren voor de gezondheid bestaan bij betrekkelijk frequent en zelfs incidenteel contact. Er zijn geen gegevens op basis van metingen of ramingen verstrekt die deze beweringen ondersteunen.

(70) De beperkingen voor de verkoop van gebruikt hout dat reeds eerder was behandeld, worden nodig geacht omdat er een onaanvaardbaar risico op kanker door huidcontact is, aangezien teerolie in het verleden een hoger B[a]P-gehalte had, het gehalte aan teerolie aan het houtoppervlak, met name bij blootstelling aan zonlicht, ook na een aantal jaren nog aanzienlijk kan zijn en teerolie kan migreren vanuit plaatsen waar het hout pas gezaagd is. Er zijn gegevens op basis van metingen of ramingen verstrekt die deze bewering ondersteunen.

(71) Ten slotte zijn er volgens Duitsland voor alle toepassingen waarvoor het gebruik van teerolie in de nationale wetgeving wordt verboden of aan strengere beperkingen wordt onderworpen dan in de EU-richtlijn, minder gevaarlijke en even doeltreffende vervangingsmiddelen voor creosoot beschikbaar. Ter ondersteuning van dit standpunt is in het Duitse verzoek een verslag opgenomen over verschillende houtverduurzamingsmiddelen waarin zowel de namen als de gevaren voor de gezondheid en het milieu van de vervangingsmiddelen worden vermeld. Teerolie komt in het verslag echter niet aan de orde.

3.1.3. *Evaluatie van het Duitse standpunt*

Blootstelling van het milieu

(72) Bij de door ERM uitgevoerde studie is alle beschikbare informatie onderzocht over de mogelijke directe blootstelling van de Duitse bevolking aan ongebruikelijk hoge doses creosoot door aan de consument verkochte producten en door contact met hout dat met creosoot behandeld is, alsmede over de mogelijke directe blootstelling van het aquatisch milieu in Duitsland aan hoge doses PAK's uit met creosoot behandeld hout om vast te stellen of er sprake is van een specifieke situatie, ook al heeft Duitsland daar geen beroep op gedaan, die een rechtvaardiging kan vormen voor de handhaving van de strengere nationale maatregelen in plaats van Richtlijn 94/60/EG.

(73) Zoals in het hoofdstuk met algemene informatie over creosoot is vermeld, is het gebruik van koolteerdestillaten voor de behandeling van hout slechts één mogelijke bron waardoor B[a]P en ander PAK's in het milieu terechtkomen. Emissie treedt op bij een breed scala van menselijke activiteiten met als belangrijkste bronnen momenteel het verkeer, industriële activiteiten en de opwekking van energie. Tabel 2, die afkomstig is van de ERM-studie, bevat een overzicht van de geraamde emissie van B[a]P in verschillende Europese landen.

[21] Zie voetnoot 4.

Tabel 2

Geraamde emissie van B[a]P in een aantal Europese landen ([22])

Land	Totale emissie (ton/jaar)	Bron (%)			
		Brandstof-verbranding	Vervoer	Industrie	Overige
Denemarken	1	57,5	0,0	21,2	21,3
Zweden	6	42,0	2,0	48,2	7,8
Noorwegen	8	14,9	72,6	9,6	2,9
Duitsland	215	79,9	1,3	17,1	1,7
Verenigd Koninkrijk	49	61,2	0,7	32,8	5,3
Frankrijk	54	26,2	34,5	34,3	5,0
Nederland	7	20,0	4,8	67,5	7,7
Europa	1 409	69,3	6,0	23,3	1,8

(74) Uit tabel 2 blijkt duidelijk dat het gebruik van creosoot (dat in de categorie „Overige" of „Industrie" zou vallen) slechts een kleine bijdrage levert tot de hoeveelheid B[a]P in het milieu in Duitsland.

(75) Een recente studie ([23]), uitgevoerd met behulp van de Duitse Milieubank (gesteund door het Duitse Ministerie van Milieubeheer), een historische databank met verschillende species uit een aantal plaatsen in Duitsland, komt tot de conclusie dat de PAK-concentraties in de lucht en in het mariene milieu in de periode van 1985 tot 1994 significant zijn gedaald.

(76) Tabel 3 geeft een overzicht van het gebruik van gecreosoteerd hout in Europa.

Tabel 3

Gebruik van gecreosoteerd hout in Europa (1990) ([24])

Land	Jaargebruik 1990 (m^3/j)	Jaargebruik/hoofd (10^{-3} m^3 hoofd.j)	Jaargebruik/km^2 (m^3/km^2.j)
Duitsland	150 000	2,3	0,4
Nederland	100 000	6,7	2,9
Spanje	93 000	2,4	0,2
Italië	74 000	1,3	0,3
Verenigd Koninkrijk	65 000	1,1	0,3
Zweden	57 000	7,1	0,1
Frankrijk	45 000	0,8	0,08
België	26 000	2,6	0,8
Noorwegen	20 000	5,0	0,06
Ierland	20 000	5,0	0,3
Finland	13 000	2,6	0,04
Denemarken	5 000	1,0	0,1
Europa	1 000 000	2,0	0,2

([22]) *Bron:* 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", Hoofdverslag van het Esquad-project, 145 blz.

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

([24]) BKH Adviesbureau, Foundation of the appeal against the EC-directive on creosote, eindverslag, Delft, 1 juli 1995, blz. 6.

(77) In Europa is in 1990 in totaal 1 miljoen m^3 gecreosoteerd hout gebruikt. In absolute cijfers is Duitsland de grootste gebruiker van gecreosoteerd hout. Het gebruik per hoofd is echter niet uitzonderlijk hoog (achtste plaats van de 12 landen) en het gebruik per km^2 ligt boven het gemiddelde maar veel lager dan in Nederland. Het is belangrijk op te merken dat de gegevens uit 1990 dateren, dat vóór de inwerkingtreding van de Duitse voorschriften inzake teerolie.

(78) Hieruit blijkt duidelijk dat er geen gegevens zijn die wijzen op een specifieke situatie in Duitsland ten aanzien van de verontreinigingen van het milieu door PAK's en B[a]P vanwege het gebruik van creosoot en met creosoot behandeld hout of het algehele gebruik van met creosoot behandeld hout, die een stringenter nationaal beleid nodig zou maken.

Blootstelling van de mens

(79) Alvorens de feitelijke evaluatie van de risico's voor de gezondheid van de mens te bespreken, moet worden opgemerkt dat geen van de in dit hoofdstuk behandelde problemen specifiek voor Duitsland is en dat ze allemaal op vergelijkbare wijze ook voor andere lidstaten gelden.

(80) Ten aanzien van de risico's voor de gezondheid van de mens moet worden opgemerkt dat Duitsland geen melding maakt van nieuwe gegevens (d.w.z. gegevens die bij de besprekingen ter voorbereiding van Richtlijn 94/60/EG nog niet bekend waren) of gegevens waaruit blijkt dat de blootstelling van de bevolking van Duitsland aan creosoot in het algemeen hoger is dan in de andere lidstaten. De stelling dat het risico op kanker door creosoot met minder dan 50 ppm B[a]P onderschat is, wordt onderbouwd met een verwijzing naar precies dezelfde studie die door het IARC voor de indeling is gebruikt en tevens besproken is als basis voor de bepaling van de carcinogene werking van B[a]P en teerolie tijdens de „workshop on the carcinogenicity of complex and petroleum derived substances" die in 1992 door de EG in Ispra is georganiseerd en tot de indelingsregels van Richtlijn 67/548/EEG heeft geleid. Dit betekent dat deze studie vóór de vaststelling van Richtlijn 94/60/EG terdege is bestudeerd.

(81) Bij de ramingen die door Duitsland zijn gemaakt bij de risicobeoordeling voor kinderen die spelen op hout dat met creosoot behandeld is, is uitgegaan van een aantal veronderstellingen die moeten worden vergeleken met soortgelijke door anderen uitgevoerde evaluaties, met name die van de Nederlandse instanties en de studie die in opdracht van de Commissie is uitgevoerd in het kader van het Zweedse verzoek om afwijking van dezelfde richtlijn krachtens het voormalige artikel 100 A, lid 4, alsmede het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het milieu.

(82) De Duitse beoordeling verschilt fundamenteel van de andere aangezien er daarin zonder meer van wordt uitgegaan dat de dosis van de blootstelling aan B[a]P gelijk is aan de totale hoeveelheid B[a]P die op de huid terechtkomt en deze dosis niet op basis van gemeten absorptiegegevens wordt berekend. Volgens Duitsland bedraagt de dagelijkse blootstelling aan B[a]P 39,3 ng/dag (uitgaande van één maal per week 10 µl creosoot met een dichtheid van 1,1 g/ml en een B[a]P-gehalte van 25 ppm).

(83) In tegenstelling tot de andere studies houdt Duitsland geen rekening met het lichaamsgewicht en de specifieke huidkenmerken van de blootgestelde mens, aangezien ze zonder meer gebruik maken van een verband tussen dosis en respons uit een bij muizen uitgevoerd onderzoek. Bij normalisatie van de berekende blootstelling tot een lichaamsgewicht (lg) van 15 kg (zoals de anderen hebben gedaan) komt men tot een dagelijkse dosis van 2,62 ng/kg lg/dag. Dit is enigszins hoger dan de resultaten van de Nederlandse instanties (2 ng/kg lg/dag) en de studie in opdracht van de Commissie in het kader van het Zweedse verzoek (respectievelijk 0,85 en 1,7 ng/kg lg/dag) maar de verschillen zijn klein.

(84) Ondanks het feit dat de door Duitsland berekende dagelijkse blootstelling aan B[a]P bij normalisatie qua lichaamsgewicht) dus niet sterk verschilt van de dosis die is bepaald door de Nederlandse instanties (en de studie in opdracht van de Commissie voor het Zweedse verzoek), zijn er zelfs grote verschillen tussen de resultaten voor het berekende risico. Volgens de Nederlandse instanties ligt het risico voor hout dat is behandeld met creosoot dat 50 ppm B[a]P bevat en een dagelijkse blootstelling gedurende tien jaar slechts enigszins boven een aanvaardbaar niveau (orde van grootte 1×10^{-5}). Duitsland komt echter voor hout dat is behandeld met creosoot dat 25 ppm B[a]P bevat en een blootstelling van één keer per week gedurende vijf jaar tot een risico dat enkele ordes van grootte hoger ligt (2×10^{-2}), dat wil zeggen een veel lagere blootstelling die tot een veel hoger risico leidt. De veronderstellingen van de Duitse instanties zouden dan ook wel eens tot een duidelijke overschatting van de betrokken risico's kunnen leiden.

(85) Dit vermoeden wordt ondersteund door de studie van ERM ([25]), waarin de risicobeoordeling in het Duitse verzoek voor kinderen die spelen op hout dat met creosoot behandeld is, als onvolledig en niet kwantitatief wordt bekritiseerd. ERM wijst erop dat, als de veronderstellingen en berekeningen van Duitsland zouden worden toegepast op de blootstellingsgegevens die bij onderzoek naar werknemers in beroepssituaties zijn gemeten, alle werknemers huidkanker zouden moeten hebben gekregen (een risico van meer dan 300 %), hetgeen uiteraard niet het geval was.

([25]) Zie voetnoot 5.

(86) Dit neemt niet weg dat uit de beoordelingen van de Nederlandse instanties en in de twee studies die in opdracht van de Commissie in het kader van het Duitse en het Zweedse verzoek om afwijking krachtens het voormalige artikel 100 A, lid 4, zijn uitgevoerd, blijkt dat de in het voorgaande vermelde waarschijnlijke blootstelling aan B[a]P van kinderen die spelen op hout dat met creosoot behandeld is, zodanig is dat de stelling van Duitsland dat het risico onaanvaardbaar is, niet volledig kan worden afgewezen. Bovendien bevelen beide adviesbureaus aan dat de Commissie, alvorens een beslissing te nemen, wacht op de resultaten van het onderzoek naar de carcinogene werking op lange termijn dat op dat moment nog niet was afgerond ([26]) (deze zijn begin 1998 ontvangen). De resultaten van deze studie zijn onderzocht door het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het milieu en de analyse wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

3.1.4. *Beoordeling door het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de exotoxiciteit en het milieu*

(87) Bij de uitwerking van Richtlijn 94/69/EG ([27]), de eenentwintigste aanpassing van Richtlijn 67/548/EEG aan de vooruitgang van de techniek, is een B[a]P-gehalte van 50 ppm door de lidstaten als veilig geaccepteerd. Zoals reeds is vermeld, zijn de Commissie en de lidstaten echter in een gezamenlijke verklaring overeengekomen de situatie opnieuw te bezien in het licht van de resultaten van het onderzoek naar de carcinogene eigenschappen van koolteerdestillaten dat op dat moment op initiatief van de industrie en in samenwerking met het IARC werd uitgevoerd.

(88) De resultaten van dit onderzoek ([28]) zijn in januari 1998 aan de Commissie verstrekt. Er is gekeken naar de carcinogene effecten van twee creosootproducten van de opdrachtgever (het bedrijf Rüttgers-VfT AG in Duitsland) met 10 en 275 ppm B[a]P. Door de hoge viscositeit van de producten konden ze niet rechtstreeks op de huid van de muizen worden aangebracht, maar moesten ze met tolueen worden verdund. Bij een groep van 62 muizen zijn gedurende 78 weken (twee keer per week 25 µl) oplossingen aangebracht met verschillende concentraties van het product en derhalve verschillende B[a]P-concentraties, oplossingen met alleen B[a]P en een controle met alleen tolueen. Gedurende deze periode werd de ontwikkeling van tumoren geobserveerd en na beëindiging van het onderzoek werden de proefdieren zorgvuldig onderzocht.

(89) De Commissie heeft dit onderzoek en alle andere documenten met wetenschappelijke en blootstellingsinformatie ingediend bij het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het milieu (WCTEM). Het WCTEM is gevraagd te beoordelen of er voldoende wetenschappelijk bewijsmateriaal is ter ondersteuning van het standpunt dat er een risico op kanker is voor de gebruikers van creosoot dat minder dan 50 ppm B[a]P bevat en/of van hout dat met dergelijk creosoot behandeld is, en, indien een dergelijk risico bestaat, of de grootte daarvan kan worden geraamd of gekwantificeerd. Het WCTEM heeft zijn advies op 27 november 1998 vastgesteld.

(90) Het WCTEM stelt dat het onderzoek van het Fraunhofer-instituuut goed opgezet is en de carcinogene werking van koolteerdestillaten bevestigt. Door de genotoxische effeccten van PAK's zoals B[a]P is er geen drempelconcentratie voor de carcinogene werking. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat er een lineaire dosis/effectrelatie is tussen het B[a]P-gehalte van de toegediende preparaten en het aantal dieren dat tumoren ontwikkelt. Beide preparaten hebben een potentie om huidtumoren te induceren die vijf keer zo hoog is als die van zuiver B[a]P, waarschijnlijk door de aanwezigheid van andere carcinogene stoffen in creosoot. Uit het onderzoek kan worden afgeleid dat creosoot met 50 ppm B[a]P significante gevolgen heeft voor de incidentie van huidkanker bij de muis.

(91) Er zijn onvoldoende gegevens om volledig te kunnen beoordelen in hoeverre de effecten van het aanstippen van de huid bij de muis relevant zijn voor situaties met blootstelling van de mens. De extrapolatie van gegevens over huidkanker bij de muis naar de menselijke situatie levert ook een aantal onzekerheden op die het moeilijk maken gegevens over de carcinogene werking bij de muis rechtstreeks te gebruiken voor de beoordeling van risico op kanker bij de mens. De soortafhankelijke gevoeligheid van de huid voor blootstelling aan de carcinogene werking van creosoot zal worden beïnvloed door de morfologie en fysiologie van de huid, door metabole activering en inactivering in de huid en door herstelprocessen. Op basis van alle beschikbare informatie valt het dan ook niet mee het risico op kanker door bijvoorbeeld de blootstelling van de huid van kinderen die op met creosoot behandeld hout spelen, op wetenschappelijk verantwoorde wijze te beoordelen.

(92) Op grond van de gegevens in het onderzoek van het Fraunhofer-instituut heeft het WCTEM een T25 van 13 µg/kg lg/dag berekend voor de carcinogene werking van puur B[a]P. De T25 is de chronische dagelijkse dosis per kg lichaamsgewicht die bij 25% van de proefdieren binnen de standaardlevensduur van die soort tumoren op een specifieke weefsellocatie induceert. De algehele carcinogene werking van de geteste creosootformuleringen was vijf keer zo groot (2,7 µg/kg lg/dag).

(93) Wanneer de door Duitsland berekende raming van de blootstelling voor het scenario van kinderen die op met creosoot behandeld hout spelen (2,62 ng B[a]P/kg lg/dag) in de buurt ligt van de ware blootstelling, zou dit leiden tot een risico op kanker over de rest van het leven van $2{,}52 \times 10^{-4}$ bij levenslange dagelijkse blootstelling, hetgeen duidelijk redenen tot bezorgdheid zou opleveren, $3{,}6 \times 10^{-5}$ bij dagelijkse blootstelling gedu-

([26]) Zie voetnoot 7.
([27]) PB L 381 van 31.12.1994, blz. 1.
([28]) Zie voetnoot 7.

rende tien van de 70 jaar (het Nederlandse uitgangspunt) en $1,8 \times 10^{-5}$ bij dagelijkse blootstelling gedurende vijf van de 70 jaar (het Duitse uitgangspunt). Bij gebruik van de doses die zijn berekend door de Nederlandse instanties (2 ng/kg lg/dag) of bij de studie in opdracht van de Commissie voor het Zweedse geval (0,85 of 1,7 ng/kg lg/dag), zou het risico evenredig lager uitvallen.

(94) Op basis van de meest recente studie ten aanzien van de dosis/responsrelatie voor de carcinogene werking van creosoot op de huid, zoals die door het WCTEM is afgeleid, en het door Duitsland gekozen blootstellingsmodel ligt het berekende risico enkele orden van grootte lager dan de ramingen die Duitsland geeft. Afhankelijk van het gekozen blootstellingsmodel ligt het risico echter iets of duidelijker boven de waarde van 1×10^{-5}, die door de Wereldgezondheidsorganisatie wordt gezien als een aanvaardbaar risico voor genotoxische carcinogene stoffen in drinkwater.

(95) Het WCTEM wijst er ook op dat de blootstelling bij het spelen op gecreosoteerd hout van in het ongunstigste geval 2 ng B[a]P/kg lg/dag moet worden vergeleken met de ramingen voor de opname van B[a]P via de voeding. De ramingen voor de jaarlijkse opname van B[a]P via de voeding liggen ongeveer op 0,3-1,6 mg, hetgeen neerkomt op een dagelijkse blootstelling van 12-63 ng/kg lg voor iemand die 70 kg weegt (d.w.z. veel hoger dan de blootstelling via de huid).

(96) De algehele conclusie van het WCTEM luidt:

1. — Gelet op de genotoxiciteit van B[a]P en de resultaten van de studie van het Fraunhofer-instituut bij aanstippen van de huid is er voldoende wetenschappelijk bewijsmateriaal ter ondersteuning van het standpunt dat er een risico op kanker is voor de gebruikers van creosoot dat minder dan 50 ppm B[a]P bevat en/of van hout dat met dergelijk creosoot behandeld is.

   — B[a]P is een goede indicator voor het carcinogene gevaar van het geteste creosootpreparaat, aangezien er een lineair verband is tussen de incidentie van kanker en de dosis B[a]P. De carcinogene werkzaamheid van het creosootpreparaat was echter vijf keer zo hoog als op grond van het B[a]P-gehalte te verwachten zou zijn.

2. — Op basis van de beschikbare informatie zijn de risico's, zelfs indien rekening wordt gehouden met de aanzienlijke onzekerheden bij de beoordeling van de risico's voor kinderen die in contact komen met gecreosoteerd hout, zo hoog dat er duidelijk reden tot bezorgdheid is. De hoogste geraamde blootstelling is echter zo'n 6-30 keer zo laag als de orale blootstelling van de volwassen bevolking aan B[a]P in de voeding.

   — Om een beter inzicht in de blootstelling te krijgen zou een onderzoek bij blootgestelde kinderen naar de massabalans in levensechte omstandigheden moeten worden uitgevoerd. Een dergelijk onderzoek zou niet alleen zeer gecompliceerd zijn en wel veel tijd en geld kosten, maar ook ethische vragen oproepen.

3.1.5. *Algehele beoordeling*

(97) Duitsland heeft niet beweerd, noch kon door nader onderzoek worden aangetoond, dat er in Duitsland een specifieke situatie bestaat ten aanzien van de algemene verontreiniging van het milieu met PAK's of de blootstelling van mens en milieu aan PAK's die afkomstig zijn van het gebruik van creosoot of met creosoot of behandeld hout of dat dit het geval zou zijn als Duitsland de bepalingen van Richtlijn 94/60/EG zou toepassen.

(98) De Commissie heeft echter aanvullende informatie ontvangen in het kader van vergelijkbare verzoeken van Nederland, Zweden en Denemarken om krachtens het voormalige artikel 100 A, lid 4, van het EG-Verdrag af te mogen wijken van Richtlijn 94/60/EG, alsmede nieuwe wetenschappelijke gegevens uit een uitgebreid onderzoek dat na de vaststelling van de richtlijn van de Gemeenschap is uitgevoerd.

(99) Op basis van de meest recente experimentele gegevens is het WCTEM tot de conclusie gekomen dat creosoot dat minder dan 50 ppm B[a]P bevat en hout dat met dergelijk creosoot is behandeld, voor de mens een risico op kanker opleveren waarvan de omvang niet met zekerheid kan worden bepaald. Rekening houdend met de onzekerheid ten aanzien van de blootstelling acht de Commissie het in het licht van het voorzorgbeginsel gerechtvaardigd maatregelen te nemen om de waarschijnlijkheid van een langdurige blootstelling van de huid door rechtstreeks contact met creosoot of met hout dat met creosoot behandeld is, te beperken.

(100) In de wetgeving waarvan de Commissie door Duitsland in kennis is gesteld, wordt rekening gehouden met het algemene evenredigheidsbeginsel, hetgeen betekent dat de maatregelen niet verder lijken te gaan dan wat adequaat en nodig is om het legitieme doel te bereiken, aangezien deze wetgeving de mogelijkheid biedt om creosoot en creosoot houdende producten te gebruiken wanneer dit verenigbaar is met de eisen ten aanzien van de bescherming van de gezondheid en het milieu.

(101) Overeenkomstig artikel 95, lid 7, van het Verdrag gaat de Commissie reeds na of de bepalingen van Richtlijn

94/60/EG inzake creosoot aan de vooruitgang van de techniek dienen te worden aangepast. Bovendien zal de Commissie in het kader van het in artikel 16 van Richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden ([29]) bedoelde programma, binnen een termijn die verenigbaar is met het algehele tijdschema van dit programma en rekening houdend met andere mogelijke prioriteiten die tijdens de opstelling van dit programma worden gesteld, het gebruik van creosoot evalueren. Bovendien loopt er momenteel een onderzoekproject binnen het vierde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling waarin de productieketen en de gebruiksduur van palen die met creosoot behandeld zijn, worden geëvalueerd ([30]).

3.2. *Ontbreken van willekeurige discriminatie*

(102) Krachtens artikel 95, lid 6, moet de Commissie nagaan of de nationale bepalingen al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie zijn. Krachtens de jurisprudentie van het Hof van Justitie houdt het ontbreken van discriminatie in dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet op vergelijkbare wijze mogen worden behandeld.

(103) De beperkingen in de Duitse besluiten voor het op de markt brengen en het gebruik van producten die creosoot bevatten, zijn gebaseerd op het B[a]P-gehalte: 5, 50 of 500 ppm. De beperkingen gelden zonder onderscheid voor alle producten, ongeacht of ze in Duitsland zijn vervaardigd of uit andere lidstaten worden ingevoerd. Hetzelfde geldt voor hout dat is behandeld met producten die creosoot bevatten. De Commissie is derhalve van mening dat er geen aanwijzingen zijn dat de Duitse voorschriften als middel tot willekeurige discriminatie tussen marktpartijen in de Gemeenschap kunnen worden gebruikt.

3.3. *Ontbreken van een verkapte handelsbeperking*

(104) Stringentere nationale maatregelen op het gebied van de beperking van het op de markt brengen en het gebruik van producten die afwijken van de bepalingen van een richtlijn van de Gemeenschap, vormen normaal gesproken een belemmering voor de handel. Producten die in de rest van de Gemeenschap legaal in de handel mogen worden gebracht, mogen in de betrokken lidstaten niet in de handel worden gebracht. Het in lid 6 van artikel 95 van het Verdrag vastgelegde beginsel is bedoeld om te voorkomen dat de op de criteria van lid 4 gebaseerde beperkingen om onjuiste redenen worden gehanteerd en in feite economische maatregelen vormen die worden ingevoerd om de invoer van producten uit andere lidstaten te belemmeren teneinde de nationale productie indirect te beschermen.

(105) De Commissie heeft opdracht gegeven voor een studie ([31]) om te analyseren wat de effecten van de handhaving van de stringentere nationale bepalingen door Duitsland op de handel en de concurrentie zijn. Bij deze studie is alle beschikbare informatie onderzocht over het volume en de waarde van de handel met de andere betrokken lidstaten, het belang dat Duitsland zou kunnen hebben bij het gebruik van de nationale voorschriften om een nationaal belang in vervangingsmiddelen te bevorderen en het belang dat Duitsland zou kunnen hebben bij het gebruik van de nationale voorschriften om alternatieven voor met creosoot behandeld hout te bevorderen. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met de Duitse overheid, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de betrokken brancheorganisaties.

(106) Volgens de studie importeert Duitsland al het creosoot voor binnenlands gebruik (ongeveer 6 000 ton). Anderzijds wordt de volledige productie van de enige producent van creosoot in Duitsland uitgevoerd (30 000 ton, het meeste naar de VS). Er moet echter rekening worden gehouden met de bepaling dat de uitvoer van creosoot met een B[a]P-gehalte tot 500 ppm alleen is toegestaan naar landen waar de klimaatomstandigheden zodanig zijn dat een intensievere bescherming van hout nodig is. Dit betekent dat in de praktijk voor de uitvoer dezelfde beperkingen gelden als voor de nationale markt. Met de nationale wetgeving voor creosoot wordt dan ook niet getracht de nationale markt te beschermen door belemmeringen voor de invoer op te werpen en tegelijk de uitvoer zonder beperkingen toe te staan. Het schijnt dat Duitsland ook met creosoot behandeld hout invoert; exacte cijfers hierover waren echter niet beschikbaar.

(107) Recentere en hoogwaardiger biociden voor de verduurzaming van hout (zoals metaal- of boorzouten) kunnen als vervangingsmiddel voor creosoot worden gebruikt. Deze producten worden in Duitsland op vergelijkbare wijze geproduceerd en ingevoerd als creosoot.

(108) Er is reeds eerder vastgesteld dat het gebruik van creosoot en behandeld hout reële zorgen baart voor de gezondheid van de mens. De bescherming van de gezondheid lijkt dan ook het echte doel te zijn van de handhaving van de nationale wetgeving, niet het creëren van verkapte handelsbelemmeringen.

(109) Concluderend is de Commissie derhalve van mening dat er geen aanwijzingen zijn dat de Duitse besluiten inzake creosoot leiden tot een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten.

3.4. *Ontbreken van hinderpalen voor de werking van de interne markt*

(110) Deze voorwaarde, die is ingevoerd bij artikel 95, lid 6, eerste alinea, is nieuw in vergelijking met de tekst van het voormalige artikel 100 A, lid 4, van het EG-Verdrag.

([29]) PB L 123 van 24.4.1998, blz. 1.

([30]) Onderzoekcontract FAIR5-CT98-3933 (vierde kaderprogramma voor OTO), Integrating the processes 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, eindverslag, juni 1996.

Deze voorwaarde kan niet zodanig worden geïnterpreteerd dat geen enkele nationale maatregel die gevolgen kan hebben voor de totstandkoming van de interne markt, kan worden goedgekeurd. Elke nationale maatregel die afwijkt van een harmonisatiemaatregel met het oog op de totstandkoming en de werking van de interne markt is namelijk in wezen een maatregel die gevolgen kan hebben voor de interne markt. Om de afwijkingsprocedure krachtens artikel 95 van het EG-Verdrag op een zinvolle wijze te kunnen gebruiken moet het begrip „hinderpaal voor de werking van de interne markt" naar het oordeel van de Commissie in de context van artikel 95, lid 6, dan ook worden opgevat als een vergeleken met de doelstelling onevenredig effect.

(111) Duitsland stelt dat de effecten van de stringentere Duitse wetgeving op de werking van de interne markt als gering kunnen worden beschouwd, en wel om de volgende redenen:

— teerolie is een onvermijdelijk bijproduct van de cokesindustrie met een geringe economische waarde; de belangrijkste producenten zijn in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk gevestigd;

— de partijen die het meest door de stringentere nationale bepalingen worden getroffen zijn derhalve de Duitse producenten, waaruit duidelijk blijkt dat de nationale voorschriften niet als middel voor economische discriminatie of verkapte handelsbelemmeringen zijn ingevoerd.

(112) Duitsland stelt voorts dat er geen andere maatregelen mogelijk zijn die minder nadelige gevolgen voor de werking van de interne markt zouden hebben maar toch een vergelijkbaar beschermingsniveau zouden bieden.

(113) Volgens de studie van ERM ([32]) wordt de Europese creosoot producerende branche gekenmerkt door de volgende eigenschappen:

— creosoot wordt als bijproduct en niet als hoofdproduct geproduceerd;

— de productie ligt significant hoger dan het verbruik;

— er is een klein aantal creosootproducenten;

— de vraag neemt af.

(114) Vanwege deze situatie zijn de leveranciers in het algemeen bereid aan de door hun afnemers gevraagde productspecificaties te voldoen (als dit technisch mogelijk is).

(115) Er zijn producenten van creosoot in Duitsland, Oostenrijk, België, Denemarken, Frankrijk, Nederland, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Creosoot wordt voor 90 % gebruikt voor de industriële impregnering van hout door professionele houtverduurzamingsbedrijven. De overige 10 % wordt gebruikt door privé-gebruikers, voornamelijk in het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

(116) Professionele impregneerbedrijven behandelen vooral hout dat voor telecommunicatie- en elektriciteitspalen en spoorbielzen wordt gebruikt. De samenstelling van creosoot wordt bepaald door de gebruikte koolteergrondstof, de gehanteerde productiemethode en de eisen van de afnemer. De meeste grootgebruikers hebben zelfs hun eigen gedetailleerde specificaties ontwikkeld voor de kookpuntslijn en de concentratie van specifieke bestanddelen van creosoot. De meeste producenten, maar niet allemaal, kunnen creosoot met minder dan 50 ppm B[a]P produceren.

(117) In tabel 4 wordt een overzicht gegeven van de producenten van creosoot met vermelding van geografische locatie, of ze creosoot met minder dan 50 ppm B[a]P kunnen produceren en of ze handelscontacten met Duitsland hebben gehad.

Tabel 4

Productie en verkoop van en handel in creosoot in Europa ([33])

Land	Aantal producenten	Mogelijkheid voor productie van creosoot met B[a]P < 50 ppm	Omzet van creosoot (ton/jaar) 1995	Handel met Duitsland
Oostenrijk	1	Nee	—	Ja
België	1	Ja	3 900	Nee
Denemarken	1	Ja	0	Ja

([32]) Zie voetnoot 31.

([33]) *Bron:* Ziet voetnoot 31 en: 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/EC, Tar Industries Services, Chesterfield (UK), december 1995.

Land	Aantal producenten	Mogelijkheid voor productie van creosoot met B[a]P < 50 ppm	Omzet van creosoot (ton/jaar) 1995	Handel met Duitsland
Frankrijk	1	Ja	6 750	Nee
Duitsland	1	Ja	5 000	—
Nederland	1	Ja	5 000	Ja
Spanje	2	Ja/Nee	13 950	Nee
Verenigd Koninkrijk	2	Ja	20 000	Nee
Italië	—	—	11 100	Nee
Griekenland	—	—	6 700	Nee
Ierland	—	—	3 000	Nee
Zweden	—	—	6 000	Ja
Finland	—	—	5 000	Ja

(118) Het op de markt brengen en het gebruik van creosoot is in Duitsland sinds 1991 gereguleerd. De wetgeving heeft vooral tot gevolg gehad dat de markt voor het aanbrengen met een kwast (particuliere consumenten) verdwenen is en dat er beperkingen zijn ingevoerd voor de professionele markt (behandelingsprocédé, gebruik van creosoot met minder dan 50 ppm B[a]P behalve voor spoorbielzen en elektriciteitspalen voor uitvoer).

(119) Het gevolg hiervan is dat de Duitse markt voor creosoot alleen nog toegankelijk is voor producenten die creosoot met een B[a]P-gehalte van minder dan 50 ppm kunnen produceren en daardoor is de Oostenrijkse producent van de Duitse markt verdwenen. De meeste producenten in de andere lidstaten kunnen wel aan de Duitse voorschriften voldoen. Vrijwel alle in het binnenland gebruikte creosoot wordt zelfs uit andere lidstaten ingevoerd. Er lijkt nog steeds een zeer kleine markt voor creosoot met maximaal 500 ppm B[a]P te bestaan (vrijstelling in de nationale voorschriften voor uitvoer) en deze markt wordt vrijwel niet gevolgd.

(120) Door de beperkingen is de concurrentie heviger geworden en zijn de marges voor creosootproducten die in Duitsland op de markt worden gebracht en worden gebruikt, afgenomen. Het krimpen van de markt heeft vooral en onevenredig gevolgen gehad voor de Duitse producent die zijn creosootproductie heeft moeten beperken, zijn aandacht heeft moeten richten op uitvoermarkten en zijn overproductie heeft moeten gebruiken voor producten met een lagere waarde als grondstoffen voor roetzwart of pek voor elektroden. Deze situatie lijkt na de vaststelling van Richtlijn 94/60/EG niet te zijn veranderd.

(121) Er zijn zo'n vijf bedrijven die hout met creosoot behandelen (vacuüm- en drukimpregnering) en dit wordt vooral gebruikt voor spoorbielzen en elektriciteits/telecommunicatiepalen. Verstoring van de markt voor behandeld hout zou zich kunnen voordoen doordat alleen hout mag worden ingevoerd dat is behandeld met creosoot dat minder dan 50 ppm B[a]P bevat, terwijl hout dat is behandeld met creosoot dat maximaal 500 ppm B[a]P bevat wel mag worden uitgevoerd. In de studie wordt echter gesteld dat de hoeveelheid van dergelijk hout die wordt uitgevoerd, zeer klein lijkt te zijn.

(122) De markt voor spoorbielzen is gedaald van een piek van 200 000 bielzen per jaar in de jaren vijftig tot ongeveer 30 000 bielzen per jaar in 1995. De belangrijkste oorzaak hiervan is de vervanging door beton, aangezien steeds meer bielzen nodig zijn voor moderne spoorlijnen die door hogesnelheidstreinen worden gebruikt. Ook de markt voor met creosoot behandelde palen krimpt, aangezien voor alle toepassingen (elektriciteit, telecommunicatie en landbouw) steeds vaker de behandeling met zouten wordt gebruikt. Bij een onderzoek naar de Duitse markt voor behandeld hout in 1992 in opdracht van het Federaal Milieubureau bleek dat per jaar in Duitsland ongeveer 2 miljoen m^3 hout wordt gebruikt, waarvan 750 000 m^3 onder druk met zouten wordt behandeld, hetgeen overeenkomt met 70-90 % van de totale markt voor houtbehandeling.

(123) De markt voor de behandeling van hout met creosoot lijkt al vóór de invoering van de Duitse wetgeving te zijn afgenomen, hoewel de wetgeving deze tendens wel lijkt te hebben versneld. Al vóór de invoering van de Duitse voorschriften waren er tendensen om voor de belangrijkste toepassingen van behandeld hout (spoorbielzen en palen) alternatieven te gebruiken en deze zijn dus alleen maar versterkt.

(124) Concludeerd kan worden gesteld dat het volume en de waarde van de handel in creosoot die rechtstreeks gevolgen heeft ondervonden van de Duitse voorschriften

gering zijn, aangezien het gebruik van creosoot al sterk was afgenomen. Omdat de nationale wetgeving sinds 1991 van kracht is, leidt de handhaving van de nationale wetgeving na de vaststelling van Richtlijn 94/60/EG niet tot een wijziging in de reeds bestaande situatie, die geen significante verstoring van de interne markt voor behandeld hout of voor creosoot lijkt te hebben veroorzaakt.

(125) Rekening houdend met voorgaande constateringen is de Commissie van mening dat er geen aanwijzingen zijn dat de Duitse bepalingen waarop deze beschikking betrekking heeft, vergeleken met de doelstellingen een onevenredige hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.

IV. **CONCLUSIE**

(126) In het licht van bovenstaande overwegingen is de Commissie van oordeel dat de bepalingen inzake het gebruik van creosoot waarvan overeenkomstig het voormalige artikel 100 A, lid 4, door de Bondsrepubliek Duitsland kennisgeving is gedaan en die overeenkomstig artikel 95, leden 4 en 6, van het EG-Verdrag zijn onderzocht:

— aan de formele vereisten van genoemde bepalingen voldoen en ontvankelijk zijn;

— kunnen worden geacht hun rechtvaardiging te vinden in gewichtige eisen in verband met de bescherming van de gezondheid van de mens;

— niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten of een onevenredige hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.

(127) De Commissie heeft derhalve redenen om ervan uit te gaan dat de nationale bepalingen waarvan kennisgeving is gedaan, kunnen worden goedgekeurd,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De bepalingen inzake het op de markt brengen en het gebruik van teerolie, opgenomen in het Besluit verboden stoffen, deel 17 van het aanhangsel bij § 1, en het Besluit gevaarlijke stoffen, § 12 juncto aanhangsel III, nr. 15, en § 15 juncto aanhangsel IV, nr. 13, waarvan kennisgeving is gedaan op 4 juli 1995, worden goedgekeurd.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 26 oktober 1999.

Voor de Commissie
Erkki LIIKANEN
Lid van de Commissie