KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 26. oktober 1999

om de af Forbundsrepublikken Tyskland meddelte nationale bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af creosot

(meddelt under nummer K(1999) 3425)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(1999/833/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 95, stk. 6, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFREMSTILLING

1. Fællesskabets lovgivning: Direktiv 94/60/EF

(1) Rådets direktiv 76/769/EØF af 27. juli 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater [1], senest ændret ved direktiv 1999/77/EF [2], indeholder bestemmelser om forbud mod og begrænsning af anvendelsen af visse farlige stoffer og præparater. Direktiv 76/769/EØF ændres jævnligt med henblik på at supplere bilaget med yderligere stoffer, som er farlige for mennesker og miljø.

(2) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/60/EF [3], som er den 14. ændring af direktiv 76/769/EØF harmoniserer bl.a. anvendelsen og markedsføringen af creosot og lignende stenkulstjæredestillater såvel som præparater, der indeholder disse stoffer, ved at begrænse indholdet af én specifik bestanddel, benzo-[a]-pyren, i det følgende benævnt BaP, og vandekstraherbar tjæresyre til brug til træbeskyttelse (punkt 32 i bilaget til direktiv 94/60/EF). Grænsen for BaP er fastsat til højst 50 ppm (= 0,005 masseprocent) og grænsen for vandekstraherbar tjæresyre til højst 3 masseprocent (= 30 g/kg). Træ, der er behandlet med creosot eller creosotholdige præparater, som ikke opfylder disse krav, må ikke markedsføres.

(3) Som en undtagelse tillader direktivet imidlertid anvendelse af creosot og creosotholdige præparater med BaP op til 500 ppm (= 0,05 masseprocent) og med vandekstraherbar tjæresyre op til 30 g/kg til træbehandling i industrianlæg. Disse stoffer må ikke sælges til privat brug, og emballagen skal være mærket med sætningen »Udelukkende til brug i industrianlæg«. Træ behandlet på denne måde, som markedsføres for første gang, må kun anvendes til erhvervsmæssig og industriel brug, dog ikke inde i bygninger, på steder, hvor det kan komme i berøring med produkter, der er bestemt til konsum eller foder, på legepladser og andre udendørs faciliteter til rekreative formål eller i andre situationer, hvor der er fare for, at det kan komme i berøring med huden. Gammelt behandlet træ, der markedsføres som brugt træ, kan anvendes uanset den anvendte creosot-type, dog ikke i de ovennævnte tilfælde.

2. De tyske bestemmelser

(4) Den tyske lovgivning anvender betegnelsen »tjæreolier« om de stoffer, der omhandles i de pågældende bestemmelser. Den tykse tjæreolieforordning (Teerölverordnung), som indeholder de nationale bestemmelser om creosot, blev meddelt Kommissionen i 1990, offentliggjort den 5. juni 1991 og trådte i kraft den 1. oktober 1991. Som del af den generelle omorganisering af lovgivningen om fremstilling, markedsføring og anvendelse blev bestemmelserne i tjæreolieforordningen den 1. november 1993 indført i to forordninger, kemikalieforbudsforordningen (Chemikalienverbotsverordnung, ChemVerbotsV) og forordningen om farlige stoffer (Gefahrstoffverordnung, GefStoffV), uden at der blev foreta-

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

get væsentlige ændringer i indholdet. Bestemmelsrne i de to forordninger om tjæreolier blev ændret ved bekendtgørelse af 19. september 1994.

(5) Betegnelsen »tjæreolier« omfatter alle stoffer, der fremstilles som flydende biprodukter ved forkoksning af kul eller træ, herunder også stoffer, der betegnes som »creosot«.

(6) Lovgivningen om tjæreolier i Tyskland omfatter nu:

— bestemmelser vedrørende markedsføring, som er indføjet i kemikalieforbudsforordningen i afsnit 17 i bilaget til § 1

— bestemmelser vedrørende særlige mærkningskrav, som er indføjet i forordningen om farlige stoffer i § 12 i forbindelse med bilag III, nr. 15

— bestemmelser vedrørende fremstilling og anvendelse, som er indføjet i forordningen om farlige stoffer i § 15 i forbindelse med bilag IV, nr. 13.

(7) Principielt fastsætter de tyske bestemmelser begrænsninger med hensyn til produktion, markedsføring og anvendelse af creosotholdige stoffer og præparater og træ behandlet med sådanne stoffer, i forhold til forskellige grænseværdier for BaP-indholdet: 5 ppm, 50 ppm og 500 ppm.

(8) Den tyske lovgivning gælder både creosot og creosotholdige præparater samt produkter fremstillet af træ, som er delvis eller fuldstændigt behandlet med creosot eller creosotholdige præparater.

(9) Begrænsningerne med hensyn til markedsføring og anvendelse af creosot og creosotbehandlet træ er som følger:

1. Fuldstændigt forbud mod salg til private forbrugere af creosot og creosotholdige præparater, uanset BaP-indholdet

2. Creosot med et BaP-indhold på under 5 ppm:

   a) anvendelse er kun tilladt i lukkede industrianlæg

   b) salg af træ behandlet med sådant creosot i form af påsmøring, påføring med pensel eller nedsænkning er forbudt

   c) behandlet træ må ikke anvendes inde i bygninger eller som et forbrugsprodukt, der falder ind under definitionerne i lov om levnedsmidler og forbrugsprodukter (f.eks. levnedsmiddelindpakning, hygiejneprodukter og legetøj).

3. Creosot med et BaP-indhold på mellem 5 til 50 ppm:

   a) markedsføring er kun tilladt til brug i lukkede industrianlæg ved anvendelse af visse imprægneringsteknikker:

      — trykimprægnering med afsluttende vakuum

      — andre imprægneringsprocesser til delvis imprægnering af træpæle, som sikrer en dybtgående beskyttelse, især nedsænkning i varm-kold-processen med afsluttende reduktion af creosotindholdet på overfladen

      — andre processer, som sikrer en tilsvarende eller bedre beskyttelse af mennesket og miljøet

   b) salg af træ, der er behandlet med sådant creosot er forbudt, hvis imprægneringen ikke er blevet udført i henhold til en af ovennævnte teknikker

   c) salg af behandlet træ er fuldstændigt forbudt til indvendig brug i bygninger, på børnelegepladser eller andre formål, hvor der opstår direkte kontakt med huden, eller som forbrugsprodukt inden for definitionerne i lov om levnedsmidler og forbrugsprodukter

4. Creosot med et BaP-indhold på mellem 50 til 500 ppm:

   a) anvendelse er kun tilladt til industriel behandling af jernbanesveller og elmaster i en trykimprægneringsproces med afsluttende vakuum

   b) salg af træ behandlet med sådant creosot er forbudt undtagen til brug som jernbanesveller eller elmaster beregnet til eksport til lande, hvor klimaforholdende kræver øget træbeskyttelse.

5. Desuden kan alle former for creosot med BaP-indhold op til 500 ppm markedsføres udelukkende til

brug i lande, hvor klimaforholdene kræver øget træbeskyttelse.

6. Tidligere behandlede jernbanesveller, elmaster og pæle kan markedsføres igen som sådanne (selv når de anførte grænser overskrides). En sådan markedsføring er imidlertid forbudt, hvis:

   — imprægneringen har fundet sted for mindre end 15 år siden

   — friske snitsteder ikke er blevet permanent forseglet eller dækket

   — træet er beregnet til indendørs brug i bygninger, på børnelegepladser eller andre formål, hvor der er direkte kontakt med huden

   — træprodukterne er beregnet til private forbrugere

   — produkterne er forbrugsprodukter i henhold til lov om levnedsmidler og forbrugsprodukter

(10) Den tyske lovgivning om tjæreolie blev ændret anden gang med forordning af 12. juni 1996. I denne forordning blev bestemmelserne i direktiv 94/60/EF gennemført i tysk lov. I den første version indeholdt de tyske bestemmelser ikke angivelser om indholdet af vandekstraherbar tjæresyre i creosot, krav vedrørende minimumsstørrelse for beholdere med creosot, der indholder 50 til 500 ppm BaP eller specifikke mærkningskrav for præparater, der indeholder sådant creosot, hvorimod direktivet fastsætter et maksimalt indhold på 3 masseprocent af tjæresyre og et specifikt krav om mærkning for creosot, der indeholder mere end 50 ppm BaP. Disse bestemmelser, som er mere restriktive end de oprindelige tyske bestemmelser, er blevet indføjet i kemikalieforbudsforordningen og forordningen om farlige stoffer ved ændringsforordningen i 1996. Imidlertid er mærkningskravene lidt anderledes end Fællesskabets bestemmelser. De tyske bestemmelser kræver følgende ordlyd: »Udelukkende til brug ved trykimprægnering med afsluttende vakuum for jernbanesveller og elmaster«. Desuden begrænsede den anden ændringsbekendtgørelse endnu mere brugen af gammelt behandlet træ: ud over ovennævnte restriktioner kan tidligere behandlede jernbanesveller, elmaster og pæle kun markedsføres »som sådanne« igen.

3. Sammenligning mellem de tyske bestemmelser og direktiv 94/60/EF

(11) Tabel 1 viser en detaljeret gennemgang af forskellene mellem begrænsningerne af markedsføring og brug af creosot og creosotbehandlet træ i forhold til BaP-indholdet, som fastsat i direktiv 94/60/EF, og den tyske lovgivning, der var gældende da direktivet blev vedtaget.

Tabel 1

Sammenligning mellem direktiv 94/60/EF og den tyske lovgivning

	Rådets direktiv 94/60/EF	De tyske bestemmelser
BaP < 5 ppm	Ingen begrænsning af salg eller anvendelse af creosot eller nyligt behandlet træ	Salg af creosot til private forbrugere og anvendelse inde i bygninger er forbudt Industriel brug kun i lukkede anlæg Salg af behandlet træ er forbudt, hvis creosot blev påført ved pensling, påsmøring eller nedsænkning, eller til brug inden i bygninger eller som et forbrugsprodukt inden for definitionerne i lov om levnedsmidler og forbrugerprodukter

	Rådets direktiv 94/60/EF	De tyske bestemmelser
BaP 5-50 ppm	Ingen begrænsning af salg eller anvendelse af creosot eller nyligt behandelt træ	Salg af creosot til private forbrugere er forbudt Industrielt brug kun i lukkede industrianlæg med visse imprægneringsteknikker: — trykimprægnering med afsluttende vakuum — andre processer med tilsvarende beskyttelse af menneskets sundhed og miljøet — andre imprægneringsprocesser til delvis imprægnering af træstolper, som sikrer en dybtgående beskyttelse, især nedsænkning i varm-kold-proces med afsluttende reduktion af creosotindholdet på overfladen Salg af behandlet træ er forbudt, hvis imprægneringen ikke er blevet udført med anvendelse af ovennævnte teknikker. Salg af behandlet træ er fuldstændigt forbudt til indendørs brug, på børnelegepladser eller andre formål med regelmæssig hudkontakt, eller som forbrugsprodukt inden for definitionerne i lov om levnedsmidler og forbrugsprodukter
BaP 50-500 ppm	Begrænsning af salg af creosot: — intet salg til private forbrugere — anvendelse kun tilladt i industrianlæg — må kun markedsføres i emballager med et rumfang på mindst 200 l. Der kræves særlig mærkning Creosotbehandlet træ må kun anvendes til erhvervsmæssig og industriel brug: — jernbaner — elmaster — hegn — vandveje Udtrykkelige begrænsninger for anvendelsen af behandlet træ. Det må ikke anvendes: — inde i bygninger — i berøring med levnedsmidler og foder — til beholdere, der skal anvendes til dyrkning — på legepladser og andre steder, hvor der er fare for, at det kommer i kontakt med huden	Salg af creosot til private forbudt. Imidlertid kan alle former for creosot med et BaP-indhold på op til 500 ppm markedsføres udelukkende til brug i lande, hvor de klimatiske forhold kræver større træbeskyttelse Anvendelse kun tilladt til industriel behandling af jernbanesveller og elmaster i en proces med trykimprægnering med afsluttende vakuum Salg af behandlet træ er forbudt undtagen til brug som jernbanesveller eller elmaster beregnet til eksport til lande, hvor de klimatiske forhold kræver øget træbeskyttelse

	Rådets direktiv 94/60/EF	De tyske bestemmelser
BaP > 500 ppm eller vandekstraherbare tjæresyre >3 %	Salg og anvendelse af creosot og behandlede produkter forbudt	Total forbud mod salg og anvendelse af creosot og behandlede produkter, når BaP-indholdet er større end 500 ppm (ingen bestemmelser om vandopløselig tjæresyre)
Gammelt behandlet træ	Kontrolleret anvendelse som for træ behandlet med creosot indeholdende BaP mellem 50 og 500 ppm	Tidligere behandlede jernbanesveller, elmaster og pæle kan markedsføres igen (selv når de angivne grænser er overskredet). Markedsføringen er imidlertid forbudt, hvis: — imprægneringen blev foretaget for mindre end 15 år siden — friske snitsteder ikke er blevet forseglet — træet er beregnet til indendørs brug, på børnelegepladser eller andre steder, hvor der er fare for, at det kommer i kontakt med huden — træprodukterne er beregnet til private forbrugere — produkterne er forbrugsprodukter i henhold til lov om levnedsmidler og forbrugsprodukter

(12) Sammenlagt kan det siges, at de tyske bestemmelser er mere restriktive på flere punkter:

— creosot og creosotholdige præparater kan ikke sælges til private forbrugere uanset BaP-indholdet

— markedsføring af creosot og creosotholdige præparater med et BaP-indhold på op til 500 ppm er kun mulig ved eksport til lande med klimatiske forhold, der gør øget træbeskyttelse påkrævet og i Tyskland til industrielt brug. Endvidere er der blevet fastsat specifikke forpligtelser for brug af creosot og creosotholdige præparater med hensyn til procesteknologi afhængig af BaP-indholdet (5, 5-50, og 50-500 ppm)

— nyligt behandlet træ kan ikke markedsføres med mindre visse krav med hensyn til behandlingsprocessen er opfyldt. Desuden gælder der yderligere restriktioner for anvendelse af træ behandlet med creosot, der indeholder under 50 ppm. Træ behandlet med creosot, der indeholder BaP på mellem 50-500 ppm kan kun anvendes til to specifikke anvendelser (jernbanesveller, elmaster til eksport)

— markedsføring og anvendelse af tidligere behandlet træ er yderligere begrænset sammenlignet med EU-direktivet.

II. **PROCEDUREN**

(13) Direktiv 94/60/EF blev vedtaget den 20. december 1994. Direktivet skulle omsættes i medlemsstaternes nationale lovgivning senest ét år efter vedtagelsen, dvs. den 20. december 1995 (artikel 2, stk. 1, første afsnit), og de nationale bestemmelser skulle anvendes fra den 20. juni 1996 (artikel 2, stk. 1, andet afsnit).

(14) Ved brev af 4. juli 1995 fremsendte Tyskland en rapport (dateret 19. juni 1995), hvorved de meddelte Europa-Kommissionen, at Tyskland begrundet i hensynet til sundhedsbeskyttelsen havde fundet det nødvendigt fortsat at anvende de gældende nationale bestemmelser om »tjæreolier«, og at det derfor anmodede om at kunne afvige fra direktiv 94/60/EF for så vidt angår creosot under henvisning til EF-traktatens tidligere artikel 100 A, stk. 4. Det blev også meddelt, at der ville blive foretaget nogle ændringer, så en del af bestemmelserne i EF-direktivet kunne indpasses i den nationale lovgivning. Der blev givet meddelelse om disse ændringer den 8. juli 1996.

(15) Ved skrivelse af 6. december 1995 bad Kommissionen de andre medlemsstater om at fremsætte deres bemærkninger til den tyske anmodning i henhold til den tidligere artikel 100 A, stk. 4. Kommissionen modtog bemærkninger fra Danmark, Sverige, Nederlandene, Østrig og Det Forenede Kongerige.

(16) *Danmark* gentager, at creosot efter dets opfattelse er et farligt stof både for mennesker og miljøet, og at dets anvendelse så vidt muligt bør begrænses eller fuldstændigt forbydes. Danmark støtter derfor fuldt ud, at Tyskland får mulighed for at anvende strengere nationale bestemmelser med hensyn til creosot.

(17) *Sverige* deler Tysklands synspunkter med hensyn til den risiko, som creosot og creosotbehandlet træ udgør, og har ingen indvendinger mod de meddelte strengere tyske bestemmelser. Sverige understreger, at creosot har bivirkninger for miljøet, da det er meget giftigt for visse vandlevende organismer og visse bestanddele bioakkumuleres. Anvendelse af creosot og creosotbehandlet træ må derfor begrænses for at minimere risikoen for skader. Sverige understreger, at det også har givet meddelelse om, at det har til hensigt at opretholde de nationale bestemmelser om creosot med henvisningen til, at der gør sig særlige omstændigheder gældende på dets område.

(18) *Nederlandene* anfører, at det fremsatte en erklæring i Rådet, hvori det understregede, at det beskyttelsesniveau for den offentlige sundhed, arbejdspladsen og miljøet, der var fastsat i direktivet, var utilstrækkeligt. Nederlandene havde allerede selv fremsendt en anmodning om afvigelse i henhold til den tidligere artikel 100 A, stk. 4. Nederlandene finder, at de tyske forholdsregler imødekommer et reelt behov, og ser det ikke som en skjult handelshindring og går derfor ind for, at Kommissionen bekræfter dem.

(19) Ifølge *Østrig* er hovedformålet med de tyske bestemmelser at beskytte forbrugernes sundhed, hvilket er formålet med den tidligere artikel 100 A, stk. 3. Østrig deler den holdning, at forbrugerne bliver udsat for en kræftrisiko ved direkte hudeksponering for BaP indeholdende tjæreolier, eller træ behandlet med sådanne tjæreolier er betydelig, da risikoen er højest ved direkte påstrygning af produktet med pensel (hudeksponering og inhalatorisk eksponering) og (unødvendig) anvendelse af behandlet træ indendørs. Østrig finder derfor, at den fortsatte anvendelse af de nationale bestemmelser er berettiget. De tyske bestemmelser er proportionelle, idet de mindsker eksponeringsrisikoen ved at omhandle specifikke situationer, mens de frie varebevægelser kun begrænses i et meget begrænset omfang. Desuden synes de nationale bestemmelser at få størst virkning for tyske firmaer. Østrig finder derfor, at de strengere foranstaltninger hverken udgør en vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult handelshindring.

(20) Derimod er *Det Forenede Kongerige* imod den tyske anmodning. De britiske myndigheder finder, at den tyske anmodning er baseret på en uoverensstemmelse med den videnskabelige konsensus, der blev opnået på fællesskabsniveau under vedtagelsen af direktiv 94/60/EF. I henhold til Det Forenede Kongerige bør alle medlemsstater godkende de standarder, der fastsættes i forbindelse med det indre markeds foranstaltninger, medmindre der er særlige forhold, som medfører en øget risiko i en medlemsstat, hvis lignende bestemmelser er gældende. UK har ikke kendskab til nogle særlige forhold i Tyskland, som kan gøre anvendelse af strengere foranstaltninger berettiget. UK understreger også, at grænsen på 50 ppm BaP, der er fastsat i direktivet, fuldt ud svarer til de klassificeringskriterier, der er anvendt i direktiv 67/548/EØF.

(21) Amsterdam-traktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og visse dertil knyttede akter, undertegnet i Amsterdam den 2. oktober 1997, trådte i kraft den 1. maj 1999. Ved skrivelse af 24. august 1999 har Kommissionens generalsekretariat meddelt de tyske myndigheder, at deres meddelelse vedrørende markedsføring og anvendelse af creosot ville blive behandlet inden for rammerne af traktatens nye bestemmelser.

III. **VURDERING**

1. **De gældende regler**

(22) Med Amsterdam-traktaten er der sket væsentlige ændringer i bestemmelserne i den tidligere artikel 100 A i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, idet denne artikels stk. 3, 4 og 5 er blevet erstattet med otte nye stykker, stk. 3-10. Som følge af den nye nummerering af samtlige artikler er den ændrede artikel nu artikel 95 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

(23) Amsterdam-traktaten indeholder ikke særlige overgangsbestemmelser for reglerne om meddelelser, der er fremsendt inden traktatens ikrafttræden, som f.eks. den tyske meddelelse, der er genstand for nærværende beslutning.

(24) Da der ikke er særlige bestemmelser, der forlænger anvendelsen af de gamle bestemmelser i EF-traktatens artikel 100 A, stk. 4, anses disse for at være ophævet fra

dagen for de nye bestemmelsers ikrafttræden (1. maj 1999). I stedet gælder traktatens nye bestemmelser straks fra denne dato til undersøgelsen af denne meddelelse.

2. **Vurdering af, om betingelserne for anvendelse af traktatens undtagelsesbestemmelse er opfyldt**

(25) Tyskland giver i sin meddelelse udtryk for, at de ønsker tilladelse til at opretholde nationale bestemmelser, der strider mod direktiv 94/60/EF, som er en harmoniseringsforanstaltning vedtaget på grundlag af EF-traktatens gamle artikel 100 A (nu artikel 95).

(26) I traktatens artikel 95, stk. 4, hedder det: »Hvis en medlemsstat, efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at opretholde nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser og om grundene til deres opretholdelse.«

(27) Direktiv 94/60/EF skulle implementeres af medlemsstaterne senest den 20. december 1995 og anvendes senest fra den 20. juni 1996. Tyskland meddelte den tyske lovgivning om creosot, som den havde til hensigt at opretholde, den 4. juli 1995, dvs. inden den fastsatte frist for gennemførelsen af de nationale bestemmelser, der implementerer direktivet, udløb.

(28) De nationale bestemmelser, som der blev søgt undtagelse for, trådte i kraft den 1. oktober 1991 og således inden direktiv 94/60/EF blev vedtaget (20. december 1994).

(29) I meddelelsen anførte Tyskland, at det havde til hensigt at ændre den nationale lovgivning, for at gennemføre de dele af bestemmelserne i direktiv 94/60/EF, som var mere restriktive, i den nationale lovgivning. Ved ændringsforordning af 12. juni 1996, som blev meddelt Kommissionen den 8. august 1996, blev der fastsat et maksimalt tilladeligt indhold af vandekstraherbar tjæresyre, en liste over særlige stoffer, som er omfattet af betegnelsen »tjæreolie«, samt minimumsstørrelsen af emballager og et særligt mærkningskrav for tjæreolier, der indeholder fra 50 til 500 ppm BaP.

(30) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at Forbundsrepublikken Tysklands anmodning om undtagelse fra direktiv 94/60/EF, som meddelt den 4. juli 1995, i henhold til den tidligere artikel 100 A, stk. 4, opfylder betingelserne i EF-traktatens artikel 95, stk. 4. I henhold til artikel 95, stk. 4, skal de nationale bestemmelser, som en medlemsstat har meddelt, at den ønsker tilladelse til at opretholde efter gennemførelsesdatoen for en fælles harmoniseringsforanstaltning, de bestemmelser, være vedtaget inden vedtagelsen af den pågældende harmoniseringsforanstaltning. Nærværende beslutning vedrører derfor udelukkende den lovgivning, der var gældende inden vedtagelsen af direktiv 94/60/EF som meddelt i anmodningen af 4. juli 1995. De bestemmelser, der blev indført ved ændringsbekendtgørelse af 12. juni 1996 (meddelt den 8. august 1996) — og for hvilke der ikke er anmodet om godkendelse — gennemfører visse bestemmelser i direktiv 94/60/EF og er ikke genstand for denne beslutning.

3. **Vurdering af sagens omstændigheder**

(31) I medfør af traktatens artikel 95 skal Kommissionen sikre sig, at alle betingelserne for, at en medlemsstat kan benytte de i denne artikel fastsatte undtagelsesmuligheder er til stede. Kommissionen skal navnlig undersøge, om de af medlemsstaten meddelte bestemmelser er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30, eller om de vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet. Herudover skal Kommissionen, hvis den skønner, at foranstaltningerne er begrundede, undersøge, om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion (artikel 95, stk. 6).

(32) Tyskland har begrundet sin anmodning i behovet for beskyttelse af sundhed og miljø. Til støtte for anmodningen om afvigelse forelagde Tyskland en kort begrundelse for de mere restriktive nationale bestemmelser, som blev støttet af tre dokumenter: en rapport fra den tyske forskningssammenslutnings kommission for undersøgelse af sundhedsskadelige stoffer (MAK-Kommissionen) om BaP's egnethed som markørstof for blandinger af polycykliske aromatiske hydrocarboner, der skyldes forbrændingsprocesser (afsluttet i 1984), en undersøgelse om kræftfremkaldende egenskaber ved BaP [4], og en samling af data om alternative træbeskyttelsesstoffers identitet, tilgængelighed og anvendelse, herunder deres toksikologiske og økotoksikologiske virkninger. Det var imidlertid ikke muligt at undersøge omstændighederne omkring anmodningen udelukkende på grundlag af disse oplysninger.

(33) For at undersøge, om de tyske bestemmelser om salg og anvendelse af creosotbehandlet træ virkelig er nødven-

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

dige og rimelige i forhold til målet, bestilte Kommissionen en undersøgelse fra en ekstern konsulent for at vurdere creosotkontamineringen af miljøet i Tyskland ([5]). Herudover bygger vurderingen af Tysklands anmodning på resultaterne af tre andre undersøgelser ([6]), som Kommissonen havde bestilt i forbindelse med lignende anmodninger fra andre lande.

(34) Det skal bemærkes, at på baggrund af den tidsramme, der er fastlagt i artikel 95, stk. 6, og som ikke eksisterer i den tidligere artikel 100 A, stk. 4, som den tyske anmodning blev meddelt i henhold til, kan denne betydelige indsats fra Kommissionens side for at konstatere, om opretholdelsen af de tyske bestemmelser var begrundet, ikke danne præcedens for fremtiden. Når Kommissionen undersøger, om nationale foranstaltninger meddelt i medfør af artikel 95, stk. 4, er begrundet i et vigtigt behov, skal den henholde sig til »de grunde«, den pågældende medlemsstat gør gældende for at begrunde opretholdelsen af sine nationale bestemmelser. Dette betyder, at ansvaret for at bevise, at sådanne foranstaltninger er begrundede, i henhold til traktatens bestemmelser, ligger hos den ansøgende medlemsstat. I betragtning af den procedure, der skal følges i henhold til artikel 95, må Kommissionen normalt begrænse sig til at undersøge, om de af den ansøgende medlemsstat fremlagte oplysninger er relevante, uden selv at søge at tilvejebringe mulige grunde til støtte herfor.

(35) Ingen af ovennævnte undersøgelser nåede frem til helt klare resultater med hensyn til sundhedsvirkningerne af creosot, navnlig stoffets kræftfremkaldende virkninger, da en særlig langtidsundersøgelse af de kræftfremkaldende virkninger stadig ikke var afsluttet. Denne undersøgelse ([7]) kom Kommissionen i hænde i begyndelsen af 1998. Resultaterne af alle disse undersøgelser er fremstillet nedenfor. Endvidere er alle undersøgelserne blevet forelagt Den Videnskabelige Komité for Toksicitet, Økotoksicitet og Miljø, som den 27. november 1998 afgav en foreløbig udtalelse om forbrugernes udsættelse for risikoen for kræft fra creosot og/eller træ behandlet med creosot. Udtalelsen blev revideret den 4. marts 1999.

([5]) Environmental Resources Management, Scientific Evaluation of the German Request for Derogation from Provision of Council Directive 94/60/EC Concerning Creosote, Final Report, 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. Final report, Biochemisches Institut für Umweltcarcinogene, Großhansdorf (Germany), December 1995.
Dr. P. M. Sorgo, Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing Denmark to Retain its National Laws on Creosote, Final Report, 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, Final Report, August 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), Final report, Hannover, October 1997.

3.1. ***Vurdering af begrundelsen i vigtige behov***

3.1.1. *Creosot — generelle oplysninger*

(36) Creosot er en kompleks blanding af over 200 kemiske forbindelser, hovedsagelig aromatiske hydrocarboner såvel som phenolforbindelser og aromatiske nitrogen- og svovlforbindelser. Det er et mellemsvært destillat af stenkulstjære (kogepunkt ca. 200-400 °C).

(37) Creosot kan indeholde over 30 polycykliske aromatiske hydrocarboner (PAH) med et muligt totalt PAH-indhold på 85 %. De vigtigste er:

— acenaphthen

— naphtalen

— phenanthren

— anthracen

— fluoren

— fluoranthen

— chrysen

— triphenylen

— benzo[a]anthracen

— benzo[b]fluoranthen

— benzo[k]fluoranthen

— benzo[a]pyren

(38) Benzo-[a]-pyren (BaP) er en af de grundigst undersøgte PAH'er, og BaP-indholdet anvendes som et indikator- eller markørstof til klassificeringsformål og er ikke i sig selv udtryk for det samlede PAH-indhold i creosot. Afhængig af creosottype kan BaP-indholdet variere mellem 0,003 og 0,3 vægtprocent (30-3 000 ppm). Gennem raffineret destillation af stenkulstjære og udvælgelse af fraktionerne kan man opnå lavere BaP- eller phenolindhold. Det vesteuropæiske institut for træimprægnering (Western European Institute for Wood Preservation) har udviklet forskellige industristandarder, hovedsagelig baseret på forskelligt indhold af nærmere specificerede destillationsfraktioner og, hvad der er vigtigst i denne sammenhæng, forskelligt BaP-indhold.

(39) Det er muligt at ændre både de fysiske og kemiske egenskaber ved creosot, hvis dette er nødvendigt til de

pågældende anvendelsesformål eller af miljøhensyn. Ved at iblande komponenter med et lavere kogepunkt kan man frembringe et produkt med lavere viskositet, til tider benævnt karbolineum. I direktiv 94/60/EF skelnes der ikke: det omfatter en lang række forskellige stenkulstjæredestillater under ét, alle specificeret ved deres navne, EINECS- og CAS-numre.

(40) Creosot anvendes næsten udelukkende som træimprægneringsmiddel. Industrielle og erhvervsmæssige anvendelser i stor målestok er langt de vigtigste: jernbanesveller, elmaster, vandbygning (bredbeskyttelse), landbrug og frugtproduktion. Creosot og lignende produkter anvendes også af private forbrugere til træimprægnering.

(41) De vigtigste egenskaber ved creosot er:

— effektivt svampebekæmpelsesmiddel

— effektivt insektbekæmpelsesmiddel

— langvarig persistens

— modstandsdygtighed over for udvaskning og påvirkning fra vejret.

(42) En meget begrænset mængde creosot anvendes i lægemidler til behandling af visse hudlidelser, f.eks. psoriasis.

Creosots toksicitet

Sundhedsvirkninger

(43) Skønt creosot har været anvendt som træimprægneringsmiddel i over et århundrede, er der kun publiceret få oplysninger om sundhedsvirkningerne af langvarig udsætning for creosot. Mange af undersøgelserne er af ret gammel dato og opfylder ikke altid nutidens krav til dokumentation.

(44) Eksponering kan ske gennem indånding, indtagelse eller berøring med huden. Creosot vurderes som værende svagt til moderat giftigt ved indtagelse. Størstedelen af de virkninger, der er påvist i dyreforsøg og i samtlige epidemiologiske undersøgelser, skyldes dermal eksponering.

(45) Hudens lysfølsomhed fremkaldt af stenkulstjære er beskrevet i en række undersøgelser. Hos creosoteksponerede arbejdstagere er der rapporteret tilfælde af irritationssymptomer, hyperkeratose fremkaldt af beg, misfarvning af huden og laset hud. Den seneste undersøgelse af creosoteksponerede arbejdstagere i Sverige og Norge blev offentliggjort i 1992 ([8]). Undersøgelsen omfatter arbejdstagere, som var udsat for creosot mellem 1950 og 1975. Forskerne fandt en noget lavere samlet kræftforekomst end ventet og en øget risiko for hud- og læbekræft og ikke-Hodgkin-lymphomer. Creosotens sammensætning var imidlertid ikke dokumenteret, og forfatterne konkluderer, at antallet af tilfælde var for lille til, at der kunne drages brugbare konklusioner. Stigningen i antallet af sygdomstilfælde kunne tilskrives udsætning for både creosot og sollys. En anden undersøgelse ([9]) kunne påvise en øget risiko for dødelighed som følge af skortalkræft hos arbejdstagere i murstenfabrikationen, der var eksponeret for creosot i perioden 1911-1938. Heller ikke i dette tilfælde kendes creosotens BaP-indhold, og der er heller ikke registreret noget klart dosis/reponds-forhold.

(46) Det Internationale Kræftforskningscenter (IARC) har klassificeret creosot som humant carcinogen (gruppe 2A), hovedsageligt baseret på det dyreforsøg, hvor forsøgsdyrenes (mus) hud gennem deres levetid ([10]) regelmæssigt blev udsat for BaP-opløsninger i acetone. IARC skønner, at der for stoffer i denne kategori er tilstrækkelig dokumentation for, at creosot er kræftfremkaldende hos dyr, og en vis dokumentation fra epidemiologiske undersøgelser for, at creosot kan være kræftfremkaldende hos mennesker. Senere undersøgelser har ikke givet signifikante nye resultater, som ændrer denne konklusion.

(47) Eksperter fra medlemsstaterne har i flere år behandlet spørgsmålet med klassificering af creosot, andre stenkulstjæredestillater og yderligere såkaldte komplekse stoffer i tilknytning til Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer ([11]), senest ændret ved direktiv 1999/33/EF ([12]). På grundlag af stort set de samme oplysninger, som blev anvendt af IARC, nåede man i forbindelse med udarbejdelsen af Kommissionens direktiv 94/69/EF ([13]) (den 21. tilpasning til den tekniske udvikling) frem til, at creosot og visse andre stenkulsdestillater skal klassificeres som kræftfremkaldende stoffer i kategori 2, og at de skal mærkes med risikosætning 45 »Kan forårsage kræft«. Imidlertid skal stoffet ikke nødvendigvis klassificeres som kræftfremkaldende, hvis det kan påvises, at det indeholder mindre end 0,005 vægtprocent BaP (= 50 ppm) ([14]). Heri afviger direktivet fra IARC-klassifikationen, som gælder uden hensyntagen til BaP-indholdet.

(48) Det var kun gennem en fælles erklæring fra Kommissionen og medlemsstaterne, at valget af en grænse på

([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]) Se fodnote 4.

([11]) EFT L 196 af 16.8.1967, s. 1.

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

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

([14]) Note M i forordet til bilag I i Rådets direktiv 67/548/EØF gælder for creosot.

50 ppm for koncentrationen af BaP som grundlag for at skelne mellem kræftkaldende og ikke-kræftfremaldende stenkulstjæredestillater i fællesskabslovgivningen blev accepteret af medlemsstaterne i arbejdsgruppen for tilpasning af direktiv 67/548/EØF til den tekniske udvikling. I erklæringen hedder det, at situationen skal tages op på ny, når resultaterne af den ovennævnte videnskabelige undersøgelse ved Fraunhofer-instituttet forelå. Denne undersøgelse, som erhvervsbranchen havde indledt i samarbejde med IARC, var endnu ikke afsluttet på det tidspunkt. Det skal erkendes, at der i 1994 ikke forelå eksperimentelle data, som kunne vise, om creosot med et indhold på under 50 ppm BaP var kræftfremkaldende eller ej. Denne situation har siden ændret sig, og resultaterne af Fraunhofer-undersøgelsen vil blive fremlagt nedenfor.

(49) Man har kun beskedent kendskab til creosots toksikokinetik hos mennesker og forsøgsdyr. Kun i de allerseneste undersøgelser har man undersøgt den kvantitative absorption af PAH'er gennem huden ved måling af udsondrede pyren-metabolitter ([15]): absorptionen synes at variere mellem individer og mellem forskellige steder hos samme individ. I en separat undersøgelse ([16]) måltes den dermale absorption af forskellige PAH-forbindelser. PAH'er med højere molekylvægt såsom pyren, f.eks. BaP, absorberes langsommere. Vurdering af BaP-absorptionen ud fra pyren-markøren vil derfor føre til overvurdering og kan betragtes som et konservativt skøn.

(50) Det skal bemærkes, at alle effekter, der er iagttaget i dyreforsøg eller i epidemiologiske undersøgelser, er baseret på kronisk eksponering for store doser. Litteraturen indeholder ikke eksempler på hudkræft (eller kræft andre steder), som kan tilskrives eksponering for creosot i ikke-erhvervsmæssig sammenhæng.

(51) Private kan eksponeres for creosot gennem anvendelse af præparater, der indeholder creosot (eller karbolineum), til imprægnering af træ ved påstrygning med pensel (eksponering via huden eller via indånding) eller gennem anvendelse af behandlet træ (for voksne f.eks. i forbindelse med bygning af hegn eller andre træstrukturer til privat brug, for børn, der leger på strukturer af behandlet træ). Der foreligger ingen oplysninger om forbrugernes eksponering for creosot, enten direkte gennem anvendelse af produktet eller indirekte gennem berøring med creosot-imprægneret træ. Der er opstillet forskellige modeller og beregninger for eksponering i undersøgelserne, og de vil blive drøftet senere.

([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, Nijmwegen 1993.

Miljøvirkninger

(52) Der er indberettet tilfælde af miljøforurening med creosot i en række lande, hvor gamle træimprægneringsanlæg ofte har været kilde til forureningen. Det er således udslip af creosot i industrien og forurening fra forladte creosotanlæg, der er kilde til hovedparten af de foreliggende oplysninger om creosots skæbne i miljøet. Miljøforureningen er sporet ved analyse af udvalgte PAH-forbindelser, navnlig BaP.

(53) Creosot er giftig for visse jordorganismer og meget giftig for vandlevende organismer (hvor 96h LC-50 værdierne ofte er under 1 mg/l). Mange af creosots bestanddele er bioakkumulerende.

(54) De vigtigste egenskaber ved PAH'er i miljøet er

— PAH'er binder stærkt til organisk materiale i jorden

— PAH'er nedbrydes sædvanligvis langsomt i jord og andre dele af miljøet. Creosot-rester kan forblive i miljøet i mange år (mindst 20-30 år)

— de vigtigste nedbrydningsprocesser er fotonedbrydning (dvs. som følge af solstråling) og mikrobiel nedbrydning (dvs. ved visse bakterier). Mikrobiel nedbrydning kan finde sted under aerobe og anaerobe betingelser. PAH-forbindelser med fire ringe og derover kan være svært nedbrydelige

— PAH'er, der ledes ud i vandløb, transporteres hurtigt til sedimentet

— i vandløb forsvinder de fleste af PAH'erne med lav molekylvægt primært gennem mikrobiel nedbrydning, mens forbindelserne med højere molekylvægt forsvinder som følge af fotooxidering og sedimentering. Mikrobiel nedbrydning af de lettere vandopløselige PAH'er sker under aerobe og anaerobe betingelser. Det er påvist, at PAH-bestanddelene er bioakkumulerende i vandlevende arter.

(55) PAH-udslip til luft, vand og jord kan finde sted i forbindelse med imprægneringsprocessen og oplagring på imprægneringsanlægget såvel som i forbindelse med anvendelse af imprægneret træ. De PAH'er, der findes i de forskellige miljømedier, stammer imidlertid fra mange forskellige kilder (f.eks. alle forbrændingsprocesser, trafik osv.), og det er ofte vanskeligt at henføre forekomsten heraf til én enkelt kilde, som f.eks. creosotbehandlet træ.

(56) En undersøgelse ([17]) i Sverige har vist, at creosotimprægnerede pæle efter 40 år i jorden havde afgivet en del af de forbindelser, der findes i creosot, navnlig dem med det laveste kogepunkt (under 270 °C). Tabet var størst fra den overjordiske del af pælene. De udvaskede forbindelsers mobilitet var imidlertid meget begrænset, da de kun kunne påvises i jorden tæt ved pælene. Dette stemmer overens med iagttagelsen af, at PAH'ers mobilitet i jorden er uhyre lav som følge af stoffernes stærke binding til organisk materiale.

(57) Tilstedeværelsen af store mængder PAH i vandmiljøet er ofte blevet tilskrevet tilstedeværelsen af creosotbehandlet træ. Migrationen af creosot-bestanddele fra behandlet træ til vand er større til ferskvand end til havvand, hvilket er blevet påvist i mange undersøgelser. En af undersøgelserne viste, at pæleværk efter ti år i havet fortsat indeholdt 93% af creosotforbindelsernes oprindelige sammensætning ([18]). Forurening af sedimenter med creosot, der udvaskes fra bredsikringsstrukturer, er blevet påvist i Nederlandene ([19]) og også i undersøgelser af forurening fra nedlagte imprægneringsanlæg.

(58) Hvad angår eksponering af mennesker, foreligger der kun få måledata om miljøforurening med PAH'er hidrørende fra creosot.

3.1.2. *Det tyske standpunkt*

(59) Tykslands begrundelse for anmodningen om at opretholde de mere restriktive nationale bestemmelser i stedet for direktiv 94/60/EF bygger udelukkende på påstanden om, at fællesskabsbestemmelsernes sundhedsbeskyttelse generelt er utilstrækkelig, især hvad angår forbrugernes sundhedsfare. Tyskland deler ikke vurderingen af, at risikoen ved brug af creosot, der indeholder under 50 ppm BaP og træ, behandlet hermed, er meget lav, som der var enighed om ved udarbejdelsen af direktiv 67/548/EØF, den 21. tilpasning til den tekniske udvikling, hvori det er fastsat, at kultjæredestillater, der indeholder BaP i koncentrationer på under grænseværdien på 50 ppm BaP ikke skal klassificeres som kræftfremkaldende. Tyskland baserer sin vurdering på en undersøgelse ([20]) fra 1984 vedrørende kræftrisikoen ved BaP.

(60) Det er Tysklands opfattelse, at det er nødvendigt at fastsætte strengere nationale bestemmelser som følge af tjæreoliers høje carcinogene potentiale. En nedsættelse af beskyttelsesniveauet som fastsat i direktiv 94/60/EF vil føre til en uacceptabel forøgelse af kræftrisikoen for befolkningen.

(61) Tjæreoliernes forskellige kræftfremkaldende virkning afhænger af deres oprindelse og fremstillingsprocessen. Det er umuligt at foretage en individuel prøvning af hver enkelt tjæreoliekomponents kræftfremkaldende virkning. For at gøre det muligt at tage stilling til virkningsniveauet har MAK-Kommissionen udført en omfattende evaluering af de foreliggende data og konkluderet at:

— BaP kan anvendes som referencestof til vurdering af tjæreoliers kræftfremkaldende virkning

— tjæreoliers kræftfremkaldende virkning er 7-20 gange større end virkningen af BaP-indholdet alene.

(62) Tyksland er derfor enig i, at tjæreoliernes virkningsniveau af pragmatiske grunde kan vurderes på grundlag af deres indhold af visse bestanddele, f.eks. BaP. Dette medfører imidlertid ikke en fuld kvalificeret vurdering, idet indholdet af de forskellige kræftfremkaldende stoffer i forskellige tjæreolier ikke er identisk og fordi alle stoffer ikke er blevet identificeret eller klassificeret. For mange stoffers vedkommende kendes det præcise virkningsniveau ikke.

(63) I henhold til Tyksland er hovedformålet med de nationale bestemmelser, der begrænser tjæreolie, at beskytte de private forbrugeres helbred. Derudover har bestemmelserne de positive virkninger, at de også beskytter arbejdstagere og miljøet. Da den afgørende faktor for de bredere begrænsninger var faren for de private forbrugeres helbred, foretager Tyskland ikke yderligere analyser af de erhvervsmæssige brugeres eksponering eller miljøet.

(64) I forbindelse med vurderingen af faren for de private forbrugere har Tyskland identificeret følgende former for potentiel eksponering:

— hudkontakt ved anvendelse af tjæreolie (normalt ved påføring med pensel)

— hudkontakt i forbindelse med anbringelse/udførelse af træarbejde på det behandlede træ

— hudkontakt med det anbragte behandlede træ

— eksponering ved inhalering i forbindelse med anvendelse af tjæreolier

— eksponering ved inhalering af tjæreoliekomponenter, som frigives som gasser fra det behandlede træ.

([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. Se også fodnote 8 og 13.

([19]) Se fodnote 8.

([20]) Se fodnote 4.

(65) Det er generelt anerkendt, at niveauet for den faktiske eksponering for tjæreolie i udpræget grad er afhængig af den individuelle opførsel, som det er sædvanligt inden for forbrugersektoren. Når eksponeringsbestemmelserne vurderes, skal der derfor tages hensyn til de situationer, hvor eksponeringsniveauet ligger langt over gennemsnittet (worst-case-scenarier).

(66) Tyskland finder, at i henhold til dataene fra den eneste undersøgelse, der fastslår en dosis-responsrelation for eksponeringen for BaP ([21]), fremkalder en opløsning, der indeholder 50 ppm BaP, hudkræft hos 95% af dyrene. En mindre koncentreret opløsning, der indeholder 25 ppm af BaP, fremkalder stadig svulster hos 44% af dyrene, hvilket beviser, at der også ved denne koncentration af BaP er en stærk risiko for hudkræft hos mus.

(67) Tyskland begrunder sin anmodning med, at det beskyttelsesniveau, der er fastsat i direktiv 94/60/EF, er utilstrækkeligt ved at foretage en mere grundig analyse af en af de fem eksponeringsscenarier, der er nævnt ovenfor, ved beregning af risikovurderingen for børn, der leger på creosotbehandlet træ, der indeholder 25 ppm BaP. Kontaktfrekvensen antages at være en gang ugentligt i fem år, men en overførsel på 10 µl af tjæreolie hver gang. Ved en antaget levetid på 70 år kalkulerer Tyskland den kumulative levetidsrisiko til at være 0,02 (2%).

(68) Tyskland når således frem til, at den kumulative levetidsrisiko er i %-størrelsen. Internationalt godkendte kræftrisici for individuelle stoffer er derimod beliggende inden for rammerne af 1×10^{-5} (dvs. 0,001%). Den potentielle kræftrisiko ved tjæreolier, der indeholder 25 ppm BaP og træ behandlet hermed, kan derfor ikke godkendes. Desuden bygger eksponeringsdosis på et skøn for børn, der leger på behandlet træ, således at der kun tages hensyn til den dermale eksponering, og Tyskland mener derfor, at den faktiske risiko sandsynligvis undervurderes (idet den kunne være højere på grund af indånding og oral indtagelse).

(69) Tyskland begrunder også den anden del af de mere restriktive nationale bestemmelser, kravet om bestemte imprægneringsteknologier og restriktionerne vedrørende markedsføring og anvendelse af behandlet træ, ved at henvise til denne evaluering, i henhold til hvilken forbrugernes sundhedsrisiko ellers ville være uacceptabel. Det er kun de påbudte imprægneringsprocesser, der sikrer en høj dybdeindtrængning af tjæreolier og derved en permanent og effektiv beskyttelse af træet. Nedsættelsen af tjæreolieindholdet på træets overflade, som er påbudt efter behandlingen, er nødvendig for at minimere faren for helbredet. Simpel påsmøring med pensel foretaget af forbrugerne fører til en ineffektiv imprægnering samt en høj eksponering under påføringen og som følge heraf forhøjede overfladekoncentrationer. Det er nødvendigt med begrænsninger af markedsføringen og anvendelse af creosotbehandlet træ, der indeholder BaP i størrelsesordenen 50 til 500 ppm, idet der trods en mindskelse af tjæreolieindholdet på det således behandlede træs overflade, stadig er en væsentlig sundhedsrisiko i tilfælde af relativ hyppig og lejlighedsvis kontakt. Der er ikke forelagt hverken målte eller skønnede data til støtte for disse påstande.

(70) Angående begrænsningerne i forbindelse med salg af brugt træ, som tidligere er behandlet, anses de for at være nødvendige som følge af en uacceptabel kræftrisiko ved hudkontakt, da tjæreolier tidligere havde et højere BaP-indhold, og indholdet af tjæreolie på træets overflade, især ved udsættelse for sol, kan være ret stort selv efter en række år, og tjæreolier kan migrere fra nyligt afskårne steder på træet. Der er ikke forelagt hverken målte eller skønnede data til støtte for denne påstand.

(71) Endelig anfører Tyskland, at der findes mindre farlige og lige så effektive erstatninger for creosot til alle de anvendelser, hvor den nationale lovgivning forbyder eller i højere grad begrænser anvendelsen af tjæreolie end EU-direktivet. Til støtte for denne udtalelse indeholder den tyske anmodning en rapport om forskellige træbeskyttelsesstoffer, med deres navne samt de sundheds- og miljørisici som disse erstatninger indebærer. Tjæreolie er imidlertid ikke medtaget i rapporten.

3.1.3. *Vurdering af det tyske standpunkt*

Miljøvirkninger

(72) Den undersøgelse, der blev foretaget af ERM, gik ud på at undersøge alle foreliggende oplysninger med hensyn til den tyske befolknings mulige direkte eksponering for usædvanligt høje creosotdoser via produkter, der sælges til forbrugerne og ved kontakt med creosotbehandlet træ, samt med hensyn til det tyske vandmiljøs direkte eksponering for PAH-doser fra creosotbehandlet træ for at fastslå, om der forelå en særlig situation — skønt Tyskland ikke havde fremført dette til støtte for sin anmodning — som kunne gøre det berettiget at opretholde direktiv 94/60/EF.

(73) Som nævnt i kapitlet om de generelle oplysninger om creosot er påføring af kultjæredestillater til træbeskyttelse kun en mulig kilde for emission af BaP og andre PAH i miljøet. Emissionerne finder sted i forbindelse med en lang række af menneskets aktiviteter, hvoraf hovedkilderne i dag er trafik, industrielle aktiviteter og fremstilling af energi. Tabel 2, som kommer fra ERM-undersøgelsen, indeholder en oversigt over de skønnede BaP-emissioner i flere europæiske lande.

([21]) Se fodnote 4.

Tabel 2

Skønnede BaP-emissioner i udvalgte europæiske lande ([22])

Land	Samlede emissioner (t/år)	Kilde (%)			
		Forbrænding	Transport	Industri	Andre
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
UK	49	61,2	0,7	32,8	5,3
Frankrig	54	26,2	34,5	34,3	5,0
Nederlandene	7	20,0	4,8	67,5	7,7
Europa	1 409	69,3	6,0	23,3	1,8

(74) Det fremgår klart af tabel 2, at brug af creosot (som falder ind under kategorien »andre« eller »industri«) kun bidrager med en lille del til de samlede BaP-niveauer i det tyske miljø.

(75) En nylig undersøgelse([23]), som bygger på den tyske artsbank (støttet af det tyske miljøministerium), som er en historisk databank over en række forskellige arter fra udvalgte lokaliteter i Tyskland, har konkluderet, at PAH-koncentrationerne var faldet væsentligt i det atmosfæriske og marine miljø i perioden 1985-1994.

(76) Tabel 3 indeholder en oversigt over forbruget af creosotbehandlet træ i Europa.

Tabel 3

Forbruget af creosotbehandlet træ i Europa (1990) ([24])

Land	Årlig brug 1990 (m^3/år)	Årlig brug pr. indbygger (10^{-3} m^3/indb. og år)	Årlig brug pr. km^2 (m^3/km^2 og år)
Tyskland	150 000	2,3	0,4
Nederlandene	100 000	6,7	2,9
Spanien	93 000	2,4	0,2
Italien	74 000	1,3	0,3
Det Forenede Kongerige	65 000	1,1	0,3
Sverige	57 000	7,1	0,1
Frankrig	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]) *Kilde:* 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«, Main report of the ESQUAD project, pp 145.

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

([24]) bhk consulting engineers, Foundation of the appeal against the EC-directive on creosote, Final report, Delft, 1 July 1995, p. 6.

(77) I Europa blev der i 1990 anvendte i alt 1 mio. m^3 creosotbehandlet træ. I absolutte tal er Tyskland den største bruger af creosotbehandlet træ. Imidlertid er brugen pr. indbygger ikke usædvanlig høj (nummer 8 ud af 12), forbruget pr. km^2 ligger over gennemsnittet, men langt lavere end i Nederlandene. Det er vigtigt at notere, at dataene er fra 1990, dvs. inden de tyske bestemmelser om tjæreolier trådte i kraft.

(78) Det fremgår klart, at der ikke foreligger data, som tyder på, at der foreligger en særlig situation i Tyskland med hensyn til miljøforurening med PAH og BaP som følge af anvendelse af creosot og creosotbehandlet træ eller den samlede brug af creosotbehandlet træ, som kunne nødvendiggøre en mere restriktiv national politik.

Sundhedsvirkninger

(79) Inden de faktiske evalueringer med hensyn til helbredsrisikoen kommenteres, skal det bemærkes, at ingen af de problemer, der er nævnt i dette kapitel, er særegne for Tyskland, og at de alle kunne gælde tilsvarende for andre medlemsstater.

(80) Med hensyn til sundhedsrisikoen skal det bemærkes, at Tyskland hverken forelægger nye data (dvs. data som ikke forelå da drøftelserne vedrørende udarbejdelsen af direktiv 94/60/EF fandt sted) og at det heller ikke fremlægger data, som kan påvise en højere eksponering for creosot af den almene befolkning i Tyskland sammenlignet med andre medlemsstater. Påstanden om at kræftrisikoen ved creosot, der indeholder under 50 ppm BaP er blevet undervurderet støttes af en reference til nøjagtig den samme undersøgelse, som IARC anvendte til klassificering og som også blev drøftet som grundlag for at vurdere kræftrisikoen ved BaP og tjæreolier på »Workshop on the carcinogenicity of complex and petroleum derived substances«, som EU afholdt i Ispra i 1992, og som førte til klassificeringsbestemmelserne i direktiv 67/548/EØF. Dette betyder, at der er blevet taget skyldigt hensyn til undersøgelsen inden direktiv 94/60/EF blev vedtaget.

(81) Tysklands skøn i forbindelse med risikovurderingen for børn, der leger på creosotbehandlet træ, bygger på en række formodninger, som bør sammenlignes med lignende evalueringer foretaget af andre rådgivere, bl.a. de hollandske myndigheder og den undersøgelse, som Kommissionen igangsatte i forbindelse med den svenske anmodning om afvigelse i henhold til den tidligere artikel 100 A, stk. 4, vedrørende samme direktiv, samt Den Videnskabelige Komité for Toksicitet, Økotoksicitet og Miljø.

(82) Den tyske vurdering adskiller sig grundlæggende fra de andre, idet eksponeringsdosis for BaP ganske enkelt formodes at være identisk med den samlede mængde af BaP, som overføres til huden, og ikke er beregnet på grundlag af målte absorptionsdata. I henhold til Tyskland er den daglige eksponeringsdosis for BaP 39,3 ng/dag (ud fra en formodet overførsel en gang om ugen af 10 µl creosot med en tæthed på 1,1 g/ml indeholdende 25 ppm BaP).

(83) I modsætning til andre undersøgelser tager Tyskland ikke hensyn til legemsvægt og hudspecificiteter for de eksponerede enkeltpersoner ved direkte at anvende et dosis-repons forhold fra en undersøgelse, der er foretaget på mus. Ved at normalisere den beregnede eksponering for en legemsvægt (lgv) på 15 kg (som de øvrige rådgivere har gjort), bliver den daglige dosis på 2,62 ng/kg lgv/dag. Dette er lidt højere, men ikke meget forskelligt fra de nederlandske myndigheders resultater (2 ng/kg lgv/dag) og den undersøgelse, Kommissionen fik gennemført i forbindelse med den svenske anmodning (0,85 henholdsvis 1,7 ng/kg lgv/dag).

(84) På trods af at den daglige eksponeringsdosis for BaP, som Tyskland har beregnet (når den normaliseres til legemsvægten), således ikke adskiller sig meget fra den dosis, som de nederlandske myndigheder har skønnet, og den dosis, der er angivet i den undersøgelse, som Kommissionen igangsatte i forbindelse med den svenske anmodning, er resultaterne af den beregnede risiko rent faktisk meget forskellige. I henhold til de nederlandske myndigheder ligger risikoen kun lidt over det acceptable niveau (i størrelsesforholdet 1×10^{-5}) for træ behandlet med creosot, der indeholder 50 ppm BaP og en daglig eksponering i ti år. I modsætning hertil beregner Tyskland en risiko, som er af en meget højere størrelsesorden (2×10^{-2}) for creosotbehandlet træ, som kun indeholder 25 ppm BaP med en ugentlig eksponering i fem år, dvs. meget lavere eksponeringsresultater med en meget højere risiko. Tysklands formodninger kunne derfor føre til en klar overvurdering af de foreliggende risici.

(85) Dette skøn støttes af ERM-undersøgelsen ([25]), hvori den risikovurdering, der er foretaget for børn, der leger på creosotbehandlet træ og som er vedlagt den tyske anmodning, kritiseres for ikke at være omfattende nok og ikke kvantitativ. ERM gør opmærksom på, at hvis Tysklands formodninger og beregninger blev anvendt på eksponeringsdata målt for arbejdstagere i erhvervsmæssige undersøgelser, skulle alle arbejdstagere være blevet ramt af hudcancer (risikoen er højere end 300 %) hvilket naturligvis ikke var tilfældet.

([25]) Se fodnote 5.

(86) På grundlag af de vurderinger, som de nederlandske myndigheder har foretaget og de vurderinger, der er indeholdt i de to af Kommissionen igangsatte undersøgelser inden for rammerne af den tyske og den svenske anmodning om afvigelse i henhold til den tidligere artikel 100 A, stk. 4, fremgår det imidlertid, at den sandsynlige eksponering for BaP for børn, der leger på creosotbehandlet træ, som nævnt ovenfor, er af en sådan art, at Tysklands påstand om, at risikoen er uacceptabel, ikke kan afvises fuldstændigt. Endvidere blev det i de uafhængige undersøgelser anbefalet, at Kommissionen ventede med at træffe en afgørelse, indtil resultaterne af den endnu igangværende langsigtede carcinogenicitetsundersøgelse ([26]) (modtaget i begyndelsen af 1998) forelå. Den Videnskabelige Komité for Toksicitet, Økotoksicitet og Miljø har gennemgået resultaterne af denne undersøgelse, og der gøres rede for analysen nedenfor.

3.1.4. *Vurdering foretaget af Den Videnskabelige Komité for Toksicitet, Økotoksicitet og Miljø*

(87) I forbindelse med udarbejdelsen af direktiv 94/69/EF, den 21. tilpasning af direktiv 67/548/EØF til den tekniske udvikling, havde medlemsstaterne accepteret et BaP-indhold på 50 ppm som værende risikofrit. Som allerede nævnt i første kapitel, afgav Kommissionen og medlemsstaterne en fælles erklæring om, at situationen skulle tages op på ny i lyset af resultaterne af den undersøgelse af de kræftfremkaldende egenskaber ved stenkulstjæredestillater, som var iværksat på initiativ af industribranchen og i samarbejde med IARC.

(88) Denne undersøgelse ([27]) blev forelagt Kommissionen i januar 1998. I undersøgelsen er de kræftfremkaldende virkninger af to creosot-produkter, som sponsorvirksomheden (Rüttgers-VfT AG, Germany) havde tilvejebragt, blevet testet. Produkterne indeholdt henholdsvis 10 og 275 ppm BaP. Da produkterne var stærkt viskøse, kunne de ikke påføres musenes hud direkte, men skulle opløses i toluen. Opløsninger med forskellige koncentrationer af produktet og dermed forskellige BaP-koncentrationer såvel som rene BaP-opløsninger og et kontrolstof bestående af ren toluen blev påført to grupper med 62 mus i 78 uger (to gange om ugen 25 µl). Udvikling af tumorer blev observeret i dette tidsrum, og forsøgsdyrene blev underkastet en omhyggelig undersøgelse efter forsøgets afslutning.

(89) Kommissionen forelagde Den Videnskabelige Komité for Toksicitet, Økotoksicitet og Miljø denne undersøgelse og al anden dokumentation, der indeholdt videnskabelige oplysninger om creosot og creosoteksponering. Komitéen blev anmodet om at vurdere, om der var tilstrækkelig videnskabelig evidens til støtte for den antagelse, at forbrugerne udsættes for kræftrisiko fra creosot indeholdende under 50 ppm BaP og/eller fra træ behandlet med denne creosot, og, hvis der foreligger en sådan risiko, om det er muligt at vurdere eller kvantificere dens omfang. Komitéen vedtog sin udtalelse den 27. november 1998.

(90) Komitéen bemærker, at Fraunhofer-undersøgelsen er vel tilrettelagt, og at den på ny bekræfter de kræftfremkaldende egenskaber ved stenkulstjærepræparater. Som følge af de genotoksiske egenskaber ved PAH'er, herunder BaP, er der ingen tærskelkoncentration til bestemmelse af carcinogenicitet. Undersøgelsen viser klart et lineært dosis/respons-forhold mellem BaP-indholdet i de administrerede præparater og antallet af dyr, som udviklede tumorer. Begge præparater har hudkræftinducerende egenskaber, der er fem gange stærkere end rent BaP, formodentlig fordi creosot indeholder andre kræftfremkaldende stoffer. Det kan sluttes af undersøgelsen, at creosot indeholdende 50 ppm BaP ville medføre en betydelig hudkræftincidens hos mus.

(91) Dataene er ikke tilstrækkelige til, at det med fuld sikkerhed kan vurderes, om de observerede virkninger i en undersøgelse med hudpensling af mus er relevante for situationer med human eksponering. Ekstrapolering af hudkræftdata fra mus til mennesker indebærer endvidere en række usikkerhedsmomenter, der gør det vanskeligt direkte at vurdere kræftrisikoen hos mennesker på grundlag af data om kræftfremkaldende egenskaber fra forsøg med mus. Den artsafhængige følsomhed over for dermal eksponering for creosots kræftfremkaldende egenskaber påvirkes af hudens morfologi og fysiologi, af hudens stofskifteaktivering og -inaktivering og af repræsentationsprocesser. På grundlag af de foreliggende oplysninger er det derfor vanskeligt at foretage en videnskabeligt baseret vurdering af kræftrisikoen, f.eks. ved dermal eksponering for børn, der leger på creosotbehandlet træ.

(92) Ud fra dataene i Fraunhofer-undersøgelsen beregnede Komitéen T25-værdien for de kræftfremkaldende egenskaber for rent BaP til 13 µg/kg lgv/dag. T25 er den kroniske daglige dosis pr. kg legemsvægt, som hos 25% af forsøgsdyrene fremkalder tumorer på et specifikt vævssted inden for den pågældende arts normale levetid. De kræftfremkaldende egenskaber ved de afprøvede creosot-præparater var globalt fem gange stærkere (2,7 µg/kg lgv/dag).

(93) Hvis den eksponeringsværdi, som Tyskland har skønnet i scenariet for børn, der leger på creosotbehandlet træ (2,62 ng BaP pr. kg lgv/dag) nærmer sig den sande eksponering, ville dette resultere i en kræftrisiko på $2{,}52 \times 10^{-4}$ for livslang daglig eksponering, hvilket klart er foruroligende, en risiko på $3{,}6 \times 10^{-5}$ for livslang daglig eksponering i ti år ud af 70 (nederlandsk skøn) og

([26]) Se fodnote 7.
([27]) Se fodnote 7.

$1{,}8 \times 10^{-5}$ for en daglig eksponering i fem år ud af 70 (den tyske antagelse). Anvendes de eksponeringsdoser, der er beregnet af de nederlandske myndigheder (2 ng/kg lgv/dag) eller i den af Kommissionen igangsatte undersøgelse i forbindelse med Sverige (0,85 eller 1,7 ng/kg lgv/dag), ville disse risikoværdier blive nedsat forholdsmæssigt.

(94) Baseret på den seneste undersøgelse af dosis/repons-forholdet for creosots kræftfremkaldende virkning ved dermal eksponering, som beregnet af komitéen, og den af Tyskland valgte eksponeringsmodel er den beregnede risiko flere størrelsesordener lavere end beregnet af Tyskland. Afhængig af eksponeringsmodel er risikoen imidlertid en anelse eller klart over den værdi på 1×10^{-5}, som Verdenssundhedsorganisationen har foreslået som et acceptabelt risikoniveau for genotoksiske carcinogener i drikkevand.

(95) Komitéen nævner også, at værdien på 2 ng BaP pr. kg lgv/dag som et »worst-case scenario« for eksponering for BaP ved leg på creosotbehandlet træ skal sammenlignes med skøn over indtagelsen af BaP gennem føden. Den årlige indtagelse af BaP gennem føden er blevet vurderet til 0,3-1,6 mg, hvilket ville føre til daglig eksponering på 12-63 ng/kg lgv for en person på 70 kg (dvs. langt højere end den dermale eksponering).

(96) Generelt konkluderer komitéen som følger:

1. — I betragtning af BaP's genotoksicitet og resultatet af Fraunhofer-hudpenslingsundersøgelsen er der tilstrækkelig videnskabelig dokumentation for at antage, at forbrugerne udsættes for en kræftrisiko fra creosot indeholdende under 50 ppm BaP og/eller fra træ behandlet med denne creosot.

   — BaP er en god indikator for kræftrisikoen ved det undersøgte creosotpræparat, da der var et lineært forhold mellem kræftincidens og BaP-dosis. Creosotpræparatets kræftfremkaldende egenskaber var imidlertid fem gange stærkere end bedømt ud fra præparatets BaP-indhold.

2. — På grundlag af de foreliggende oplysninger giver risikoens omfang klart grund til bekymring, selv i betragtning af den betydelige usikkerhed ved vurderingen af risikoen for børn, der kommer i berøring med creosotbehandlet træ. Den højeste beregnede eksponering er imidlertid ca. 6-30 gange lavere end den voksne befolknings orale eksponering for BaP gennem føden.

   — For at få et bedre skøn over eksponeringssituationen ville det være nødvendigt at udføre en massebalanceundersøgelse af eksponerede børn. En sådan undersøgelse ville imidlertid, ud over at være uhyre kompliceret og ressourcekrævende, rejse etiske spørgsmål.

3.1.5. *Generel vurdering*

(97) Tyskland har aldrig påstået, og det har heller ikke gennem yderligere forskning kunnet påvises, at forholdene i Tyskland er specielle med hensyn til den generelle forurening med PAH'er eller menneskers og miljøets eksponering for PAH'er som følge af anvendelsen af creosot og creosotbehandlet træ, eller at det ville være tilfældet, hvis Tyskland anvendte bestemmelserne i direktiv 94/60/EF.

(98) Kommissionen har imidlertid modtaget yderligere oplysninger i forbindelse med tilsvarende anmodninger fra Nederlandene, Sverige og Danmark om undtagelse fra direktiv 94/60/EF i henhold til EF-traktatens tidligere artikel 100 A, stk. 4, og ny videnskabelig dokumentation fra en omfattende undersøgelse, der er gennemført efter direktivets vedtagelse.

(99) På grundlag af disse seneste eksperimentelle data har Den Videnskabelige Komité skønnet, at creosot, der indeholder mindre end 50 ppm BaP, og træ behandlet med sådan creosot indebærer en kræftrisiko for mennesker. Det kan imidlertid ikke vurderes nøjagtigt, hvor stor denne risiko er. I betragtning af den usikkerhed, der hersker med hensyn til eksponeringens omfang, anser Kommissionen foranstaltninger til at mindske sandsynligheden for langvarig dermal eksponering for creosot, enten gennem direkte berøring med creosot eller med træ behandlet med creosot, for at være berettigede ud fra forsigtighedsprincippet.

(100) De bestemmelser, som Tyskland har meddelt Kommissionen, tager hensyn til det generelle proportionalitetsprincip, dvs. at de ikke synes at gå udover, hvad der er rimeligt og nødvendigt for at kunne forfølge det legitime mål, da denne lovgivning giver mulighed for at anvende creosot og creosotholdige produkter, når det er foreneligt med hensyn til sundhed og miljø.

(101) I medfør af traktatens artikel 95, stk. 7, er Kommissionen allerede i færd med at undersøge, om bestemmel-

serne om creosot i direktiv 94/60/EF bør tilpasses til den tekniske udvikling. Derudover vil Kommissionen — som led i det undersøgelsesprogram, der er omhandlet i artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/8/EF af 16. februar 1998 om markedsføring af biocidholdige produkter [28] — vurdere anvendelsen af creosot inden for en tidsramme, der er forenelig med den generelle tidsplan for dette undersøgelsesprogram, idet den ved iværksættelsen af programmet også vil tage hensyn til eventuelle andre prioriteter, der måtte være peget på. Desuden gennemgår et igangværende projekt under det 4. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling produktionskæden og brugslevetiden for creosotbehandlede elmaster [29].

3.2. *Vurdering af, om de pågældende foranstaltninger er et middel til vilkårlig forskelsbehandling*

(102) I henhold til artikel 95, stk. 6, skal Kommissionen konstatere, at de nationale foranstaltninger ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling. Ifølge Domstolens afgørelse er der tale om forskelsbehandling, når identiske situationer behandles forskelligt, eller når forskellige situationer behandles identisk.

(103) Begrænsningerne vedrørende markedsføring og anvendelse af creosotholdige produkter i det tyske forordninger er baseret på deres indhold af BaP; dvs. 5, 50 eller 500 ppm. Begrænsningerne gælder for alle produkter, uanset om de er fremstillet i Tyskland eller er importeret. Det samme gælder for træ, der er behandlet med creosotholdige præparater. Der er intet, der tyder på, at bestemmelserne kan anvendes som middel til vilkårlig forskelsbehandling mellem økonomiske aktører i Fællesskabet.

3.3. *Vurdering af, om de pågældende foranstaltninger er en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne*

(104) Mere restriktive nationale foranstaltninger til begrænsning af markedsføring og anvendelse af produkter, i form af en fravigelse fra bestemmelserne i et fællesskabsdirektiv, udgør normalt en handelshindring. Dvs. at produkter, som lovligt kan markedsføres i resten af EU, ikke kan markedsføres i de pågældende medlemsstater. Det princip, der er nedfældet i artikel 95, stk. 6, skal forhindre, at restriktioner baseret på kriterierne i stk. 4 anvendes af uretmæssige grunde og i virkeligheden er økonomiske foranstaltninger, der skal forhindre import af produkter fra andre medlemsstater som middel til indirekte at beskytte den nationale produktion.

(105) Kommissionen bestilte en uafhængig undersøgelse [30] af, hvilke konsekvenser opretholdelsen af de nationale bestemmelser i Tyskland ville få for handel og konkurrence. Undersøgelsen skulle indsamle alle foreliggende oplysninger om omfanget og værdien af handelen med andre berørte medlemsstater, om Tysklands eventuelle interesse i at anvende de nationale bestemmelser til at fremme en national interesse i erstatningsstoffer og Tysklands eventuelle interesse i at anvende de nationale bestemmelser til at fremme alternativer til creosotbehandlet træ. I dette øjemed blev der gjort forespørgsler hos lovgiverne i Tyskland, hos industriens repræsentanter og de relevante brancheforeninger.

(106) I henhold til undersøgelsen importerer Tyskland al creosot til indenlandsk forbrug (ca. 6 000 t). På den anden side eksporteres hele produktionen hos den eneste producent af creosot i Tyskland (30 000 t, hovedsagelig til USA). Imidlertid skal der tages hensyn til, at eksport af creosot, der indeholder op til 500 ppm BaP kun er tilladt til lande med specifikke klimatiske vilkår, som kræver øget træbeskyttelse. Dette betyder, at de samme begrænsninger i praksis gælder for eksport som for det indenlandske marked. Den nationale lovgivning om creosot har derfor ikke til formål at beskytte hjemmemarkedet ved at skabe hindringer for importen samtidig med at eksport er tilladt uden begrænsninger. Tyskland synes også at importere creosotbehandlet træ; der forelå imidlertid ikke nøjagtige tal.

(107) Nyere og bedre biocider til træbehandling (som metal- eller borsalte) kan erstatte creosot. Disse produceres og importeres til Tyskland på lignende måde som creosot.

(108) Det blev fastslået før, at der er reelle bekymringer med hensyn til menneskers sundhed i forbindelse med anvendelse af creosot og behandlet træ. Det ser derfor ikke ud til at formålet med at opretholde den nationale lovgivning er at skabe skjulte handelshindringer, men tværtimod at sikre beskyttelse af sundheden.

(109) På denne baggrund mener Kommissionen, at der ikke er dokumentation for, at de tyske bestemmelser om anvendelsen af creosot har haft en skjult begrænsning mellem medlemsstaterne til følge.

3.4. *Vurdering af, om de pågældende foranstaltninger udgør en hindring for det indre markeds funktion*

(110) Denne betingelse, som er fastsat i artikel 95, stk. 6, første afsnit, er ny sammenlignet med teksten i EF-traktatens tidligere artikel 100 A, stk. 4. Betingelsen kan ikke

[28] EFT L 123 af 24.4.1998, s. 1.

[29] Research Contract FAIR5-CT98-3933 (4. rammeprogram for FTU), Integrating the processes involved in the production of creosoted utility poles.

[30] Environmental Resources Management, Trade and Competition Assessment of the German and Danish Request for Derogations on the Marketing and Use of Creosote, Final Report, June 1996.

fortolkes således, at den forbyder godkendelse af enhver national foranstaltning, som vil kunne påvirke etableringen af det indre marked. Rent faktisk udgør enhver national foranstaltning, som afviger fra en harmoniseringsforanstaltning, der går ud på at etablere og få det indre marked til at fungere, reelt en foranstaltning, som vil kunne påvirke det indre marked. For at bevare den nyttige karakter af den afvigelsesprocedure, der er fastsat i EF-traktatens artikel 95, finder Kommissionen derfor, at begrebet hindring for det indre markeds funktion i forbindelse med artikel 95, stk. 6, bør forstås som en uforholdsmæssig stor virkning i forhold til det forfulgte mål.

(111) Tyskland forsikrer, at virkningerne af de mere restriktive tyske bestemmelser for det indre markeds funktion må anses for at være små af følgende årsager:

— tjæreolier er uundgåelige biprodukter ved koksproduktionen og har en lav økonomisk værdi. De vigtigste producenter findes i Tyskland og Det Forenede Kongerige

— de parter, der i største grad berøres af de strengere nationale bestemmelser er derfor de tyske producenter, hvilket klart beviser, at de nationale bestemmelser ikke er blevet gennemført for at skabe økonomisk forskelsbehandling eller skjulte handelshindringer.

(112) Tyskland bekræfter desuden at der ikke er andre mulige foranstaltninger, som ville få en mindre bivirkning for det indre markeds funktion, samtidig med at der opretholdes et sammenligneligt beskyttelseniveau.

(113) Ifølge ERM-undersøgelsen ([31]) er de europæiske creosotproducenter karakteriseret ved følgende:

— creosot fremstilles som et biprodukt, ikke som et primært produkt

— produktionen overskrider langt forbruget

— der er kun et lille antal creosotproducenter

— efterspørgslen er dalende.

(114) Som følge af denne situation er leverandørerne generelt rede til at opfylde kundernes produktspecifikationer (hvis de har teknisk mulighed for det).

(115) Der er creosotproducenter i Tyskland, Østrig, Belgien, Danmark, Frankrig, Nederlandene, Italien, Spanien og Det Forenede Kongerige. 90% af creosoten anvendes til industriel træimprægnering i professionelle træimprægneringsvirksomheder. De resterende 10% anvendes af private forbrugere, hovedsagelig i Det Forenede Kongerige og Irland.

(116) Imprægneringsvirksomhederne behandler primært træ, der skal anvendes til el- og telefonmaster og jernbanesveller. Creosotens sammensætning varierer alt efter den anvendte stenkulstjære, de anvendte produktionsmetoder og kundens krav. De fleste store brugere har således udviklet deres egne detaljerede specifikationer med hensyn til kogepunktskurver og koncentrationen af specifikke bestanddele i creosoten. De fleste, men ikke alle, producenter kan fremstille creosot med et BaP-indhold på under 50 ppm.

(117) Tabel 4 nedenfor giver et overblik over situationen vedrørende antallet af producenter af creosot, deres geografiske lokalisering, om de kan fremstille creosot med et BaP-indhold under 50 ppm, og om de har handlet med Tyskland.

Tabel 4

Produktion, salg og handel med creosot i Europa ([32])

Land	Antal producenter	Mulighed for at producere creosot med BaP < 50 ppm	Salg af creosot 1995 (t/år)	Handel med Tyskland
Østrig	1	Nej	—	Ja
Belgien	1	Ja	3 900	Nej
Danmark	1	Ja	0	Ja

([31]) Se fodnote 30.

([32]) *Kilde:* Se fodnote 30, og: 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	Antal producenter	Mulighed for at producere creosot med BaP < 50 ppm	Salg af creosot 1995 (t/år)	Handel med Tyskland
Frankrig	1	Ja	6 750	Nej
Tyskland	1	Ja	5 000	—
Nederlandene	1	Ja	5 000	Ja
Spanien	2	Ja/Nej	13 950	Nej
Det Forenede Kongerige	2	Ja	20 000	Nej
Italien	—	—	11 100	Nej
Grækenland	—	—	6 700	Nej
Irland	—	—	3 000	Nej
Sverige	—	—	6 000	Ja
Finland	—	—	5 000	Ja

(118) Markedsføring og anvendelse af creosot har været reguleret i Tyskland siden 1991. Virkningen af lovgivningen har hovedsagelig været at fjerne påførsel med pensel fra markedet (private forbrugere) og at indføre begrænsninger med hensyn til det erhvervsmæssige marked (behandlingsproces, anvendelse af creosot, der indeholder under 50 ppm BaP undtagen for jernbanesveller og elmaster til eksport).

(119) Som følge heraf omfatter det tyske creosotmarked kun producenter, som er i stand til at fremstille creosot med et BaP-indhold på under 50 ppm, hvilket udelukkede den østrigske creosotproducent fra det tyske marked. De fleste producenter i de øvrige medlemsstater kan opfylde de tyske bestemmelser. I virkeligheden importeres stort set hele det indenlandske creosotforbrug fra andre medlemsstater. Der synes stadig at være et meget lille marked for creosot, der indeholder op til 500 ppm BaP (undtagelse i de nationale bestemmelser for eksport), og dette marked overvåges praktisk talt ikke.

(120) Som følge af restriktionerne er der blevet øget konkurrence, og fortjenesten er faldet for creosotprodukter, der markedsføres og anvendes i Tyskland. Nedgangen på markedet har hovedsagelig og i højere grad end andre berørt den tyske producent, som måtte nedskære sin creosotproduktion, fokusere på eksportmarkeder og omdirigere overskudsproduktionen til produkter af lavere værdi som kønrøg og beg. Denne situation synes ikke at være blevet forandret efter vedtagelsen af direktiv 94/60/EØF.

(121) Vedrørende creosotbehandlet træ er der i Tyskland ca. fem firmaer, der behandler træ med creosot (tryk/vakuumimprægnering), og det anvendes hovedsagelig til jernbanesveller og el/telefonmaster. Der kunne være tale om konkurrenceforvridning med behandlet træ som følge af, at det kun er træ behandlet med creosot, der indeholder under 50 ppm BaP, der kan importeres, hvorimod træ, der er behandlet med creosot, der indeholder op til 500 ppm BaP, kan eksporteres. Undersøgelsen viser imidlertid, at eksportmængden af sådant træ synes at være meget lille.

(122) Markedet for jernbanesveller er faldet fra det toppede med 200 000 sveller årligt i 1950'erne til ca. 30 000 sveller pr. år i 1995. Hovedårsagen hertil er, at beton har erstattet træ, da der er øget behov for jernbanesveller til de moderne jernbanelinjer, som højhastighedstogene benytter. Markedet for creosotbehandlede master er også faldende, da saltbehandling i stadig højere grad anvendes ved alle anvendelser (elforsyning, telekommunikation, landbrug). En oversigt fra det tyske miljøagentur over det tyske marked for behandlet træ i 1992 konkluderede, at der anvendes ca. 2 mio. m^3 træ årligt i Tyskland. 750 000 m^3 heraf trykbehandles med salt, som omfatter 70-90 % af det samlede træbeskyttelsesmarked.

(123) Markedet for creosotbehandlet træ synes at have været faldende allerede forud for gennemførelsen af den tyske lovgivning, selv om lovgivningen synes at have fremmet denne tendens. Tendensen til at anvende alternativer til de vigtigste anvendelser af behandlet træ (jernbanesveller og master) eksisterede allerede inden gennemførelsen af de tyske bestemmelser og blev derfor blot yderligere forstærket.

(124) Det kan konkluderes, at den creosotmængde og værdien heraf, som direkte berøres af de tyske bestemmelser, er lille, da anvendelsen af creosot allerede er faldet meget. Da de nationale bestemmelser har eksisteret siden 1991,

ændrer opretholdelsen af de nationale bestemmelser efter godkendelsen af direktiv 94/60/EF ikke den tidligere situation, som ikke synes at have medført væsentlige forvridninger af det indre marked for træ eller for creosot.

(125) I lyset af ovenstående skønner Kommissionen, at der ikke er dokumentation for, at de tyske bestemmelser, der er genstand for nærværende beslutning, udgør en uforholdsmæssig stor hindring for det indre markeds funktion i forhold til de forfulgte mål.

IV. **KONKLUSION**

(126) På grundlag af ovenstående betragtninger mener Kommissionen, at de bestemmelser vedrørende anvendelse af creosot, som Forbundsrepublikken Tyskland har meddelt i medfør af EF-traktatens tidligere artikel 100 A, stk. 4, og som Kommissionen har gennemgået i medfør af EF-traktatens artikel 95, stk. 4, og 6:

— opfylder de formelle krav i de nævnte bestemmelser og bør godtages

— kan anses for begrundede i vigtige behov, som vedrører beskyttelse af menneskers sundhed

— ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling, en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne eller en uforholdmæssig stor hindring for det indre markeds funktion.

(127) Kommissionen har derfor grund til at skønne, at de meddelte nationale bestemmelser kan godkendes —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Bestemmelserne vedrørende markedsføring og anvendelse af tjæreolier, der er indeholdt i forordningen om forbudte kemiske stoffer, afsnit 17 i bilaget til § 1, og forordningen om farlige stoffer, § 12 i forbindelse med bilag III, nr. 15 og § 15 i forbindelse med bilag IV, nr. 13, som meddelt den 4. juli 1995, godkendes hermed.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 26. oktober 1999.

På Kommissionens vegne
Erkki LIIKANEN
Medlem af Kommissionen