BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 26 oktober 1999

inzake de kennisgeving door het Koninkrijk Zweden van de nationale bepalingen inzake de beperking van het op de markt brengen en het gebruik van creosoot

(Kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 3426)

(Slechts de tekst in de Zweedse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(1999/834/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. DE FEITEN

1. De 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 van de Commissie [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 de gezondheid en het 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 van één specifiek bestanddeel, namelijk benzo-[a]-pyreen, hierna B[a]P te noemen, en met water extraheerbare fenolen hij 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 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 stoffen 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. De Zweedse nationale bepalingen

(4) Krachtens de Zweedse wetgeving worden creosoot en preparaten die creosoot bevatten als bestrijdingsmiddelen beschouwd.

(5) De Zweedse bepalingen inzake het op de markt brengen en het gebruik van creosoot en met creosoot behandeld hout zijn opgenomen in twee verschillende rechtsinstrumenten:

1. Besluit (1985:836) inzake bestrijdingsmiddelen, vastgesteld op 7 november 1985 en voor het laatst gewijzigd bij Besluit (1995:208) tot vaststelling van algemene bepalingen voor het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen;

2. Voorschriften van de nationale inspectiedienst chemische stoffen (KIFS 1990:10) inzake met verduurzamingsmiddelen behandeld hout, met name de hoofdstukken 7 tot en met 11 inzake hout dat is behandeld met verduurzamingsmiddelen die creosoot bevatten.

---

[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.

(6) In hoofdstuk 3 van Besluit (1985:836) wordt bepaald dat de inspectiedienst chemische stoffen bestrijdingsmiddelen moet goedkeuren voordat ze mogen worden verkocht, overgedragen of gebruikt. Hetzelfde geldt voor bestrijdingsmiddelen die worden ingevoerd uit landen die geen lid van de Europese Unie zijn. In hoofdstuk 5 worden de fundamentele vereisten voor goedkeuring vermeld: de stof moet een beoordeling met het oog op de bescherming van de gezondheid en het milieu met goed gevolg doorstaan en er moet worden aangetoond dat de stof nodig is voor het beoogde toepassingsgebied. De goedkeuring wordt voor beperkte tijd (vijf jaar) verleend en er kunnen voorwaarden aan worden verbonden. Bij de goedkeuring van een bestrijdingsmiddel stelt de inspectiedienst chemische stoffen de eisen voor de etikettering en andere productinformatie, de verwerking en andere speciale voorwaarden om schadelijke effecten te voorkomen vast.

(7) Op basis van de beoordeling met het oog op de gezondheid en het milieu wordt het bestrijdingsmiddel in een van de volgende drie categorieën ingedeeld:

Categorie 1: Producten die alleen door professionals met een speciale vergunning mogen worden gebruikt

Categorie 2: Producten die alleen beroepsmatig mogen worden gebruikt

Categotie 3: Producten die door iedereen mogen worden gebruikt.

(8) De eisen voor de etikettering en andere productinformatie, de verwerking van het bestrijdingsmiddel en andere speciale voorwaarden om schadelijke effecten te voorkomen worden bij het verlenen van de goedkeuring meegedeeld (hoofdstuk 7).

(9) In het besluit wordt ook bepaald dat er voor het verkrijgen van een vergunning een vergoeding moet worden betaald en dat alle nieuwe informatie over effecten op de gezondheid en het milieu moet worden meegedeeld.

(10) De toepassing van deze voorschriften heeft ertoe geleid dat houtverduurzamingsmiddelen met creosoot in Zweden alleen worden goedgekeurd om in industriële installaties voor drukimpregnering te worden gebruikt. Voor deze installaties gelden speciale vakbekwaamheidseisen. De toelating van een aantal producten voor algemeen gebruik is met ingang van 1 januari 1986 ingetrokken op basis van de indeling van creosoot als potentieel kankerverwekkend bij de mens door het Internationaal agentschap voor kankeronderzoek (International Agency for Research on Cancer: IARC).

(11) Vier producten zijn in Zweden uitsluitend voor industrieel gebruik toegelaten. In de toelatingsbesluiten is geen specifieke grenswaarde voor het B[a]P-gehalte vermeld, maar volgens de door de Zweedse instanties verstrekte informatie hebben de toegelaten producten allemaal een B[a]P-gehalte van minder dan 50 ppm en in sommige gevallen zelfs minder dan 10 ppm. Het fenolgehalte van alle producten is lager dan 3 %.

(12) Voor behandeld hout zijn in hoofdstuk 7 (juncto hoofdstuk 6) van de Voorschriften van de nationale inspectiedienst chemische stoffen KIFS 1990:10 de volgende beperkingen voor het gebruik vastgesteld, die op 1 januari 1992 in werking zijn getreden:

(13) Als sinds de impregnering met creosoot minder dan 30 jaar is verstreken, mag het hout alleen beroepsmatig voor spoorbielzen of voor rondhout voor transmissieleidingen (bijvoorbeeld voor elektriciteit) of installaties in zee worden gebruikt. Daarna mag het hout ook voor bepaalde gespecificeerde toepassingen voor niet-professionele doeleinden worden gebruikt: wanneer het hout wordt begraven of anderszins voortdurend in contact met vochtige grond of water is of wanneer het hout wordt gebruikt voor aanlegsteigers of andere toepassingen in zee. Deze voorschriften gelden ongeacht het B[a]P-gehalte van het verduurzamingsmiddel dat voor de behandeling van het hout is gebruikt.

(14) Hoofdstuk 8 bevat een verbod om hout voor de krachtens de voorschriften verboden toepassingen beroepsmatig op de markt te brengen, te verkopen en over te dragen. Hoofdstuk 9 bevat voorschriften voor het op de markt brengen van behandeld hout: iedereen die in het kader van zijn beroepsactiviteiten met verduurzamingsmiddelen behandeld hout overdraagt, moet schriftelijke informatie verstrekken over:

1. relevante gebruiksbeperkingen krachtens de hoofdstukken 5 tot en met 7;
2. de installatie waar de houtverduurzamingsbehandeling is uitgevoerd;
3. de werkzame bestanddelen van het houtverduurzamingsmiddel;
4. de vormen van houtbewerking waarvoor het hout geschikt en/of niet geschikt is;
5. de gezondheidsrisico's bij houtbewerking en andere behandelingen van het hout;
6. adequate voorzorgsmaatregelen;
7. maatregelen voor de verwijdering van afvalhout.

(15) Krachtens hoofdstuk 10 moet elke op de markt gebrachte bundel hout van deze informatie worden voorzien. Wanneer met verduurzamingsmiddelen behandeld hout los te koop wordt aangeboden aan afnemers die het ter plekke komen halen, moet de informatie worden opgehangen op de plaats waar het hout wordt opgeslagen. Daarnaast moet gratis een informatieblad worden verstrekt aan iedereen die het hout komt halen.

De voorschriften gelden ook voor ingevoerd hout, terwijl uitgevoerd hout van de meeste bepalingen in de hoofdstukken 4 tot en met 11 wordt vrijgesteld.

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

(16) 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 in Richtlijn 94/60/EG en in de Zweedse wetgeving worden opgelegd.

(17) In tegenstelling tot de richtlijn bevat de Zweedse wetgeving geen expliciete voorschriften voor het B[a]P-gehalte of andere fysische parameters van creosoot dat voor de behandeling van hout kan worden gebruikt. In hun kennisgeving stellen de Zweedse instanties dat alle goedgekeurde producten minder dan 50 ppm B[a]P en minder dan 3 % in water oplosbare fenolen bevatten.

Tabel 1

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

	Richtlijn 94/60/EG van de Raad	Zweedse voorschriften
B[a]P < 50 ppm	Geen beperkingen voor de verkoop of het gebruik van creosoot of nieuw behandeld hout.	Preparaten voor houtverduurzaming die creosoot bevatten moeten elk individueel worden goedgekeurd. De verkoop aan en het gebruik door particuliere consumenten is verboden. Industrieel gebruik alleen voor drukimpregnering. Nieuw behandeld hout mag alleen beroepsmatig voor spoorbielzen, rondhout voor transmissieleidingen of installaties in zee worden gebruikt. Voor het op de markt brengen van behandeld hout gelden speciale etiketteringsvoorschriften: Er moet schriftelijke informatie worden verstrekt over: 1. relevante gebruiksbeperkingen; 2. de installatie waar de houtverduurzaming is uitgevoerd; 3. de werkzame bestanddelen van het houtverduurzamingsmiddel; 4. de vormen van houtbewerking waarvoor het hout geschikt en/of niet geschikt is; 5. de gezondheidsrisico's bij houtbewerking en andere behandelingen van het hout; 6. adequate voorzorgsmaatregelen; 7. maatregelen voor de verwijdering van afvalhout.

	Richtlijn 94/60/EG van de Raad	Zweedse voorschriften
B[a]P < 50 ppm *(vervolg)*		Elke op de markt gebrachte bundel hout moet van deze informatie worden voorzien. Wanneer met verduurzamingsmiddelen behandeld hout los te koop wordt aangeboden aan afnemers die het ter plekke komen halen, moet de informatie worden opgehangen op de plaats waar het hout wordt opgeslagen. Daarnaast moet gratis een informatieblad worden verstrekt aan iedereen die het hout komt halen.
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.	In beginsel: zie boven. In de praktijk worden er geen producten met een B[a]P-gehalte tussen 50 en 500 ppm goedgekeurd.
B[a]P > 500 ppm of in water-oplosbare fenolen > 3 %	Verkoop en gebruik van creosoot en behandelde producten volledig verboden.	In beginsel: zie boven. In de praktijk worden er geen producten met meer dan 500 ppm B[a]P goedgekeurd.
Oud behandeld hout	Gebruik gereguleerd als voor hout dat is behandeld met creosoot met een B[a]P-gehalte tussen 50 en 500 ppm.	Als sinds de impregnering met creosoot minder dan 30 jaar is verstreken, mag het hout alleen beroepsmatig voor spoorbielzen of voor rondhout voor transmissieleidingen of installaties in zee worden gebruikt. Als de behandeling meer dan 30 jaar geleden heeft plaatsgevonden, mag het hout ook voor bepaalde gespecificeerde toepassingen voor niet-professionele doeleinden worden gebruikt: — wanneer het hout wordt begraven of anderszins voortdurend in contact met vochtige grond of water is;

	Richtlijn 94/60/EG van de Raad	Zweedse voorschriften
Oud behandeld hout *(vervolg)*		— wanneer het hout wordt gebruikt voor aanlegsteigers of andere toepassingen in zee. Voor het op de markt brengen gelden dezelfde voorschriften als voor nieuw behandeld hout.

(18) De Zweedse bepalingen zijn in de volgende opzichten stringenter:

— producten die creosoot bevatten en voor houtverduurzaming worden gebruikt, moeten stuk voor stuk worden goedgekeurd voordat ze mogen worden gebruikt. Creosoot is alleen voor beroepsmatig gebruik en niet voor gebruik door de consument goedgekeurd. Houtimpregnering moet met een specifieke techniek worden uitgevoerd;

— er zijn meer beperkingen voor het gebruik van behandeld hout: nieuw behandeld hout en hout dat minder dan 30 jaar geleden behandeld is, mag alleen beroepsmatig voor spoorbielzen of voor rondhout voor transmissieleidingen of installaties in zee worden gebruikt. Hout dat meer dan 30 jaar geleden behandeld is, mag alleen door particuliere consumenten worden gebruikt wanneer het hout wordt begraven of anderszins voortdurend in contact met vochtige grond of water is en wanneer het hout wordt gebruikt voor aanlegsteigers of andere toepassingen in zee;

— voor de verkoop (overdracht) van hout geldt in Zweden een reeks voorschriften voor de verstrekking van informatie aan de consument.

(19) De Zweedse bepalingen zijn in de volgende opzichten potentieel minder stringent:

— In Besluit (1985:836) wordt als criterium voor goedkeuring geen grenswaarde voor het B[a]P-gehalte genoemd. Op basis van dit besluit zou de inspectiedienst chemische stoffen het gebruik van een product met een hoger B[a]P-gehalte dan in Richtlijn 94/60/EG als maximale grenswaarde is vastgesteld, kunnen goedkeuren.

II. **DE PROCEDURE**

(20) Richtlijn 94/60/EG is op 20 december 1994 vastgesteld. De richtlijn moest uiterlijk een jaar na de vaststelling, d.w.z. 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).

(21) Op 14 december 1995 hebben de Zweedse instanties de Europese Commissie meegedeeld dat Zweden het voornemen had zijn vigerende nationale bepalingen inzake creosoot en met creosoot behandeld hout te blijven toepassen en derhalve krachtens het voormalige artikel 100 A, lid 4, van het EG-verdrag op basis van de bescherming van de gezondheid af te wijken van Richtlijn 95/60/EG inzake creosoot.

(22) De Commissie heeft bij schrijven van 4 april 1997 de andere lidstaten verzocht hun opmerkingen over het Zweedse verzoek in te dienen. Naar aanleiding van dit schrijven heeft de Commissie opmerkingen ontvangen van Denemarken, Italië, Oostenrijk, Nederland, Finland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Griekenland.

(23) *Denemarken* is het met Zweden eens dat creosoot een gevaarlijke stof voor mens en 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 Zweden toestemming krijgt om strengere nationale bepalingen voor creosoot toe te passen. Denemarken heeft de Commissie meegedeeld dat het ook strengere nationale voorschriften inzake creosoot wil toepassen.

(24) *Italië* heeft de Commissie meegedeeld dat het geen substantiële bezwaren heeft tegen het Zweedse verzoek. De Italiaanse instanties achten het gerechtvaardigd dat Zweden gelet op de specifieke klimatologische (minder zonneschijn) en geografische (aantal meren) omstandigheden strengere voorschriften voor het gebruik van creosoot handhaaft. Italië herinnert er ook aan dat de wetgeving die Zweden wil handhaven al meer dan tien jaar van kracht is en de markt voor het in de handel brengen van creosoot niet heeft verstoord.

(25) *Oostenrijk* stelt dat het volledig akkoord gaat met de beoordeling dat de verkoop van creosoot aan particuliere consumenten moet worden verboden en dat het beschermingsniveau van de richtlijn van de Gemeenschap in dit opzicht onvoldoende is. Door het ontbreken van beschermende maatregelen is het risico op kanker voor de consument bij het aanbrengen van teerolie met B[a]P voor het impregneren van hout met een kwast bijzonder hoog (blootstelling van de huid en door inademing) en levert deze werkwijze bovendien milieu- en afvalproblemen op. Het gebruik van creosoot moet der-

halve worden beperkt tot gevallen waarin er geen alternatief is. De Zweedse bepalingen ten aanzien van voorgeschreven impregneertechnologieën en het gebruik van behandeld hout zijn gerechtvaardigd. Bovendien vormen de Zweedse voorschriften in geen geval een willekeurige discriminatie of een verkapte handelsbelemmering. Ook de specifieke klimatologische en geografische situatie in Zweden vormt een ondersteuning voor het beroep op het voormalige artikel 100 A, lid 4.

(26) *Nederland* deelt de Zweedse zienswijze dat Richtlijn 94/60/EG geen afdoende waarborgen inhoudt voor het gewenste beschermingsniveau voor het milieu en de gezondheid van de mens. De Nederlandse instanties verwijzen naar hun eigen verzoek om afwijking en de omvangrijke documentatie die zij ter rechtvaardiging daarvan hebben ingediend. Nederland steunt de Zweedse maatregelen en stelt dat het erop vertrouwt dat de Commissie zorgvuldig zal onderzoeken of de maatregelen nodig zijn op grond van de in het voormalige artikel 100 A, lid 4 , bedoelde gewichtige eisen en ook in andere opzichten voldoen aan de voorwaarden om een beroep op deze bepaling te kunnen doen.

(27) *Finland* stelt dat aan de voorwaarden van het voormalige artikel 100 A, lid 4, van het EG-verdrag is voldaan en dat de Commissie de nationale Zweedse wetgeving dient te bevestigen, maar het is ook van mening dat de maximale grenswaarden voor het gehalte van creosoot aan B[a]P en met water extraheerbare fenolen overeenkomstig Richtlijn 94/60/EG in de Zweedse nationale wetgeving dient te worden opgenomen.

(28) *Griekenland* deelt de Commissie mee dat het akkoord gaat met het Zweedse verzoek. Als Zweden zijn nationale bepalingen handhaaft, zal dat voor Griekenland geen specifieke gevolgen hebben.

(29) Daarentegen is *Spanje* van mening dat de aanvaarding van de Zweedse nationale voorschriften belemmeringen voor de handel zou opleveren, aangezien de harmonisatiedoelstelling van Richtlijn 94/60/EG niet zou worden verwezenlijkt. Bij de vaststelling van Richtlijn 94/60/EG zijn er in de Commissie en de Raad langdurige discussies geweest over de beperkingen die zouden worden opgelegd, en de restricties in punt 32 van de bijlage zijn vastgesteld op basis van het aan creosoot verbonden risico. De Spaanse instanties zijn van mening dat het Zweedse verzoek om striktere beperkingen te mogen hanteren dan deze die al van toepassing zijn, niet moet worden ingewilligd.

(30) Het *Verenigd Koninkrijk* neemt hetzelfde standpunt in. Het Verenigd Koninkrijk stelt dat de Zweedse instanties geen wetenschappelijk bewijsmateriaal of nieuwe of andere gegevens aandragen als onderbouwing van hun stelling dat er een gezondheidsrisico is. Het Verenigd Koninkrijk wil het beginsel handhaven dat alle lidstaten de normen accepteren die bij maatregelen voor de interne markt worden opgelegd, tenzij een lidstaat in speciale omstandigheden verkeert die striktere bepalingen vereisen om de bescherming van de gezondheid, de veiligheid of het milieu op hetzelfde niveau te realiseren. Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat hiervan in dit geval geen sprake is.

(31) 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 de Zweedse instanties 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**

(32) 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.

(33) 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 Zweedse kennisgeving waarop deze beschikking betrekking heeft.

(34) 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**

(35) De door de Zweedse instanties 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.

(36) 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".

(37) 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. Zweden heeft de Commissie op 14 december 1995, d.w.z. vóór de datum waarop de nationale bepalingen voor de omzetting van de richtlijn moesten worden toegepast, in kennis gesteld van zijn nationale wetgeving inzake creosoot en met creosoot behandeld hout die sinds respectievelijk 1985 en 1992 van kracht was.

(38) De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat in dit geval aan de voorwaarden van artikel 95, lid 4, van het Verdrag wordt voldaan, waarin wordt gesteld dat 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 moeten zijn vastgesteld.

(39) In het licht van het voorgaande is de Commissie van mening dat het verzoek van het Koninkrijk Zweden om af te wijken van Richtlijn 94/60/EG, waarvan krachtens het voormalige artikel 100 A, lid 4, kennisgeving is gedaan op 14 december 1995, krachtens artikel 95, lid 4, van het EG-verdrag ontvankelijk is.

3. **Inhoudelijke beoordeling**

(40) 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).

(41) De Zweedse instanties hebben hun verzoek gebaseerd op de eisen inzake de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu. Om het verzoek te onderbouwen heeft Zweden een kort memorandum ingediend, gedateerd op 14 december 1995, waarin werd uiteengezet waarom Zweden het nodig achtte zijn striktere nationale bepalingen te handhaven. In dit memorandum werd echter zeer beperkte informatie verstrekt die ook zeer algemeen van aard was. Het was niet mogelijk het verzoek alleen op basis van deze informatie op zijn merites te beoordelen.

(42) Om na te gaan of de Zweedse nationale bepalingen inzake het op de markt brengen en het gebruik van met creosoot behandeld hout inderdaad nodig en met het oog daarop evenredig zijn, heeft de Commissie opdracht gegeven aan een extern adviesbureau om een studie uit te voeren ([4]). In de studie wordt getracht te beoordelen wat het risico op kanker ten gevolge van het gebruik van creosoot en met creosoot behandeld hout door de consument is en of de toepassing van Richtlijn 94/60/EG in Zweden zou leiden tot een onaanvaardbaar hoge blootstelling van de bevolking aan creosoot en een onaanvaardbaar hoge blootstelling van het aquatisch milieu aan creosoot. Daarnaast is bij de beoordeling van het verzoek van Zweden gebruik gemaakt van de resultaten van drie andere studies ([5]), die de Commissie in het kader van vergelijkbare verzoeken van andere landen heeft laten uitvoeren.

(43) Er dient te worden opgemerkt dat deze intensieve zoektocht van de Commissie naar de benodigde gegevens ter rechtvaardiging van de handhaving van de Zweedse 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 Zweedse 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.

([4]) 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.

([5]) 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.
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.
Dr. P. M. Sorgo, Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing Denmark to Retain its National Laws on Creosote, eindverslag, november 1996.

(44) 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 ([6]) 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 herzien.

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

3.1.1. *Creosoot — algemene informatie*

(45) 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).

(46) 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]-fluorantheen

— benzo-[a]-pyreen

(47) 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 gehaltes aan gespecificeerde destillatiefracties en, in deze context het belangrijkst, verschillende B[a]P-gehaltes. De grenswaarden voor de indelingsnormen zijn 500 ppm en 50 ppm.

(48) 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.

(49) 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.

(50) De belangrijkste eigenschappen van creosoot zijn:

— hoge effectiviteit als fungicide

— hoge effectiviteit als insecticide

— langdurige persistentie

— geringe uitloging en verwering

(51) 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

(52) Ondanks het feit dat creosoot al meer den 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.

([6]) 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.

(53) 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.

(54) 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 ([7]). 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 ([8]) 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.

(55) Vooral op basis van dierproeven waarbij de huid van muizen gedurende hun hele leven geregeld aan B[a]P-oplossingen in aceton werd blootgesteld ([9]), heeft het 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 zijn en dat er 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.

(56) 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 inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen ([10]), laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 1999/33/EG ([11]). Voornamelijk op basis van dezelfde gegevens als die van het IARC is er bij de uitwerking van Richtlijn 94/69/EG ([12]), de eenentwintigste aanpassing aan de vooruitgang van de techniek, overeenstemming over bereikt om creosoot en enkele andere koolteerdestillaten in te delen als carcinogeen van categorie 2 die 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 ([13]). Dit is een verschil met de IARC-indeling, die van toepassing is zonder specificatie van het B[a]P-gehalte.

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

(58) 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 ([14]): de absorptie blijkt per individu en van plaats tot plaats bij hetzelfde individu te verschillen. In een apart onderzoek ([15]) 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.

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

([8]) 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.

([9]) 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.

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

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

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

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

([14]) 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.

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

(59) 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.

(60) 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 (bijvoorbeeld volwassenen bij de bouw van omheiningen of andere bouwsels voor privé-gebruik 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.

Milieueffecten

(61) 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.

(62) 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.

(63) 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 aerobe als in anaerobe 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 aerobe als in anaerobe omstandigheden plaatsvinden. Bioaccumulatie van PAK's in waterorganismen is aangetoond.

(64) 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.

(65) Uit een studie ([16]) 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.

(66) De hoge PAK-gehaltes in het aquatische milieu zijn vaak toegeschreven aan de aanwezigheid van met creosoot behandelde 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 10 jaar in zee nog 93 % van de oorspronkelijke creosootsamenstelling bevatten ([17]). De verontreiniging van sedimenten door creosoot uit de oeverbeschoeiing is in Nederland ([18]) en ook bij onderzoek naar de verontreiniging door oude impregneerinstallaties onderzocht.

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

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

([17]) 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 18.

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

3.1.2. *Het Zweedse standpunt*

(68) De Zweedse instanties zijn van mening dat het door Richtlijn 94/60/EG gewaarborgde niveau voor de bescherming van de gezondheid van de mens onvoldoende is. Creosoot is een stof die afkomstig is van een bepaald destillatietraject van koolteer en zo'n 30 stoffen/groepen stoffen bevat waarvan is vastgesteld dat ze carcinogeen en mutageen zijn. Zoals blijkt uit de indeling van het IARC, heeft creosoot eigenschappen die uiterst gevaarlijk voor de gezondheid zijn. Afgezien van de carcinogene eigenschappen is het een stof die de huid sterk irriteert en in combinatie met zonlicht fotoallergische reacties als blaren en ernstig eczeem kan veroorzaken.

(69) De Zweedse instanties benadrukken dat er geen gegevens zijn om de conclusie te ondersteunen dat creosoot met een B[a]P-gehalte van minder dan 50 ppm een aanvaardbaar risico oplevert. Ze stellen integendeel dat er, aangezien B[a]P genotoxisch is, geen drempelwaarde is waarbeneden blootstelling geen gezondheidsrisico's oplevert. De Zweedse instanties herinneren aan (bovengenoemde) verklaring tijdens de vergadering van het Comité voor de aanpassing aan de vooruitgang van de techniek in 1994, waaruit volgens hen blijkt dat er geen bevredigende basis was voor de beoordeling van de carcinogene werking van complexe koolteerderivaten met minder dan 50 ppm B[a]P.

(70) Creosoot heeft schadelijke eigenschappen voor de gezondheid en het milieu, hetgeen betekent dat het gebruik moet worden beperkt tot toepassingen waarbij langdurige bescherming nodig is. Contact met de huid moet zo veel mogelijk worden voorkomen. Creosoot moet dan ook niet worden gebruikt door consumenten die niet over de nodige beschermingsmiddelen beschikken. Bij industriële drukimpregnering worden de werknemers zo veel mogelijk voorgelicht en beschermd.

(71) Er is creosootolie ontwikkeld, die ook al op de markt verkrijgbaar is, waaruit bepaalde fracties met de gevaarlijkste stoffen zijn verwijderd. Er is niet gebleken dat het B[a]P-gehalte van het product enige gevolgen heeft voor de impregneringsmethode, de opname van creosoot in het hout of de duurzaamheid van de bescherming. Deze producten hebben een B[a]P-gehalte van minder dan 10 ppm. Deze ontwikkeling zal wellicht tot staan komen als producten met een gehalte tot 50 ppm worden geaccepteerd.

(72) Ten aanzien van de milieueffecten benadrukken de Zweedse instanties dat creosoot zeer toxisch is voor bepaalde waterorganismen en dat bij bepaalde bestanddelen bioaccumulatie optreedt. Bestanddelen van creosoot uit behandelde palen komen in zowel zoet als zout water terecht.

(73) Zweden heeft een speciale nationale behoefte omdat hout in Zweden, in tegenstelling tot de situatie in andere landen van de EU, een uiterst belangrijk bouwmateriaal voor terrassen, bruggen en andere constructies in de open lucht is. Door het grote aantal houten gebouwen en doordat een groot deel van het grondgebied bedekt is met oppervlaktewateren (meren/rivieren) waar het gebruik van het creosoot behandeld hout plaatselijke gevolgen voor het milieu zou kunnen hebben, zal een stijging van het gebruik van met creosoot behandeld hout door de consument waarschijnlijk negatieve gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu hebben. In de huidige voorschriften wordt het vervangingsbeginsel gehanteerd om ervoor te zorgen dat creosoot alleen wordt gebruikt wanneer dit het beste alternatief is.

(74) Daarnaast stelt Zweden dat het een speciale nationale behoefte heeft vanwege de geografische ligging waar het jaargemiddelde van zowel de temperatuur als de hoeveelheid zonneschijn laag is, waardoor creosoot minder snel wordt afgebroken. Fotochemische omzetting is het belangrijkste afbraakproces voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's), waaruit creosoot bestaat. Verschillende soorten bacteriën kunnen creosoot afbreken. De geografische situatie van Zweden is zodanig dat het aantal warme zonnige dagen daar lager is dan in de meeste andere landen van de Gemeenschap. Het gevolg is een lagere fotochemische en bacteriële afbraak van creosoot.

(75) Samengevat benadrukken de Zweedse instanties dat wijziging van de Zweedse bepalingen inzake creosoot belangrijke nadelige gevolgen voor de gezondheid en het milieu zou hebben. De Zweedse regering is niet van plan het gebruik van creosoot volledig te verbieden, maar wil dat het gebruik van creosoot wordt voortgezet voor toepassingen waarvoor het als het beste alternatief wordt beschouwd. De goedkeuringsprocedure voor elk product afzonderlijk is bedoeld om ervoor te zorgen dat deze doelstellingen worden gerealiseerd. De voorschriften voor creosoot maken deel uit van het algehele Zweedse beleid om het gebruik van gevaarlijke chemische stoffen te beperken.

3.1.3. *Evaluatie van het Zweedse standpunt*

(76) De effecten van creosoot op de gezondheid zij zeer zorgvuldig onderzocht in de studies die in opdracht van de Commissie zijn uitgevoerd. Alle bekende gegevens zijn al in het hoofdstuk met algemene informatie vermeld.

(77) Uit experimentele gegevens die pas onlangs beschikbaar zijn gekomen blijkt dat het risico op kanker ten gevolge van creosoot met minder dan 50 ppm B[a]P wellicht niet te verwaarlozen is. Met nadruk moet echter worden gesteld dat bij de besprekingen over de bepalingen van de Gemeenschap inzake de indeling van creosoot en de bepalingen van Richtlijn 94/60/EG alle beschikbare informatie zeer gedetailleerd is onderzocht. Bovendien zijn alle nadelige effecten van creosoot op de gezond-

heid waargenomen bij een hoge chronische blootstelling tijdens dierproeven of in het arbeidsmilieu. Er zijn in de literatuur geen verslagen gevonden met voorbeelden van huidkanker (of kanker op andere plaatsen) die kunnen worden toegeschreven aan de blootstelling aan creosoot buiten het arbeidsmilieu.

(78) De door de Zweedse instanties uitgevoerde analyse bij de goedkeuring van producten is gebaseerd op het beginsel dat wordt getracht het risico tot een minimum te beperken door de blootstelling aan schadelijk stoffen zo veel mogelijk te reduceren en deze waar mogelijk te vervangen door alternatieven die aanvaardbaarder worden geacht. In het geval van creosoot zijn de alternatieven koper-chroom-arseenderivaten. Het Zweedse standpunt ten opzichte van de aanvaardbaarheid van een risico bij het gebruik van een chemische stof verschilt derhalve enigszins van het standpunt van de Gemeenschap dat bij de vaststelling van Richtlijn 94/60/EG is aangehouden.

(79) Volgens de in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie hebben de Zweedse instanties geen documentatie kunnen verstrekken over de concrete beoordelingen die zijn uitgevoerd bij de goedkeuring van de vier creosootproducten die momenteel voor industrieel gebruik zijn toegelaten en ook geen documenten om de stelling te bewijzen dat alle vier producten minder dan 50 ppm B[a]P en 3% in water oplosbare fenolen bevatten.

(80) Er zijn echter sterke aanwijzingen dat dit wel degelijk het geval is. Volgens de in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie zijn de vier producten in het kader van een convenant tussen de instanties en de desbetreffende brancheorganisatie toegelaten. Laatstgenoemde organisatie had zelf onderzoek uitgevoerd om het uitzweten van creosoot uit behandeld hout, dat leidt tot een hogere blootstelling van het milieu en van werknemers die palen be- of verwerken, te beperken en te voorkomen. De belangrijkste afnemers (de elektriciteits- en telecommunicatiebedrijven) hebben veel druk uitgeoefend op de houtimpregneringsbranche om uitloging terug te dringen. Krachtens de nieuwe specificaties moet het product uit een veel smaller destillatietraject worden verkregen dan gewoon creosoot, zodat het veel minder vluchtige en hoogkokende bestanddelen (met name PAK's zoals B[a]P) bevat. Ook in het voorbeeld van een technisch goedkeuringsdocument dat door het adviesbureau van een grote industriële gebruiker is verkregen en een intern document van de inspectiedienst chemische stoffen wordt echter bepaald dat het B[a]P-gehalte lager dan 50 ppm moet zijn. Dit betekent dat alle in Zweden goedgekeurde producten dikke stroperige oliën zijn waarvan het creosootgehalte binnen het specifieke destillatietraject voor de respectieve oliën oploopt tot 100%. De oliën zijn alleen geschikt om te worden gebruikt bij een gespecialiseerd industrieel druk/vacuüm-impregneringsprocédé dat is ontworpen voor een optimale impregnering van met name rondhout. De techniek levert hout op dat gemiddeld 135 kg creosoot/m^3 bevat en zeer duurzaam is (ongeveer 40-50 jaar).

(81) De stelling dat Zweden een bijzondere situatie kent omdat behandeld hout een uitzonderlijk belangrijk bouwmateriaal is, wordt gedeeltelijk bevestigd door gegevens over het gebruik van met creosoot behandeld hout in Europa in 1990:

Tabel 2

Gebruik van gecreosoteerd hout in Europa (1990) ([19])

Land	Jaargebruik 1990 (m^3/j)	Jaargebruik hoofd (10^{-3} m^3 /hoofd en j)	Jaargebruik km^2 (m^3/km^2 en 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

([19]) *Bron:* zie voetnoot 18, blz. 6.

Land	Jaargebruik 1990 (m^3/j)	Jaargebruik hoofd (10^{-3} m^3 /hoofd en j)	Jaargebruik km^2 (m^3/km^2 en j)
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

(82) Het gebruik van gecreosoteerd hout is sinds 1990 betrekkelijk constant gebleven. In 1995 werd 74 400 m^3 hout met creosoot behandeld (63 % palen en de rest spoorbielzen), waarvan ongeveer een kwart werd uitgevoerd.

(83) Uit tabel 2 blijkt dat het gebruik van met creosoot behandeld hout per hoofd van de bevolking in Zweden het hoogste in Europa is, terwijl het gebruik per km^2 tot de laagste behoort. Dit laatste cijfer kan misleidend zijn, aangezien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het gebruik van met creosoot behandeld hout vooral geconcentreerd is in de gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid (zoals het zuiden van Zweden). Het hoge gebruik per hoofd van de bevolking zou mogelijkerwijs tot een hogere blootstelling van de Zweedse bevolking kunnen leiden. Anderzijds lijkt het lage gebruik per oppervlakte-eenheid erop te wijzen dat de kans op contact voor een inwoner van Zweden vrij klein is.

Blootstelling van het milieu

(84) Voor de blootstelling van het milieu is het gebruik van behandeld hout per oppervlakte-eenheid de doorslaggevende indicator. Uit tabel 1 blijkt dat dit cijfer in Zweden bijzonder laag is; zelfs bij een significante stijging zou het niet op gelijke hoogte met of boven het Europees gemiddelde komen.

(85) Het is duidelijk dat de bouw van aanlegsteigers niet zal leiden tot houten constructies in water met dezelfde dichtheid en frequentie als de continue oeverbeschoeiing in Nederland. Dit betekent dat het oppervlak van behandeld hout dat in contact met water komt veel kleiner is en het watervolume groter. De Zweedse instanties hebben geen gegevens ingediend ter onderbouwing van de stelling dat er in de buurt van aanlegsteigers plaatselijke schadelijke effecten op waterorganismen optreden. Op basis van gemeten uitloogsnelheden en uitgaande van de aanwezigheid van sediment waaraan creosoot sterk wordt geadsorbeerd, komt de in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie daarentegen tot de conclusie dat de creosootconcentraties in water ten minste een orde van grootte lager liggen dan het toxische niveau.

(86) De studie bevat gegevens over de bodem in de omgeving van behandelde palen (die in sommige gevallen met zeer grote hoeveelheden zijn geïmpregneerd). Op een afstand van 10-15 cm van de behandelde palen lagen de concentraties van verschillende PAK's al rond de normale achtergrondconcentratie. Uit een tweede studie van de Universiteit van Uppsala blijkt dat er na een periode van 37 jaar op een afstand van 10 cm van met creosoot behandelde palen in de bodem geen creosoot wordt gevonden.

(87) Er zijn geen meetgegevens beschikbaar ter ondersteuning van de Zweedse bewering over de specifieke situatie ten aanzien van de afbraak van creosoot. Hoewel het instralingsniveau in Zweden lager ligt dan in de meeste andere lidstaten, wijst de in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie erop dat fotochemische afbraak alleen een belangrijk mechanisme is op plaatsen waar het licht kan doordringen, d.w.z. op het bodemoppervlak en boven in de waterkolom. Het meeste materiaal dat wordt uitgeloogd uit palen in de bodem die met creosoot behandeld zijn, bevindt zich niet aan het oppervlak aangezien de mobiliteit zeer gering is, en in het aquatische milieu wordt het aan het sediment geadsorbeerd. Fotodegradatie zal voor de algehele afbraak van creosoot dan ook niet belangrijk zijn. De biologische afbraak van creosoot verloopt in het algemeen traag. Er zijn geen gegevens verstrekt over het effect van de temperatuur op de biologische afbraak en over de vraag of dit significante gevolgen zou hebben voor de afbraak van creosoot in Zweden in vergelijking met de andere lidstaten.

(88) In het algemeen heeft Zweden niet aangetoond dat daar sprake is van een specifieke situatie ten aanzien van de risico's voor het milieu ten gevolge van creosoot in vergelijking met de andere lidstaten en de in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie heeft dit ook niet kunnen bevestigen.

Blootstelling van de mens

(89) Als Zweden de bepalingen van Richtlijn 94/60/EG zou toepassen, zou de blootstelling van de bevolking wellicht toenemen door het in dat geval toegestane gebruik van creosoot door de consument, de toegenomen mogelijk-

heden om oud behandeld hout opnieuw te gebruiken en het hogere B[a]P-gehalte van creosoot dat in de industrie voor spoorbielzen en palen wordt gebruikt. Het is echter vrijwel onmogelijk de omvang van deze stijging te ramen, aangezien het product al meer dan 20 jaar niet op de markt is geweest. Hetzelfde geldt voor de vraag in hoeverre de blootstelling zou stijgen als de voorschriften voor het gebruik van nieuw behandeld en oud behandeld hout zouden veranderen.

(90) In plaats van te trachten de algehele stijging van de blootstelling te bepalen wordt in de in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie, zoals ook de Nederlandse en Duitse instanties in hun respectieve verzoeken hebben gedaan, de blootstelling bepaald voor twee gevallen onder de omstandigheden van Richtlijn 94/60/EG: een particulier die voor zichzelf een aanlegsteiger bouwt met hout dat met creosoot behandeld is en met een kwast creosoot aanbrengt, en kinderen die spelen op speeltuigen die met creosoot behandeld zijn. In beide gevallen wordt uitgegaan van creosoot dat 50 ppm B[a]P bevat.

(91) Alvorens in te gaan op de bepalingen zelf moet worden opgemerkt dat deze niet specifiek zijn voor Zweden en op vergelijkbare wijze ook voor andere lidstaten zouden gelden.

(92) In de studie die in opdracht van de Commissie is uitgevoerd, wordt gedetailleerd ingegaan op de absorptie door de huid, waarbij wordt getracht verschillende modellen te gebruiken die worden voorgesteld in de technische richtsnoeren van de Gemeenschap voor risicobeoordeling maar die niet echt bruikbaar waren. Daarom wordt in de studie een berekening gemaakt van een redelijke blootstelling bij het slechtst denkbare scenario. In plaats van modelberekeningen is er gebruik van experimentele gegevens over de opname van PAK-bestanddelen door de huid om de geabsorbeerde hoeveelheid creosoot te bepalen. De gebruikte opnamesnelheid van creosoot is experimenteel bepaald voor de absorptie van PAK's door de huid van de mens ([20]).

(93) Het scenario voor de blootstelling in het ongunstigste geval door contact met de huid voor de persoon die een aanlegsteiger bouwt, leidt voor creosoot met 50 ppm B[a]P tot 0,43 ng B[a]P/kg lg/dag (acht uur blootstelling per dag, 50% van de huid bedekt en een gemiddeld lichaamsgewicht (lg) en huidoppervlak). Wanneer een particulier gedurende twee weken per jaar acht uur per dag bij bouwwerkzaamheden (bijvoorbeeld bij de bouw en het onderhoud van aanlegsteigers) omgaat met creosootproducten en met creosoot behandeld hout, is de toelaatbare dagelijkse dosis voor een kans op kanker van 1:100 000 (gebaseerd op de berekeningen van de Nederlandse instanties in hun verzoek) 2,1 ng/kg lg/dag. De blootstelling in het ongunstigste geval is dus duidelijk lager. Bij een scenario met een blootstelling gedurende zes weken per jaar zou deze 0,7 ng/kg lg/dag zijn en dus nog steeds hoger dan de berekende blootstelling in het ongunstigste geval.

(94) Het scenario voor blootstelling in het ongunstigste geval door contact met de huid voor kinderen die op droog met creosoot behandeld hout spelen (twee uur blootstelling per dag, 50% van de huid bedekt en een lichaamsgewicht van 15 kg), levert 0,85 ng/kg lg/dag op. Het is interessant dat de Nederlandse instanties in hun modelberekening met behulp van een enigszins andere methodologie tot een dagelijkse blootstelling van 2 ng/kg lg/dag komen, hetgeen dicht in de buurt van dit resultaat ligt en de betrouwbaarheid verhoogt. Uitgaande van een kind dat gedurende zes maanden van het jaar twee uur per dag speelt, is de toelaatbare dagelijkse dosis voor een risico van 1:100 000 (op basis van de Nederlandse veronderstellingen) 4,8 ng/kg lg/dag en dus hoger dan de berekende opname. Als het scenario wordt gewijzigd in vier uur spelen per dag, bedraagt de toelaatbare dosis 2,4 ng/kg lg/dag en de opname 1,7 ng/kg lg/dag (hetgeen dus dicht bij de grenswaarde ligt).

(95) Hoewel het duidelijk is dat er bij deze berekeningen sprake is van vele onzekere veronderstellingen, wijzen de resultaten er globaal genomen op dat niet kan worden uitgesloten dat er wellicht sommige mensen zijn die zouden kunnen worden blootgesteld aan doses die de toelaatbare dagelijkse dosis benaderen, maar dat het onwaarschijnlijk is dat dit voor de bevolking als geheel het geval zal zijn.

3.1.4. *Beoordeling door het Wetenschappelijk comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het milieu*

(96) Bij de uitwerking van Richtlijn 94/60/EG, 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.

(97) De resultaten van dit onderzoek ([21]) zijn in januari 1998 aan de Commissie verstrekt. Er is gekeken naar de carcinogene effecten van twee creosootproducten van de

([20]) Van Rooij J.G.M., de Roos J.H.C., Bodelier-Bade M.M., Jongeneelen F.J., Absorption of PAHs through human skin: differences between anatomical sites and individuals, Journal of Toxicology and Environmental Health, 38 (1993), p. 355.

([21]) Zie voetnoot 6.

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.

(98) 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.

(99) Het WCTEM stelt dat het onderzoek van het Fraunhofer-instituut goed opgezet is en de carcinogene werking van koolteerdestillaten bevestigt. Door de genotoxische effecten 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.

(100) 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.

(101) 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 standaard-levensduur 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).

(102) Wanneer de waarde van de blootstelling die is berekend bij de in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie (0,85 ng B[a]P/kg lg/dag bij twee uur spelen per dag en 1,7 ng B[a]P/kg lg/dag bij vier uur spelen per dag) in de buurt ligt van de ware blootstelling, zou dit leiden tot een risico op kanker over de rest van het leven van $8{,}2\times10^{-5}$ (respectievelijk $1{,}63\times10^{-4}$) bij levenslange dagelijkse blootstelling, hetgeen duidelijk redenen tot bezorgdheid zou opleveren, een risico van $1{,}16\times10^{-5}$ (respectievelijk $2{,}33\times10^{-5}$) bij dagelijkse blootstelling gedurende 10 van de 70 jaar (het Nederlandse uitgangspunt) en $0{,}58\times10^{-5}$ (respectievelijk $1{,}16\times10^{-5}$) bij dagelijkse blootstelling gedurende 5 van de 70 jaar (het Duitse uitgangspunt). Bij gebruik van de blootstellingsdoses die door de Nederlandse instanties (2 ng/kg lg/dag) of de Duitse instanties (2,62 ng/kg lg/dag) zijn berekend, zou het risico evenredig hoger uitvallen.

(103) 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 afhankelijk van het gekozen blootstellingsmodel ligt het risico derhalve iets of duidelijker boven de waarde van 1×10^{-5}, die door de Werelgezondheidsorganisatie wordt gezien als een aanvaardbaar risico voor genotoxische carcinogene stoffen in drinkwater.

(104) Het WCTEM wijst er ook op dat de bloostelling 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).

(105) 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 tot 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 veel tijd en geld kosten, maar ook ethische vragen oproepen.

3.1.5. *Algehele beoordeling*

(106) De Zweedse instanties hebben niet aangetoond, noch kon door nader onderzoek worden aangetoond, dat er in Zweden 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 behandeld hout of dat dit het geval zou zijn als Zweden de bepalingen van Richtlijn 94/60/EG zou toepassen.

(107) De Commissie heeft echter aanvullende informatie ontvangen in het kader van vergelijkbare verzoeken van Nederland, Duitsland 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

(108) Op basis van deze 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 is behandeld met dergelijk creosoot, 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.

(109) Deze maatregelen kunnen echter alleen als gerechtvaardigd worden beschouwd, mits ze in overeenstemming zijn 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. De wetgeving waarvan de Commissie door de Zweedse instanties in kennis is gesteld, kan dan ook slechts worden goedgekeurd voorzover deze wetgeving een regeling behelst voor vergunningen om creosoot te gebruiken waarbij het mogelijk is ook echt een dergelijke vergunning te verkrijgen wanneer dit verenigbaar is met de eisen ten aanzien van de bescherming van de gezondheid en het milieu.

(110) Er dient te worden opgemerkt dat de Zweedse bepalingen inzake creosoot een goedkeuringsregeling behelzen zonder dat daarin een specifieke grenswaarde voor het B[a]P-gehalte of andere fysisch-chemische parameters van creosoot wordt bepaald. Krachtens artikel 95, lid 4, kan nationale wetgeving alleen worden goedgekeurd vanwege gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 of in verband met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. Dit betekent dat het niet mogelijk is nationale maatregelen goed te keuren die minder bescherming bieden dan degene die in de richtlijn zijn vastgesteld. De Zweedse nationale wetgeving kan derhalve alleen worden goedgekeurd aangezien bij de toepassing in de praktijk is gebleken dat er geen producten worden toegelaten die niet aan de in Richtlijn 94/60/EG vastgestelde grenswaarden voldoen. Een andere toepassing van de Zweedse nationale wetgeving kan niet krachtens artikel 95, lid 4, worden goedgekeurd.

(111) 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 [22] 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 [23].

3.2. ***Het ontbreken van willekeurige discriminatie***

(112) Krachtens artikel 95, lid 6, moet de Commissie nagaan of de nationale bepalingen al dan niet een middel tot

[22] PB L 123 van 24.4.1998, blz. 1.

[23] Onderzoekcontract FAIR5-CT98-3933 (vierde kaderprogramma voor OTO), Integrating the processes involved in the production of creosoted utility poles.

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.

(113) De beperkingen in de Zweedse wetgeving voor het op de markt brengen en het gebruik van producten die creosoot bevatten zijn algemeen en gelden voor alle producten die creosoot bevatten en bedoeld zijn om te worden gebruikt op de manier die in de besluiten wordt gespecificeerd. De Zweedse wetgeving bevat geen speciale voorschriften voor verschillende soorten producten. Het is niet zo dat sommige producten op een andere manier worden behandeld dan andere in het binnenland geproduceerde of ingevoerde producten: alle producten die creosoot bevatten worden op dezelfde manier behandeld. Er zijn dan ook geen aanwijzingen dat de wetgeving als middel tot willekeurige discriminatie tussen marktpartijen in de Gemeenschap kan worden gebruikt.

3.3. *Het ontbreken van een verkapte handelsbeperking*

(114) Stringentere nationale maatregelen op het gebied 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. Hit 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.

(115) De Commissie heeft opdracht gegeven voor een studie ([24]) naar de effecten van de Zweedse wetgeving op de handel en de concurrentie. Bij deze studie is met name gekeken naar het volume en de waarde van de handel met de andere betrokken lidstaten, het belang dat Zweden zou kunnen hebben bij het gebruik van de nationale voorschriften voor creosoot om een nationaal belang in vervangingsmiddelen te bevorderen en het belang dat Zweden zou kunnen hebben bij het gebruik van de nationale voorschriften voor met creosoot behandeld hout om een nationaal belang in vervangingsmiddelen voor met creosoot behandeld hout te bevorderen. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met verschillende vertegenwoordigers van de creosoot- en houtbranche en de betrokken Zweedse regelgevers.

(116) Er is geen producent van creosoot in Zweden en de vier goedgekeurde producten worden alle uit andere EU-landen ingevoerd. De nationale wetgeving creëert derhalve geen voordelen voor een nationale creosootproductie.

(117) Er zijn drie producenten van met creosoot behandeld hout in Zweden die vijf installaties in bedrijf hebben. Behandeld hout wordt ingevoerd uit Finland, Noorwegen en Nederland. Naar de meeste andere lidstaten wordt uitgevoerd. Hout dat wordt uitgevoerd mag alleen worden behandeld met de producten die in Zweden zijn toegelaten. Er zijn derhalve geen voordelen voor Zweedse exporteurs, aangezien zij bij hun productie dezelfde beperkingen hebben als de andere producenten in de Europese Unie die hun producten in Zweden willen invoeren.

(118) Ten aanzien van de alternatieve producten (bijvoorbeeld chroom-koper-arseenzouten, boorverbindingen of andere organische verbindingen) moet worden opgemerkt dat alle houtverduurzamingsproducten in Zweden als bestrijdingsmiddelen worden ingedeeld en aan dezelfde voorschriften zijn onderworpen. Bovendien produceert Zweden zelf geen houtverduurzamingsmiddelen maar worden ze allemaal ingevoerd. De beperkingen voor creosoot fungeren derhalve niet als een heimelijke bescherming van een alternatief product op de markt en vormen geen verkapte handelsbeperking.

(119) Zoals reeds eerder is vastgesteld, zijn er redenen tot bezorgdheid in verband met de gezondheid van de mens en het lijkt erop dat het Zweedse verzoek om af te mogen wijken is ingegeven door de wens om toezicht te blijven houden op het gebruik van een potentieel schadelijk product en niet bedoeld is om de handel in dat product of in alternatieven daarvoor ten gunste van Zweedse producenten te beïnvloeden.

(120) Concluderend is de Commissie derhalve van mening dat er geen aanwijzingen zijn dat de Zweedse wetgeving inzake creosoot leidt tot een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten.

3.4. *Het ontbreken van hinderpalen voor de werking van de interne markt*

(121) 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. 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

([24]) Environmental Resources Management, Effects on Trade and Competition of the Retention by Sweden of its National Rules on Creosote, eindverslag, augustus 1997.

„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.

(122) Volgens de studie van ERM ([25]) 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.

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

(124) 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.

(125) 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.

(126) In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de producenten van creosoot met vermelding van hun geografische locatie, of ze creosoot met minder dan 50 ppm B[a]P kunnen produceren en of ze handelscontacten met Zweden hebben gehad (naast de studie van ERM is ook gebruik gemaakt van een tweede bron: de studie in de context van het Nederlandse verzoek).

Tabel 3

Productie en verkoop van en handel in creosoot in Europa ([26])

Land	Aantal producenten	Mogelijkheid voorproductie van creosoot met B[a]P < 50 ppm	Omzet van creosoot (t/jaar) 1995	Handel met Zweden
Oostenrijk	1	Nee	—	Nee
België	1	Ja	3 900	Nee
Denemarken	1	Ja	0	Ja
Frankrijk	1	Ja	6 750	Nee
Duitsland	1	Ja	5 000	Ja
Nederland	1	Ja	5 000	Nee
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	—
Finland	—	—	5 000	Nee

([25]) Zie voetnoot 24.

([26]) Bron: Zie voetnoot 25 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.

(127) Er zijn geen producenten van houtverduurzamingsmiddelen in Zweden en alle producten die creosoot of alternatieven bevatten, worden ingevoerd.

(128) Zelfs als Richtlijn 94/60/EG in Zweden zou worden uitgevoerd, is het volgens de studie onwaarschijnlijk dat de exploitanten van houtimpregneringsinstallaties weer creosootformuleringen met een hoger B[a]P-gehalte zouden gaan gebruiken, aangezien de goedgekeurde producten kwalitatief superieur zijn en de meeste afnemers geen palen zouden kopen die met oude formuleringen zijn geïmpregneerd. De nieuwe producten zijn iets duurder dan de oude, maar het verschil in de totale kosten van een behandelde paal is marginaal.

(129) Ten aanzien van het effect van de Zweedse wetgeving voor creosoot op de Europese interne markt blijkt uit de studie dat de Zweedse uitvoer van met creosoot behandeld hout iets groter is dan de invoer. De invoering van de beperkingen voor het op de markt brengen en het gebruik van creosoot en met creosoot behandeld hout in 1985 en 1990 heeft destijds echter geen significante of blijvende gevolgen gehad voor de markttendensen en heeft geen belemmeringen voor de handel met de lidstaten van de Europese Unie gecreëerd.

(130) Daarnaast blijkt uit het feit dat de striktere voorschriften voor het op de markt brengen en het gebruik van creosoot en met creosoot behandeld hout al vóór de toetreding van Zweden tot de Europese Unie bestonden, dat de stringentere wetgeving niet bedoeld is om belemmeringen voor de werking van de interne markt te creëren.

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

IV. **CONCLUSIE**

(132) 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 het Koninkrijk Zweden 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 wanneer ze overeenkomstig het algemene evenredigheidsbeginsel worden toegepast;

— 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.

(133) 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 creosoot en met creosoot behandeld hout die zijn opgenomen in Besluit (1985:836) en de Voorschriften van de nationale inspectiedienst chemische stoffen KIFS (1990:10) worden goedgekeurd, mits deze worden toegepast op een zodanige wijze dat:

— de bij Richtlijn 94/60/EG vastgestelde grenswaarden voor benzo-[a]-pyreen en met water extraheerbare fenolen niet worden overschreden, en

— het op de markt brengen en het gebruik van creosoot worden toegestaan wanneer dit verenigbaar is met de noodzaak om de gezondheid en het milieu te beschermen.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk Zweden.

Gedaan te Brussel, 26 oktober 1999.

Voor de Commissie
Erkki LIIKANEN
Lid van de Commissie