BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 26 oktober 1999

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

(Kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 3424)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(1999/832/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. 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 mens 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 genoemd, en met water extraheerbare fenolen bij het gebruik voor de behandeling van hout (punt 32 van de bijlage bij Richtlijn 94/60/EG). De grenswaarde voor B[a]P is vastgesteld op maximaal 50 ppm (= 0,005 massaprocent) en de grenswaarde voor met water extraheerbare fenolen is vastgesteld op maximaal 3 massaprocent (= 30 g/kg). Hout dat is behandeld met creosoot of preparaten die creosoot bevatten en niet aan deze grenswaarde voldoet, mag niet op de markt worden gebracht.

(3) In afwijking hiervan mogen creosoot en preparaten die creosoot bevatten krachtens de richtlijn voor de behandeling van hout in industriële installaties worden gebruikt indien zij maximaal 500 ppm (= 0,05 massaprocent) B[a]P en maximaal 30 g/kg met water extraheerbare fenolen bevatten. Deze producten mogen niet aan het grote publiek worden verkocht en op de verpakking dient de volgende vermelding te worden aangebracht: „Uitsluitend bestemd voor gebruik in industriële installaties". Op deze 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 voor de tweede keer in de handel wordt gebracht, mag ongeacht de aard van het gebruikte creosoot worden gebruikt, behalve in de bovengenoemde gevallen.

2. Nationale bepalingen: bestrijdingsmiddelenwet en SIVEB-beschikking

(4) De Nederlandse wettelijke regeling inzake creosoot bestaat uit de Bestrijdingsmiddelenwet van 12 juli 1962 ([4]), Stb. 288, en voor de uitvoering daarvan de Beschikking samenstelling, indeling, verpakking en etikettering bestrijdingsmiddelen, vastgesteld op 22 februari 1980, hierna „SIVEB-beschikking" genoemd ([5]), en de latere wijzigingen daarvan. De wetgeving voorziet in een algeheel verbod in combinatie met een vergunningsregeling op individuele basis.

(5) Onder de Bestrijdingsmiddelenwet vallen gewasbeschermingsmiddelen en niet-landbouwbestrijdingsmiddelen (artikel 1, lid 1, onder f), en het is verboden een dergelijk middel af te leveren, voorhanden of in voorraad te hebben, binnen Nederland te brengen of te gebruiken tenzij het krachtens de wet is toegelaten (artikel 2, lid 1). In artikel 3, lid 1, worden de algemene voorwaarden

([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.
([4]) Zoals gewijzigd bij de Wet van 15 december 1994, Nederlands Staatsblad 1995, nr. 4.
([5]) Nederlandse Staatscourant van 29 februari 1980, nr. 43.

gespecificeerd waaraan een bestrijdingsmiddel moet voldoen om te kunnen worden toegelaten (het mag onder andere geen schadelijke uitwerking op de gezondheid van de mens en het grondwater en geen voor het milieu onaanvaardbaar effect hebben).

(6) In de SIVEB-beschikking, een ministeriële beschikking, die op de Bestrijdingsmiddelenwet is gebaseerd, wordt het toelaatbare gehalte aan werkzame stoffen van bestrijdingsmiddelen bepaald. Op de grondslag hiervan kan vervolgens door de bevoegde minister een vergunning (toelating) worden verleend voor het gebruik van de bestrijdingsmiddelen die onder de Bestrijdingsmiddelenwet vallen. In de wijziging van de SIVEB-beschikking van 12 maart 1992 ([6]), die op 18 maart 1992 in werking is getreden, wordt bepaald dat carbolineum en creosoot, bestaande uit een of meer koolteerdestillaten in de zin van de richtlijn, voor alle gebruiksvormen en toepassingen maximaal 50 ppm B[a]P en maximaal 30 g/kg in water oplosbare fenolen mogen bevatten. In het bijzonder wordt geen uitzondering gemaakt voor de behandeling van hout in industriële installaties.

(7) De Nederlandse regering heeft enkele voorbeelden verstrekt van individuele vergunningen voor creosootolie en carbolineum, waarin bepaalde toepassingen worden uitgesloten of de enige toegelaten toepassing wordt vermeld. Deze vergunningen hebben volgens de Nederlandse regering hetzelfde rechtsgevolg als een algemeen wettelijk voorschrift, omdat in vergelijkbare gevallen dezelfde voorwaarden worden opgelegd. Voor bepaalde toepassingen zoals op speelgoed, in gebouwen, in contact met levensmiddelen en in (broei)kassen wordt het gebruik van creosoot in de vergunningen volledig verboden. De behandeling met creosoot mag alleen in speciale industriële installaties met behulp van een gespecificeerde techniek (vacuüm- en drukmethode) worden uitgevoerd.

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

(8) Tabel 1 bevat een gedetailleerd overzicht van de verschillen tussen de beperkingen voor het gebruik van creosoot, afhankelijk van het B[a]P-gehalte, die in Richtlijn 94/60/EG en in de Nederlandse wetgeving worden opgelegd.

(9) Kort samengevat zijn de Nederlandse bepalingen in enkele opzichten stringenter:

— het gebruik van creosoot met een B[a]P-gehalte tussen 50 en 500 ppm in industriële installaties wordt niet toegestaan;

— de behandeling van hout moet met behulp van een specifieke techniek (de vacuüm- en drukmethode) in speciale installaties worden uitgevoerd;

— in bepaalde gevallen wordt het gebruik van creosoot voor de behandeling van hout uitgesloten, ook al is het B[a]P-gehalte lager dan 50 ppm.

Tabel 1

Vergelijking tussen Richtlijn 94/60/EG en de Nederlandse reglementering

	Richtlijn 94/60/EG van de Raad	SIVEB-beschikking
B[a]P < 50 ppm	Geen beperkingen voor de verkoop of het gebruik van creosoot of nieuw behandeld hout.	Carbolineum: geen beperkingen voor verkoop. Particulier gebruik alleen voor behandeling van hout. Expliciete beperkingen voor gebruik van behandeld hout. Dit mag niet worden gebruikt: — op speelgoed, — in gebouwen (door mens of dier gebruikt), — in opslagruimten voor voeding, — in (broei)kassen.

([6]) Nederlandse Staatscourant van 17 maart 1992, nr. 54.

	Richtlijn 94/60/EG van de Raad	SIVEB-beschikking
B[a]P < 50 ppm *(vervolg)*		Creosoot: alleen toegestaan voor industrieel gebruik in speciale installaties voor de behandeling van hout met de vacuüm- en drukmethode voor: — spoorbielzen, — telefoon- en elektriciteitspalen, — graaf-, weg- en waterwerken, — omheiningen.
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 l. 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.	Verkoop en gebruik van creosoot en behandelde producten volledig verboden.
B[a]P > 500 ppm	Verkoop en gebruik van creosoot en behandelde producten volledig verboden.	Geen andere regelingen dan voor nieuw behandeld hout.
Oud behandeld hout	Gebruik gereguleerd als voor hout dat is behandeld met creosoot met een B[a]P-gehalte tussen 50 en 500 ppm.	Geen andere regelingen dan voor nieuw behandeld hout.

II. **PROCEDURE**

(10) Richtlijn 94/60/EG is op 20 december 1994 vastgesteld. Bij de stemming heeft Nederland de volgende verklaring in de notulen van de Raad laten opnemen: „De Nederlandse delegatie heeft tegen dit voorstel tot veertiende wijziging van Richtlijn 76/769/EEG gestemd, aangezien het met betrekking tot creosoot niet in overeenstemming is met het basisbeginsel van het EG-Verdrag om ten aanzien van het milieu en gezondheid van de consumenten te zorgen voor een hoog beschermingsniveau. De Nederlandse delegatie behoudt zich overeenkomstig artikel 100 A, lid 4, van het EG-Verdrag het recht voor nationale bepalingen toe te passen die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 of verband houden met de bescherming van het arbeidsmilieu of het milieu".

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

(12) Bij schrijven van 9 maart 1995 heeft de Nederlandse permanente vertegenwoordiger de Commissie meegedeeld dat Nederland op grond van het voormalige artikel 100 A, lid 4, van het EG-Verdrag de handhaving noodzakelijk achtte van de nationale wettelijke bepalingen in de Bestrijdingsmiddelenwet van 1962 ([7]) en de „SIVEB-beschikking", met inbegrip van de latere wijzigingen, die in strengere maatregelen inzake het gebruik van creosoot voorzien, zodat de volksgezondheid, het arbeidsmilieu en het milieu beter worden beschermd dan bij een strikte toepassing van de richtlijn.

(13) De Commissie heeft bij schrijven van 21 juni 1995 de andere lidstaten geraadpleegd over het Nederlandse verzoek om strengere bepalingen inzake creosoot te mogen handhaven. Zeven lidstaten hebben hierop gereageerd. Denemarken, Duitsland, Finland, Oostenrijk en Zweden steunden het Nederlandse verzoek, terwijl Ierland en het Verenigd Koninkrijk bezwaar maakten.

(14) *Oostenrijk* beoordeelt het Nederlandse standpunt aldus dat het door de nationale bepalingen geboden hogere beschermingsniveau nodig is om het milieu in Nederland te beschermen, aangezien met creosoot geïmpregneerd hout in grote hoeveelheden wordt gebruikt voor kustverdedigingswerken en andere installaties en in schepen en scheepsrompen. De uitloging is wegens het voortdurende contact met zout water bijzonder groot en de accumulatie in het sediment levert aanzienlijke gevaren voor de aquatische ecosystemen op. De enorme verontreiniging van de Nederlandse wateren en hun bedding met polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) kan alleen worden teruggedrongen door het maximaal toelaatbare B[a]P-gehalte van creosoot tot een voor het milieu aanvaardbaar niveau te beperken. Oostenrijk is van mening dat de strengere bepalingen geenszins als een willekeurige discriminatie of een verkapte handelsbelemmering kunnen worden beschouwd en dat het beroep op het voormalige artikel 100 A, lid 4, is gerechtvaardigd.

(15) *Zweden* beklemtoont het feit dat creosoot een mengsel van enkele honderden stoffen waaronder polycyclische aromatische verbindingen is. Van veel van deze stoffen is bij dierproeven aangetoond dat zij mutageen of carcinogeen zijn. Creosoot is zeer giftig voor waterorganismen en bij de meeste bestanddelen treedt bioaccumulatie op. Creosoot irriteert de huid sterk en leidt in combinatie met zonlicht tot fotoallergische reacties zoals blaren en hevig eczeem. Op dit moment is er volgens Zweden geen wetenschappelijk bewijsmateriaal dat het gebruik van creosoot met minder dan 50 ppm B[a]P of daarmee behandeld hout veilig voor de consument of voor het milieu is.

(16) *Denemarken* deelt de opvatting van Nederland dat creosoot een zeer gevaarlijke stof voor de mens en het milieu is. Het gebruik van de stof moet daarom zo veel mogelijk worden beperkt en bij voorkeur worden verboden.

(17) *Duitsland* steunt het standpunt van Nederland en verwijst daarbij naar zijn eigen verzoek krachtens het voormalige artikel 100 A, lid 4.

(18) *Finland* stelt dat in dit geval aan de voorwaarden van het voormalige artikel 100 A, lid 4, is voldaan en dat de Commissie de Nederlandse nationale bepalingen dient te bevestigen.

(19) Daarentegen is *Ierland* van mening dat het verzoek niet op nieuw wetenschappelijk bewijsmateriaal is gebaseerd. Ierland ziet dan ook geen reden van de in Richtlijn 94/60/EG vastgestelde tweeledige norm van 50 ppm en 500 ppm af te wijken of beperkingen op het gebruik van hout in te voeren dat met koolteerdestillaten is behandeld die minder dan 50 ppm B[a]P bevatten.

(20) Het *Verenigd Koninkrijk* stelt dat het Nederlandse verzoek niet is gebaseerd op het soort risicobeoordeling dat thans bij de beoordeling van chemische stoffen in het algemeen en van bestrijdingsmiddelen in het bijzonder algemeen aanvaard is. Het kritiseert het Nederlandse verzoek voorzover dit alleen de gevaren beschouwt en geen overzicht van toxicologische en andere gegevens bevat, gevolgd door een risicobeoordeling van de toegestane toepassingen. Het VK stelt dat de door Nederland aange-

([7]) Zoals gewijzigd bij de Wet van 15 december 1994, Nederlands Staatsblad 1995, nr. 4.

voerde argumenten reeds tijdens de bespreking van de richtlijn in de werkgroep van de Raad zijn aangevoerd en afgewezen. Het VK merkt tevens op dat de wetenschappelijke motivering van het verzoek nader zou moeten worden onderbouwd voordat de afwijking zou kunnen worden geaccepteerd. Voor de veronderstelde genotoxische werking van creosoot heeft Nederland volgens het VK geen overtuigend bewijsmateriaal geleverd.

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

III. **BEOORDELING**

1. **Toepasselijke regels**

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

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

(24) Aangezien er geen specifieke bepalingen zijn om hun toepassing te verlengen, worden de oude bepalingen van artikel 100 A, lid 4, van het EG-Verdrag geacht te zijn ingetrokken met ingang van de dag van inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen (1 mei 1999). In plaats hiervan zijn de nieuwe bepalingen van het Verdrag met ingang van die datum onmiddellijk van toepassing op de behandeling van deze kennisgeving.

2. **Beoordeling van de ontvankelijkheid**

(25) De door de Nederlandse 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 grond van het voormalige artikel 100 A (het huidige artikel 95) van het EG-Verdrag is vastgesteld.

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

(27) Richtlijn 94/60/EG is op 20 december 1994 vastgesteld. De richtlijn moest uiterlijk op 20 december 1995 door de lidstaten in nationale wetgeving worden omgezet en met ingang van 20 juni 1996 worden toegepast. Nederland heeft de Commissie op 9 maart 1995, d.w.z. vóór de datum waarop de nationale bepalingen voor de omzetting van de richtlijn moesten worden toegepast, in kennis gesteld van de bepalingen van zijn nationale voorschriften die het wilde handhaven.

(28) Deze Nederlandse bepalingen, opgenomen in de desbetreffende wijziging van de SIVEB-beschikking, zijn op 12 maart 1992 en derhalve vóór de vaststelling van Richtlijn 94/60/EG (op 20 december 1994) vastgesteld.

(29) 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.

(30) In het licht van het voorgaande is de Commissie van mening dat het verzoek van het Koninkrijk der Nederlanden om af te wijken van Richtlijn 94/60/EG, waarvan krachtens het voormalige artikel 100 A, lid 4, op 9 maart 1995 kennisgeving is gedaan, krachtens artikel 95, lid 4, van het EG-Verdrag ontvankelijk is.

3. **Inhoudelijke beoordeling**

(31) Overeenkomsten 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 zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen (artikel 95, lid 6).

(32) De Nederlandse instanties hebben hun verzoek gebaseerd op de eisen inzake de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu. Om haar verzoek om afwijking van Richtlijn 94/60/EG te onderbouwen heeft de Nederlandse regering een studie ingediend die in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is uitgevoerd ([8]). In deze studie wordt met name een overzicht gegeven van het gebruik van creosoot in Nederland en de uitwerking daarvan op de gezondheid en het milieu. Daarnaast worden herkomst, routes en depositie van polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) onderzocht, waarbij B[a]P het grondigst wordt bestudeerd.

(33) De Commissie heeft een extern adviesbureau een studie laten uitvoeren om de door de Nederlandse instanties ingediende studie kritisch te beoordelen en een nader onderzoek te doen naar de situatie ten aanzien van de milieuverontreiniging en de mogelijke risico's voor de gezondheid van de mens door creosoot in Nederland ([9]). Daarnaast is bij de beoordeling van het verzoek van Nederland gebruikgemaakt van de resultaten van drie andere studies ([10]) die de Commissie heeft laten uitvoeren naar aanleiding van vergelijkbare verzoeken van andere landen.

(34) Er dient te worden opgemerkt dat deze intensieve inspanningen van de Commissie om aanvullende gegevens te verkrijgen ter rechtvaardiging van de handhaving van de Nederlandse 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, op grond waarvan de kennisgeving van het Nederlandse 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 beperken tot een onderzoek van de relevantie van de gegevens die worden verstrekt door de lidstaat die het verzoek doet, zonder zelf te zoeken naar mogelijke redenen ter rechtvaardiging.

(35) Geen van bovengenoemde studies heeft het volledig overtuigend bewijs geleverd van de uitwerking van creosoot op de gezondheid van de mens en met name de mogelijke kankerverwekkende werking, aangezien een specifiek opgezet onderzoek naar deze werking op lange termijn nog niet was beëindigd. De resultaten van deze studie ([11]) zijn begin 1998 aan de Commissie versterkt. 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 aan creosoot en/of met dit creosoot behandeld hout verbonden is. Dit advies is op 4 maart 1999 herzien.

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

3.1.1. *Creosoot — Algemene informatie*

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

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

— acenafteen

— naftaleen

— fenantreen

— antraceen

— fluoreen

— fluorantheen

— chryseen

— trifenyleen

— benzo[a]antraceen

— benzo[b]fluorantheen

— benzo[k]fluorantheen

— benzo[a]pyreen.

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

([9]) 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.

([10]) 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. WS Atkins International Ltd, Study on 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.

([11]) 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.

(38) Benzo[a]pyreen (B[a]P) is een van de grondigst bestudeerde PAK's en het B[a]P-gehalte wordt gebruikt als indicator of marker met het oog op de indeling en is op zich niet gekoppeld aan het totale PAK-gehalte van creosoot. Afhankelijk van de aard van het betrokken creosoot kan het B[a]P-gehalte variëren van 0,003 tot 0,3 gewichtsprocent (30 tot 3 000 ppm). Een verbeterde koolteerdestillatie en selectie van de fracties kunnen leiden tot een lager B[a]P- of fenolgehalte. Door het West-Europese 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.

(39) Wijziging van zowel de fysische als de chemische eigenschappen van creosoot is mogelijk wanneer 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. Richtlijn 94/60/EG maakt geen onderscheid: zij bestrijkt en behandelt een hele reeks verschillende koolteerdestillaten, alle gespecificeerd met hun naam en Einecs- en CAS-nummer, waarvoor dezelfde voorschriften gelden.

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

(41) De belangrijkste eigenschappen van creosoot zijn:

— hoge effectiviteit als fungicide,

— hoge effectiviteit als insecticide,

— langdurige persistentie,

— geringe uitloging en verwering.

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

Toxiciteit van creosoot

Uitwerking op de gezondheid van de mens

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

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

(45) Fotosensibilisering van de huid door koolteer is door een aantal auteurs beschreven. Bij werknemers die aan creosoot worden blootgesteld zijn irritatiesymptomen, teerwratten, huidverkleuring en scheuren in de huid beschreven. Het meest recente onderzoek naar de blootstelling van werknemers aan creosoot in Zweden en Noorwegen is in 1992 gepubliceerd ([12]). 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 ([13]) vond een stijging van het risico op kanker aan het scrotum bij baksteenmakers die in de periode 1911-1938 aan creosoot werden blootgesteld. Ook in dit geval zijn er geen gegevens over het B[a]P-gehalte van het creosoot of een duidelijk verband tussen dosis en effect.

(46) Vooral op basis van dierproeven waarbij de huid van muizen gedurende hun hele leven geregeld aan B[a]P-oplossingen in aceton werd blootgesteld ([14]), heeft het Internationaal Agentschap voor kankeronderzoek (International Agency for Research on Cancer: IARC) creosoot ingedeeld in groep 2A van carcinogene stoffen voor de mens. Het IARC is van oordeel dat er voor stoffen in deze categorie (zoals creosoot) voldoende bewijsmateriaal is dat zij bij dieren carcinogeen zijn en er op grond van epidemiologisch onderzoek bepaalde aanwijzingen zijn dat zij ook bij de mens kankerverwekkend kunnen zijn. Er zijn geen significante nieuwe gegevens uit recenter onderzoek die aanleiding zouden kunnen geven tot een andere conclusie.

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

([13]) 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.

([14]) 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.

(47) Gedurende verscheidene jaren hebben deskundigen uit de lidstaten onderzoek gedaan naar de indeling van creosoot, andere koolteerdestillaten en dergelijke zogenaamde complexe stoffen in het kader van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967, betreffende de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen ([15]), laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 99/33/EG ([16]). Voornamelijk op basis van dezelfde gegevens als het IARC is overeenstemming bereikt over Richtlijn 94/69/EG van de Commissie ([17]), tot eenentwintigste aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van Richtlijn 67/548/EEG, waarin creosoot en enkele andere koolteerdestillaten worden ingedeeld als carcinogeen van categorie 2 en moeten worden geëtiketteerd met risicozin R 45: „Kan kanker veroorzaken". De indeling als carcinogeen is echter niet van toepassing indien kan worden aangetoond dat de stof minder dan 0,005 gewichtsprocent (= 50 ppm) B[a]P bevat ([18]). Dit is een verschil met de IARC-indeling, die van toepassing is zonder specificatie van het B[a]P-gehalte.

(48) De lidstaten zijn in de werkgroep voor de aanpassing van Richtlijn 67/548/EEG aan de vooruitgang van de 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 kankerverwekkende en niet-kankerverwekkende 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 beëindigd, 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 kankerverwekkend is. Deze situatie is nu veranderd en de resultaten van het onderzoek van het Fraunhofer-instituut zullen later worden besproken.

(49) Er is weinig bekend over de toxicokinetiek van creosoot bij de mens of bij proefdieren. Alleen in zeer recent onderzoek is gekeken naar de kwantitatieve absorptie van PAK's door de huid door de uitscheiding van metabolieten van pyreen te meten ([19]): de absorptie blijkt per individu en van plaats tot plaats bij hetzelfde individu te verschillen. In een apart onderzoek ([20]) is de absorptie van verschillende PAK-verbindingen door de huid gemeten. PAK's met een hoger molecuulgewicht dan pyreen, zoals B[a]P, worden minder snel geabsorbeerd. Een raming van de B[a]P-opname op basis van de pyreenmarker zal dus tot een te hoge waarde leiden en kan als voorzichtig worden beschouwd.

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

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

Milieueffecten

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

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

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

— PAK's binden sterk aan het organische 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);

([15]) PB 196 van 16.8.1967, blz. 1.
([16]) PB L 199 van 30.7.1999, blz. 57.
([17]) PB L 381 van 31.12.1994, blz. 1.
([18]) Nota M van het voorwoord van bijlage I bij Richtlijn 67/548/EEG van de Raad is van toepassing op creosoot.
([19]) 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.
([20]) Van Rooij, J. G. M., Dermal Exposure to Polycyclic Aromatic Hydrocarbons Among Workers, Thesis ISBN 90-9007080-X, Nijmegen 1993.

— 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.

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

(56) Uit een studie ([21]) 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 zij alleen in de onmiddellijke omgeving van de palen in de bodem konden worden gedetecteerd. Dit strookt met de waarneming dat de mobiliteit van PAK's in de bodem door hun sterke adsorptie aan organisch materiaal uiterst laag is.

(57) De hoge PAK-gehaltes in het aquatisch milieu zijn vaak toegeschreven aan de aanwezigheid van met creosoot behandeld hout. De migratie van creosoot-bestanddelen uit behandeld hout is in zoet water hoger dan in zeewater en is in vele 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 ([22]). De verontreiniging van sedimenten door creosoot uit de oeverbeschoeiing is in Nederland ([23]) en ook bij onderzoek naar de verontreiniging door oude impregneerinstallaties onderzocht.

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

3.1.2. *Standpunt van Nederland*

(59) In Nederland is ten aanzien van PAK's een krachtig beleid ingevoerd. In 1993 heeft het Nederlandse parlement grenswaarden en richtwaarden voor afzonderlijke PAK's vastgesteld die zijn gekoppeld aan een maximaal toelaatbare concentratie (MTC). In bepaalde milieucompartimenten hebben de PAK-concentraties de MTC herhaaldelijk overschreden. Dientengevolge is in het nationaal milieubeleidsplan 2 een aanzienlijke emissiebeperking verplicht gesteld. Dit geldt of zal gelden voor alle bronnen van PAK-emissie: gecreosoteerd hout en creosoteerinstallaties, PAK-houdende coatings, koolteerlak, kabelbranderijen, raffinaderijen, rioleringen, de basismetaalindustrie, de chemische industrie, houtkachels en het verkeer.

(60) Een aantal maatregelen in de vorm van afspraken tussen de overheid en verscheidene branches is of zal worden genomen in het kader van de Beleidsverklaring milieutaakstellingen bouw 1995 (BMB 1995). De SIVEB-beschikking maakt deel uit van dit strikte algemene beleid van Nederland dat voor een sterke beperking van de PAK-emissie uit alle bronnen moet zorgen. Een beperking van de emissie door gecreosoteerd hout tijdens de productie, het gebruik en de vernietiging na het gebruik speelt bij deze maatregelen een belangrijke rol. De belangrijkste doelstelling is het gebruik van gecreosoteerd hout te verminderen wanneer alternatieven beschikbaar zijn.

Speciale situatie in Nederland

(61) In Europa is in 1990 in totaal 1 miljoen m^3 gecreosoteerd hout gebruikt. Tabel 2 bevat een overzicht van het gebruik van gecreosoteerd hout in Europa.

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

([22]) L. L. Ingram et al., Migration of Creosote and Its Components from Treated Piling Sections in a Marine Environment, Proc. Ann. Meet. Am. Wood Preserv. Assoc. 78, 1982, p. 120. Zie ook de voetnoten 8 en 13.

([23]) Zie voetnoot 8.

Tabel 2

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

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

(62) In absolute cijfers is Nederland de op een na grootste gebruiker van gecreosoteerd hout na Duitsland. Het gebruik per hoofd is het op een na hoogste na Zweden en het gebruik per km^2 is in Nederland verreweg het hoogste, namelijk 15 keer zo hoog als het Europees gemiddelde. Nederland is een waterrijk land: bijna 15% van het oppervlak bestaat uit meren, rivieren, kanalen en andere wateren. Dit komt door de specifieke geografische situatie van Nederland in de delta van drie grote rivieren: Rijn, Maas en Schelde.

(63) Al sinds de middeleeuwen zijn gebieden die door de zee en de rivieren werden overstroomd, beschermd door de aanleg van dijken. Om het land geschikt te maken voor bewoning en landbouw, is het poldersysteem ontwikkeld: de door dijken beschermde gebieden worden afgewaterd door een fijnmazig net van aangelegde wateren. Het zo verzamelde water wordt in de rivieren en de zee gepompt. Thans bestaat bijna de helft van het oppervlak van Nederland uit polders en het grootste deel hiervan ligt onder de zeespiegel.

(64) Nederland is het dichtst bevolkte land van Europa. Bovendien woont of werkt bijna 75% van de bevolking in de poldergebieden. De hoge bevolkingsconcentratie, de uitgebreide industrialisering en de intensieve landbouw hebben de polders zeer gevoelig voor milieuverontreiniging gemaakt.

(65) Om afkalving van de oevers van de waterwegen in de polders te voorkomen zijn de meeste oevers voorzien van oeverbeschoeiing. Ongeveer 10 000 km oever is beschoeid met gecreosoteerd hout. Hierdoor is de uitloging van gecreosoteerd hout een van de belangrijkste bronnen van de verontreiniging van het aquatisch milieu met PAK's zoals B[a]P. Wanneer creosoot met een hoger B[a]P-gehalte zou worden toegestaan (tot 500 ppm in plaats van 50 ppm), zou de uitstoot sterk toenemen.

(66) De oplosbaarheid van PAK's als B[a]P in water is zeer beperkt; water fungeert echter als vervoermiddel vóór de absorptie aan zwevende deeltjes. Bij traag stromende wateren hebben deze deeltjes de neiging te bezinken en dit proces wordt versterkt door hoge zoutconcentraties. Beide effecten treden in de Nederlandse poldergebieden op en zorgen zo voor een accumulatie van met PAK's verontreinigd sediment. De afbraak van in sediment geaccumuleerde PAK's is wegens de anaerobe omstandigheden slecht.

(67) Met PAK's verontreinigd sediment beïnvloedt het functioneren van het aquatisch ecosysteem. Er is een correlatie tussen de aanwezigheid van B[a]P in het sediment van Nederlandse kustwateren en het optreden van levertumoren bij de bot. Ook soorten die eerder in de voedselketen voorkomen blijken onder de verontreiniging van het sediment te lijden. Verontreinigd sediment kan bij vissen, recreatie en de drinkwatervoorziening risico's voor de mens opleveren. Een specifiek gevaar doet zich

([24]) *Bron:* Zie voetnoot 8, blz. 6.

voor bij grote overstromingen, wanneer sediment terecht kan komen op grote oppervlakken grond die voor de landbouw wordt gebruikt.

(68) Als onderdeel van het algemeen beleid voor de bescherming van het milieu heeft het Nederlandse parlement een grenswaarde van 0,05 mg B[a]P/kg droge stof sediment vastgesteld.

(69) Bij een in 1990 uitgevoerde kartering zijn sedimentmonsters aan de hand van hun B[a]P-gehalte in vier categorieën ingedeeld. Alleen sedimenten in categorie 1 voldoen aan de grenswaarde. Tabel 3 bevat een overzicht van de resultaten van deze kartering.

Tabel 3

Kwaliteit van het sediment in de waterbedding (1990) ([25])

Categorie	Regionale wateren	Rijkswateren
1: < 0,05 mg B[a]P/kg droge stof	14%	22%
2: 0,05-0,8 mg/kg	50%	24%
3: 0,8-3 mg/kg	26%	35%
4: > 3 mg/kg	10%	10%

Categorie 1: mag als zodanig over land en water worden verdeeld,

Categorie 2: mag worden verdeeld indien er geen bedreiging voor het ecosysteem bestaat,

Categorie 3: depositie van slib op aangrenzend land ongewenst,

Categorie 4: onderzoek naar sanering nodig.

(70) Bij een kartering in 1993 met meer dan 10 000 monsters nieuw gevormd sediment bleek dat in 95% van de monsters (90% in regionale wateren) de grenswaarde werd overschreden.

(71) Blijkbaar is de situatie de afgelopen jaren niet verbeterd en het lijkt erop dat de overgrote meerderheid van het sediment in de Nederlandse wateren met B[a]P verontreinigd is in een mate die de aanvaardbare normen overschrijdt.

(72) In verschillende onderzoeken wordt de totale B[a]P-uitstoot in Nederland in het water geraamd op ongeveer 100 kg/jaar. Daarnaast nemen de rivieren die Nederland binnenstromen meer dan 1 800 kg B[a]P/jaar mee (dit komt overeen met ongeveer 18 keer de nationale uitstoot). Deze invoer uit andere landen en de verontreiniging door de scheepvaart (en/of het verkeer) blijven beperkt tot de hoofdwaterwegen (in de Nederlandse terminologie de „rijkswateren"). Er vindt geen verplaatsing van sediment naar de regionale wateren plaats. De belangrijkste bron van de verontreiniging van sediment in het grootste deel van de Nederlandse wateren (de regionale wateren) blijkt dus de uitloging van de overbeschoeiing met gecreosoteerd hout te zijn.

(73) Door verscheidene onderzoeken in uiteenlopende delen van Nederland (Fleverwaard (1992), Noordoostpolder (1993), Haarlemmermeerpolder (1989), eilanden en Waddenzee (1991), Walcheren (1993), Groenendalse Wetering (1995)) is bevestigd dat ongeveer 80% van de PAK's in het sediment afkomstig is van oeverbeschoeiing met gecreosoteerd hout (zowel nieuw aangebrachte beschoeiing als behandeld hout dat al enkele jaren eerder was aangebracht).

(74) Door het Heemraadschap Fleverwaard, dat de sedimentlagen van twee waterwegen heeft onderzocht, is een duidelijke kwantitatieve correlatie vastgesteld tussen de PAK-verontreiniging van het sediment en oeverbeschoeiing met gecreosoteerd hout. Eén jaar na het aanbrengen van de nieuwe oeverbeschoeiing werd het sediment ingedeeld in categorie 2; twee jaar na het aanbrengen was dit al categorie 3. Het belangrijkste indelingscriterium is het gehalte aan drie PAK's: pyreen, fluorantheen en fenantreen. Ook de concentraties van B[a]P alleen bedroegen echter maximaal 0,5-2,3 mg/kg (in droog sediment), hetgeen duidelijk hoger is dan de grenswaarde van 0,5 mg/kg (in droog sediment).

(75) Uit het onderzoek blijkt dat PAK's uit gecreosoteerde oeverbeschoeiing worden uitgeloogd en vervolgens in het sediment worden afgezet, waardoor de totale PAK-concentratie met meer dan een factor zes stijgt. Bij een onderzoek in de Groenendalse Wetering is gebleken dat de B[a]P-concentratie in het sediment na de aanleg van een oeverbeschoeiing met gecreosoteerd hout binnen een half jaar is gestegen van 0,10 to 0,25 mg/kg.

(76) Met het oog op deze resultaten heeft de Nederlandse Raad van State een extra beperking op het gebruik van gecreosoteerd hout voor oeverbeschoeiing ingevoerd: er is nu een vergunning krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren nodig voordat gecreosoteerd hout mag worden gebruikt.

(77) In de door BKH Adviesbureau uitgevoerde studie wordt gesteld dat nergens in Nederland de door het Nederlandse parlement vastgestelde grenswaarde (een jaargemiddelde van 1 ng/m^3) in de meetstations van het nationaal luchtmeetnet is overschreden.

([25]) *Bron:* zie voetnoot 8, blz. 10.

(78) Ongeveer 36 % (825 van de 2 300 ton) van de luchtverontreiniging door PAK's is te wijten aan het gebruik van creosoot voor de verduurzaming van hout. De totale uitstoot van B[a]P tijdens het gebruik van gecreosoteerd hout in de lucht wordt berekend op 212 kg per jaar (zie tabel 4).

Tabel 4

Jaarlijkse uitstoot van B[a]P uit gecreosoteerd hout dat in Nederland in gebruik is ([26])

Bron	Bodem (kg/jaar)	Lucht (kg/jaar)	Water (kg/jaar)
Spoorwegen	55	110	—
Waterwerken	166	33	133
Fruitteelt	13	26	—
Landbouw	15	30	—
Andere omheiningen	24	47	—
Totaal	256	212	133

(79) De uitstoot van B[a]P uit carbolineum wordt geraamd op 50 kg/jaar. Daarnaast bedraagt de landelijke uitstoot van B[a]P in de lucht uit gecreosoteerd hout tijdens het creosoteerproces en de opslag 100-150 kg/jaar.

(80) In de studie wordt gesteld dat bewoners in de buurt van creosoteerinstallaties hebben geklaagd over stankoverlast en geïrriteerde slijmvliezen. Hier kan uitstoot plaatsvinden tijdens het behandelingsproces en vooral tijdens de opslag van het pas geïmpregneerde hout. Er zijn echter maar heel weinig gegevens beschikbaar over metingen van PAK's of B[a]P in de lucht in de omgeving van creosoteerinstallatataties.

3.1.3. *Evaluatie van het standpunt van Nederland*

(81) Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat er in Nederland wegens het intensieve gebruik van met creosoot behandeld hout en daaruit voortvloeiende verontreiniging van het sediment in Nederlandse wateren specifieke redenen zijn het gebruik van met creosoot behandeld hout dat 50 tot 500 ppm B[a]P bevat, te verbieden en bepaalde verduurzamingtechnieken verplicht te stellen die de uitloging van creosoot uit behandeld hout beperken.

([26]) *Bron:* zie voetnoot 8, blz. 8.

3.1.4. *Risico's voor de gezondheid van de mens*

(82) Alvorens de feitelijke evaluatie te bespreken moet worden opgemerkt dat geen van deze problemen specifiek voor Nederland is en dat zij alle op vergelijkbare wijze ook voor andere lidstaten gelden.

a) Standpunt van Nederland

(83) Een groot deel van de Nederlandse studie is gewijd aan de risicobeoordeling voor de blootstelling van de mens aan B[a]P. Deze risicobeoordeling wordt dan ook aangevoerd als de motivering voor de Nederlandse bepalingen die het gebruik van gecreosoteerd hout voor bepaalde doeleinden zelfs verbieden wanneer het B[a]P-gehalte lager dan 50 ppm is. Bovendien moet deze beoordeling verdere steun geven aan het Nederlandse standpunt dat creosoot met een B[a]P-gehalte van meer dan 50 ppm in geen geval aanvaardbaar is.

(84) Er is een risicobeoordeling bij drie bevolkingsgroepen uitgevoerd:

— werknemers in creosoteerinstallaties,

— mensen die in de buurt van creosoteerinstallaties wonen en

— kinderen die spelen op toestellen die van gecreosoteerd hout gemaakt zijn.

(85) Bij de risicobeoordeling bij werknemers in creosoteerinstallaties is uitgegaan van de blootstelling aan gemeten concentraties van pyreen dat afkomstig is van creosoot. Voor de bepaling van de inademing zijn deze gewoon omgerekend in B[a]P, waarbij is uitgegaan van de veronderstelling dat de verhouding tussen de concentratie van B[a]P en pyreen in de lucht vergelijkbaar is met die in vloeibaar creosoot. De resultaten wijzen erop dat de blootstelling van de huid voor creosoot met minder dan 50 ppm B[a]P onder en voor creosoot met 500 ppm B[a]P boven de effectgrenswaarde (de maximale concentratie die in Nederland aanvaardbaar wordt geacht) ligt. De blootstelling door inademing bleek voor B[a]P-concentraties op basis van geraamde en gemeten gegevens altijd onder de effectgrenswaarde te liggen. De voor de Commissie uitgevoerde studie ondersteunt de Nederlandse resultaten voor blootstelling van de huid, maar stelt dat de Nederlandse uitgangspunten voor blootstelling door inademing neerkomen op het slechtst denkbare scenario. Tevens moet worden opgemerkt dat

Richtlijn 94/60/EG niet bedoeld is om de beroepsmatige blootstelling te reguleren; dit gebeurt in andere communautaire en nationale wetgeving ([27]).

(86) De blootstelling van buurtbewoners is volledig op basis van geraamde emissiegegevens van creosoteerinstallaties berekend. Er waren geen reële gegevens beschikbaar. Dit leidde tot de zeer theoretische benadering dat zowel de blootstelling van de huid als die bij inademing onaanvaardbare risico's opleveren voor creosoot met een B[a]P-gehalte tot 500 ppm en aanvaardbare risico's voor creosoot met een B[a]P-gehalte < 50 ppm.

(87) Uit de risicobeoordeling voor kinderen die op gecreosoteerd hout spelen bleek dat de orale blootstelling beneden de effectgrenswaarde lag. Aangezien er geen gegevens over de blootstelling van de huid waren, is deze berekend op basis van de blootstelling van de handen en onderarmen van werknemers in assemblagebedrijven die werken met hout dat met creosoot met een B[a]P-gehalte van 50 ppm is behandeld. De zo berekende blootstelling lag boven de effectgrenswaarde. In het voor de Commissie uitgevoerde onderzoek wordt echter gewezen op een fout in de Nederlandse berekeningen: het correcte resultaat voor de berekende blootstelling zou een orde van grootte lager en derhalve dicht in de buurt van de effectgrenswaarde liggen.

(88) Tabel 5 geeft een overzicht van de resultaten van de uitgevoerde risicobeoordeling:

Tabel 5

Resultaten van de uitgevoerde risicobeoordeling ([28])

Groep	Aard van de blootstelling	B[a]P-gehalte van creosoot (ppm)	Onaanvaardbaar risico?
Werknemers	Huid	500 50	Ja Nee
	Inademing	500 50	Nee Nee
Buurtbewoners	Inademing	500 50	Ja Nee
	Inslikken	500 50	Ja Nee
Kinderen	Inslikken	50	Nee
	Huid	50	Ja (?)

([27]) Richtlijn 89/391/EEG van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB L 183 van 29.6.1989, blz. 1). Richtlijn 90/394/EEG van de Raad betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene agentia op het werk (PB L 196 van 21.6.1990, blz. 1).

([28]) *Bron:* zie voetnoot 8, blz. 22.

(89) Op basis van deze beoordeling hebben de Nederlandse instanties getracht aan te tonen dat de richtlijn in het algemeen onvoldoende waarborgen biedt voor de bescherming van de gezondheid van de mens.

b) Beoordeling door het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het milieu

(90) Bij de uitwerking van Richtlijn 94/69/EG tot 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 in overweging 48 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 kankerverwekkende eigenschappen van koolteerdestillaten dat op dat moment op initiatief van de industrie en in samenwerking met het IARC werd uitgevoerd.

(91) Dit onderzoek ([29]) had volgens plan in december 1996 moeten zijn beëindigd. Uiteindelijk heeft de Commissie de resultaten in januari 1998 gekregen. Er is gekeken naar de carcinogene uitwerking van twee creosootproducten van de opdrachtgever (het bedrijf Rüttgers-VfT AG in Duitsland) met 10 en 275 ppm B[a]P. Door de hoge viscositeit van de producten konden deze niet rechtstreeks op de huid van de muizen worden aangebracht, maar moesten deze met tolueen worden verdund. Bij een groep van 62 muizen zijn gedurende 78 weken (twee keer per week 75 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.

(92) 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.

(93) Het WCTEM stelt dat het onderzoek van het Fraunhoferinstituut goed opgezet is en de kankerverwekkende werking van koolteerdestillaten bevestigt. Door de genotoxi-

([29]) Zie voetnoot 11.

sche effecten van PAK's zoals B[a]P is er geen drempelconcentratie voor de kankerverwekkende 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 kankerverwekkende 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.

(94) 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 kankerverwekkende 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 kankerverwekkende 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 gegevens is het daarom moeilijk 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.

(95) 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 kankerverwekkende werking van puur B[a]P. De T25 is de chronische dagelijkse dosis per kg lichaamsgewicht die bij 25% van de proefdieren binnen de standaardlevensduur van die soort tumoren op een specifieke weefsellocatie veroorzaakt. De algehele kankerverwekkende werking van de geteste creosootformuleringen was vijf keer zo groot (2,7 µg/kg lg/dag).

(96) Het WCTEM beschikte niet over meetgegevens voor de blootstelling van de bevolking aan creosoot. In de aan het WCTEM verstrekte studies zijn, uitgaande van verschillende modellen, veronderstellingen en scenario's, verscheidene waarden berekend. Voor het meest kritische geval, namelijk kinderen die spelen op hout dat is behandeld met creosoot dat 50 ppm B[a]P bevat, kwamen de Nederlandse instanties tot een blootstelling van 2 ng B[a]P/kg lg/dag (bij een speelduur van drie uur per dag). Een van de in opdracht van de Commissie uitgevoerde studies gebruikte een enigszins andere methode en kwam tot een blootstelling van 0,85 ng/kg lg/dag (bij een speelduur van twee uur per dag) en 1,7 ng/kg lg/dag (bij een speelduur van vier uur per dag).

(97) Wanneer de raming van de blootstelling voor het scenario van kinderen die op met creosoot behandeld hout spelen (2 ng B[a]P/kg lg/dag) in de buurt ligt van de ware blootstelling, zou dit leiden tot een risico op kanker tijdens de levensduur van $1{,}92 \times 10^{-4}$ bij levenslange dagelijkse blootstelling, hetgeen duidelijk redenen tot bezorgdheid zou opleveren, $2{,}74 \times 10^{-5}$ bij dagelijkse blootstelling gedurende 10 van de 70 jaar en $1{,}37 \times 10^{-5}$ bij dagelijkse blootstelling gedurende 5 van de 70 jaar. Bij gebruik van de blootstellingsdoses die bij de andere studie zijn berekend, zou het risico evenredig wijzigen.

(98) Op grond van de meest recente studie ten aanzien van de dosis/responsrelatie voor de kankerverwekkende 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 Wereldgezondheidsorganisatie wordt gezien als een aanvaardbaar risico voor genotoxische carcinogene stoffen in drinkwater.

(99) Er zijn echter veel onzekerheden over de blootstelling. Volgens het WCTEM is de Nederlandse berekening enerzijds een overschatting (door een overdreven blootstellingsmodel), maar anderzijds een onderschatting (doordat geen rekening is gehouden met het feit dat de werkzaamheid van creosoot vijf keer zo hoog is als die van B[a]P). Aangezien het WCTEM rekening heeft gehouden met laatstgenoemde factor, zou het resultaat een overschatting kunnen zijn omdat het overdreven risicomodel is gebruikt.

(100) Het WCTEM wijst er ook op dat de blootstelling bij het spelen op gecreosoteerd hout van in het ongunstigste geval 2 ng B[a]P/kg lg/dag moet worden vergeleken met de ramingen voor de opname van B[a]P door de voeding. De ramingen voor de jaarlijkse opname van B[a]P door 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 en dus beduidend hoger is dan de doses bij blootstelling door het spelen op gecreosoteerd hout.

(101) 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 creosoot-preparaat, 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 gegevens 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 hoogte geraamde blootstelling is echter zo'n 6-30 keer zo laag als de orale blootstelling van de volwassen bevolking aan B[a]P in de voeding.

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

3.1.5. *Algehele beoordeling*

(102) De Nederlandse instanties hebben aangetoond dat de specifieke geografische situatie van Nederland, die een uitgebreide oeverbeschoeiing van de wateren nodig maakt, tot het hoogste gebruik van met creosoot behandeld hout per km^2 in de Europese Unie heeft geleid. Door de uitloging van bestanddelen van creosoot naar het water is de verontreiniging van het grootste deel van het sediment met PAK-verbindingen tot onaanvaardbare waarden gestegen. Het is dan ook terecht dat er in Nederland maatregelen worden genomen om de uitloging van deze verbindingen naar het aquatisch milieu verder terug te dringen.

(103) Over de risico's die creosoot voor de gezondheid van de mens oplevert, heeft de Commissie aanvullende informatie ontvangen in het kader van vergelijkbare verzoeken van Duitsland, Zweden en Denemarken om krachtens het voormalige artikel 100 A, lid 4, van het EG-Verdrag van Richtlijn 94/60/EG te mogen afwijken alsmede nieuwe wetenschappelijke gegevens uit een uitgebreid onderzoek dat na de vaststelling van de richtlijn van de Gemeenschap is uitgevoerd.

(104) Op grond van de meest recente experimentele gegevens is het WCTEM tot de conclusie gekomen dat creosoot dat minder dan 50 ppm B[a]P bevat en hout dat 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.

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

(106) Overeenkomstig artikel 95, lid 7, van het Verdrag onderzoekt de Commissie momenteel of de bepalingen van Richtlijn 94/60/EG inzake creosoot aan de vooruitgang van de techniek moeten 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 ([30]) betreffende het op de markt brengen van biociden 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 beoordelen. Bovendien loopt er thans 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 beoordeeld ([31]).

3.2. ***Ontbreken van willekeurige discriminatie***

(107) Krachtens artikel 95, lid 6, moet de Commissie nagaan of de nationale bepalingen al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie zijn. Krachtens de rechtspraak 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.

(108) Het maximale gehalte van 50 ppm B[a]P bij het gebruik van carbolineum en creosoot voor houtverduurzaming dat in de Nederlandse wetgeving (de Bestrijdingsmiddelenwet en de SIVEB-beschikking) is opgenomen, geldt zonder onderscheid voor alle producten, ongeacht of deze in Nederland zijn vervaardigd of uit andere lidstaten worden ingevoerd (behandeld hout mag volgens de mededeling van de Nederlandse instanties worden ingevoerd). De toelatingsregeling met individuele vergunningen waarin nog strengere voorwaarden aan het gebruik van carbolineum en creosoot worden gesteld, kan onmogelijk willekeurige discriminatie opleveren, omdat deze voorwaarden alleen worden opgelegd aan toepassingen in Nederland. Er zijn dan ook geen aanwijzingen dat de Nederlandse voorschriften als middel tot willekeurige discriminatie tussen marktpartijen in de Gemeenschap zijn gebruikt.

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

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

3.3. ***Ontbreken van een verkapte handelsbeperking***

(109) Stringentere nationale maatregelen op het gebied van de beperking van het op de markt brengen en het gebruik van producten die afwijken van de bepalingen van een richtlijn van de Gemeenschap, vormen normaal een belemmering voor de handel. Producten die in de rest van de Gemeenschap wettig in de handel mogen worden gebracht, mogen in de betrokken lidstaten niet in de handel worden gebracht. Het in artikel 95, lid 6, 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.

(110) De Commissie heft opdracht gegeven voor een studie ([32]) om te bestuderen wat de effecten van de handhaving van de stringentere nationale bepalingen door Nederland op de handel en de mededinging zijn. Bij deze door TIS uitgevoerde studie zijn gegevens verzameld over de jaarlijks in de lidstaten geproduceerde hoeveelheid voor houtverduurzaming gebruikt creosoot en behandeld hout, de ontwikkeling in het verleden en in hoeverre dit zal veranderen wanneer Nederland zijn eigen wetgeving zou handhaven in plaats van Richtlijn 94/60/EG. Daartoe zijn vragenlijsten samengesteld die zijn toegezonden aan de producenten van en de handelaren in creosoot en de houtimpregneerbedrijven in de EG.

(111) Volgens deze studie is er één producent van creosoot in Nederland. Ongeveer driekwart van de totale productie (5 200 ton/jaar) wordt uitgevoerd, terwijl 3 400 ton/jaar wordt ingevoerd (voornamelijk uit Duitsland). De meeste producenten in andere lidstaten kunnen aan de Nederlandse regels voldoen en degenen die dit niet kunnen, hebben in het verleden geen zaken met Nederland gedaan.

(112) Ten aanzien van mogelijke vervangingsmiddelen voor creosoot is er geen informatie die erop wijst dat Nederland nationale economische belangen heeft bij de ontwikkeling, de productie of de uitvoer daarvan.

(113) Er is reeds eerder vastgesteld dat het gebruik van creosoot en behandeld hout reële zorgen baart voor de gezondheid van de mens en, wegens de specifieke situatie van Nederland, voor het milieu. Bovendien maken de nationale bepalingen inzake creosoot deel uit van een algemener beleid inzake PAK's. De bescherming van de gezondheid en het milieu lijkt dan ook het echte doel te zijn van de handhaving van de nationale wetgeving, niet het scheppen van verkapte handelsbelemmeringen.

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

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

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

(116) Volgens een studie van ERM ([33]) 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.

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

(118) Er zijn producenten van creosoot in Duitsland, Oostenrijk, België, Denemarken, Frankrijk, Nederland, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Creosoot wordt voor

([32]) 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.

([33]) Environmental Resources Management, Trade and Competition Assessment of the German and Danish Request for Derogations on the Marketing and Use of Creosote, eindverslag, juni 1996.

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.

(119) 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, doch niet alle, kunnen creosoot met minder dan 50 ppm B[a]P produceren.

(120) In tabel 6 wordt een overzicht gegeven van de producenten van creosoot met vermelding van hun geografische locatie, of zij creosoot met minder dan 50 ppm B[a]P kunnen produceren en of zij handelscontacten met Nederland hebben gehad.

Tabel 6

Productie en verkoop van de handel in creosoot in Europa ([34])

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

(121) Volgens de studie van TIS ([35]) wordt ongeveer driekwart van de nationale productie van Nederland uitgevoerd en wordt ongeveer dezelfde hoeveelheid ingevoerd. De invoer naar Nederland komt voornamelijk uit Duitsland en hierbij gaat het om creosoot dat al aan de Nederlandse voorschriften voldoet. Ook producenten van creosoot in verschillende andere lidstaten zouden aan de Nederlandse voorschriften kunnen voldoen.

(122) Met creosoot behandeld hout wordt in Nederland vooral gebruikt voor de spoorwegen (bielzen), waterwerken (oeverbeschoeiing), de landbouw (omheiningen) en de fruitteelt (ondersteuning van fruitbomen). Het gebruik van met creosoot behandeld hout is in Nederland gestaag gedaald ([36]) van 120 000 m^3 in 1985 tot ongeveer 78 000 m^3 in 1992 en zou volgens de ramingen verder dalen tot 60 000 m^3 in 1995. Deze tendens lijkt dan ook al vóór de vaststelling van de nationale wetgeving te zijn ingezet.

(123) Er zijn drie creosoteerinstallaties in Nederland. De nationale productie van behandeld rondhout en gezaagd hout is tussen 1990 en 1995 met 40 % gedaald (tot ongeveer 23 000 m^3) en de productie van behandelde spoorbielzen met ongeveer 50 % tot 10 000 m^3. De gebruikte hoeveelheid behandeld hout is ongeveer twee keer zo groot. Aangezien een deel van het behandelde hout wordt uitgevoerd, is Nederland ook een netto-importeur van behandeld hout, ook met een dalende tendens. Beide

([34]) *Bron:* zie de voetnoten 32 en 33.
([35]) Zie voetnoot 32.
([36]) Zie voetnoot 8, blz. 5.

tendensen zijn al vóór de vaststelling van de nationale wetgeving ingezet en zouden zich ook zonder de invoering van Richtlijn 94/60/EG hebben voortgezet.

(124) De hoeveelheid geproduceerde creosoot die wordt uitgevoerd is tussen 1990 en 1995 gestaag gestegen, terwijl de ingevoerde en gebruikte hoeveelheid creosoot is gedaald. Het door de Nederlandse producent uitgevoerde creosoot voldoet echter in het algemeen aan de strengere voorschriften van de Nederlandse wetgeving.

(125) Sommige producenten hebben hun bezorgdheid geuit over de mogelijkheid dat in Nederland geproduceerd creosoot met meer dan 50 en minder dan 500 ppm B[a]P in andere lidstaten zou kunnen worden verkocht voor een prijs waarin niet de echte kosten zijn doorberekend, aangezien de Nederlandse producent die niet wettig in Nederland zou kunnen verkopen en zou proberen de kosten van verwijdering te ontlopen. Er schijnt echter slechts één geval ter ondersteuning van deze veronderstelling geweest te zijn, waarin een lading van 1 000 ton uit Nederland die aan de eisen van Richtlijn 94/60/EG voldeed, voor een lagere prijs werd verkocht dan die van de traditionele leveranciers. Dit lijkt een incidenteel geval geweest te zijn en het levert niet voldoende bewijs op voor de veronderstelling dat de interne markt zou worden verstoord wanneer de Nederlandse voorschriften zouden worden goedgekeurd, omdat het uitgevoerde creosoot normaal ook voldoet aan de strengere nationale voorschriften.

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

IV. **CONCLUSIE**

(127) 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 de Nederlanden kennisgeving is gedaan en die overeenkomstig artikel 95, leden 4 en 6, van het EG-Verdrag zijn onderzocht:

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

— kunnen worden geacht hun rechtvaardiging te vinden in gewichtige eisen in verband met de bescherming van de gezondheid van de mens en, wegens een specifieke situatie, gewichtige eisen in verband met de bescherming van het milieu;

— 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.

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

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De bepalingen van de Bestrijdingsmiddelenwet juncto de Beschikking samenstelling, indeling, verpakking en etikettering bestrijdingsmiddelen van 12 maart 1992 inzake carbolineum en creosoot worden goedgekeurd.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 26 oktober 1999.

Voor de Commissie
Erkki LIIKANEN
Lid van de Commissie