

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 26. oktober 1999

om de af Kongeriget Sverige meddelte nationale bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af creosot

(meddelt under nummer K(1999) 3426)

(Kun den svenske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(1999/834/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

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

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFREMSTILLING

1. Fællesskabets lovgivning: Direktiv 94/60/EF

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

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

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

2. De svenske bestemmelser

(4) I henhold til den svenske lovgivning betragtes creosot og creosotholdige præparater som pesticider.

(5) De svenske bestemmelser om markedsføring og anvendelse af creosot og træ behandlet med creosot findes i to forskellig retsakter:

1) Bekendtgørelse (1985:836) om bekæmpelsesmidler udstedt den 7. november 1985 og senest ændret ved bekendtgørelse (1995:208) om generelle bestemmelser om markedsføring og anvendelse af bekæmpelsesmidler.

2) Kemikalieinspektoratets forskrifter (KIFS 1990:10) om træ behandlet med beskyttelsesmidler, navnlig § 7-11, om træ behandlet med creosotholdige beskyttelsesmidler.

⁽¹⁾ EFT L 262 af 27.9.1976, s. 201.

⁽²⁾ EFT L 207 af 6.8.1999, s. 18.

⁽³⁾ EFT L 365 af 31.12.1994, s. 1.

- (6) I § 3 i bekendtgørelsen (1985:836) hedder det, at kemikalieinspektoret skal godkende pesticider, inden de kan markedsføres, overdrages eller anvendes. Det samme gælder for import af pesticider fra lande, som ikke er medlemmer af EU. § 5 opstiller de grundlæggende godkendelsesbetingelser: stoffet skal vurderes med hensyn til sundheds- og miljøbeskyttelse og det skal påvises, at det er nødvendigt til formålet på det påtænkte anvendelsesområde. Godkendelsen er tidsbegrænset (fem år), og kan underkastes betingelser. Ved godkendelse af et pesticid opstiller kemikalieinspektoret krav med hensyn til mærkning og anden produktinformation, håndtering og andre særlige betingelser til forebyggelse af skade.
- (7) På grundlag af sundheds- og miljøvurderingen placeres et pesticid i en af følgende tre klasser:
- Klasse 1: Produkter udelukkende til erhvervmæssig anvendelse af personer med særlig tilladelse
- Klasse 2: Produkter udelukkende til erhvervmæssig anvendelse
- Klasse 3: Produkter til generel anvendelse.
- (8) Reglerne om mærkning og anden produktinformation, håndtering af pesticidet og andre særlige betingelser til forebyggelse af skade meddeles sammen med godkendelsen (§ 7).
- (9) Bekendtgørelsen fastsætter også, at der skal betales et gebyr for opnåelse af godkendelse, og at eventuelle nye oplysninger om sundheds- og miljøvirkninger skal meddeles.
- (10) Håndhævelsen af disse bestemmelser har medført, at creosotholdige træimpregneringsmidler i Sverige kun godkendes til anvendelse i industrianlæg til trykimprægnering. Disse anlæg er underkastet særlige krav. Et antal tidligere godkendelser til generel anvendelse blev tilbagekaldt med virkning fra den 1. januar 1986, baseret på det internationale kræftforskningscenters (IARC) klassificering af creosot som et potentielt humant carcinogen.
- (11) Fire forskellige produkter er godkendt udelukkende til industriel anvendelse i Sverige. I beslutningerne om godkendelse blev der ikke fastsat nogen grænse for BaP-indholdet, men i henhold til oplysningerne fra de svenske myndigheder har alle de godkendte produkter et BaP-indhold på under 50 ppm, i visse tilfælde under 10 ppm. Phenol-indholdet i samtlige produkter er under 3%.
- (12) For behandlet træ opstiller § 7 (sammen med § 6) i kemikalieinspektorets forskrifter KIFS 1990:10 følgende restriktioner for anvendelsen, som trådte i kraft den 1. januar 1992:
- (13) Hvis træet er blevet imprægneret for mindre end 30 år siden, tillades træet kun anvendt til erhvervmæssig anvendelse som jernbanesveller eller til master (f.eks. elmaster) eller havanlæg. Derefter må træet også anvendes til ikke-erhvervmæssige formål til visse nærmere anførte anvendelser: når træet er nedgravet eller på anden måde fastsanbragt i stadig berøring med fugtig jord eller vand, og når træet anvendes til bygning af moler og andre havanlæg. Disse bestemmelser gælder uanset BaP-indholdet i det træimpregneringsmiddel, der er anvendt.
- (14) § 8 forbyder erhvervmæssig markedsføring, salg og overdragelse af træ til de formål, der er forbudt i henhold til forskrifterne. § 9 opstiller regler for markedsføring af behandlet træ. Enhver, der i forbindelse med erhvervsaktiviteter overdrager træ behandlet med beskyttelsesmidler, skal give skriftlige oplysninger om følgende:
- 1) relevante restriktioner for anvendelse i henhold til § 5-7
 - 2) det anlæg, hvor træbeskyttelsesbehandlingen er foretaget
 - 3) de aktive indholdsstoffer i beskyttelsesmidlet
 - 4) bearbejdningsformer, som træet er egnet/uegnet til
 - 5) sundhedsfare i forbindelse med træforarbejdning og anden håndtering af træet
 - 6) passende sikkerhedsforholdsregler
 - 7) foranstaltninger til bortskaffelse af affaldstræ.
- (15) I henhold til § 10 skal disse oplysninger ledsage hvert bundt træ, der markedsføres. Hvis imprægneret træ udbydes i salg til afhentning uden at være bundtet, skal oplysningerne slås op på oplagringsstedet for træet. Endvidere skal alle, der afhenter træ gratis have adgang til et

blad med disse oplysninger. Forskrifterne gælder også importeret træ, mens træ til eksport er undtaget fra størstedelen af bestemmelserne i §§ 4-11.

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

- (16) Tabel 1 giver en fremstilling af forskellene med hensyn til begrænsning af markedsføring og anvendelse af creosot og træ behandlet med creosot baseret på BaP-indholdet, i medfør af direktiv 94/60/EF og den svenske lovgivning.

- (17) Til forskel fra direktivet indeholder den svenske lovgivning ingen udtrykkelige regler med hensyn til BaP-indholdet eller andre fysiske parametre for creosot, som kan anvendes til træimpregnering. De svenske myndigheder fremfører i deres meddelelse, at alle godkendte produkter indeholder under 50 ppm BaP og under 3 % vandopløselig tjæresyre.

Tabel 1

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

	Rådets direktiv 94/60/EF	Den svenske lovgivning
B[a]P < 50 ppm	Ingen begrænsning af salg eller anvendelse af creosot eller nyligt behandlet træ	Creosotholdige præparater til træbeskyttelse skal godkendes enkeltvis Salg til og anvendelse af private forbrugere er forbudt Industriel anvendelse kun til trykimprægnering Nyligt behandlet træ må kun anvendes til erhvervsmæssige formå som jernbanesveller, transmissionsmaster og havanlæg Særlige mærkningskrav ved salg af behandlet træ: Varen skal ledsages af oplysninger om: 1) relevante anvendelsesrestriktioner 2) det anlæg, hvor beskyttelsesbehandlingen er foretaget 3) aktive indholdsstoffer i træimpregneringsmidlet 4) bearbejdningsformer, som træet er egnet/uegnet til 5) sundhedsfare i forbindelse med bearbejdning eller anden håndtering af træet 6) passende sikkerhedsforholdsregler 7) foranstaltninger til bortskaffelse af træaffald.

	Rådets direktiv 94/60/EF	Den svenske lovgivning
B[a]P < 50 ppm (fortsat)		Disse oplysninger skal ledsage hvert bundt træ. Hvis imprægneret træ udbydes i salg til afhentning i løs vægt på stedet, skal oplysningerne slås op på lagerstedet. herudover skal alle, der afhenter træ, gratis have adgang til et datablad med disse oplysninger.
B[a]P 50-500 ppm	Begrænsning af salg af creosot: — intet salg til private forbrugere — anvendelse kun tilladt i industrianlæg. Må kun markedsføres i emballager med et rumfang på mindst 200 l. Der kræves særlig mærkning Creosotbehandlet træ må kun anvendes til erhvervsmæssig og industriel brug: — jernbaner — elmaster — hegn — vandveje Udtrykkelige begrænsninger for anvendelsen af behandlet træ. Det må ikke anvendes: — inde i bygninger — i berøring med levnedsmidler og foder — til beholdere, der skal anvendes til dyrkning — på legepladser eller andre udendørsfaciliteter, hvor der er fare for, at det kan komme i berøring med huden	I princippet som ovenfor Reelt er der ikke blevet godkendt nogen produkter med et BaP-indhold på mellem 50 og 500 ppm
B[a]P > 500 ppm eller vandopløselig tjæresyre > 3 %	Salg og anvendelse af creosot og behandlede produkter forbudt	I princippet som ovenfor Reelt er der ikke blevet godkendt nogen produkter med et BaP-indhold på over 500 ppm
Gammelt behandlet træ	Kontrolleret anvendelse som for træ behandlet med creosot indeholdende BaP mellem 50 og 500 ppm	Hvis træet er blevet imprægneret for mindre end 30 år siden, må det kun anvendes til erhvervsmæssig anvendelse som jernbanesveller eller transmissionsmaster eller havanlæg Hvis træet blev behandlet for over 30 år siden, må det kun anvendes til ikke-erhvervsmæssige formål til visse nærmere angivne anvendelser: — når træet er nedgravet eller på anden måde fast anbragt i stadig berøring med fugtig jord eller vand

	Rådets direktiv 94/60/EF	Den svenske lovgivning
Gammelt behandlet træ (fortsat)		— når træet anvendes til bygning af moler og andre havanlæg De samme regler gælder for markedsføring af nyligt behandlet træ

(18) De svenske bestemmelser er mere restriktive i følgende henseender:

- Creosotholdige produkter, der skal anvendes til træbeskyttelse, skal godkendes individuelt, inden de kan anvendes. Creosot er kun godkendt til erhvervsmæssig anvendelse, ikke til anvendelse af private forbrugere. Træimprægnering skal finde sted efter en særlig metode.
- Anvendelsen af behandlet træ er mere begrænset: nyligt behandlet træ og træ, som er behandlet for mindre end 30 år siden, må kun anvendes til erhvervsmæssige anvendelser som jernbanesveller eller til transmissionsmaster eller havanlæg. Træ, der blev behandlet for over 30 år siden, må kun anvendes af private forbrugere, hvis træet er nedgravet eller på anden måde fast anbragt i stadig berøring med fugtig jord eller vand, og hvis træet anvendes til opførelse af anløbsbroer eller andre havanlæg.
- Salg (overdragelse) af træ er i Sverige underkastet en række krav med hensyn til forbrugeroplysning.

(19) De svenske bestemmelser er potentielt mindre restriktive i følgende henseender:

- Bekendtgørelse (1985:836) nævner ikke nogen grænse for BaP-indholdet som et godkendelseskriterium. På grundlag af denne bekendtgørelse kunne kemikalieinspektionen godkende anvendelse af et produkt, der indeholder større mængder end den i direktiv 94/60/EF fastsatte maksimumgrænse.

II. PROCEDUREN

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

(21) Den 14. december 1995 meddelte de svenske myndigheder Europa-Kommissionen, at Sverige begrundet i hensynet til sundhedsbeskyttelsen havde til hensigt fortsat at anvende de gældende nationale bestemmelser om creosot, og at det derfor ville afvige fra direktiv 94/60/EF for så vidt angår creosot under henvisning til EF-traktatens tidligere artikel 100 A, stk. 4.

(22) Ved skrivelse af 4. april 1997 bad Kommissionen de andre medlemsstater om at fremsende deres bemærkninger til den svenske anmodning. Kommissionen modtog bemærkninger fra Danmark, Italien, Østrig, Nederlandene, Finland, Spanien, Det Forenede Kongerige og Grækenland.

(23) Danmark er enig med Sverige i, at creosot er et farligt stof for både mennesker og miljø, og at anvendelsen heraf bør begrænses så vidt muligt eller helt forbydes. Danmark støtter derfor helt Sveriges anmodning om at anvende strengere nationale bestemmelser om creosot. Danmark har meddelt Kommissionen, at det også ønsker at anvende strengere nationale bestemmelser om creosot.

(24) Italien meddeler Kommissionen, at det ikke har væsentlige indvendinger mod den svenske anmodning. De italienske myndigheder anser Sveriges behov for at opretholde mere restriktive bestemmelser om anvendelse af creosot for begrundede i betragtning af Sveriges særlige klimaforhold (mindre sol) og geografiske forhold (mange søer). Italien nævner også, at den lovgivning, som Sverige ønsker at opretholde, har været i kraft i over år, og at den ikke har forårsaget markedsforstyrrelser for så vidt angår markedsføring af creosot.

(25) Østrig fremhæver, at det helt kan tilslutte sig, at salg af creosot til private forbydes, og at beskyttelsesniveauet i Fællesskabets direktiv i denne henseende er utilstrækkeligt. Som følge af mangelen på beskyttelsesforanstaltninger er den kræftisiko, forbrugerne udsættes for ved påstrykning med pensel af BaP-holdige stenkulstjæreolier til imprægnering af træ, særlig høj (hudkontakt og inhalering) og denne fremgangsmåde skaber yderligere miljø-

og affaldsproblemer. Anvendelse af creosot bør derfor begrænses til tilfælde, hvor der ikke foreligger alternativer. De svenske bestemmelser om foreskrevne imprægneringsteknikker og anvendelsen af behandlet træ er berettigede. Derudover udgør de svenske bestemmelser på ingen måde vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult handelshindring. De særlige klimatiske og geografiske forhold i Sverige gør også anvendelsen af artikel 100 A, stk. 4, berettiget.

- (26) *Nederlandene* deler Sveriges betænkelighed ved, at 94/60/EF ikke sikrer det ønskede beskyttelsesniveau for miljø og sundhed. De nederlandske myndigheder henviser til deres egen anmodning om dispensation og den omfangsrige dokumentation, de har vedlagt til støtte herfor. De svenske foranstaltninger støttes af *Nederlandene*, som giver udtryk for sin tillid til, at Kommissionen omhyggeligt vil undersøge, om foranstaltningerne er nødvendige i henseende til de vigtige behov, der henvises til i den tidligere artikel 100 A, stk. 4, og om de også opfylder betingelserne for denne bestemmelse i andre henseender.

- (27) *Finland* skønner, at kravene i EF-traktatens tidligere artikel 100 A, stk. 4, er opfyldt, og at Kommissionen bør bekræfte de svenske bestemmelser, men *Finland* mener også, at direktivets maksimumsgrænser for BaP-indholdet i creosot og for vandekstraherbar tjæresyre bør inkorporeres i den svenske lovgivning.

- (28) *Grækenland* meddeler Kommissionen, at den tilslutter sig den svenske anmodning. Hvis Sverige opretholder sine nationale bestemmelser, vil det ikke have særlige konsekvenser for *Grækenland*.

- (29) *Spanien* mener derimod, at en godkendelse af den svenske lovgivning vil medføre handelshindringer, da direktiv 94/60/EF således ikke vil nå sit harmoniseringsmål. Da direktiv 94/60/EF blev vedtaget, var der langvarige drøftelser i Kommissionen og i Rådet, om, hvilke begrænsninger der skulle fastsættes, og restriktionerne i punkt 32 i bilaget blev fastsat på grundlag af risikoen ved creosot. De spanske myndigheder mener, at den svenske anmodning om at kræve strengere restriktioner end de allerede gældende ikke bør godkendes.

- (30) Den samme opfattelse giver *Det Forenede Kongerige* udtryk for. *Det Forenede Kongerige* bemærker, at de svenske myndigheder ikke fremlægger videnskabelig dokumentation eller information af ny eller ældre dato til støtte for deres påstand om sundhedsfare. *Det Forenede Kongerige* søger at forsvare princippet om, at alle

medlemsstater skal acceptere de normer, der fastsættes i foranstaltningerne om det indre marked, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, som kræver strengere bestemmelser til opnåelse af det samme sundheds-, sikkerheds- og miljøbeskyttelsesniveau. Det anes ikke for at være tilfældet i den foreliggende sag.

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

III. VURDERING

1. De gældende regler

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

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

- (34) Da der ikke er særlige bestemmelser, der forlænger anvendelsen af de tidligere bestemmelser i EF-traktatens artikel 100 A, stk. 4, anses disse for at være ophævet fra dagen for de nye bestemmelsers ikrafttræden (1. maj 1999). I stedet er det traktatens nye bestemmelser, der gælder umiddelbart fra denne dato til undersøgelsen af denne meddelelse.

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

- (35) De svenske myndigheder giver i deres meddelelse udtryk for, at de ønsker tilladelse til at opretholde nationale bestemmelser, der strider mod direktiv 94/60/EF, som er

en harmoniseringsforanstaltning vedtaget på grundlag af EF-traktatens tidligere artikel 100 A (nu artikel 95).

- (36) I traktatens artikel 95, stk. 4, hedder det: »Hvis en medlemsstat, efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at opretholde nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser og om grundene til deres opretholdelse.«
- (37) Direktiv 94/60/EF skulle implementeres af medlemsstaterne senest den 20. december 1995 og anvendes senest fra den 20. juni 1996. Sverige meddelte den svenske lovgivning om creosot, som havde været gældende siden 1985 og 1992, den 14. december 1995, dvs. inden fristen for anvendelsen af de nationale bestemmelser, som implementerer direktivet.
- (38) Det er derfor i dette tilfælde berettiget at antage, at betingelserne i traktatens artikel 95, stk. 4, er opfyldt, i henhold til hvilke de nationale bestemmelser, som er meddelt og som en medlemsstat ønsker at opnå tilladelse til at opretholde efter datoen for gennemførelsen af en fællesskabsharmoniseringsforanstaltning, skal være vedtaget inden vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen.
- (39) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at Kongeriget Sveriges anmodning om undtagelse fra direktiv 94/60/EF, som meddelt den 14. december 1995 i henhold til den tidligere artikel 100 A, stk. 4, opfylder betingelserne i EF-traktatens artikel 95, stk. 4.

3. Vurdering af sagens omstændigheder

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

støtte for anmodningen fremsendte Sverige et kort memorandum, dateret den 14. december 1995, hvor det forklares, hvorfor Sverige finder det påkrævet at opretholde sine strengere nationale bestemmelser. Imidlertid var oplysningerne i dette memorandum ret begrænsede og af generel art. Det var derfor ikke muligt at undersøge omstændighederne omkring anmodningen udelukkende på grundlag af disse oplysninger.

- (42) For at undersøge, om de svenske bestemmelser om salg og anvendelse af creosotbehandlet træ virkelig er nødvendig og rimelige i forhold til målet, bestilte Kommissionen en undersøgelse fra en ekstern konsulent⁽⁴⁾. Undersøgelsen søger at vurdere risikoen for kræft hos forbrugerne som følge af anvendelsen af creosot og creosotbehandlet træ, og om implementering af direktiv 94/60/EC i Sverige ville medføre en uacceptabel creosot-eksponering af befolkning eller vandmiljøet. Herudover bygger vurderingen af Sveriges anmodning på resultaterne af tre andre undersøgelser⁽⁵⁾, som Kommissionen havde bestilt i forbindelse med lignende anmodninger fra andre lande.
- (43) Det skal bemærkes, at på baggrund af den tidsramme, der er fastsat i artikel 95, stk. 6, og som ikke fandtes i den tidligere artikel 100 A, stk. 4, som den svenske anmodning blev meddelt i henhold til, kan denne betydelige indsats fra Kommissionens side for at konstatere, om opretholdelsen af de svenske bestemmelser var begrundet, ikke danne præcedens for fremtiden. Når Kommissionen undersøger, om nationale foranstaltninger meddelt i medfør af artikel 95, stk. 4, er begrundet i et vigtigt behov, skal den henholde sig til »de grunde«, den pågældende medlemsstat gør gældende for at begrunde opretholdelsen af sine nationale bestemmelser. Dette betyder, at ansvaret for at bevise, at sådanne foranstaltninger er begrundede, i henhold til traktatens bestemmelser ligger hos den ansøgende medlemsstat. I betragtning af den procedure, der skal følges i henhold til artikel 95, må Kommissionen normalt begrænse sig til at undersøge, om de af den ansøgende medlemsstat fremlagte oplysninger er relevante, uden selv at søge at tilvejebringe mulige grunde til støtte herfor.

⁽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, Final Report, August 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. Final report, Biochemisches Institut für Umweltcarcinogene, Großhansdorf (Germany), December 1995.

Environmental Resources Management, Scientific Evaluation of the German Request for Derogation from Provisions of Council Directive 94/60/CE Concerning Creosote, Final Report, 24 April 1996.

Dr. P. M. Sörgo, Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing Denmark to Retain its National Laws on Creosote, Final Report, November 1996.

- (44) Ingen af ovennævnte undersøgelser nåede frem til helt klare resultater med hensyn til sundhedsvirkningerne af creosot, navnlig stoffets kræftfremkaldende virkninger, da en særlig langtidsundersøgelse af de kræftfremkaldende virkninger stadig ikke var afsluttet. Denne undersøgelse⁽⁶⁾ kom Kommissionen i hænde i begyndelsen af 1998. Resultaterne af alle disse undersøgelser er fremstillet nedenfor. Endvidere er alle undersøgelserne blevet forelagt Den Videnskabelige Komité for Toksicitet, Økotoxicitet og Miljø, som den 27. november 1998 afgav en foreløbig udtalelse om forbrugernes udsættelse for risikoen for kræft fra creosot og/eller træ behandlet med creosot. Udtalelsen blev revideret den 4. marts 1999.

3.1. Vurdering af begrundelsen i vigtige behov

3.1.1. Creosot — generel information

- (45) Creosot er en kompleks blanding af over 200 kemiske forbindelser, hovedsagelig aromatiske hydrocarboner såvel som phenolforbindelser og aromatiske nitrogen- og svovlforbindelser. Det er et mellemsvært destillat af stenkulstjære (kogepunkt ca. 200-400°C).
- (46) Creosot kan indeholde over 30 polycykliske aromatiske hydrocarboner (PAH) med et muligt totalt PAH-indhold på 85 %. De vigtigste er:
- acenaphthen
 - naphthalen
 - phenanthren
 - anthracen
 - fluoren
 - fluoranthren
 - chrysen
 - triphenylen
 - benzo[a]anthracen
 - benzo[b]fluoranthren
 - benzo[k]fluoranthren
 - benzo[a]pyren
- (47) Benzo[a]pyren (BaP) er en af de grundigst undersøgte PAH'er, og BaP-indholdet anvendes som et indikator- eller markørstof til klassificeringsformål og er ikke i sig

selv udtryk for det samlede PAH-indhold i creosot. Afhængig af creosotype kan BaP-indholdet variere mellem 0,003 og 0,3 vægtprocent (30-3 000 ppm). Gennem raffineret destillation af stenkulstjære og udvælgelse af fraktionerne kan man opnå lavere BaP- eller phenol-indhold. Det vesteuropæiske institut for træimprægnering (Western European Institute for Wood Preservation) har udviklet forskellige industristandarder, hovedsageligt baseret på forskelligt indhold af nærmere specificerede destillationsfraktioner og, hvad der er vigtigst i denne sammenhæng, forskelligt BaP-indhold. Grænseværdierne for klassifikationsstandarderne er 500 ppm og 50 ppm.

- (48) Det er muligt at ændre både de fysiske og kemiske egenskaber ved creosot, hvis dette er nødvendigt til de pågældende anvendelsesformål eller af miljøhensyn. Ved at iblande komponenter med et lavere kogepunkt kan man frembringe et produkt med lavere viskositet, til tider benævnt karbolineum, som er lettere at påstryge med pensel. I direktiv 94/60/EF skelnes der ikke: det omfatter en lang række forskellige stenkulstjæredestillater under ét, alle specificeret ved deres navne, EINECS- og CAS-numre.
- (49) Creosot anvendes næsten udelukkende som træimprægneringsmiddel. Industrielle og erhvervsmæssige anvendelser i stor målestok er langt de vigtigste: jernbanesveller, elmaster, vandbygning (bredbeskyttelse), landbrug og frugtproduktion. Creosot og lignende produkter anvendes også af private forbrugere til træimprægnering.
- (50) De vigtigste egenskaber ved creosot er:
- effektivt svampebekæmpelsesmiddel
 - effektivt insektbekæmpelsesmiddel
 - langvarig persistens
 - modstandsdygtighed over for udvaskning og påvirkning fra vejret.
- (51) En meget begrænset mængde creosot anvendes i lægemidler til behandling af visse hudlidelser, f.eks. psoriasis.

Creosots toksicitet

Sundhedsvirkninger

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

⁽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), Final report, Hanover, October 1997.

- (53) Eksponering kan ske gennem indånding, indtagelse eller berøring med huden. Creosot vurderes som værende svagt til moderat giftigt ved indtagelse. Størstedelen af de virkninger, der er påvist i dyreforsøg og i samtlige epidemiologiske undersøgelser, skyldes dermal eksponering.
- (54) Hudens lysfølsomhed induceret af stenkulstjære er beskrevet i en række undersøgelser. Hos creosoteksponerede arbejdstagere er der rapporteret tilfælde af irritationssymptomer, hyperkeratose fremkaldt af beg, misfarvning af huden og laset hud. Den seneste undersøgelse af creosoteksponerede arbejdstagere i Sverige og Norge blev offentliggjort i 1992⁽⁷⁾. Undersøgelsen omfatter arbejdstager, som var udsat for creosot mellem 1950 og 1975. Forskerne fandt en noget lavere samlet kræftforekomst end ventet og en øget risiko for hud- og lækbrækraft og ikke-Hodgkin-lymphomer. Creosotens sammensætning var imidlertid ikke dokumenteret, og forfatterne konkluderer, at antallet af tilfælde var for lille til, at der kunne drages brugbare konklusioner. Stigninger i antallet af sygdomstilfælde kunne tilskrives udsætning for både creosot og sollys. En anden undersøgelse⁽⁸⁾ kunne påvise en øget risiko for dødelighed som følge af skrotalkræft hos arbejdstagere i murstensfabrikationen, der var eksponeret for creosot i perioden 1991-1938. Heller ikke i dette tilfælde kendes creosotens BaP-indhold, og der er heller ikke registreret noget klart dosis/respons-forhold.
- (55) Det Internationale Kræftforskningscenter (IARC) har klassificeret creosot som humant carcinogen (gruppe 2A), hovedsageligt baseret på et dyreforsøg, hvor forsøgsdyrenes (mus) hud gennem deres levetid regelmæssigt blev udsat for B[a]P-opløsninger i acetone⁽⁹⁾. IARC skønner, at der for stoffer i denne kategori er tilstrækkelig dokumentation for, at creosot er kræftfremkaldende hos dyr, og en vis dokumentation fra epidemiologiske undersøgelser for, at creosot kan være kræftfremkaldende hos mennesker. Senere undersøgelser har ikke givet signifikante nye resultater, som ændrer denne konklusion.
- (56) Eksperter fra medlemsstaterne har i flere år behandlet spørgsmålet med klassificering af creosot, andre stenkulstjæredestillater og yderligere såkaldte komplekse stoffer i tilknytning til Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer⁽¹⁰⁾, senest ændret ved direktiv 1999/33/EF⁽¹¹⁾. På grundlag af stort set de samme oplysninger, som blev anvendt af IARC, nåede man i forbindelse med udarbejdelsen af Kommissionens direktiv 94/96/EF⁽¹²⁾ (den 21. tilpasning til den tekniske udvikling) frem til, at creosot og visse andre stenkulstjæredestillater skal klassificeres om kræftfremkaldende stoffer i kategori 2, og at de skal mærkes med risikosætning 45 »Kan forårsage kræft«. Imidlertid skal stoffet ikke nødvendigvis klassificeres som kræftfremkaldende, hvis det kan påvises at det indeholder mindre end 0,005 vægtprocent BaP (=50 ppm)⁽¹³⁾. Heri afviger direktivet fra IARC-klassifikationen, som gælder uden hensyntagen til BaP-indholdet.
- (57) Det var kun gennem en fælles erklæring fra Kommissionen og medlemsstaterne, at valget af en grænse på 50 ppm for koncentrationen af BaP som grundlag for at skelne mellem kræftfremkaldende og ikke-kræftfremkaldende stenkulstjæredestillater i fællesskabslovgivningen blev accepteret af medlemsstaterne i arbejdsgruppen for tilpasning af direktiv 67/548/EØF til den tekniske udvikling. I erklæringen hedder det, at situationen skal tages op på ny, når resultaterne af den ovennævnte videnskabelige undersøgelse ved Fraunhofer-instituttet forelå. Denne undersøgelse, som erhvervsbranchen havde indledt i samarbejde med IARC, var endnu ikke afsluttet på det tidspunkt. Det skal erkendes, at der i 1994 ikke forelå eksperimentelle data, som kunne vise, om creosot, med et indhold på under 50 ppm BaP var kræftfremkaldende eller ej. Denne situation har siden ændret sig, og resultaterne af Fraunhofer-undersøgelsen vil blive fremlagt nedenfor.
- (58) Man har kun beskedent kendskab til creosots toksikogenitet hos mennesker og forsøgsdyr. Kun i de allerseneeste undersøgelser har man undersøgt den kvantitative absorption af PAH'er gennem huden ved måling af udsondrede pyrenmetabolitter⁽¹⁴⁾: absorptionen synes at variere mellem individer og mellem forskellige steder hos samme individ. I en separat undersøgelse målte den dermale absorption af forskellige PAH-forbindelser⁽¹⁵⁾. PAH'er med højere molekylvægt såsom pyren, f.eks. BaP, absorberes langsommere. Vurdering af BaP-absorptionen ud fra pyren-markøren vil derfor føre til overvurdering og kan betragtes som et konservativt skøn.

⁽¹¹⁾ EFT L 199 af 30.7.1999, s. 57.

⁽¹²⁾ EFT L 381 af 31.12.1994, s. 1.

⁽¹³⁾ Note M i forordet til bilag I i Rådets direktiv 67/548/EØF gælder for creosot.

⁽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.

⁽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⁾ EFT L 196 af 16.8.1967, s. 1.

- (59) Det skal bemærkes, at alle effekter, der er iagttaget i dyreforsøg eller i epidemiologiske undersøgelser, er baseret på kronisk eksponering for store doser. Litteraturen indeholder ikke eksempler på hudkræft (eller kræft andre steder), som kan tilskrives eksponering for creosot i ikke-erhvervsmæssig sammenhæng.
- (60) Private kan eksponeres for creosot gennem anvendelse af præparater, der indeholder creosot (eller karbolineum), til imprægnering af træ ved påstrykning med pensel (eksponering via huden eller via indånding) eller gennem anvendelse af behandlet træ (for voksne f.eks. i forbindelse med bygning af hegn eller andre træstrukturer til privat brug, for børn, der leger på strukturer af behandlet træ). Der foreligger ingen oplysninger om forbrugernes eksponering for creosot, enten direkte gennem anvendelse af produktet eller indirekte gennem berøring med creosot-imprægneret træ. Der er opstillet forskellige modeller og beregninger for eksponering i undersøgelserne, og de vil blive drøftet senere.
- PAH'er, der ledes ud i vandløb, transporteres hurtigt til sedimentet
- i vandløb forsvinder de fleste af PAH'erne med lav molekylvægt primært gennem mikrobiel nedbrydning, mens forbindelserne med højere molekylvægt forsvinder som følge af fotooxidering og sedimentering. Mikrobiel nedbrydning af de lettere vandopløselige PAH'er sker under aerobe og anaerobe betingelser. Det er påvist, at PAH-bestanddelene er bioakkumulerende i vandlevende arter.

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

Miljøvirkninger

- (61) Der er indberettet tilfælde af miljøforurening med creosot i en række lande, hvor gamle træimprægneringsanlæg ofte har været kilde til forureningen. Det er således udslip af creosot i industrien og forurening fra forladte creosotanlæg, der er kilde til hovedparten af de foreliggende oplysninger om creosots skæbne i miljøet. Miljøforureningen er sporet ved analyse af udvalgte PAH-forbindelser, navnlig BaP.
- (62) Creosot er giftig for visse jordorganismer og meget giftig for vandlevende organismer (hvor 96h LC-50 værdierne ofte er under 1 mg/l). Mange af creosots bestanddele er bioakkumulerende.
- (63) De vigtigste egenskaber ved PAH's miljøet er
- PAH'er binder stærkt til organisk materiale i jorden
- PAH'er nedbrydes sædvanligvis langsomt i jord og andre dele af miljøet. Creosotrester kan forblive i miljøet i mange år (mindst 20-30 år)
- de vigtigste nedbrydningsprocesser er fotonedbrydning (dvs. som følge af solstråling) og mikrobiel nedbrydning (dvs. ved visse bakterier). Mikrobiel nedbrydning kan finde sted under aerobe og anaerobe betingelser. PAH-forbindelser med fire ringe og derover kan være svært nedbrydelige.
- (65) En undersøgelse i Sverige⁽¹⁶⁾ har vist, at creosotimprægnerede pæle efter 40 år i jorden havde afgivet en del af de forbindelser, der findes i creosot, navnlig dem med det laveste kogepunkt (under 270 °C). Tabet var størst fra den overjordiske del af pælene. De udvaskede forbindelsers mobilitet var imidlertid meget begrænset, da de kun kunne påvises i jorden er uhyre lav som følge af stoffernes stærke binding til organisk materiale.
- (66) Tilstedeværelsen af store mængder PAH i vandmiljøet er ofte blevet tilskrevet tilstedeværelsen af creosotbehandlet træ. Migrationen af creosot-bestanddele fra behandlet træ til vand er større til ferskvand end til havvand, hvilket er blevet påvist i mange undersøgelser. En af undersøgelserne viste, at pæleværk efter 10 år i havet fortsat indeholdt 93 % af creosotforbindelsernes oprindelige sammensætning⁽¹⁷⁾. Forurening af sedimenter med creosot, der udvaskes fra bredsikringsstrukturer, er blevet påvist i Nederlandene⁽¹⁸⁾ og også i undersøgelser af forurening fra nedlagte imprægneringsanlæg.
- (67) Hvad angår eksponering af mennesker, foreligger der kun få måledata om miljøforurening med PAH'er hidrørende fra creosot.

⁽¹⁶⁾ S. Holmroos, Analys av kreosotstolpar i Simlångsdalen efter 40 års exponering i fält. Rapport nr. M 205-252.092. 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. Se fodnote 8 og 18.

⁽¹⁸⁾ bkh consulting engineers, Foundation of the appeal against the EC-directive on creosote, Final report, Delft, 1 July 1995.

3.1.2. *Det svenske standpunkt*

- (68) De svenske myndigheder finder, at det sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med direktiv 94/60/EF, er utilstrækkeligt. Creosot er et stof, der fremstilles ved destillation af stenkulstjære og indeholder ca. 30 stoffer/stofgrupper, der vides at være kræftfremkaldende og mutagene. Som påvist ved IARC's klassificering er creosot uhyre sundhedsskadeligt. Ud over stoffets carcinogene egenskaber har det en stærk lokalirriterende effekt og kan kombineret med sollys forårsage fotoallergiske reaktioner i form af blæredannelse og alvorlig eksem.
- (69) De svenske myndigheder understreger, at der ikke foreligger dokumentation til støtte for, at creosot med et BaP-indhold på under 50 ppm indebærer en acceptabel risiko. Tværtimod fremfører de, at da BaP er genotoksisk, er der ikke nogen tærskeldosis, under hvilken eksponering ikke indebærer sundhedsfare. De svenske myndigheder minder om den erklæring, der blev fremsat på mødet i Udvalget for Tilpasning til den tekniske Udvikling i 1994 (nævnt ovenfor), som efter deres mening viser, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for vurdering af de kræftfremkaldende egenskaber ved komplekse stenkulstjærebaserede stoffer indeholdende under 50 ppm/BaP.
- (70) Creosot har sundheds- og miljøskeadelige egenskaber, hvilket betyder, at anvendelsen heraf bør begrænses til formål, hvor der kræves langvarig beskyttelse. Hudkontakt bør så vidt muligt undgås. Creosot bør derfor ikke anvendes af private forbrugere, som ikke har det nødvendige beskyttelsesudstyr. I forbindelse med industriel trykimprægnering oplyses arbejdstagerne om risikoen og modtager den bedst mulige beskyttelse.
- (71) Der er allerede udviklet og markedsført creosotolier, hvor visse fraktioner af de farligste stoffer er blevet fjernet. Der er ikke tegn på, at produktets BaP-indhold har nogen indvirkning på imprægneringsmetoden, stoffets absorption i træet eller beskyttelsens varighed. Disse produkter har et BaP-indhold på under 10 ppm. Denne udvikling risikerer at stoppe, hvis produkter med op til 50 ppm godkendes.
- (72) Hvad miljøvirkningerne angår, understreger de svenske myndigheder, at creosot er stærkt toksisk for visse vandlevende organismer, og at nogle af bestanddelene er bioakkumulerbare. Creosotbestanddelene udvaskes fra imprægnerede dele i både ferskvand og saltvand.
- (73) Sverige har et særligt nationalt behov, fordi træ, til forskel for situationen i andre EU-lande, er et meget vigtigt

byggemateriale til terrasser, broer og andre udendørs konstruktioner i Sverige. Som følge af de store antal træbygninger og den kendsgerning, at en stor del af Sverige er dækket af overfladevand (søer/floder), kan anvendelsen af creosotbehandlet træ i større udstrækning end det nu er tilfældet, vil det sandsynligvis have skadelige sundheds- og miljøvirkninger. Den nuværende lovgivning bygger på substitutionsprincippet, der sikrer, at creosot kun anvendes, hvor det er det bedste alternativ.

- (74) Endvidere fremfører Sverige, at det har et særligt nationalt behov som følge af den geografiske placering med lave gennemsnitstemperaturer og et lavt antal soltimer, som medfører, at creosot nedbrydes langsommere. Fotokemisk omsætning er den primære nedbrydningsproces for polycykliske aromatiske hydrocarboner (PAH), som creosot består af. Forskellige bakterietyper kan nedbryde creosot. Sveriges geografiske placering betyder, at antallet af varme solskinsdage er færre end i de fleste andre EU-lande. Resultatet heraf er en langsommere fotokemisk og bakteriel nedbrydning af creosot.
- (75) Som konklusion understreger de svenske myndigheder, at der er tungtvejende sundheds- og miljømæssige grunde til ikke at ændre de svenske bestemmelser om creosot. Den svenske regering har ikke til hensigt at forbyde anvendelsen af creosot totalt, den ønsker fortsat anvendelse af creosot til formål, hvor creosot anses for det bedste alternativ. Formålet med godkendelsesproceduren for hvert enkelt produkt er at sikre, at disse mål nås. Bestemmelserne om creosot indgår i Sveriges generelle politik, der går ud på at begrænse anvendelsen af farlige kemiske stoffer.

3.1.3. *Vurdering af det svenske standpunkt*

- (76) Spørgsmålet vedrørende sundhedsvirkningerne af creosot er blevet undersøgt meget omhyggeligt i de undersøgelser, Kommissionen har ladet foretage. Alle de kendte resultater er allerede nævnt i forbindelse med de generelle oplysninger ovenfor.
- (77) Kun for ganske nyligt er der fremkommet data fra forskning, som viser, at creosot, der indeholder under 50 ppm BaP, kan indebære en ikke uvæsentlig kræftisiko. Herudover skal det bemærkes, at alle sundheds- og miljøfarer ved creosot blev drøftet til bunds i forbindelse med klassificering af creosot som led i udarbejdelsen af direktiv 94/60/EF. Endvidere er alle de sundhedsfarlige virk-

ninger af creosot blevet iagttaget ved høje kroniske eksponeringer i dyreforsøg eller i forbindelse med erhvervsmæssig eksponering. Litteraturen indeholder ingen eksempler på hudkræft (eller kræft andre steder), som kan tilskrives eksponering for creosot i ikke-erhvervsmæssig sammenhæng.

- (78) Den analyse, de svenske myndigheder foretager i forbindelse med produktgodkendelse, er baseret på princippet om, at risikoen skal minimeres så vidt det er muligt, både ved så vidt muligt at reducere eksponeringen for skadelige stoffer og ved at erstatte disse med alternative produkter, der anses for mere acceptable. For creosots vedkommende er alternativerne kobber-chrom-arsenderivater (CCA). Den svenske holdning til, hvornår en risiko ved anvendelsen af et kemisk stof er acceptabelt, er derfor noget anderledes end Fællesskabets holdning i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 94/60/EF.
- (79) Ifølge den undersøgelse, som Kommissionen har ladet foretage, kunne de svenske myndigheder hverken tilvejebringe dokumentation for de konkrete vurderinger, der var foretaget i forbindelse med godkendelse af de fire creosotprodukter, som nu er tilladt til industriel anvendelse, og der blev heller ikke tilvejebragt dokumentation, der kunne bekræfte påstanden om, at alle fire produkter indeholder under 50 ppm BaP og 3% vandopløselig tjæresyre.
- (80) Der er meget der tyder på, at dette er tilfældet. I henhold til den undersøgelse, som Kommissionen lod foretage, er de fire produkter blevet godkendt ifølge en frivillig aftale

mellem myndighederne og den pågældende brancheforening. Sidstnævnte havde selv iværksat forskning for at mindske og forhindre creosotudvaskning fra imprægneret træ, da denne udvaskning medfører øget eksponering af miljøet for arbejdstagere, der håndterer eller arbejder med imprægnerede pæle. Træimprægneringsindustriens vigtigste kunder, nemlig el- og telekommunikationsselskaberne, har lagt pres på imprægneringsindustrien, for at den skulle mindske risikoen for udvaskning. I henhold til de nye specifikationer skal produktet fremstilles af udgangsstoffer i et meget snævrere destillationsinterval end standardcreosoter, hvilket udelukker mange af de flygtige komponenter og komponenter med højt kogepunkt (navnlig PAH, herunder BaP). I det tekniske godkendelsesdokument, som konsulenten fik udleveret af en industriel storbruger, og i et internt dokument fra kemikalieinspektionen hedder det også, at BaP-indholdet skulle være lavere end 50 ppm. Som følge heraf er alle godkendte produkter i Sverige tykke, viskøse olier med op til 100% creosot inden for det specifikke destillationsinterval for de respektive olier. Olierne er kun egnede til anvendelse i en specialiseret, industriel tryk/vakuumimprægneringsproces, der er udformet til optimal imprægnering af navnlig rundtømmer. Denne metode resulterer i tømmer, der gennemsnitligt indeholder 135 kg creosot/m³ med meget høj beskyttelseeffekt (ca. 40-50 år).

- (81) Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en særlig situation for Sveriges vedkommende, understøttes påstanden om, at imprægneret træ er et meget vigtigt byggemateriale i Sverige, til dels af oplysninger om forbruget af creosotimprægneret træ i Europa i 1990:

Tabel 2

Forbruget af creosotbehandlet træ i Europa (1990) ⁽¹⁹⁾

Land	Årlig brug 1990 (m ³ /år)	Årlig brug/indbygger (10 ⁻³ m ³ /ind./og år)	Årlig brug/km ² (m ³ /km ² og år)
Tyskland	150 000	2,3	0,4
Nederlandene	100 000	6,7	2,9
Spanien	93 000	2,4	0,2
Italien	74 000	1,3	0,3
Det Forenede Kongerige	65 000	1,1	0,3
Sverige	57 000	7,1	0,1
Frankrig	45 000	0,8	0,08

⁽¹⁹⁾ Kilde: Se fodnote 18, s. 6.

Land	Årlig brug 1990 (m ³ /år)	Årlig brug/indbygger (10 ⁻³ m ³ /ind./og år)	Årlig brug/km ² (m ³ /km ² og år)
Belgien	26 000	2,6	0,8
Norge	20 000	5,0	0,06
Irland	20 000	5,0	0,3
Finland	13 000	2,6	0,04
Danmark	5 000	1,0	0,1
Europa	1 000 000	2,0	0,2

(82) Anvendelsen af creosotimprægneret træ har været relativt stabil siden 1990. I 1995 blev 74 400 m³ behandlet med creosot (63% pæle, resten jernbanesveller), ca. en fjerdedel blev eksporteret.

(83) Tabel 2 viser, at anvendelsen af creosotbehandlet træ pr. indbygger i Sverige er den højeste i Europa, mens anvendelse per km² er blandt de laveste. Sidstnævnte tal kan være vildledende, da det med rimelighed kan antages, at anvendelsen af creosotbehandlet træ er mere koncentreret i de tættere befolkede områder (f.eks. det sydlige Sverige). En omfattende brug pr. indbygger vil kunne føre til en potentielt højere eksponering af den svenske befolkning. På den anden side synes det lave tal for brugen pr. arealenhed at indikere, at sandsynligheden for enkeltpersoners berøring med creosot er temmelig lav.

Eksponering af miljøet

(84) For miljøets eksponering er anvendelse af behandlet træ pr. overfladeenhed den afgørende indikator. Det fremgår af tabel 1, at dette tal er meget lavt i Sverige. Selv en betydelig stigning vil ikke bringe det op på eller over det europæiske gennemsnit.

(85) Det er klart, at opførelse af moler og anløbsbroer ikke resulterer i lige så lange og tætte trækonstruktioner som kontinuerlig bredbeskyttelsesanlæg i Nederlandene. Overfladearealet af behandlet træ, der er i kontakt med vand, er således meget mindre, og vandmængden større. De svenske myndigheder har ikke fremlagt oplysninger til støtte for erklæringen om, at der i nærheden af moler og anløbsbroer er tale om lokale negative virkninger på vandlevende organismer. Tværtimod konkluderer den undersøgelse, som Kommissionen har ladet foretage, baseret på målte udvaskningsrater og ud fra antagelsen af forekomst af sediment, hvor creosot absorberes stærkt, at creosotkoncentrationerne i vandet mindst er én størrelsesorden lavere end de toksiske niveauer.

(86) I undersøgelsen havde man fundet frem til oplysninger om jorden omkring behandlede pæle (hvoraf nogle var behandlet med en meget betydelig mængde imprægneringsmiddel). Allerede i en afstand på 10-15 cm fra de behandlede pæle var koncentrationerne af forskellige PAH'er i overensstemmelse med de normale baggrunds-koncentrationer. Af en anden undersøgelse fra universitetet i Uppsala fremgår det, at der ikke fandtes creosot i en afstand af 10 cm fra creosotbehandlede pæle efter et tidsrum på 37 år.

(87) Der er ikke fremlagt oplysninger til støtte for Sveriges påstand om, at der er tale om en særlig situation for så vidt angår nedbrydningen af creosot. Skønt solstrålings-niveaue i Sverige er lavere end i de fleste af de andre medlemsstater, fremhæves det i den undersøgelse, som Kommissionen lod foretage, at fotokemisk nedbrydning kun er en vigtig nedbrydningsmekanisme på steder, hvor lyset kan trænge igennem, dvs. i jordoverfladen og vandsøjens øverste lag. For creosotbehandlede pæle i jorden vil størstedelen af det udvaskede materiale ikke være ved overfladen, da mobiliteten er meget begrænset, og i vandmiljøet vil det blive absorberet i sedimentet. Fotonedbrydning vil derfor ikke spille nogen vigtig rolle for nedbrydningen af creosot. Bionedbrydning af creosot er generelt langsom. Der er ikke fremlagt data vedrørende temperaturernes indvirkning på bionedbrydningen, og om dette ville have udslagsgivende virkninger på nedbrydningen af creosot i Sverige sammenlignet med andre medlemsstater.

(88) Sverige har ikke fremlagt bevis for, og den undersøgelse, som Kommissionen lod foretage, har ikke kunnet bekræfte at der i Sverige foreligger en særlig situation med hensyn til miljörisikoen fra creosot, sammenlignet med de andre medlemsstater.

Human eksponering

(89) Hvis Sverige anvendte bestemmelserne i direktiv 94/60/EF, ville befolkningens eksponering potentielt kunne stige som følge af, at privat anvendelse af creosot så ville være tilladt, øget mulighed for genanvendelse af

gammelt behandlet træ og højere BaP-indhold i creosot anvendt industrielt til behandling af jernbanesveller og master. Det er så godt som umuligt at vurdere, hvor stor denne stigning ville være, da creosot ikke har været på markedet i over 20 år. Det samme gælder for vurderingen af, hvor meget eksponeringen ville stige, hvis bestemmelserne om anvendelsen af nyligt behandlet træ og gammelt behandlet træ blev ændret

(90) I stedet for at søge at vurdere den samlede stigning i eksponeringen — og i lighed med den fremgangsmåde, de nederlandske og tyske myndigheder har anvendt i deres respektive anmodninger — foretager den undersøgelse, som Kommissionen lod foretage, to eksponeringsvurderinger på de efter direktiv 94/60/EF gældende vilkår: En voksen privatperson, der bygger en privat anløbsbro med creosotbehandlet træ, hvor creosoten påstryges med pensel, og børn, der leger på creosotbehandlet legeudstyr af træ. I begge tilfælde antoges creosoten at indeholde 50 ppm BaP.

(91) Inden disse vurderinger kommenteres, skal det bemærkes, at disse resultater ikke er specifikke for Sverige og ville gælde på lignende måde i andre medlemsstater.

(92) Den undersøgelse, som Kommissionen lod foretage, kommer meget grundigt ind på spørgsmålet om absorption gennem huden, idet den søger at anvende forskellige modeller som foreslået i EF's tekniske vejledning om risikovurdering, som imidlertid ikke var helt relevant i dette tilfælde. Undersøgelsen foretager derfor en beregning af en rimelig »worst case«-eksponering. Eksperimentelle data for absorptionen af PAH-bestanddele gennem huden blev anvendt til at bestemme mængden af absorberet creosot, i stedet for modelberegningerne. Den anvendte absorptionsrate for creosot blev udledt eksperimentelt for absorption af PAH'er gennem menneskehud⁽²⁰⁾.

(93) Worst-case-scenariet for dermal eksponering for en person, der bygger en anløbsbro, resulterer i 0,43 ng/kg lgv/dag BaP for en creosot indeholdende 50 ppm BaP (8 timers eksponering pr. dag, 50 % dækning af nøgen hud, gennemsnitlig legemsvægt (lgv) og hudoverflade). Under forudsætning af at en person tilbringer otte timer om dagen i to uger hvert år med anvendelse af creosotprodukter og creosotbehandlet træ til byggeformål (som

f.eks. bygning og vedligeholdelse af anløbsbroer) er den tilladelige daglige dosis for en sandsynlighed for kræft hos en ud af 100 000 (baseret på de beregninger, de nederlandske myndigheder vedlægger deres anmodning) 2,1 ng/kg lgv/dag. »Worst case«-eksponeringen er således klart lavere. For et eksponeringsscenario på seks uger om året ville dosis være 0,7 ng/kg lgv/dag og således stadig højere end den beregnede worst case-eksponering.

(94) Worst case-scenariet for dermal eksponering for børn, der leger på tørt creosotbehandlet træ, (to timer om dagen, 50 % dækning af nøgen hud, legemsvægt 15 kg) er på 0,85 ng/kg/lgv/dag. Det er interessant at notere, at de nederlandske myndigheder i deres modelberegninger, selv om der er anvendt en lidt anderledes metode, er nået frem til en daglig eksponeringsdosis på 2 ng/kg/lgv/dag, hvilket er meget tæt på dette resultat og derfor øger pålideligheden. Går man ud fra, at et barn leger i to timer om dagen i seks måneder om året, er den tilladelige daglige dosis (baseret på de nederlandske antagelser) for en risiko på 1 til 100 000 4,8 ng/kg/lgv/dag og således større end den beregnede absorption. Hvis scenariet ændres til fire timers legetid om dagen, er den tilladelige dosis 2,4 ng/kg/lgv/dag og absorptionen 1,7 ng/kg/lgv/dag (og således tæt på grænsen).

(95) Skønt der klart er mange usikre antagelser i disse beregninger, viser resultaterne som helhed, at det ikke kan udelukkes, at visse personer vil kunne blive eksponeret for niveauer, der nærmer sig de tilladelige daglige doser, men at der er ringe sandsynlighed for, at dette vil være tilfældet for befolkningen i almindelighed.

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

(96) I forbindelse med udarbejdelsen af direktiv 94/60/EF, den 21. tilpasning af direktiv 67/548/EØF til den tekniske udvikling, havde medlemsstaterne accepteret et BaP-indhold på 50 ppm som værende risikofrit. Som allerede nævnt i første kapitel, afgav Kommissionen og medlemsstaterne en fælles erklæring om, at situationen skulle tages op på ny i lyset af resultaterne af den undersøgelse af de kræftfremkaldende egenskaber ved stenkulstjæredestillater, som var iværksat på initiativ af industribranchen og i samarbejde med IARC.

(97) Denne undersøgelse⁽²¹⁾ blev forelagt Kommissionen i januar 1998. I undersøgelsen er de kræftfremkaldende virkninger af to creosot-produkter, som sponsorvirksom-

⁽²⁰⁾ Van Rooij J. G. M., de Roos J. H. C., Bodelier-Bade M. M., Jongeneel 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⁾ Se fodnote 6.

- heden (Rüttgers-VfT AG, Tyskland) havde tilvejebragt, blevet testet. Produkterne indeholdt henholdsvis 10 og 275 ppm BaP. Da produkterne var stærkt viskøse, kunne de ikke påføres musenes hud direkte, men skulle fortyndes i toluen. Opløsninger med forskellige koncentrationer af produktet og dermed forskellige BaP-koncentrationer såvel som rene BaP-opløsninger og et kontrolstof bestående af ren toluen blev påført to grupper med 62 mus i 78 uger (to gange om ugen, 25 µl). Udvikling af tumorer blev observeret i dette tidsrum, og forsøgsdyrene blev underkastet en omhyggelig undersøgelse efter forsøgets afslutning.
- (98) Kommissionen forelagde Den Videnskabelige Komité for Toksicitet, Økotoksicitet og Miljø denne undersøgelse og al anden dokumentation, der indeholdt videnskabelige oplysninger om creosot og creosoteksponering. Komitéen blev anmodet om at vurdere, om der er tilstrækkelig videnskabelig evidens til støtte for den antagelse, at forbrugerne udsættes for kræftisiko fra creosot indeholdende under 50 ppm BaP og/eller fra træ behandlet med denne creosot, og, hvis der foreligger en sådan risiko, om det er muligt at vurdere eller kvantificere dens omfang. Komitéen vedtog sin udtalelse den 27. november 1998.
- (99) Komitéen bemærker, at Fraunhofer-undersøgelsen er vel tilrettelagt, og at den på ny bekræfter de kræftfremkaldende egenskaber ved stenkulstjærepræparater. Som følge af de genotoksiske egenskaber ved PAH'er, herunder BaP, er der ingen tærskelkoncentration til bestemmelse af carcinogenicitet. Undersøgelsen viser klart et lineært dosis/respons-forhold mellem BaP-indholdet i de administrerede præparater og antallet af dyr, som udviklede tumorer. Begge præparater har hudkræftinducerende egenskaber, der er fem gange stærkere end rent BaP, formodentlig fordi creosot indeholder andre kræftfremkaldende stoffer. Det kan sluttes af undersøgelsen, at creosot indeholdende 50 ppm BaP ville medføre en betydelig hudkræftincidens hos mus.
- (100) Dataene er ikke tilstrækkelige til, at det med fuld sikkerhed kan vurderes, om de observerede virkninger i en undersøgelse med hudpensling af mus er relevante for situationer med human eksponering. Ekstrapolering af hudkræftdata fra mus til mennesker indebærer endvidere en række usikkerhedsmomenter, der gør det vanskeligt direkte at vurdere kræfttrisikoen hos mennesker på grundlag af data om kræftfremkaldende egenskaber fra forsøg med mus. Den artsafhængige følsomhed over for dermal eksponering for creosots kræftfremkaldende egenskaber påvirkes af hudens morfologi og fysiologi, af hudens stofskifteaktivering og -inaktivering og af reparationsprocesser. På grundlag af de foreliggende oplysninger er det derfor vanskeligt at foretage en videnskabeligt baseret vurdering af kræfttrisikoen, f.eks. ved dermal eksponering for børn, der leger på creosotbehandlet træ.
- (101) Ud fra dataene i Fraunhofer-undersøgelsen beregnede Komitéen T25-værdi for de kræftfremkaldende egenskaber for rent BaP til 13 µg/kg lgv/dag. T25 er den kroniske daglige dosis pr. kg legemsvægt (lgv), som hos 25 % af forsøgsdyrene fremkalder tumorer på et specifikt vævssted inden for den pågældende arts normale levetid. De kræftfremkaldende egenskaber ved de afprøvede creosotpræparater var globalt fem gange stærkere (2,7 µg/kg lgv/dag).
- (102) Går man ud fra, at den beregnede eksponeringsværdi i den undersøgelse, som Kommissionen lod foretage (0,85 ng BaP pr. kg lgv/dag (for to timers legetid) og 1,7 ng (for fire timers legetid) nærmer sig den sande eksponering, ville dette resultere i en kræftisiko på $8,2 \times 10^{-4}$ (henholdsvis $1,63 \times 10^{-4}$) for livslang daglig eksponering, hvilket ville være klart bekymringsvækkende, en risiko på $1,16 \times 10^{-5}$ (henholdsvis $2,33 \times 10^{-5}$) for en daglig eksponering i 10 ud af 70 år (den nederlandske antagelse) og $0,58 \times 10^{-5}$ (henholdsvis $1,16 \times 10^{-5}$ for en daglig eksponering i 5 ud af 70 år (den tyske antagelse). Anvendes de eksponeringsdoser, der er beregnet af de nederlandske myndigheder (2 ng/kg lgv/dag) eller de tyske myndigheder (2,62 ng/kg lgv/dag), ville disse risikoværdier stige forholdsmæssigt.
- (103) Baseret på den seneste undersøgelse af dosis/respons-forholdet for creosots kræftfremkaldende virkning ved dermal eksponering, som beregnet af komitéen, er risikoen således, afhængigt af den valgte eksponeringsmodel, en anelse eller klart over den værdi på 1×10^{-5} , som Verdenssundhedsorganisationen har foreslået som et acceptabelt risikoniveau for genotoksiske carcinogener i drikkevand.
- (104) Komitéen nævner også, at værdien på 2 ng BaP pr. kg lgv/dag som et »worst-case scenario« for eksponering for BaP ved leg på creosotbehandlet træ skal sammenlignes med skøn over indtagelsen af BaP gennem føden. Den årlige indtagelse af BaP gennem føden er blevet vurderet til 0,3-1,6 mg, hvilket ville føre til en daglig eksponering på 12-63 ng/kg lgv for en person på 70 kg (dvs. langt højere end den dermale eksponering).
- (105) Generelt konkluderer komitéen som følger:
1. — I betragtning af BaP's genotoksicitet og resultatet af Fraunhofer-hudpenslingsundersøgelsen er der tilstrækkelig videnskabelig dokumentation for at antage, at forbrugerne udsættes for en kræftisiko fra creosot indeholdende under 50 ppm BaP og/eller fra træ behandlet med denne creosot.

- BaP er en god indikator for kræfttrisikoen ved det undersøgte creosotpræparat, da der var et lineært forhold mellem kræftincidens og BaP-dosis. Creosotpræparatets kræftfremkaldende egenskaber var imidlertid fem gang stærkere end bedømt ud fra præparatets BaP-indhold.
2. — På grundlag af de foreliggende oplysninger giver risikoens omfang klart grund til bekymring, selv i betragtning af den betydelige usikkerhed ved vurderingen af risikoen for børn, der kommer i berøring med creosotbehandlet træ. Den højeste beregnede eksponering er imidlertid ca. 6-30 gange lavere end den voksne befolknings orale eksponering for BaP gennem føden.
- For at få et bedre skøn over eksponeringssituationen ville det være nødvendigt at udføre en massebalanceundersøgelse af eksponerede børn. En sådan undersøgelse ville imidlertid, ud over at være uhyre kompliceret og ressourcekrævende, rejse etiske spørgsmål.

3.1.5. Generel vurdering

- (106) De svenske myndigheder har ikke vist, og det har heller ikke gennem anden forskning kunnet påvises, at forholdene i Sverige er specielle med hensyn til den generelle forurening med PAH'er eller menneskers og miljøets eksponering for PAH'er som følge af anvendelsen af creosot og creosotbehandlet træ, eller at dette ville være tilfældet, hvis Sverige anvendte bestemmelserne i direktiv 94/60/EF.
- (107) Kommissionen har imidlertid modtaget yderligere oplysninger i forbindelse med tilsvarende anmodninger fra Nederlandene, Tyskland og Danmark om undtagelse fra direktiv 94/60/EF i henhold til EF-traktatens tidligere artikel 100 A, stk. 4, og ny videnskabelig dokumentation fra en omfattende undersøgelse, der er gennemført efter direktivets vedtagelse.
- (108) På grundlag af disse seneste eksperimentelle data har Den Videnskabelige Komité skønnet, at creosot, der indeholder mindre end 50 ppm BaP, og træ behandlet med sådan creosot indebærer en kræft risiko for mennesker. Det kan imidlertid ikke vurderes nøjagtigt, hvor stor denne risiko er. I betragtning af den usikkerhed, der hersker med hensyn til eksponeringens omfang, anser Kommissionen foranstaltninger til at mindske sandsynligheden for langvarig dermal eksponering for creosot, enten gennem direkte berøring med creosot eller med træ behandlet med creosot, for at være berettigede ud fra forsigtighedsprincippet.
- (109) Sadanne foranstaltninger kan imidlertid kun anses for berettigede, hvis de er i overensstemmelse med det generelle proportionalitetsprincip, dvs. at foranstaltningerne ikke må være mere vidtgående, end hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at nå det retmæssige mål. De bestemmelser, de svenske myndigheder har meddelt Kommissionen, kan derfor kun godkendes, hvis den hermed indførte godkendelsesordning for anvendelse af creosot giver reel mulighed for at opnå en sådan godkendelse, når det er foreneligt med hensynet til sundhed og miljø.
- (110) Det skal bemærkes, at de svenske bestemmelser vedrørende creosot omfatter en godkendelsesordning, hvor der imidlertid ikke opstilles nogen grænse for BaP-indholdet eller andre fysisk-kemiske parametre for creosot. I henhold til artikel 95, stk. 4, kan nationale bestemmelser kun godkendes hvis de er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30, eller hvis de vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet. Dette betyder, at der ikke kan anmodes om godkendelse af nationale foranstaltninger, som yder ringere beskyttelse end de foranstaltninger, der er fastsat i direktivet. Den svenske nationale lovgivning kan derfor kun godkendes, fordi dens anvendelse i praksis har vist, at der ikke er godkendt produkter, som overskred de i direktiv 94/60/EF fastsatte grænser. En herfra afvigende anvendelse af de svenske bestemmelser kan ikke godkendes i henhold til artikel 95, stk. 4.
- (111) I medfør af traktatens artikel 95, stk. 7, er Kommissionen allerede i færd med at undersøge, om bestemmelserne om creosot i direktiv 94/60/EF bør tilpasses til den tekniske udvikling. Derudover vil Kommissionen — som led i det undersøgelsesprogram, der er omhandlet i artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/8/EF af 16. februar 1998 om markedsføring af biocidholdige produkter⁽²²⁾ — vurdere anvendelsen af creosot indenfor en tidsramme, der er forenelig med den generelle tidsplan for dette undersøgelsesprogram, idet den ved iværksættelsen af programmet også vil tage hensyn til eventuelle andre prioriteter, der måtte være peget på. Desuden gennemgår et igangværende forskningsprojekt under det 4. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling produktionskæden og brugslevetiden for elmaster behandlet med creosot⁽²³⁾.

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

- (112) I henhold til artikel 95, stk. 6, skal Kommissionen konstatere, at de nationale foranstaltninger ikke er et middel

⁽²²⁾ EFT L 123 af 24.4.1998, s. 1.

⁽²³⁾ Forskningskontrakt FAIR5-CT98-3933 (4. rammeprogram for FTU), Integrating the processes involved in the production of creosoted utility poles.

til vilkårlig forskelsbehandling. Ifølge Domstolens afgørelse er der tale om forskelsbehandling, når identiske situationer behandles forskelligt, eller når forskellige situationer behandles identisk.

- (113) De svenske bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af produkter, der indeholder creosot, er generelle, idet de omfatter alle produkter, der indeholder creosot, og som skal anvendes på den i bekendtgørelsen fastsatte måde. De svenske bestemmelser opstiller ikke særlige regler for forskellige slags produkter. De berører ikke nogle produkter på anden måde end andre, enten nationale eller importerede, produkter, men gælder for alle produkter, der indeholder creosot. Der er intet, der tyder på, at bestemmelserne kan anvendes som middel til vilkårlig forskelsbehandling mellem økonomiske aktører i Fællesskabet.

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

- (114) Mere restriktive nationale foranstaltninger til begrænsning af markedsføring og anvendelse af produkter, i form af en fravigelse fra bestemmelserne i et fællesskabsdirektiv, udgør normalt en handelshindring. Dvs. at produkter, som lovligt kan markedsføres i resten af EU, ikke kan markedsføres i de pågældende medlemsstater. Det princip, der er nedfældet i artikel 95, stk. 6, skal forhindre, at restriktioner baseret på kriterierne i stk. 4 anvendes af uretmæssige grunde og i virkeligheden er økonomiske foranstaltninger, der skal forhindre import af produkter fra andre medlemsstater som middel til indirekte at beskytte den nationale produktion.
- (115) Kommissionen bestilte en undersøgelse⁽²⁴⁾ af, hvilke konsekvenser opretholdelsen af de nationale bestemmelser i Sverige ville få for handel og konkurrence. Undersøgelsen skulle navnlig vurdere omfanget og værdien af handelen med andre berørte medlemsstater, Sveriges eventuelle interesse i at anvende sine nationale bestemmelser til at fremme en national interesse i erstatningsstoffer og Sveriges eventuelle interesse i at anvende sine nationale bestemmelser til at fremme alternativer til creosotbehandlet træ. I dette øjemed blev der gjort forespørgsler hos lovgiverne i Sverige, hos Industriens repræsentanter og de relevante brancheforeninger.
- (116) Der er ingen producenter af creosot i Sverige, og de fire godkendte produkter importeres alle fra andre EU-lande.

Den nationale lovgivning skaber derfor ikke nogen fordele for nationale creosotproducenter.

- (117) Der er tre producenter af creosotimprægneret træ i Sverige, som driver fem anlæg. Imprægneret træ importeres fra Finland, Norge og Nederlandene. Eksport finder sted til de fleste af de andre medlemsstater. Træ til eksport kan kun behandles med de produkter, der er godkendt i Sverige. Der er derfor ikke nogen fordele for de svenske eksportører, da de har de samme begrænsninger for deres produktion som de andre EU-producenter, som ønsker at eksportere til Sverige.
- (118) Hvad angår alternative produkter (f.eks. chrom-kobberarsen-salte, borforbindelser og andre organiske forbindelser) skal det bemærkes, at alle træbeskyttelsesmidler er klassificeret som pesticider i Sverige og underkastet de samme bestemmelser. Endvidere producerer Sverige ingen træbeskyttelsesmidler, men importerer dem alle. Begrænsningerne for creosot er derfor ikke en skjult beskyttelse af et alternativt produkt på markedet og er ikke en skjult begrænsning af samhandelen.
- (119) Som nævnt ovenfor er der betænkeligheder med hensyn til menneskers sundhed, og den svenske anmodning om en undtagelse synes at være begrundet i et ønske om at bevare kontrollen med anvendelsen af et potentielt skadeligt produkt, og ikke i et ønske om at påvirke handelen med dette produkt eller med alternative produkter til fordel for svenske producenter.
- (120) På denne baggrund mener Kommissionen, at der ikke er dokumentation for, at de svenske bestemmelser om anvendelsen af creosot har haft en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne til følge.

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

- (121) Denne betingelse, som er fastsat i artikel 95, stk. 6, første afsnit, er ny sammenlignet med teksten i EF-traktatens tidligere artikel 100 A, stk. 4. Denne betingelse kan ikke fortolkes på en sådan måde, at den forbyder godkendelse af enhver national foranstaltning, som vil kunne påvirke etableringen af det indre marked. Det er rent faktisk således, at enhver national foranstaltning, som afviger fra en harmoniseringsforanstaltning vedrørende det indre markeds etablering og funktion, reelt udgør en foranstaltning, som vil kunne påvirke det indre marked. Kommissionen finder derfor, at begrebet hindring for det indre markeds funktion for at bevare den

⁽²⁴⁾ Environmental Resources Management, Effects on Trade and Competition of the Retention by Sweden of its National Rules on Creosote, Final Report, August 1997.

hensigtsmæssige karakter af den undtagelsesprocedure, der er fastsat i EF-traktatens artikel 95, bør forstås som en uforholdsmæssig stor virkning i forhold til det forfulgte mål.

(122) Ifølge en undersøgelse foretaget af ERM⁽²⁵⁾ er den europæiske creosotfremstillingsindustri karakteriseret ved følgende:

- creosot fremstilles som et biprodukt, ikke som et primært produkt
- produktionen overskrider langt forbruget
- der er kun et lille antal creosotproducenter
- efterspørgslen er dalende.

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

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

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

(126) Tabel 3 nedenfor giver et overblik over situationen: antallet af producenter af creosot; deres geografiske lokalisering; om de kan fremstille creosot med et BaP-indhold på under 50 ppm, og om de har haft nogen samhandel med Sverige.

Tabel 3

Produktion, salg og handel med creosot i Europa ⁽²⁶⁾

Land	Antal producenter	Mulighed for at producere creosot med B[a]P < 50 ppm	Salg af creosot 1995 (t/år)	Handel med Sverige
Østrig	1	Nej	—	Nej
Belgien	1	Ja	3 900	Nej
Danmark	1	Ja	0	Ja
Frankrig	1	Ja	6 750	Nej
Tyskland	1	Ja	5 000	Ja
Nederlandene	1	Ja	5 000	Nej
Spanien	2	Ja/Nej	13 950	Nej
Det Forenede Kongerige	2	Ja	20 000	Nej
Italien	—	—	11 100	Nej
Grækenland	—	—	6 700	Nej
Irland	—	—	3 000	Nej
Sverige	—	—	6 000	—
Finland	—	—	5 000	Nej

⁽²⁵⁾ Se fodnote 24.

⁽²⁶⁾ Kilde: Se fodnote 25 og W. D. Betts, Study of the Effects on Trade and Competition of the Retention by The Netherlands of its National Rules in Place of the Rules to be Established by Directive 94/60/EC, Tar Industries Services, Chesterfield (UK), December 1995.

- (127) Der er ingen producenter af træbeskyttelsesmidler i Sverige, og alle creosotholdige produkter alle alternativer hertil importeres.
- (128) Selv om direktiv 94/60/EF blev implementeret i Sverige, er det ifølge den uafhængige undersøgelse usandsynligt, at træimprægneringsanlæggene ville gå tilbage til at anvende creosotpræparater med et højere PaB-indhold, da de godkendte produkter er af bedre kvalitet, og da de fleste af kunderne ikke ville købe pæle imprægneret med gamle præparater. De nye produkter er en anelse dyrere end de gamle produkter, men forskellen set i forhold til de samlede omkostninger ved en imprægneret pæl er marginal.
- (129) Med hensyn til virkningerne af den svenske lovgivning om creosot for det indre marked, viser undersøgelsen, at den svenske eksport af creosotbehandlet træ er en anelse større end importen. Men indførelsen af begrænsningen af markedsføring og anvendelse af creosotbehandlet træ i 1985 og 1990 havde ikke nogen betydelig eller langvarig indvirkning på markedstendensen på daværende tidspunkt og resulterede ikke i en hindring for handelen med EU-medlemsstaterne.
- (130) Den kendsgerning, at de mere restriktive regler om anvendelse og markedsføring af creosot-behandlet træ fandtes i Sverige, inden det blev medlem af EU, viser endvidere, at målet med den mere restriktive lovgivning ikke var at skabe hindringer for det indre markeds funktion.
- (131) I lyset af ovenstående skønner Kommissionen, at der ikke er dokumentation for, at de svenske bestemmelser, der er genstand for nærværende beslutning, udgør en uforholdsmæssig stor hindring for det indre markeds funktion i forhold til de forfulgte mål.
- opfylder de formelle krav i ovennævnte bestemmelser og bør godtages
- kan anses for begrundede i vigtige behov, som vedrører beskyttelse af menneskers sundhed, forudsat at bestemmelserne anvendes i overensstemmelse med det generelle proportionalitetsprincip
- ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling, en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne eller en uforholdsmæssig stor hindring for det indre markeds funktion.
- (133) Kommissionen har derfor grund til at skønne, at de meddelte nationale bestemmelser kan godkendes —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Bestemmelserne vedrørende markedsføring og anvendelse af creosot, som anført i bekendtgørelse (1985:836) og i det svenske kemikalieinspektors forskrifter KIFS (1990:10), godkendes, forudsat at de anvendes på en sådan måde,

- at de ved direktiv 94/60/EF fastsatte grænser for benzo-a-pyren og vandekstraherbar tjæresyre ikke overskrides, og
- at creosot kan markedsføres og anvendes, hvis det er foreneligt med behovet for at beskytte sundhed og miljø.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Sverige.

Udfærdiget i Bruxelles, den 26. oktober 1999.

På Kommissionens vegne
Erkki LIIKANEN
Medlem af Kommissionen

IV. KONKLUSION

- (132) På grundlag af ovenstående overvejelser mener Kommissionen, at de bestemmelser vedrørende anvendelse af creosot, som Kongeriget Sverige har meddelt i medfør af EF-traktatens tidligere artikel 100 A, stk. 4, og som Kommissionen har gennemgået i medfør af den nye EF-traktatens artikel 95, stk. 4 og 6: