

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse polycykliske aromatiske kulbrinter i blødgøringsmidler til gummi og i dæk (27. ændring af Rådets direktiv 76/769/EØF)«

KOM(2004) 98 endelig – 2004/0036 (COD)

(2005/C 120/07)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 22. marts 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglig Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede **David Sears** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. september 2004

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 412. plenarforsamling af 27.-28. oktober 2004, mødet den 27. oktober 2004, følgende udtalelse med 154 stemmer for, 3 imod og 7 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Polycykliske aromatiske kulbrinter (PAH) er naturligt forekommende stoffer, der dannes, hver gang kulstofforbindelser forbrændes ved lave temperaturer under ukontrollerede forhold. Dette sker ved skovbrande og vulkanudbrud, menneskelige aktiviteter såsom rygning, boligopvarmning, el-fremstilling og kørsel med anvendelse af fossile brændstoffer, madlavning og afbrænding af affaldsmaterialer samt i en række industrielle processer. PAH forekommer naturligt i råolie og kul, og da de nemt dannes og er stabile, ophobes de i de tidlige faser af krakning og destillering.

1.2 Denne proces med delvis oxidation resulterer i en blanding af forbindelser med sammensmeltede, umættede fem eller seks kulstofringe, som kan bevæge sig i praktisk talt enhver retning. Der er blevet identificeret ca. 600 strukturer, hvoraf kun nogle få er blevet karakteriseret eller isoleret med henblik på anvendelse som halvfabrikata. Ingen er bevidst blevet fremstillet i betydelige mængder. Yderligere oxidation resulterer i dannelse af sod (dvs. urene kulstofpartikler), som PAH ofte indgår i.

1.3 Da PAH'erne altid optræder i udifferentierede grupper, er deres individuelle karakteristika ikke nemme at fastslå (og er af samme grund stort set irrelevante). Da nogle imidlertid kan fremkalde kræft hos dyr, er det rimeligt at klassificere blandingerne som sandsynligvis kræftfremkaldende for mennesker. Olier og andre præparater, der vides at indeholde PAH'er, skal derfor risiko- og sikkerhedsmærkes og håndteres passende for at garantere sikkerheden på arbejdspladsen. Processer, som kan medføre afgivelse af PAH'er til miljøet, bør så vidt muligt kontrolleres eller undgås.

1.4 Én sådan proces er anvendelse af blødgøringsmidler i dæk til personbiler, lastvogne, motorcykler, racerbiler og fly.

Disse olier, som kan udgøre op til 28 % af slidbanen, tilfører væsentlige karakteristika i henseende til vejgreb, som ikke kræves for karkassen. Hvis slidbanen ikke fungerer efter hensigten eller ikke bliver ved med at være effektiv, går det ud over sikkerheden og ydeevnen med indlysende konsekvenser for førerne af køretøjerne.

1.5 Teknisk set skal olierne kunne opløse naturlige og syntetiske gummier og andre materialer, der anvendes i dæk, være holdbare og stabile, kunne fordeles godt og forblive indesluttet i gummimassen, kunne fungere under forskellige temperatur og fugtighedsforhold og være sikre at håndtere ved fremstilling og anvendelse. Olierne skal også være til rådighed i store mængder, være fremstillet efter globalt aftalte specifikationer, leveres af en række konkurrerende leverandører til priser, der ligger under prisen på gummi for at mindske de samlede dækomkostninger.

1.6 Stærkt aromatiske olier, der opfylder disse specifikationer, er traditionelt blevet leveret af førende olieproducenter under navnet destillerede aromatiske ekstrakter (DAE'er). Den krævede opløsningskraft afhænger af oliernes samlede aromaticitet, som igen afhænger af, om der forekommer væsentlige PAH-niveauer. Efterhånden som et dæks slidbane nedslides, må det antages, at disse PAH'er slipper ud i miljøet. Hvorvidt disse udslip er betydelige sammenlignet med andre udslip er der delte meninger om. Man er imidlertid i færd med at gå over til at anvende andre olier i Europa, og en sådan proces bør afsluttes tilfredsstillende.

1.7 Dette er især vigtigt, eftersom verdens forsyning af DAE'er er ved at blive begrænset, idet der ved raffineringsforbedringer nu fokuseres på fremstilling af fuldt ud hydrogenerede (dvs. med lav aromatisk og begrænset opløsningskraft) produkter og på »rene« benzintil- og brændstofprodukter.

1.8 Da der i Europa årligt fremstilles ca. 300 mio. dæk, og verdensmarkedet for blødgørings- og procesolier til dækindustrien er på næsten 1 mio. ton, er det en større udfordring for olieleverandører, dækproducenter og myndigheder at få dette i stand på en omkostningseffektiv måde, samtidig med at indsatsen for sikkerhed og høj ydeevne til lave eller acceptable omkostninger videreføres.

1.9 Indtil nu er der blevet foreslået to formuleringer for ikke-kræftfremkaldende olier, som kræver forskellige grader af investeringer hos olieleverandørerne og forskellige reformuleringer hos dækproducenterne. Disse kaldes henholdsvis mild ekstraktion solvat (MES) og behandlet destilleret aromatisk ekstrakt (TDAE). Andre leverandører uden for Europa har muligvis udviklet andre olier.

1.10 Så vidt det kan fastslås (detaljerede oplysninger er ikke offentligt tilgængelige på det stærkt konkurrenceprægede dækmarked) har der allerede fundet nogen substituering sted – eksempelvis i vinter- og lastbildek, hvor slidbanens greb på en våd vej er mindre vigtig. Det er dog alment accepteret, at ændringen af de højere ydende sommerdæk, for slet ikke at nævne dæk til racerbiler og fly, vil tage meget længere tid. Endvidere er der mangel på installeret kapacitet til MES og TDAE, ud over at der som allerede nævnt er begrænsninger i forsyningen af DAE.

1.11 For at gennemføre de ønskede ændringer i rette tid og i overensstemmelse med anden EU-lovgivning om både konkurrence og sundhed og sikkerhed har repræsentanter for industri-sektorerne (CONCAWE, IISRP og BLIC) arbejdet sammen med Kommissionen og andre regulerende organer for at blive enige om en passende fremstillingsmæssig tilgang og lovgivningsmæssig ramme. Der mangler stadig at blive gennemført tests for at finde ud af, hvilke olier der kan accepteres anvendt i Europa, og tests af alle markedsførte dæk, uanset om de er fremstillet i eller uden for EU, for at påvise, at de olier, der indgår i de færdige produkter, har et acceptabelt lavt PAH-indhold.

2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1 I juli 2003 foreslog Kommissionen en generel begrænsning for tungmetaller og PAH'er i luften. EØSU afgav en udtalelse om dette forslag i februar 2004. Det foreliggende forslag, der også blev offentliggjort i februar 2004, søger at etablere et indre marked og opnå et højt niveau af sundheds- og miljøbeskyttelse ved at føje visse PAH'er til bilag 1 i direktiv

76/769/EØF. De opregnede PAH-stoffer produceres ikke i store mængder og har ikke optrådt på nogen af de fire prioriterede lister over stoffer, der skal vurderes. Som gruppe betragtes de dog i henhold til den relevante FN/ECE-protokol og konvention som persistente organiske miljøgifte.

2.2 En specifik PAH, benzo(a)pyren (BaP CAS nr. 50-32-8), klassificeres i direktiv 67/548/EØF som kræftfremkaldende, mutagen og reproduktionstoksisk i kategori 2 og foreslås her som et kvantitativt og kvalitativt mål for indholdet af andre PAH'er.

2.3 Blødgøringsmidler til gummi må hverken markedsføres eller anvendes til fremstilling af dæk, hvis de indeholder mere end 1mg BaP pr. kg eller mere end 10mg/kg af alle opregnede PAH'er tilsammen.

2.4 Kommissionen erkender, at der stadig er en række tekniske problemer, der mangler at blive løst, og derfor er datoen for generel anvendelse sat til den 1. januar 2009. Racerdæk omfattes fra 1. januar 2012 og flydæk fra en dato, der endnu ikke er fastsat. Mangelen på relevante harmoniserede testmetoder for indholdet af PAH'er i blødgøringsmidler til gummi og dæk, eksempelvis fra CEN eller ISO, bør ikke forsinke direktivets ikrafttræden.

2.5 Kommissionen nævner, at den har konsulteret Den Videnskabelige Komité for Toksicitet, Økotoksicitet og Miljø (CSTEE) om de videnskabelige resultater vedrørende PAH'ers sundhedsskadelige virkninger.

2.6 Medlemsstaterne får et år til at offentliggøre de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. Dette vil være fra forslaget's ikrafttrædelsesdato efter høring af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) i henhold til traktatens artikel 95 og efter proceduren med fælles beslutningstagning sammen med Europa-Parlamentet.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Det foreliggende forslag, som supplerer andre PAH-kontrolforanstaltninger, er baseret på rapporter om de påståede sundheds- og miljømæssige virkninger af dækfragmenter, offentliggjort af det tyske miljøministerium den 18. marts 2003 og det svenske nationale kemi-inspektorat den 27. marts 2003. CSTEE gennemgik disse rapporter som omtalt i en udtalelse vedtaget på den 40. plenarforsamling den 12.- 13. november 2003.

3.2 CSTEEN var af ovennævnte grunde enig i, at PAH'er som gruppe bør anses for sandsynligvis at være kræftfremkaldende hos mennesker, og at PAH'er afgives til miljøet som følge af dækslid. Den støttede dog kun delvist anvendelsen af BaP som et kvalitativt og kvantitativt mål for andre PAH'er og satte et stort spørgsmålstegn ved den generelle virkning af denne emissionsvej.

3.3 Kort sagt udgør PAH-emissioner fra dækslid mindre end 2 % af den samlede forurening, mennesker udsættes for, idet de kilder, der er nævnt i pkt. 1.1, tegner sig for de øvrige 98 %. Dette ligger på linje med gentagne WHO-vurderinger, hvorefter de primære årsager til luftforurening og dertil relaterede sygdomme, herunder kræft, er rygning og afbrænding af træ og kul til opvarmning og madlavning. CSTEEN konkluderede derfor, at en begrænsning af PAH'er i dæk ikke vil virke væsentligt ind på PAH-koncentrationerne i luften og sedimenter.

3.4 Den gængse påstand om, at Direktivet vil give »fordele i form af høj beskyttelse af sundhed og miljø«, er ikke videre relevant i dette tilfælde. Blødgøringsmidlerne mærkes allerede og kan håndteres sikkert på arbejdspladsen under den gældende lovgivning om farlige stoffer. Forslaget vil derfor ikke indebære nogle fordele på arbejdspladsen, og de miljømæssige fordele vil være minimale.

3.5 Det skal også bemærkes, at forslaget – som det var tilfældet med den 26. ændring af Rådets direktiv 76/769/EØF – i sit forsøg på at begrænse koncentrationer af naturlige forekomster af chrom VI i cement, som EØSU afgav udtalelse om i marts 2003, strækker direktivets anvendelsesområder til eller ud over dets tilsigtede grænser. PAH'er hverken fremstilles bevidst eller markedsføres som sådan. Dette anerkendes i bilaget – hvor begrænsningerne helt rigtigt er på produkter, der indeholder PAH'er – men ikke i titlen, som derfor bør ændres.

3.6 Titlen og teksten er også forvirrende i sin henvisning til »visse PAH'er« som en særlig og meningsfuld gruppe. Da der kun – som CSTEEN bemærker – er meget få PAH'er, der er blevet karakteriseret, og hvoraf endnu færre har vist sig næppe at kunne være kræftfremkaldende, må det konkluderes, at hele gruppen er forbundet med risici, hvor menneskelig eksponering er mulig. Begrænsningen af markedsføring og anvendelse bør derfor gælde for »PAH-holdige blødgørere, der anvendes til fremstilling af dæk, og for dæk, der indeholder sådanne blødgørere«.

3.7 På baggrund af ovennævnte, og overlappningen med det tidligere forslag fra Kommissionen om tungmetaller og PAH'er i luften, er det blevet hævdet, at dette direktiv er unødvendigt og

bør trækkes tilbage. Markedet er blevet opsplittet, idet der skal mindst to produkter til for at erstatte det tidligere anvendte produkt. Der er ikke tilstrækkelig installeret kapacitet til at imødekomme efterspørgslen. Sikkerheden ved de formuleringer, der skal træde i stedet, giver stadig anledning til bekymring. Hvis slidbaner, der er fremstillet under anvendelse af olier med et lavt PAH-indhold, ikke virker i praksis, vil der blive tale om reelle dødsfald i stedet for de hypotetiske dødsfald, der opereres med som begrundelse for en forebyggende indsats.

3.8 EØSU forstår disse synspunkter, men er dog meget overbevist om, at man må gå videre med direktivet i snævert samråd med de berørte industrier og skabe en succesfuld overgang til en verdensomspændende anvendelse af blødgørere med et lavt PAH-indhold til fremstilling af dæk. De nye olier må dog mht. alle sikkerhedsaspekter helt klart opfylde de samme minimumsnormer for ydeevne. Etableringen af et effektivt, konkurrencedygtigt og pålideligt indre marked i Europa for disse nye produkter er derfor en tilstrækkelig og god drivkraft for dette forslag.

3.9 Afgørende herfor i henseende til timing er det, at der opnås enighed om de testmetoder, der skal anvendes til at fastslå, hvilke olier der vil være acceptable at anvende. Det fremgår af bilaget, at der skal testes for forekomsten af individuelle PAH'er. Dette er ikke hensigtsmæssigt, når der er tale om kontinuerlige, storstilede raffineringsoperationer, hvor de rent faktiske kemiske bestanddele af specifikke strømme varierer alt efter den råolie, der raffineres. Andre tests såsom IP-346 fra Institute of Petroleum (som kontrollerer det samlede PAH-indhold ved at måle mængden af tre- eller syvringede PAH'er, som kan udtrækkes ved hjælp af opløsningsmidlet DMSO) anvendes allerede i olieindustrien som et acceptabelt mål for carcinogenitet i henhold til direktiv 67/548/EØF. Undersøgelser foretaget af CONCAWE for olieindustrien er enige med CSTEEN i, at den blotte måling af BaP ikke siger meget om sammenhængen med den samlede carcinogenitet. Det anbefales derfor på det kraftigste at anvende IP-346 til at definere og teste de forskellige blødgøringsmidler.

3.10 For at beskytte dækindustrien i Europa – og miljøet, hvis sådanne fordele eksisterer – må der være en lignende test for de olier, der anvendes i importerede dæk. Et udkast til en standard fra Den Internationale Standardiseringsorganisation (ISO TC 45/SC 3 N af 29. oktober 2003) foreslår – til gennemgang og kommentering – en testmetode til bestemmelse af olietype i gummiforbindelser. Dette arbejde bør afsluttes tilfredsstillende, før dette direktiv gennemføres.

3.11 I lyset af ovennævnte skulle det være muligt at løse de nuværende forsyningsbegrænsninger, især for TDAE, som kræver flere investeringer end MES: Alt dette tager imidlertid tid, og det nuværende krav om, at ændringen skal være gennemført for almindelige dæk inden 1. januar 2009 ser mere og mere urealistisk ud. Da fordelene ved det foreliggende forslag sandsynligvis er minimale, og omkostningerne og risiciene ved mislykkede reformuleringer er betydelige, foreslår EØSU, at denne frist udsættes med 12 måneder til 1. januar 2010. Selv dette vil kræve omfattende forhandlinger mellem de forskellige konkurrerende parter. Kommissionen vil fortsat skulle spille en nøglerolle mht. at fremme denne proces inden for EU-rettens begrænsninger for i sidste instans at få den gennemført med held.

4. Særlige bemærkninger

4.1 I lyset af ovennævnte bør det foreliggende forslags titel og efterfølgende ordlyd være i overensstemmelse med det overordnede mål om at begrænse markedsføring og anvendelse af PAH-holdige blødgørere, der anvendes til fremstilling af dæk, der indeholder sådanne blødgørere.

4.2 Dette bør afspejles i bilaget med fastsættelse af begrænsninger af markedsføring og anvendelse af blødgørere, der bruges til fremstilling af dæk, og som indeholder over 3 % DMSO-ekstrakt målt ved IP-346 og derfor er klassificeret som kræftfremkaldende i henhold til direktiv 67/548/EØF. Alle henvisninger til BaP som markør og til andre individuelle PAH'er bør udgå.

4.3 En international standardiseret testmetode til karakterisering af olie i gummiforbindelser, især dæk, bør udvikles og indarbejdes i dette direktiv.

4.4 Gummi- og dækindustrien bør have passende tid til at gennemføre reformuleringsarbejdet, og det bør olieindustrien også have til at investere i og levere de krævede råmaterialer. For øjeblikket menes alle parter at kunne opfylde de pågældende krav inden 1. januar 2010, og denne dato bør derfor sættes som den første frist i forslaget. Undtagelser for dæk til racerbiler, fly og andre anvendelsesformål, der kræver høj præstationsevne, bør aftales med de interesserede parter. I lyset af ovenstående er det vanskeligt at se nogen målelige fordele ved disse ændringer i forhold til de indlysende risici for ikke at opnå forbedringer.

Bruxelles, den 27. oktober 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
