

**ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION****vom 13. Juli 2001****zum Entwurf der vom Königreich der Niederlande notifizierten nationalen Bestimmungen über die Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung von Kreosot***(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2001) 1911)***(Nur der niederländische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

(2001/599/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 95 Absatz 6, in Erwägung nachstehender Gründe:

**I. SACHLAGE****1. Das Gemeinschaftsrecht**

- (1) In der Richtlinie 76/769/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen <sup>(1)</sup>, zuletzt geändert durch die Richtlinie 1999/77/EG der Kommission <sup>(2)</sup>, werden Verbote und Einschränkungen der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe und Zubereitungen festgelegt. Die Richtlinie 76/769/EWG wird regelmäßig geändert, um weitere Stoffe, die für den Menschen und die Umwelt gefährlich sind, in ihren Anhang aufzunehmen.
- (2) Mit der Richtlinie 94/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates <sup>(3)</sup> wird die Richtlinie 76/769/EWG geändert und unter anderem die Verwendung und das Inverkehrbringen von Kreosot und ähnlichen Kohleerdestillaten sowie von Zubereitungen, die diese Stoffe enthalten, durch Beschränkung des Gehalts an einer spezifischen Komponente, nämlich Benzo[a]pyren, im Folgenden B[a]P genannt, sowie an wasserlöslichen Phenolen, wenn diese Stoffe zur Holzbehandlung verwendet werden (Nummer 32 des Anhangs der Richtlinie 94/60/EG) harmonisiert. Der Grenzwert für B[a]P liegt bei einer Massenkonzentration von höchstens 50 ppm (= 0,005 %) und der Grenzwert für wasserlösliche Phenole bei einer Massenkonzentration von 3 % (= 30 g/kg). Holz, das mit Kreosot oder mit kreosothaltigen Zubereitungen behandelt wurde, die die genannten Grenzwerte nicht einhalten, darf nicht in Verkehr gebracht werden.
- (3) Als Ausnahme erlaubt die Richtlinie 94/60/EG allerdings die Verwendung von Kreosot oder kreosothaltigen Zubereitungen, die B[a]P in einer Massenkonzentration von bis zu 500 ppm (= 0,05 %) B[a]P und wasserlösliche Phenole in einer Massenkonzentration von bis zu 30 g/kg enthalten, zur Holzbehandlung in industriellen Anlagen. Solche Produkte dürfen nicht an die breite Öffentlichkeit verkauft werden, und die Verpackungen müssen mit der Aufschrift „Verwendung nur in Industrieanlagen“ gekennzeichnet sein. Auf diese Weise behandeltes Holz, das zum ersten Mal in Verkehr gebracht wird, darf nur für gewerbliche und industrielle Zwecke verwendet werden, außer in bestimmten Fällen, in denen die Verwendung grundsätzlich verboten ist, z. B. innerhalb von Gebäuden oder bei Kontakt mit Erzeugnissen für die menschliche und/oder tierische Ernährung, ferner auf Spielplätzen und anderen der Öffentlichkeit zugänglichen Orten im Freien, die der Freizeitgestaltung dienen oder bei der Gefahr eines Hautkontakts besteht. Früher behandeltes Holz, das erneut in Verkehr gebracht wird, darf — außer in den oben genannten Fällen — verwendet werden, und zwar unabhängig davon, mit welcher Art von Kreosot es behandelt worden ist.

**2. Geltende nationale Bestimmungen in den Niederlanden**

- (4) Den Niederlanden wurde bereits eine Ausnahmeregelung von der Kommission zugestanden, um nationale Bestimmungen, die bereits vor der Entscheidung der Kommission bestanden, weiter anzuwenden. Der entsprechende Antrag im Rahmen von Artikel 95 Absatz 4 (ex-Artikel 100 Buchstabe a) Absatz 4) wurde mit Entscheidung 1999/832/EG der Kommission <sup>(4)</sup> angenommen.

<sup>(1)</sup> ABl. L 262 vom 27.9.1976, S. 201.

<sup>(2)</sup> ABl. L 207 vom 6.8.1999, S. 18.

<sup>(3)</sup> ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 1.

<sup>(4)</sup> ABl. L 329 vom 22.12.1999, S. 25.

- (5) Die Unterschiede zwischen der geltenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschrift und der nationalen Bestimmung in den Niederlanden, die laut Entscheidung der Kommission angenommen wurde, sind im Folgenden tabellarisch dargestellt:

	Richtlinie 94/60/EG des Rates	Geltende niederländische Rechtsvorschriften
B[a]P < 50 ppm	Keine Beschränkung des Verkaufs oder der Verwendung von Kreosot oder neu behandeltem Holz	<p><i>Karbolineum</i>: Keine Beschränkung des Verkaufs. Nur private Nutzung von behandeltem Holz. Klare Beschränkung der Nutzung von behandeltem Holz. Nicht zu verwenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— für Spielsachen;</li> <li>— innerhalb von Gebäuden (von Menschen oder Tieren genutzt);</li> <li>— in Lagerräumen für Nahrungsmittel;</li> <li>— in Gewächshäusern.</li> </ul> <p><i>Kreosot</i>: Darf nur in speziellen Industrieanlagen für die Behandlung von Holz (Vakuum- und Druckfahren) verwendet werden, und zwar für:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Eisenbahnschwellen;</li> <li>— Fernmelde- und Strommasten;</li> <li>— Aushub, Straßen- und Wasserbau;</li> <li>— Zäune.</li> </ul>
B[a]P 50-500 ppm	<p>Eingeschränkter Verkauf von Kreosot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— kein Verkauf an Privatkunden;</li> <li>— Einsatz nur in Industrieanlagen; minimale Fassgröße 200 l; besondere Kennzeichnung erforderlich;</li> </ul> <p>Mit Kreosot behandeltes Holz darf nur industriell oder gewerblich genutzt werden für:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Eisenbahn</li> <li>— Strommasten</li> <li>— Zäune;</li> <li>— Wasserwege.</li> </ul> <p>Klare Beschränkung der Nutzung von behandeltem Holz. Nicht zu verwenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— innerhalb von Gebäuden;</li> <li>— im Kontakt mit Nahrungsmitteln;</li> <li>— für Pflanzanzuchtbehälter;</li> <li>— auf Spielplätzen oder anderen Orten, bei denen Gefahr von Hautkontakt besteht.</li> </ul>	Verkauf und Einsatz von Kreosot und behandelten Produkten völlig verboten.
B[a]P > 500 ppm	Verkauf und Einsatz von Kreosot und behandelten Produkten völlig verboten.	Verkauf und Einsatz von Kreosot und behandelten Produkten völlig verboten.
Früher behandeltes Holz	Kontrollierter Einsatz wie für Holz, das mit Kreosot behandelt wurde, das 50 bis 500 ppm B[a]P enthält	Die Bestimmungen entsprechen denjenigen für neu behandeltes Holz.

- (6) Zusammenfassend ist feststellbar, dass die geltenden niederländischen Rechtsvorschriften in mehrfacher Hinsicht restriktiver sind:

— Die Verwendung von Kreosot mit einem B[a]P-Gehalt zwischen 50 und 500 ppm in industriellen Anlagen ist nicht erlaubt;

- die Holzbehandlung muss in speziellen Anlagen nach einem speziellen Verfahren (Druck- und Vakuumverfahren) durchgeführt werden;
- in bestimmten Fällen ist die Verwendung von Kreosot zur Holzbehandlung auch dann ausgeschlossen, wenn dessen B[a]P-Gehalt unter 50 ppm liegt.

### 3. Geltende nationale Bestimmungen in anderen Mitgliedstaaten

- (7) Außer den Niederlanden vertraten drei weitere Mitgliedstaaten (Deutschland, Dänemark und Schweden) die Auffassung, dass der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt durch die Gemeinschaftsrichtlinie nicht ausreichend gewährleistet ist; sie ersuchten ebenfalls nach Artikel 95 Absatz 4 die restriktiveren nationalen Bestimmungen beibehalten zu dürfen. Die verschiedenen einzelstaatlichen Maßnahmen sind jedoch, wenngleich sie alle für bestimmte Aspekte restriktiver als die Gemeinschaftsmaßnahmen sind, nicht identisch.
- (8) Außer den Niederlanden, in denen tatsächlich eine besondere geografische Lage gegeben ist, konnte keiner der Mitgliedstaaten, die um eine Ausnahmeregelung ersucht haben, den Nachweis erbringen, dass sie spezifische Probleme haben, oder neue wissenschaftliche Daten vorlegen, aus denen hervorgeht, dass die Gemeinschaftsrichtlinie unzureichend ist, insbesondere hinsichtlich des Schutzes der menschlichen Gesundheit.
- (9) Diese Situation änderte sich mit der Veröffentlichung einer Langzeitstudie zur Karzinogenität des Fraunhofer Instituts <sup>(1)</sup>. Der wissenschaftliche Ausschuss für Toxikologie, Ökotoxikologie und Umwelt (SCTEE) bewertete die neuen Beweise aus dieser Studie und gab eine Stellungnahme zum durch Kreosot bedingten Hautkrebsrisiko ab <sup>(2)</sup>. Auf der Grundlage der Stellungnahme des SCTEE (und im Fall der Niederlande auch aufgrund der besonderen geografischen Lage) wurde es den vier Mitgliedstaaten gestattet, ihre geltenden nationalen Bestimmungen beizubehalten. Außerdem verpflichtete sich die Kommission, die geltende Gemeinschaftsbestimmung zu überarbeiten; sie ist zurzeit dabei die erforderlichen Verfahren abzuschließen.

### 4. Entwurf für eine neue Rechtsvorschrift in den Niederlanden

- (10) Am 25. Januar 2001 ging bei der Kommission ein Ersuchen der Niederlande gemäß Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag ein, laut dem eine neue nationale Rechtsvorschrift zum Gebrauch von Kreosot eingebracht werden soll, die über die Bestimmungen der Richtlinie 94/60/EG hinausgeht.
- (11) In dem Entwurf einer neuen Rechtsvorschrift, einer allgemeinen Verwaltungsverordnung in Ergänzung des Erlasses über PAK-haltige Beschichtungen im Rahmen des Gesetzes über chemische Stoffe, für die nun um eine Ausnahmeregelung ersucht wird, soll der Einsatz von mit Kreosot behandeltem Holz in direktem Kontakt mit Oberflächen- oder Grundwasser verboten werden, unabhängig vom B[a]P-Gehalt des Kreosots.

## II. VERFAHREN

- (12) Die Richtlinie 94/60/EG wurde am 20. Dezember 1994 erlassen. Die Mitgliedstaaten mussten innerhalb eines Jahres nach ihrer Annahme, d. h. dem 20. Dezember 1995, die erforderlichen Maßnahmen, um der Richtlinie nachzukommen, annehmen; die nationalen Vorschriften waren ab dem 20. Juli 1996 anzuwenden.
- (13) Mit Schreiben vom 9. März 1995 ersuchte die Ständige Vertretung der Niederlande in Einklang mit dem früheren Artikel 100 Buchstabe a) Absatz 4 EG-Vertrag (heute Artikel 95 Absatz 4) die Kommission um eine Ausnahmeregelung zwecks Beibehaltung der geltenden nationalen Bestimmungen. Grundlage für das Ersuchen waren der Schutz der öffentlichen Gesundheit, des Arbeitsumfelds und der Umwelt. Mit der Entscheidung 1999/832/EG kam die Kommission diesem Ersuchen nach.
- (14) Mit Schreiben vom 23. Januar 2001 teilt die Ständige Vertretung der Niederlande der Kommission mit, dass die Niederlande gemäß Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag beabsichtigen, weitere Maßnahmen bezüglich Kreosot zu verabschieden, die über die Bestimmungen der Gemeinschaftsverordnung hinausgehen. Die Niederlande erachten es als erforderlich, derartige nationale Maßnahmen zum Schutz der Umwelt einzuführen angesichts eines spezifischen Problems, das in den Niederlanden mit der Annahme von Richtlinie 94/60/EG entstand.

<sup>(1)</sup> Fraunhofer-Institut für Toxikologie und Aerosolforschung, Dermal Carcinogenicity Study of two Coal Tar Products (CTP) by Chronic Epicutaneous Application in Male CD-1 Mice (78 Weeks), Abschlussbericht, Hannover, Oktober 1997.

<sup>(2)</sup> Opinion on Cancer risk to consumers from Creosote containing less than 50 ppm benzo-[a]-pyrene and/or from wood treated with such creosote and estimation of respective magnitude expressed at the 8<sup>th</sup> SCTEE plenary meeting, 8. SCTEE-Plenarsitzung, Brüssel, 4.3.1999.

- (15) Mit Schreiben vom 22. Februar 2001 teilt die Kommission den niederländischen Behörden mit, dass sie die Notifizierung gemäß Artikel 95 Absatz 5 erhalten hat und dass die Sechsmonatsfrist für die Untersuchungen gemäß Artikel 95 Absatz 6 am 26. Januar 2001 begonnen hat, dem auf den Eingang der Notifizierung folgenden Tag.
- (16) Mit Schreiben vom 17. April 2001 setzte die Kommission die anderen Mitgliedstaaten von dem Ersuchen der Niederlande in Kenntnis und forderte sie auf, innerhalb eines Monats dazu Stellung zu nehmen, falls sie dies für erforderlich halten. Außerdem veröffentlichte die Kommission eine Bekanntmachung bezüglich der Notifizierung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* <sup>(1)</sup>, um Dritte zu informieren, die von dem Entwurf einzelstaatlicher Maßnahmen, den die Niederlande zu erlassen beabsichtigt, betroffen sind.

### III. BEWERTUNG

#### 1. Prüfung der Zulässigkeit

- (17) Die von der niederländischen Regierung am 25. Januar 2001 vorgelegte Notifizierung zielt darauf ab, die Genehmigung zur Einführung nationaler Bestimmungen zu erhalten, die mit der Richtlinie 94/60/EG unvereinbar sind. Diese Richtlinie ist eine auf der Grundlage von Artikel 95 EG-Vertrag erlassene Harmonisierungsmaßnahme.
- (18) Gemäß Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag „teilt ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit.“
- (19) Wie von Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag gefordert haben die Niederlande der Kommission den genauen Wortlaut der Bestimmungen mitgeteilt, die erlassen werden sollen, und die Gründe dargelegt, die die Einführung dieser Bestimmungen ihrer Ansicht nach rechtfertigen.
- (20) Die Mitteilung der Niederlande vom 25. Januar 2001, in der um die Billigung der Einführung einzelstaatlicher Bestimmungen ersucht wird, die von den Bestimmungen der Richtlinie 94/60/EG abweichen, scheint auf den ersten Blick im Sinne des Artikels 95 Absatz 5 EG-Vertrag zulässig zu sein.

#### 2. Prüfung in der Sache

- (21) Gemäß Artikel 95 EG-Vertrag muss die Kommission sicherstellen, dass ein Mitgliedstaat, der von den in diesem Artikel vorgesehenen Möglichkeiten für eine Ausnahmeregelung Gebrauch macht, alle Voraussetzungen für die Gewährung einer solchen Ausnahmeregelung erfüllt.
- (22) Die Kommission muss daher prüfen, ob die Bedingungen gemäß Artikel 95 Absatz 5 EG Vertrag erfüllt sind. Diese erfordern a) „neue wissenschaftliche Erkenntnisse“ in Bezug auf den „Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt“, b) die den betreffenden Mitgliedstaat veranlassen, die Einführung einzelstaatlicher Bestimmungen „aufgrund eines spezifischen Problems“ zu erwägen, c) das sich für den betreffenden Mitgliedstaat „nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme“ ergeben hat.
- (23) Wenn die Einführung derartiger einzelstaatlicher Bestimmungen für gerechtfertigt gehalten wird, muss die Kommission gemäß Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag prüfen, ob die betreffenden Bestimmungen ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarktes behindern.
- (24) Es wird darauf hingewiesen, dass die Kommission in Anbetracht des durch Artikel 95 Absatz 6 EG-Vertrag festgelegten Zeitrahmens bei ihrer Prüfung, ob die mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen gemäß Artikel 95 Absatz 5 EG-Vertrag gerechtfertigt sind, von den Gründen ausgehen muss, die der Mitgliedstaat vorgelegt hat. Das heißt, dass gemäß EG-Vertrag der Mitgliedstaat, der den Antrag auf Aufrechterhaltung einzelstaatlicher Bestimmungen stellt, nachweisen muss, dass diese Bestimmungen gerechtfertigt sind. In Anbetracht des durch Artikel 95 vorgegebenen Verfahrensrahmens und insbesondere wegen der für die Beschlussfassung geltenden strikten Frist von sechs Monaten muss sich die Kommission in der Regel darauf beschränken, die Relevanz der von dem antragstellenden Mitgliedstaat vorgelegten Angaben zu prüfen, ohne selbst nach möglichen Rechtfertigungsgründen zu suchen.
- (25) Artikel 95 Absatz 6 Unterabsatz 3 EG-Vertrag zufolge kann die Kommission, sofern dies aufgrund des schwierigen Sachverhalts gerechtfertigt ist und keine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, dem betreffenden Mitgliedstaat mitteilen, dass der Zeitraum von sechs Monaten für die Annahme der Entscheidung um einen weiteren Zeitraum von bis zu sechs Monaten verlängert wird.

<sup>(1)</sup> ABl. C 120 vom 24.4.2001, S. 10.

- (26) Die Niederlande haben ausschließlich umweltspezifische Fakten als Begründung für das Ersuchen angeführt, nämlich dass der weitere Gebrauch von mit Kreosot behandeltem Holz in den zu verbotenden Fällen zu einer Konzentration bestimmter polyzyklischer Kohlenwasserstoffe im Wasser, im Boden und im Sediment führt, wodurch bestimmte von den niederländischen Behörden festgelegte Qualitätsstandards überschritten werden. Die Niederlande weisen auch auf ihre spezifische geografische Lage hin, die in der früheren Entscheidung der Kommission bestätigt wurde.
- (27) Keiner der anderen Mitgliedstaaten, denen zu früheren Zeitpunkten eine Ausnahmeregelung zugestanden wurde, hat die von den Niederlanden genannten Probleme aufgeworfen. In Schweden ist sogar der gewerbliche Einsatz von mit Kreosot behandeltem Holz im Wasserbau zulässig; ebenso gilt, wenn mehr als 30 Jahre seit der Behandlung vergangen sind, ist das Holz für bestimmte nichtgewerbliche Anwendungen zugelassen, bei denen es sich in ständigem Kontakt mit feuchtem Boden oder Wasser (Grundwasser) befindet, und wenn es zum Bau von Bootsstegen oder anderen ins Wasser gebauten Holzkonstruktionen (Oberflächenwasser) verwendet wird. In Dänemark und Deutschland finden sich keine entsprechenden Bestimmungen.
- (28) Die Niederlande haben ihre Bedenken während der derzeit laufenden Vorbereitungsarbeiten für die Überarbeitung der Richtlinie 94/60/EG niemals vorgetragen, obwohl sie auch in anderen Mitgliedstaaten von Bedeutung sein könnten.
- (29) Um ihr Ersuchen zu belegen, haben die Niederlande große Mengen an Unterlagen beigelegt, die im Einzelnen geprüft werden müssen, um bewerten zu können, ob tatsächlich neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, die den Schutz der Umwelt und insbesondere ein für die Niederlande spezifisches Problem betreffen, das nach der Annahme der Richtlinie 94/60/EG entstanden ist.
- (30) Die Kommission hat den SCTEE ersucht, auf der Grundlage der von den niederländischen Behörden vorgelegten Unterlagen zu entscheiden, ob es sich um einen schwierigen Sachverhalt handelt und keine Gefährdung der menschlichen Gesundheit besteht. In seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2001 <sup>(1)</sup> hat der SCTEE bestätigt, dass die Begründung für das Ersuchen tatsächlich komplex ist und keine Gefährdung für die menschliche Gesundheit vorliegt.

#### IV. SCHLUSSFOLGERUNG

- (31) Daher ist folgender Schluss zu ziehen:
- Die Mitteilung der Niederlande vom 25. Januar 2001 über die Einführung nationaler Bestimmungen, die von der Richtlinie 94/60/EG bezüglich Kreosot abweicht, scheint auf den ersten Blick zulässig zu sein.
  - Da der Sachverhalt schwierig ist und da keine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, ist es gerechtfertigt, den Zeitraum, innerhalb dessen eine Entscheidung über die vorgesehenen nationalen Bestimmungen getroffen werden muss, um einen weiteren Zeitraum von sechs Monaten zu verlängern, um eine gründliche Überprüfung der vorgelegten Beweise zu ermöglichen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

#### *Artikel 1*

Gemäß Artikel 95 Absatz 6 Unterabsatz 3 EG-Vertrag wird der in Artikel 95 Absatz 5 Unterabsatz 2 genannte Zeitraum, innerhalb dessen eine Entscheidung über die von den Niederlanden am 25. Januar 2001 mitgeteilten geplanten einzelstaatlichen Bestimmungen angenommen werden muss, um weitere sechs Monate verlängert.

#### *Artikel 2*

Diese Entscheidung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet.

Brüssel, den 13. Juli 2001

*Für die Kommission*

Erkki LIIKANEN

*Mitglied der Kommission*

---

<sup>(1)</sup> Opinion on Creosote — Notification of the Netherlands made under Article 95 (5) of the Treaty expressed at the 24<sup>th</sup> CSTE plenary meeting, 24. SCTEE-Plenarsitzung, Brüssel, 12.6.2001.