

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung von Toluol und Trichlorbenzol (achtundzwanzigste Änderung der Richtlinie 76/769/EWG)“

(KOM(2004) 320 endg. – 2004/0111 (COD))

(2005/C 120/02)

Der Rat beschloss am 11. Mai 2004 gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu dem obenerwähnten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 6. Oktober 2004 an. Berichterstatte war **Herr Sears**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 412. Plenartagung am 27./28. Oktober 2004 (Sitzung vom 27. Oktober) mit 165 Stimme bei 1 Gegenstimme und 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 „Altstoffe“ sind chemische Stoffe, die zwischen dem 1. Januar 1971 und 18. September 1981 in der Europäischen Gemeinschaft in Verkehr gebracht wurden. 100.195 solcher Stoffe sind identifiziert und in das Europäische Verzeichnis der im Handel erhältlichen Stoffe (EINECS, European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances) aufgenommen worden, das 1990 im Amtsblatt veröffentlicht wurde⁽¹⁾. Nach dem 18. September 1981 in Verkehr gebrachte Stoffe werden als „Neustoffe“ definiert und erfordern eine dem Inverkehrbringen vorausgehende Anmeldung gemäß den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften.

1.2 Die Risiken dieser Altstoffe für die menschliche Gesundheit und die Umwelt werden im Rahmen der Verordnung (EWG) 793/93 des Rates⁽²⁾ regelmäßig bewertet. Bislang sind vier Listen mit Vorrang zu prüfender Stoffe (Prioritätenlisten) erstellt worden, wobei die Bewertung von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorzunehmen ist. Die letzte dieser Listen stammt vom 25. Oktober 2000⁽³⁾. Darin wurden 141 Stoffe identifiziert, bei denen entweder aufgrund ihrer spezifischen Strukturen oder bekannter bzw. voraussichtlicher biochemischer Wechselwirkungen ein Risiko vermutet wird oder bei denen die hohen Produktionsvolumen (HPV) Anlass zu Besorgnis gaben.

1.3 Die Mitgliedstaaten bewerten jeden einzelnen Stoff in sämtlichen Herstellungs- und Verwendungsstufen sowohl im Hinblick auf die sein Gefahrenpotenzial als auch auf die Exposition, um festzustellen, ob tatsächlich Risiken für Gesundheit und Umwelt bestehen und welche Risikobegrenzungsmaßnahmen gegebenenfalls erforderlich sind. Wird festgestellt, dass – obwohl der Stoff in einer Prioritätenliste steht – bei einer tatsächlichen oder geplanten Verwendung keine oder nur sehr geringe Risiken bestehen, werden Kontrollmaßnahmen entweder nicht vorgeschrieben oder wirken sich kaum aus.

1.4 Im Gegenzug sind die von den Mitgliedstaaten vervollständigten Risikobewertungsberichte vom Wissenschaftlichen Ausschuss für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt (CSTEE) ausgewertet worden. Ist der Wissenschaftliche Ausschuss für Toxi-

zität, Ökotoxizität und Umwelt mit den Schlussfolgerungen einverstanden und unterstützt das allgemeine Bewertungsverfahren, können gegebenenfalls Risikobegrenzungsmaßnahmen zur Änderung von Anhang 1 der Richtlinie 76/769/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen vorgeschlagen werden⁽⁴⁾. Dieser Vorschlag ist die achtundzwanzigste Änderung dieser Art.

1.5 Die beiden in dem Vorschlag genannten Stoffe (Toluol und Trichlorbenzol) sind entsprechend dem oben genannten Verfahren bewertet worden. Beide wurden in die zweite Prioritätenliste aufgenommen, die als Verordnung Nr. 2268/95 der Kommission vom 27. September 1995 veröffentlicht wurde⁽⁵⁾. Der Bewertungsprozess wurde für beide Stoffe Dänemark zugewiesen. Der Wissenschaftliche Ausschuss für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt bestätigte die anschließenden Risikobewertungsberichte grundsätzlich in den Stellungnahmen, die er auf seiner 24. und 25. Plenartagung am 12. Juni 2001 bzw. 20. Juli 2001 vorlegte.

1.6 Dieser Vorschlag enthält Risikobegrenzungsmaßnahmen für beide Stoffe, die von den Mitgliedstaaten innerhalb von achtzehn Monaten nach Inkrafttreten der Richtlinie umgesetzt werden sollen. Die Kommission veröffentlichte den Vorschlag am 28. April 2004. Nach Befolgung der einschlägigen Verfahren und sofern Einvernehmen über die erforderlichen Änderungen erzielt werden kann, dürfte er spätestens im Juni 2006 auf Ebene der Mitgliedstaaten in Kraft treten.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1 Der Vorschlag hat den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt sowie die Errichtung (bzw. Erhaltung) des Binnenmarktes für diese beiden Stoffe zum Ziel. Es dürften dadurch nur geringe oder überhaupt keine Kosten entstehen, da die Verwendungen in den genannten Anwendungen bereits rückläufig sind und davon ausgegangen wird, dass Alternativen leicht zugänglich sind.

⁽¹⁾ ABl. C 146A vom 15.6.1990.

⁽²⁾ ABl. L 84 vom 5.4.1993.

⁽³⁾ ABl. L 273 vom 26.10.2000.

⁽⁴⁾ ABl. L 262 vom 27.9.1976.

⁽⁵⁾ ABl. L 231 vom 28.9.1995.

2.2 Bei Toluol, das als vielseitiger Stoff mit hohem Produktionsvolumen gilt und als wesentlicher Rohstoff für die Chemiesynthese und Lösungsmittel in zahlreichen Industrie- und Verbraucheranwendungen eingesetzt wird, sollen die Beschränkungen für Verwendungen bei einer Massenkonzentration von 0,1 % oder darüber in frei verkäuflichen Klebstoffen und Sprühfarben gelten. Dies gilt nicht für Industrieanwendungen und soll dem Gesundheitsschutz der Verbraucher dienen.

2.3 Bei Trichlorbenzol, dessen Verwendung als Zwischenprodukt bei der Herstellung bestimmter Herbizide und Prozesslösungsmittel in geschlossenen Systemen stärker begrenzt ist, sollen die Beschränkungen für alle Verwendungszwecke außer als Zwischenprodukt bei einer Massenkonzentration von 0,1 % oder darüber gelten. Dadurch wird ein möglicher Verkauf an die allgemeine Öffentlichkeit beschränkt und für zusätzlichen Gesundheitsschutz bei der Arbeit gesorgt.

2.4 Die beiden Produkte, auf die sich diese Änderung bezieht, sind durch ihre CAS-Nummern 108-88-3 bzw. 120-82-1 im Anhang zu diesem Vorschlag definiert. Die Beschränkungen der Verwendung werden zu Anhang I von Richtlinie 76/769/EWG hinzugefügt.

2.5 Die Mitgliedstaaten veröffentlichen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten die erforderlichen Rechtsvorschriften, um dieser Richtlinie nachzukommen, wobei die Kontrollen innerhalb weiterer sechs Monate effektiv sein sollen. Dies gilt ab dem Datum des Inkrafttretens dieses Vorschlags nach Anhörung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) gemäß den Bestimmungen von Artikel 95 des Vertrags und nach dem Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Parlament.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Wie schon in der sechszwanzigsten Änderung der Richtlinie 6/769/EWG des Rates („Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (Nonylphenol, Nonylphenoethoxylat und Zement)“) ⁽¹⁾, zu der der EWSA im März 2003 eine Stellungnahme abgegeben hat ⁽²⁾, geht es in diesem Vorschlag um nicht miteinander in Beziehung stehende Stoffe, auf die aus Gründen der Klarheit hier separat eingegangen wird. (Die siebenundzwanzigste Änderung über polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in Weichmacherölen und Reifen wurde zwar schon veröffentlicht, wird aber derzeit noch überprüft.)

4. Toluol

4.1 Toluol ist eine klare, farblose Flüssigkeit mit einem charakteristischen Geruch. Der chemische Stoff, der auch unter der Bezeichnung Methylbenzol bekannt ist, weist nach Benzol die einfachste aromatische Struktur auf – einen sechsgliedrigen Kohlenstoffring mit einer eingliedrigen (Alkyl-)Kohlenstoffkette.

Toluol kommt in der Natur in Rohöl, einigen Pflanzen- und Baumarten sowie in den Emissionen aus Vulkanen und Waldbränden vor und kann aus Kohle oder Rohöl in sehr großen Mengen bewusst hergestellt werden.

4.2 Nach Angaben der Industrie beliefen sich die weltweiten Kapazitäts- und Produktionsniveaus für bewusst hergestelltes Toluol 2002 auf 20 Mio. Tonnen bzw. 14 Mio. Tonnen. 75 % dieser Kapazität befindet sich in den USA, Asien und Japan. In der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt wird die EU-Produktion im Jahr 1995 auf 2,6 Mio. Tonnen beziffert. Weit größere Mengen, die in diesen Gesamtbeträgen jedoch nicht enthalten ⁽³⁾ sind, fallen bei der routinemäßigen Herstellung von Benzin an und tragen zu den Gesamtexpositionen bei.

4.3 Toluol wird in erster Linie als ein Rohstoff verwendet, der in geschlossenen Systemen zur bewussten Herstellung von Benzol, Polyurethanschäumen und anderen chemischen Produkten dient, sowie – in wesentlich geringeren Mengen – als Lösungsmittelträger in Lacken, Farben, Klebstoffen, Arzneimitteln und Kosmetika. Seine Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt wurden umfassend untersucht und von allen Betroffenen weithin akzeptiert. Es besteht eindeutig Bedarf, jede unnötige aktuelle oder potenzielle unkontrollierte Exposition auf ein Mindestmaß zu verringern, insbesondere dann, wenn es Alternativen mit vergleichbarer Lösungsfähigkeit gibt.

4.4 Letzteres trifft auf die beiden in diesem Vorschlag genannten Endverwendungszwecke zu. Die Verwendung von Toluol als Lösungsmittel für frei verkäufliche Klebstoffe und Lacke ist weder notwendig, noch wird sie von den Herstellern in Europa unterstützt. Die derzeitigen Verkaufszahlen betreffend diese beiden Endverwendungszwecke werden niedrig bzw. auf Null veranschlagt. Daher ist dies großenteils eine Vorsorgemaßnahme, die vermutlich nur geringe Auswirkungen auf die Herstellungskosten bzw. die Wahl oder Gesundheit der Verbraucher haben wird.

4.5 Der EWSA erkennt an, dass das vorrangige Erfordernis darin besteht, die sichere Handhabung großer Mengen von Toluol in geschlossenen Systemen am Arbeitsplatz zu gewährleisten. Mit diesem Vorschlag wird sichergestellt, dass die allgemeine Öffentlichkeit – außerhalb eines kontrollierten Arbeitsumfelds – heute und künftig angemessen vor einer unnötigen Exposition geschützt wird. Der EWSA unterstützt daher diesen Teil des Vorschlags.

5. Trichlorbenzol

5.1 Da sich die Situation für Trichlorbenzol erheblich von der für Toluol unterscheidet, sind einige Änderungen und Klärstellungen des Vorschlags vonnöten.

⁽¹⁾ ABl. L 178 vom 17.7.2003.

⁽²⁾ ABl. C 133 vom 6.6.2003.

⁽³⁾ Daten des APA (Verband der Aromatenhersteller), einem Mitglied des CEFIC (Europäischer Rat der Verbände der Chemischen Industrie).

5.2 „Trichlorbenzol“ ist eine bewusst hergestellte Chemikalie, die in der Natur einzig und allein durch den Abbau anderer chlorierter aromatischer Verbindungen vorkommt. Je nach Anordnung der Chloratome um den sechsgliedrigen Kohlenstoffring gibt es drei verschiedene Isomere. Jedes dieser Isomere hat (geringfügig) andere physikalische Eigenschaften und biochemische Wechselwirkungen, etwa in Bezug auf die jeweiligen LD50-Werte, und jedes hat eine andere CAS- und EINECS-Nummer. Außerdem ist sowohl im CAS- als auch im EINECS-Verzeichnis ein Eintrag für „Trichlorbenzol“ im Allgemeinen enthalten. Alle drei Isomere sind in den USA und auch andernorts im Handel erhältlich. 1,3,5-Trichlorbenzol wird in Europa höchstwahrscheinlich nicht mehr hergestellt. Die im Verzeichnis enthaltenen Angaben sind nachstehend im Einzelnen aufgeführt (1):

EINECS-Nummer	201-757-1	204-428-0	203-686-6	234-413-4
CAS-Nummer	87-61-6	120-82-1	108-70-3	12002-48-1
Isomer	1,2,3-	1,2,4-	1,3,5-	-
Form	weiße Flocken	klare Flüssigkeit	weiße Flocken	klare Flüssigkeit
Schmelzpunkt (°C)	52-55	17	63-65	-
Oral/Ratten, LD50 (mg/kg)	1830	756	800	-
UN-Nummer	2811	2321	2811	-

5.3 Der Risikobewertungsbericht und die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt beziehen sich gezielt auf 1,2,4-Trichlorbenzol, wobei die EINECS- und CAS-Nummern die gleichen sind wie oben. Im vorliegenden Vorschlag wird diese eine CAS-Nummer (und somit das spezifische Isomer, das untersucht wurde) zwar im Anhang bestätigt – nicht jedoch im Titel oder im Text.

5.4 Die verschiedenen Isomere werden in geschlossenen Systemen auf hohem Reinheitsniveau als Zwischenprodukte für die Synthese bestimmter Herbizide, Pestizide, Farben und anderer spezieller Chemikalien hergestellt. In Fällen, in denen die spezifische Isomerform nicht so wichtig ist, kann in geschlossenen Systemen ein Isomerengemisch verwendet werden, und zwar als Lösungsmittelträger für Farben, als Prozessregulator oder Wärmeübertragungsmedium, als Korrosionshemmer in Sprays sowie in Kühlschmierstoffen.

5.5 In der EU (und andernorts) wird hauptsächlich 1,2,4-Trichlorbenzol (1,2,4-TCB) von unterschiedlicher Reinheit verwendet. Es wird angenommen, dass die Herstellung seit den 1980er Jahren kontinuierlich zurückgegangen ist. Gemäß den Daten, die der OSPAR-Kommission (OSPAR-Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks) vorliegen, wurden 1994 ca. 7 000 - 10 000 Tonnen 1,2,4-TCB, weniger als 2 000 Tonnen 1,2,3-TCB und weniger als 200 Tonnen 1,3,5-TCB hergestellt (?). Im Juni 2000 wurden alle drei Isomere als Einzeleinträge in die OSPAR-Liste der vorrangig zu behandelnden Chemikalien aufgenommen. Des Weiteren wird und Umwelt vom Juli 2001 für 1994/95 in Europa eine Produktion von 7 000 Tonnen angeführt. Die Produktion ist weiterhin rückläufig und liegt derzeit schätzungsweise bei ca. 50 % dieses Niveaus, wobei der größte Teil für den Export bestimmt ist (?).

(1) Website des Europäischen Büros für chemische Stoffe (<http://ecb.jrc.it>).

(2) Daten von Eurochlor, einem Mitglied des CEFIC (Europäischer Rat der Verbände der Chemischen Industrie).

(3) Die Gutachten des Ausschusses für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt können auf der Website der GD SANCO abgerufen werden.

5.6 Heute wird davon ausgegangen, dass es in der EU/OSPAR-Region nur noch einen einzigen Hersteller gibt. Der Verkauf soll auf die Isomere 1,2,4-TCB und 1,2,3-TCB zur ausschließlichen Verwendung als Zwischenprodukte beschränkt sein, wobei dies vor der Lieferung von jedem Kunden in schriftlichen Verwendungsangaben zu bestätigen ist.

5.7 Eine begrenzte Anzahl weiterer Verwendungszwecke in geschlossenen Systemen, wie etwa als Prozesslösungsmittel ohne Freisetzung, sind der Kommission und dem Wissenschaftlichen Ausschuss für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt bekannt und von ihnen anerkannt. Da dieser Vorschlag darauf abzielt, zwar die Herstellung selbst zu genehmigen, die Emissionen aufgrund einer offenen Verwendung jedoch stark einzuschränken, wäre es sinnvoll, die zulässigen Verwendungszwecke im Anhang zu diesem Vorschlag entsprechend zu ergänzen.

5.8 Nach Auffassung des EWSA dürften mit diesem Vorschlag – vorbehaltlich der oben genannten spezifischen Punkte – sowohl der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erhöht als auch die Expositionsrisiken außerhalb des Arbeitsumfelds völlig beseitigt werden. Die Hersteller und Verwender von Trichlorbenzol und konkurrierender Produkte haben sich auf diesen Vorschlag anscheinend bereits größtenteils eingestellt. Er dürfte daher nur geringe Auswirkungen auf die Kosten der Hersteller und Verwender zeitigen. Der EWSA unterstützt daher diesen Teil des Vorschlags.

6. Besondere Bemerkungen

6.1 Der EWSA stellt fest, wie er dies oben bereits angemerkt hat, dass sich dieser Vorschlag auf den einschlägigen Risikobewertungsbericht und die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt stützen muss und sich daher ausschließlich auf 1,2,4-TCB beziehen darf. Dies sollte sowohl aus dem Titel als auch dem Text eindeutig hervorgehen. Die Auswirkungen der Beschränkungen der Verwendung werden glücklicherweise dieselben sein, da dieses Isomer der Hauptbestandteil von TCB-Isomerengemischen ist, die früher zur Verwendung in Lösungsmitteln oder Sprays verkauft wurden.

6.2 Weitere Verwendungen in geschlossenen Systemen sollten durch Anfügen des Wortlauts „oder in anderen geschlossenen Systemen, die keine Freisetzung in die Umwelt ermöglichen“ am Schluss der jeweiligen Beschränkung gestattet werden.

6.3 Der EWSA bedauert es, dass ebenso wie bei früheren Änderungen der Richtlinie 76/769/ EWG des Rates nicht miteinander in Beziehung stehende Stoffe in einem einzigen Text verknüpft werden, der möglicherweise immer wieder gezielt geändert werden muss, um den praktischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Dies ist nicht im Sinn einer guten, zeitgerechten und wirksamen Governance. Sollte dies das Ergebnis von Ressourcenknappheit in dieser letzten und kritischen Phase der Einigung auf spezifische Maßnahmen zur Risikobegrenzung sein, dann sollte dem schleunigst abgeholfen werden.

6.4 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die letzte Prioritätenliste im Oktober 2000 zur Bewertung veröffentlicht wurde. Er stellt mit Bedauern fest, dass man von dieser Vorgehensweise anscheinend abgekommen ist, lange bevor andere Verfahren wie REACH zur Anwendung kommen können, und beklagt den so entstandenen Verlust an Wirkungsvermögen.

6.5 Der EWSA anerkennt die wichtige Rolle, die der Wissenschaftliche Ausschuss für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt in der Vergangenheit gespielt hat, und vertraut darauf, dass alles getan wird, damit er diese Funktion ungeachtet der jüngst angekündigten Änderungen in Struktur und Verantwortung der wissenschaftlichen Ausschüsse auch weiterhin wahrnehmen kann.

6.6 Der EWSA teilt die weithin geäußerten Bedenken hinsichtlich der Zeit, die die Bewertung dieser Stoffe im Rahmen des derzeitigen Systems in Anspruch nimmt. Bis zum Inkrafttreten der Rechtsvorschriften für diese beiden Stoffe werden nahezu 11 Jahre vergangen sein, fünf Jahre davon werden verstreichen, nachdem der Wissenschaftliche Ausschuss für Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt die Risikobewertungsberichte abgesegnet hat. Wenn die Rechtsvorschriften dann endlich in Kraft treten, werden den Beteiligten nahezu keine Kosten – bzw. messbare Gesundheits- oder Umweltnutzen – entstehen. In Ermangelung weiter gehender Informationen lässt sich unmöglich sagen, inwiefern dies gut (d.h. der Markt hat sich unter dem Druck der fortlaufenden Risikobewertungen angepasst) oder schlecht ist (durch den Prozess wurde nur wenig erreicht, und dies mit erheblichen Kosten für alle Beteiligten) bzw. wie wünschenswerte Verbesserungen herbeigeführt werden können.

6.7 Nach dem Dafürhalten des EWSA sollten die Gründe für den langsamen Fortschritt – in Ergänzung zu anderen Vorschlägen wie REACH und um sicherzustellen, dass diese die bestehenden Prozesse auch wirklich verbessern und nicht etwa behindern – deshalb unverzüglich bewertet werden. Dies sollte parallel zu anderen derzeit laufenden Studien erfolgen, um die Auswirkungen, Kosten und Nutzen für alle Beteiligten an diesen Prozessen messen zu können – Prozessen, die so konzipiert sind, dass sie im Rahmen einer erfolgreichen und wettbewerbsfähigen europäischen Wissensgesellschaft der Gesundheit und der Umwelt zugute kommen.

Brüssel, den 27. Oktober 2004

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND