

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las restricciones a la comercialización y uso de determinados hidrocarburos aromáticos policíclicos en aceites diluyentes y en neumáticos (vigésimoséptima modificación de la Directiva 76/769/CEE del Consejo)»

(COM(2004) 98 final — 2004/0036 (COD))

(2005/C 120/07)

El 22 de marzo de 2004, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de septiembre de 2004 (ponente: Sr. SEARS).

En su 412º Pleno de los días 27 y 28 de octubre de 2004 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado 154 votos a favor, 3 votos en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Los hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) son sustancias presentes en la naturaleza que se liberan durante toda combustión incontrolada de compuestos de carbono a baja temperatura. Este fenómeno se produce en los incendios forestales y los volcanes, en actividades humanas como el fumar, en la calefacción doméstica, en la producción de energía y los motores de automóviles que usan combustibles fósiles, durante la cocción de alimentos y la combustión de residuos, así como en determinados procesos industriales. Los HAP están presentes de forma natural en el petróleo crudo y el carbón y, dado que se forman fácilmente y son estables, se acumulan en las primeras fases del craqueo y la destilación.

1.2 Este proceso de oxidación parcial produce una mezcla de compuestos con anillos enlazados, insaturados, de cinco o seis carbonos, que pueden repetirse en prácticamente cualquier dirección. Se han identificado aproximadamente 600 estructuras, pero sólo se han caracterizado o aislado unas pocas para darles un uso intermedio. Ninguna se ha producido de forma deliberada en cantidades significativas. Si continúa la oxidación, se genera hollín (es decir, partículas impuras de carbono) con el que se suelen asociar los HAP.

1.3 Dado que siempre se forman en grupos no diferenciados, es difícil (y, por lo tanto, poco relevante) determinar las características específicas de los HAP. Sin embargo, al demostrarse que algunos son carcinógenos para los animales, es razonable clasificar las mezclas como sustancias que pueden provocar cáncer en las personas. En consecuencia, el etiquetado de los aceites y algunos otros preparados que contienen HAP debe incluir información sobre riesgos y seguridad y sobre el uso correcto para garantizar la seguridad en el lugar de trabajo. Los procesos que pueden liberar HAP al medio ambiente deberían controlarse o evitarse en la medida de lo posible.

1.4 Dentro de estos procesos figura el uso de aceites diluyentes en neumáticos para turismos, vehículos de transporte de mercancías, motocicletas, coches de carreras y aviones. Estos aceites, que pueden suponer hasta un 28 % de la banda de

rodamiento, confieren las características esenciales de adherencia que no se requieren en la carcasa. Si la banda de rodamiento no funciona de forma adecuada o no permanece estable con el uso, la seguridad y el rendimiento no están garantizados, con consecuencias obvias para los conductores de los vehículos.

1.5 Desde el punto de vista técnico, los aceites deben ser capaces de disolver el caucho natural y sintético y demás sustancias utilizadas en los neumáticos, deben ser duraderos y estables, deben repartirse fácilmente y permanecer integrados en la matriz de caucho, deben ser operativos en diversas condiciones de temperatura y humedad, y su manipulación no debe entrañar riesgos en los procesos de fabricación y uso. Asimismo, los aceites deben producirse en grandes cantidades, de acuerdo con especificaciones establecidas a nivel mundial, por diversos proveedores que compitan entre sí y con un coste inferior al del caucho para reducir el coste global de los neumáticos.

1.6 Los aceites intensamente aromáticos que cumplen estas especificaciones son suministrados en general por los principales productores de petróleo bajo la denominación de extracto aromático destilado (en inglés, DAE). La capacidad disolvente necesaria depende del contenido aromático total de los aceites que, a su vez, depende de que haya un nivel elevado de HAP. A medida que la banda de rodamiento se desgasta, es de suponer que se liberan HAP al medio ambiente. No existe acuerdo sobre la mayor o menor importancia de estas emisiones en comparación con otras. No obstante, en Europa ya se ha iniciado el proceso de cambio a otros aceites y debe culminar de manera satisfactoria.

1.7 Ello es especialmente importante dado que el suministro mundial de DAE también comienza a reducirse, debido a que las mejoras de las refinerías se centran ahora en la elaboración de productos completamente hidrogenados (es decir, menos aromáticos y con menor capacidad disolvente) y en gasolinas y combustibles «limpios».

1.8 En Europa se producen unos 300 millones de neumáticos al año y el mercado mundial de aceites diluyentes y para los procesos de fabricación de la industria de los neumáticos prácticamente asciende al millón de toneladas. Por lo tanto, lograr dicho cambio de manera rentable sin reducir los esfuerzos en favor de la seguridad y de un alto rendimiento, con un coste bajo o aceptable, supone un enorme reto para los proveedores de aceite, los fabricantes de neumáticos y los legisladores.

1.9 Hasta ahora, se han propuesto dos formulas de aceites no carcinógenos, que imponen diversos grados de inversión a los proveedores de aceite y nuevas combinaciones a los fabricantes de neumáticos. Estos aceites se conocen como solvato de extracción suave (en inglés, MES) y extracto aromático destilado y tratado (en inglés, TDAE). Es posible que otros proveedores fuera de Europa estén desarrollando otros aceites.

1.10 En la medida en que puede determinarse (dado que los detalles no se hacen públicos en el mercado sumamente competitivo de los neumáticos), ya se ha producido cierta sustitución, por ejemplo, en los neumáticos de invierno y de camiones en los que es menos importante la tracción en suelo mojado de la banda de rodamiento. Sin embargo, la opinión generalizada es que la conversión de los neumáticos de verano que tienen mayor rendimiento, por no hablar de los neumáticos de coches de carreras y de aviones, llevará bastante más tiempo. Asimismo, la capacidad de producción instalada de MES y TDAE es escasa, lo que se suma a la limitada disponibilidad de DAE ya mencionada.

1.11 Para alcanzar los cambios deseados, en el momento adecuado y de manera coherente con la legislación comunitaria sobre competencia y sobre salud y seguridad, los representantes de los sectores industriales (Organización europea de compañías petroleras (Concawe), IISRP y Asociación europea de la industria del caucho (BLIC)) han colaborado con la Comisión y demás organismos reguladores para acordar un planteamiento adecuado de fabricación y un marco reglamentario. A este respecto, todavía no existen ensayos para determinar los aceites cuyo uso es aceptable en Europa ni ensayos para todos los tipos de neumáticos comercializados, independientemente de que se fabriquen dentro o fuera de la UE, que permitan verificar si se utilizan aceites con bajo contenido en HAP en los productos acabados.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 En julio de 2003 la Comisión propuso una restricción general de los metales pesados y los HAP en el aire ambiente. El CESE emitió un dictamen sobre esta primera propuesta en febrero de 2004. La propuesta analizada, que también se publicó en febrero de 2004, intenta establecer un mercado interior y lograr un elevado nivel de protección de la salud humana y el medio ambiente añadiendo determinados HAP al anexo I

de la Directiva 76/769/CEE. Los HAP enumerados no forman parte de las sustancias que se producen en grandes cantidades y tampoco figuran en ninguna de las cuatro listas prioritarias para la evaluación de las sustancias existentes. No obstante, se consideran un grupo al ser contaminantes orgánicos persistentes con arreglo al Convenio y al Protocolo de la CEPE correspondientes.

2.2 Un HAP concreto, el benzo(a)pireno ((BaP) N° CAS 50-32-8), que se clasifica como carcinógeno, mutagénico y tóxico para la reproducción de la categoría 2 en el marco de la Directiva 67/548/CEE, se propone ahora como indicador cualitativo y cuantitativo de la presencia de otros HAP.

2.3 Los aceites diluyentes no se podrán comercializar ni usar para la fabricación de neumáticos si contienen más de 1mg/kg de BaP, o más de 10mg/kg de la suma de todos los HAP incluidos en la lista.

2.4 La Comisión reconoce que todavía deben superarse diversos problemas técnicos, por lo que se establece como fecha de aplicación general el 1 de enero de 2009. Los neumáticos de coches de carreras se incluirán a partir del 1 de enero de 2012 y los de aviones en una fecha posterior aún por determinar. La falta de métodos de ensayo armonizados sobre el contenido en HAP de los aceites diluyentes y los neumáticos, por ejemplo, del Comité Europeo de Normalización (CEN) o la Organización Internacional de Normalización (ISO), no debe retrasar la entrada en vigor de la Directiva.

2.5 La Comisión señala que ha consultado al Comité Científico de Toxicología, Ecotoxicología y Medio Ambiente (CCTEMA) respecto de los resultados científicos sobre las repercusiones perjudiciales para la salud de los HAP.

2.6 Los Estados miembros dispondrán de un año con el fin de publicar las disposiciones necesarias para cumplir con esta Directiva. Este plazo se calculará a partir de la fecha de entrada en vigor de la propuesta, tras consultar al Comité Económico y Social Europeo de conformidad con el artículo 95 del Tratado CE y con arreglo al procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo.

3. Observaciones generales

3.1 Esta propuesta, que completa otros controles sobre HAP, se basa en informes sobre los efectos posibles de los restos de neumáticos para la salud y el medio ambiente publicados por el Instituto Federal del Medio Ambiente alemán (*Umweltbundesamt* UBV), el 18 de marzo de 2003, y la Inspección Nacional de Productos Químicos de Suecia, (KEMI), el 27 de marzo de 2003. El Cctema analizó estos informes, tal como se señala en el dictamen que aprobó en el 40° Pleno de los días 12 y 13 de noviembre de 2003.

3.2 El Cctema se mostró de acuerdo, por los motivos ya expuestos, en que los HAP, como grupo, deben considerarse agentes carcinógenos probables para el hombre y en que se liberan HAP al medio ambiente debido al desgaste de los neumáticos. Sin embargo, sólo apoyó de manera parcial el uso del BaP como indicador cualitativo y cuantitativo de otros HAP y puso seriamente en duda el impacto global de estas emisiones.

3.3 En resumen, las emisiones de HAP debido al desgaste de los neumáticos suponen menos del 2 % de la exposición humana total, mientras que las fuentes mencionadas en el punto 1.1. representan el 98 % restante. Ello coincide con las repetidas afirmaciones de la OMS de que las causas primordiales de la contaminación atmosférica y de las enfermedades consiguientes, incluido el cáncer, son el tabaco y la combustión de madera y de carbón para la calefacción y la cocina. Por lo tanto, el Cctema llegó a la conclusión de que la limitación de los HAP en los neumáticos no afectará de manera significativa a la concentración de HAP en el aire ambiente y los sedimentos.

3.4 Asimismo, se señaló que la afirmación repetitiva de que la «Directiva será beneficiosa al asegurar un elevado nivel de protección de la salud humana y el medio ambiente» no es aplicable tan claramente en este supuesto. Los aceites diluyentes ya figuran en las etiquetas y pueden manipularse de forma segura en el lugar de trabajo de conformidad con la legislación vigente sobre sustancias peligrosas. Por lo tanto, el efecto beneficioso de esta propuesta será nulo en el lugar de trabajo y mínimo para el medio ambiente.

3.5 También debe indicarse que esta propuesta, al igual que la vigesimosexta modificación de la Directiva 76/769/CEE del Consejo destinada a limitar la concentración natural de cromo (VI) en el cemento, sobre la que el CESE emitió un dictamen en marzo de 2003, amplía el ámbito de dicha Directiva hasta los límites previstos, y puede que los supere. Los HAP no se fabrican de forma deliberada ni se comercializan como tales. Esto queda claro en el anexo en que, de forma correcta, se restringen los productos que contienen HAP, pero no en el título que debe modificarse en consecuencia.

3.6 El título y el texto también son confusos al hacer referencia a «determinados hidrocarburos aromáticos policíclicos» como grupo específico y significativo. Dado que, como señala el Cctema, se han caracterizado muy pocos HAP –y, de éstos, aún son menos los que probablemente no sean carcinógenos– debe concluirse que todo el grupo presenta riesgos cuando el ser humano se ve expuesto a ellos. Por lo tanto, las restricciones a la comercialización y uso deberían aplicarse a «aceites ricos en HAP utilizados en la fabricación de neumáticos y a los neumáticos que contienen estos aceites».

3.7 Habida cuenta de lo expuesto, y del solapamiento con la propuesta anterior de la Comisión sobre metales pesados y HAP en el aire ambiente, se ha afirmado que esta Directiva es innecesaria y debe retirarse. El mercado está fragmentado y existen, como mínimo, dos productos para sustituir al que se estaba utilizando. La capacidad instalada es insuficiente para satisfacer la demanda. Por último, todavía existen dudas sobre la seguridad de las nuevas sustancias, por lo que si las bandas de rodamiento fabricadas con aceites que tienen bajo contenido en HAP no resultan seguras, se producirán realmente casos de muerte y no hipotéticamente como ahora se alega para justificar la actuación preventiva.

3.8 El CESE comprende estas preocupaciones; no obstante, considera decididamente que la Directiva, en estrecha consulta con las industrias afectadas, debe favorecer el éxito de la transición hacia el uso a nivel mundial de aceites diluyentes con bajo contenido en HAP destinados a fabricar neumáticos. Estos aceites sustitutivos deben alcanzar el mismo nivel de rendimiento mínimo en todos los aspectos relacionados con la seguridad. Por lo tanto, la realización en Europa de un mercado interior eficaz, competitivo y fiable de estos nuevos productos es un motivo suficiente y adecuado para presentar la propuesta de que se trata.

3.9 Respecto de los plazos, es esencial alcanzar un acuerdo sobre los ensayos necesarios para determinar los aceites que podrán utilizarse. En el anexo actual se sugiere la realización de ensayos para detectar la presencia de HAP concretos. Ello no se adapta al funcionamiento continuo de las operaciones de refinación a gran escala, ya que los componentes químicos de las corrientes específicas varían a medida que se trata el petróleo crudo. Otros ensayos, como el IP-346 puesto a punto por el Institute of Petroleum (que controla el contenido total de HAP midiendo la cantidad de HAP de entre tres y siete anillos extrañable mediante el solvente DMSO) ya se aplica en la industria del petróleo como medida aceptable de la carcinogenicidad, de conformidad con la Directiva 67/548/CEE. Los estudios de la Concawe para la industria petrolera apoyan el dictamen del Cctema en el que se señala que la medida específica del BaP no ofrece una idea adecuada del potencial carcinógeno global. Por consiguiente, se recomienda firmemente la aplicación del IP-346 para determinar y analizar los distintos aceites diluyentes.

3.10 Para proteger la industria europea de los neumáticos, así como el medio ambiente en caso de que existan beneficios concretos, debe existir una prueba similar para los aceites utilizados en neumáticos importados. Un proyecto de norma de la Organización Internacional de Normalización (ISO TC 45/SC 3 N de 29 de octubre de 2003) propone, con vistas a su estudio y análisis, un método de ensayo para determinar el tipo de aceite de los compuestos de caucho. Este trabajo debería concluir con un resultado satisfactorio antes de que se aplique esta Directiva.

3.11 Habida cuenta de lo expuesto, debería ser posible solventar las restricciones actuales de suministro, especialmente de TDAE, que requiere mayor inversión que el MES. No obstante, todo ello necesita tiempo, por lo que el requisito actual de que el cambio se complete para todos los neumáticos de uso normal antes del 1 de enero de 2009 resulta cada vez menos realista. Dado que muy probablemente los beneficios de esta propuesta serán mínimos, mientras que los costes y los riesgos de fórmulas ineficaces son considerables, el CESE propone que el plazo inicial se amplíe en doce meses hasta el 1 de enero de 2010. De todas formas, ello implicará negociaciones considerables entre las diversas partes interesadas. La Comisión seguirá teniendo un papel clave para facilitar este proceso, dentro de los límites de la legislación comunitaria, y lograr que acabe con éxito.

4. Observaciones específicas

4.1 De acuerdo con todo lo expuesto, el título de la propuesta analizada y las referencias consiguientes deben adaptarse al objetivo general de establecer restricciones a la comercialización y uso de «aceites ricos en HAP utilizados en la fabricación de neumáticos y a los neumáticos que contienen estos aceites».

4.2 Esto debería reflejarse en el anexo imponiendo restricciones a la comercialización y uso de aceites utilizados en la

fabricación de neumáticos que contengan más de 3 % de componentes extraíbles con DMSO mediante el IP-346 y, por lo tanto, considerados carcinógenos de conformidad con la Directiva 67/548/CEE. Asimismo, deberían suprimirse todas las referencias al BaP como indicador y a cualquier otro HAP concreto.

4.3 Debería desarrollarse un método de ensayo normalizado a nivel internacional para caracterizar los aceites presentes en los compuestos de caucho, especialmente los neumáticos, e incluirse en la Directiva analizada.

4.4 Debería concederse un plazo de tiempo adecuado a las industrias del caucho y de neumáticos para completar la actual labor de transformación, así como a la industria petrolera para invertir y poder suministrar las materias primas necesarias. En la actualidad, se considera que todas las partes podrán cumplir estos requisitos antes del 1 de enero de 2010, por lo que dicha fecha debe ser el plazo inicial que fije la propuesta. Las excepciones para los neumáticos de coches de carreras, aviones y otros usos finales de alto rendimiento deberían acordarse con las partes interesadas. Por último, a la vista los puntos anteriores, es difícil apreciar los beneficios cuantificables que aportarán estos cambios frente a los riesgos evidentes para todos los interesados en caso de falta de rendimiento de los productos.

Bruselas, 27 de octubre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND