

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende beperkingen op het op de markt brengen en het gebruik van toluen en trichloorbenzeen (achtentwintigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad)

(COM(2004) 320 def. – 2004/0111 (COD))

(2005/C 120/02)

Op 11 mei 2004 besloot de Raad overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, keurde haar advies op 6 oktober 2004 goed. Rapporteur was **de heer Sears**.

Tijdens zijn op 27 en 28 oktober 2004 gehouden zitting (vergadering van 27 oktober) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 165 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 „Bestaande” stoffen zijn stoffen die geacht worden tussen 1 januari 1971 en 18 september 1981 in Europa in de handel te zijn geweest. Van dergelijke stoffen zijn er 100 195 verzameld en geregistreerd in de Europese inventaris van bestaande chemische handelsstoffen (EINECS), die in 1990 in het Publicatieblad is bekendgemaakt⁽¹⁾. Stoffen die na 18 september 1981 in de handel zijn gebracht, worden als „nieuw” beschouwd; hiervan moet kennisgeving worden gedaan overeenkomstig de relevante EU-wetgeving.

1.2 De risico's voor de volksgezondheid en het milieu van de bestaande stoffen zijn stelselmatig beoordeeld overeenkomstig Verordening 793/93 (EEG) van de Raad⁽²⁾. Tot op heden zijn vier prioriteitslijsten voor beoordeling opgesteld, die de bevoegde autoriteiten in de lidstaten ten uitvoer moeten leggen. De laatste lijst dateert van 25 oktober 2000⁽³⁾. Zij omvat 141 stoffen die een beperkt risico met zich meebrengen, hetzij vanwege hun specifieke structuur en bekende of verwachte biochemische interacties, hetzij omdat zij als HPV-stoffen (stoffen met een hoog productievolume) aanleiding tot bezorgdheid geven.

1.3 De lidstaten beoordelen de stoffen tijdens elke fase van de productie en het gebruik zowel op gevaar als blootstelling om vast te stellen of er al dan niet risico's voor mens en milieu aan kleven, en zo ja, welke maatregelen er vereist zijn om het risico te beperken. Als vastgesteld wordt dat er geen of zeer geringe risico's zijn bij het huidige of geplande gebruik, hoewel de stof op een prioriteitslijst voor beoordeling staat, dan zijn controlemaatregelen ofwel niet nodig ofwel waarschijnlijk gering in impact en voordeel.

1.4 Voltooide verslagen voor risicobeoordeling (RAR's) uit de lidstaten worden op hun beurt bekeken door het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het

milieu (CSTEE). Als het CSTEE met de conclusies instemt en het algehele beoordelingsproces onderschrijft, dan kunnen er indien nodig maatregelen voor risicobeperking worden voorgesteld in de vorm van wijzigingen op Bijlage 1 van Richtlijn 76/769/EEG⁽⁴⁾ van de Raad inzake het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten. Dit voorstel is de achtentwintigste wijziging op die richtlijn.

1.5 De twee stoffen (tolueen en trichloorbenzeen) die in het voorstel centraal staan, zijn volgens de genoemde procedure beoordeeld. Beide stonden op de tweede lijst van prioritaire stoffen, die gepubliceerd is als Verordening (EG) 2268/95 van de Commissie van 27 september 1995⁽⁵⁾. Beide stoffen zijn ter beoordeling aan Denemarken toegewezen. Tijdens de op 12 juni 2001 respectievelijk 20 juli 2001 gehouden 24e en 25e zitting onderschreef het CSTEE in de uitgebrachte adviezen in grote lijnen de bijbehorende RAR's.

1.6 Het voorstel schetst maatregelen voor beperking van de risico's van beide stoffen, die de lidstaten binnen achttien maanden na inwerkingtreding van de richtlijn moeten invoeren. De Commissie publiceerde haar voorstel op 28 april 2004. Na de gebruikelijke procedures en als overeenstemming wordt bereikt over eventueel vereiste wijzigingen, zou de richtlijn uiterlijk in juni 2006 in de lidstaten van kracht moeten worden.

2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 In het voorstel wordt gestreefd naar bescherming van de volksgezondheid en het milieu, alsook naar de totstandbrenging (of het behoud) van een interne markt voor beide stoffen. Naar verwachting is dit haalbaar tegen geringe of zonder kosten aangezien het gebruik in de vermelde toepassingen al is teruggelopen en er binnen afzienbare termijn waarschijnlijk alternatieven op de markt zijn.

⁽¹⁾ PB C 146A van 15.6.1990.

⁽²⁾ PB L 84 van 5.4.1993.

⁽³⁾ PB L 273 van 26.10.2000.

⁽⁴⁾ PB L 262 van 27.9.1976.

⁽⁵⁾ PB L 231 van 28.9.1995.

2.2 Voor toluen, erkend als veelzijdige HPV-stof die als belangrijke grondstof dient voor chemische samenstellingen en als oplosmiddel in vele toepassingen in de industrie en in consumptiegoederen, dienen er beperkingen te komen bij gebruik van 0,1 massaprocent of meer in kleefstoffen en spuitverf die bestemd zijn om aan het grote publiek te worden verkocht. De beperkingen dienen de gezondheid van de consument ten goede te komen en gelden niet voor industriële toepassingen.

2.3 Voor trichloorbenzeen, dat in beperktere mate wordt gebruikt als tussenproduct voor bepaalde onkruidverdelgers en als procesvloeistof in gesloten systemen, dienen er beperkingen te komen bij een gebruik van 0,1 massaprocent of meer voor alle toepassingen behalve als tussenproduct. De verkoop aan het grote publiek zal hierdoor dalen maar anderzijds wordt de gezondheid op de arbeidsplaats beter beschermd.

2.4 De twee producten waarvoor deze wijziging geldt, zijn omschreven door hun CAS-nummer 108-88-3 en 120-82-1 in de Bijlage bij het voorstel. Beperkingen op het gebruik zullen worden toegevoegd aan Bijlage 1 bij Richtlijn 76/769/EEG.

2.5 De lidstaten krijgen één jaar de tijd om de voor deze richtlijn vereiste wetgeving te publiceren, waarna binnen zes maanden controles op de naleving volgen. Deze termijn gaat in op de datum van inwerkingtreding van dit voorstel na raadpleging van het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag en met inachtneming van de co-decisieprocedure met het Europees Parlement.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Evenals in het geval van de zesentwintigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad (beperkingen op het in de handel brengen en het gebruik van nonylfenol, nonylfenol-ethoxylaate en cement) ⁽¹⁾, waarover het EESC in maart 2003 een advies uitbracht, komen in dit voorstel onderling niet-gereleerde stoffen aan de orde die voor de duidelijkheid apart behandeld zullen worden. (De tussenliggende zevenentwintigste wijziging, over polycyclische aromatische koolwaterstoffen voor procesoliën voor rubberverwerking en in banden is gepubliceerd, maar wordt nog beoordeeld.)

4. Toluene

4.1 Toluene is een heldere, kleurloze vloeistof met een duidelijk herkenbare geur. Ook bekend als methylbenzeen heeft het na benzeen de eenvoudigste aromatische structuur – een zeshoekige koolstofring, waaraan een ééndelige (alkyl)

koolstofketen is verbonden. Het komt van nature voor in ruwe olie, in sommige planten en bomen en in emissies van vulkanen en bosbranden. Het kan kunstmatig in grote hoeveelheden worden verkregen uit steenkool of ruwe olie.

4.2 Volgens bronnen in het bedrijfsleven bedroeg in 2002 de wereldwijde capaciteit en het productieniveau voor kunstmatig geproduceerde toluene 20 miljoen ton respectievelijk 14 miljoen ton. 75 % van deze capaciteit is te vinden in de VS, Azië en Japan. Het CSTE-advies vermeldt dat de EU-productie in 1995 op 2,6 miljoen ton lag. Veel grotere hoeveelheden zijn het gevolg van de gebruikelijke productie van benzine en dragen bij tot algemene blootstelling; deze hoeveelheden zijn niet in de totaalcijfers opgenomen ⁽²⁾.

4.3 Toluene wordt hoofdzakelijk gebruikt als grondstof in gesloten systemen voor de kunstmatige vervaardiging van benzeen, urethaanschuim en andere chemische producten, en, in veel kleinere hoeveelheden, als oplosdrager in verf, inkt, kleefstoffen, farmaceutische producten en cosmetica. Over de op brede schaal onderzochte gevolgen voor de gezondheid van de mens en voor het milieu bestaat onder de betrokkenen in het algemeen overeenstemming. Het spreekt vanzelf dat daadwerkelijke en onnodige of in theorie onbeheersbare blootstelling moet worden geminimaliseerd, zeker als er alternatieven met vergelijkbaar oplossend vermogen zijn.

4.4 De in dit voorstel genoemde eindgebruiken vallen onder de laatste categorie. Het gebruik van toluene als oplosmiddel voor kleefstoffen en spuitverven voor verkoop aan het grote publiek is niet noodzakelijk en vindt ook geen steun bij de fabrikanten in Europa. De huidige verkoop voor deze twee doeleinden wordt laag of bijna nihil geacht. Het gaat hier dus om een grotendeels preventieve maatregel, die waarschijnlijk weinig gevolgen zal hebben voor de kosten van de fabrikant of voor de keuze of gezondheid van de consument.

4.5 Het EESC beseft dat een veilige omgang met grote hoeveelheden toluene in gesloten systemen op de arbeidsplaats op de eerste plaats moet komen. Met dit voorstel wordt gegarandeerd dat het brede publiek, buiten een gecontroleerde arbeidsomgeving, nu én in de toekomst adequaat wordt beschermd tegen onnodige blootstelling. Het EESC stemt derhalve in met dit deel van het voorstel.

5. Trichloorbenzeen

5.1 Voor trichloorbenzeen liggen de zaken aanzienlijk anders dan voor toluene; er dienen dan ook enkele wijzigingen en verduidelijkingen in het voorstel te worden aangebracht.

⁽¹⁾ PB L 178 van 17.7.2003.

⁽²⁾ PB C 133 van 6.6.2003.

5.2 „Trichloorbenzeen” is een kunstmatig vervaardigde chemische stof die niet in de natuur voorkomt, tenzij door afbreking van andere gechlorideerde aromatische verbindingen. Er zijn drie verschillende isomeren, afhankelijk van de plaats van de chlooratomen aan de zeshoekige koolstofring. Elk hiervan vertoont (minimaal) verschillende fysieke eigenschappen en biochemische reacties, bijvoorbeeld gemeten naar hun LD50-waarden. Ze hebben elk een verschillend CAS- en EINECS-nummer. Verder is de algemene benaming „trichloorbenzeen” zowel in het CAS- als het EINECS-register opgenomen. Alle stoffen zijn in de VS en elders in de handel verkrijgbaar. Aangenomen wordt dat 1,3,5-trichloorbenzeen in Europa niet meer gefabriceerd wordt. De volgende details zijn aan de lijsten ontleend ⁽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
isomeer	1,2,3-	1,2,4-	1,3,5-	-
vorm	witte vlokken	heldere vloeistof	witte vlokken	heldere vloeistof
smeltpunt °C	52-55	17	63-65	-
Oraal, rat LD50 mg/kg	1830	756	800	-
VN-nummer	2811	2321	2811	-

5.3 In het RAR en het CSTEE-advies wordt specifiek gesproken over 1,2,4-trichloorbenzeen, met bovengenoemde EINECS- en CAS-nummers. Het onderhavige voorstel bevestigt uitsluitend dit CAS-nummer (en dus het ene isomeer dat onderzocht is) in de bijlage – maar niet in de titel of de tekst.

5.4 De verschillende isomeren worden in zeer zuivere vorm geproduceerd als tussenproduct in gesloten systemen voor de synthese van bepaalde onkruidverdelgers, pesticiden, verfsoorten en andere specialistische chemicaliën. Als de specifieke isomerische structuur niet zo belangrijk is, dan kan in gesloten systemen een mengeling van isomeren worden gebruikt als draagstof voor oplosmiddelen in verf, als procesregulator, als middel voor warmte-overdracht, als corrosiemmer in spuitbussen en in vloeistoffen voor metaalbewerking.

5.5 In de EU (en elders) wordt hoofdzakelijk 1,2,4-trichloorbenzeen (1,2,4-TCB) gebruikt, in verschillende graden van zuiverheid. Sinds de jaren '80 is de productie waarschijnlijk gestaag gedaald. Volgens gegevens die aan de OSPAR-commissie zijn verstrekt (commissie voor de bescherming van het mariene milieu) wordt de productie van 1,2,4-TCB in 1994 geraamd op 7 à 10 000 ton; die van 1,2,3-TCB op minder dan 2 000 ton; en van 1,3,5-TCB op minder dan 200 ton ⁽²⁾. In juni 2000 voegde OSPAR alle drie de isomeren afzonderlijk toe aan de lijst van gevaarlijke stoffen die prioritaire actie verlangen. Het CSTEE-advies van juli 2001 maakt ook melding van een productie van 7 000 ton in Europa in 1994/95. De productieniveaus zijn blijven afnemen en zijn naar aangenomen wordt thans ongeveer gehalveerd, waarvan het grootste deel voor de export bestemd is ⁽³⁾.

5.6 Momenteel wordt aangenomen dat er in de EU/OSPAR-regio nog één producent actief is. Naar verluidt is de verkoop

beperkt tot de isomeren 1,2,4-TCB en 1,2,3-TCB, die uitsluitend worden gebruikt als tussenproduct, hetgeen de afnemers vóór levering schriftelijk bevestigen.

5.7 Er is een beperkt aantal andere gebruiken voor gesloten systemen bekend bij en erkend door de Commissie en het CSTEE, bijvoorbeeld als procesoplosmiddel zonder uitstoot in het externe milieu. Aangezien het voorstel is bedoeld om productie in principe toe te staan maar emissies bij gebruik in open systemen streng aan banden te leggen, lijkt het redelijk om dit toe te voegen aan de toegestane gebruiken die in de bijlage bij het voorstel zijn genoemd.

5.8 Volgens het EESC draagt dit voorstel, rekening houdend met de specifieke opmerkingen hierboven, bij tot meer bescherming op de arbeidsplaats en wordt het gevaar van blootstelling buiten de arbeidsplaats geheel uit de weg geruimd. Fabrikanten en gebruikers van trichloorbenzeen en vergelijkbare producten lijken dit voorstel allang te hebben verwacht. Derhalve zouden de gevolgen voor de kosten van fabrikanten en gebruikers slechts gering moeten zijn. Het EESC stemt daarom in met dit deel van het voorstel.

6. Bijzondere opmerkingen

6.1 Zoals hierboven al is opgemerkt, meent het EESC dat dit voorstel gebaseerd moet worden op het relevante RAR en CSTEE-advies en daarom uitsluitend betrekking moet hebben op 1,2,4-TCB. Dit moet duidelijk uit de titel en tekst naar voren komen. Gelukkig blijft het effect van het beperkte gebruik hetzelfde, aangezien deze isomeer het hoofdbestanddeel is van gemengde TCB-isomeren die voorheen werden verkocht om te worden gebruikt in oplosmiddelen of spuitbussen.

⁽¹⁾ Gegevens van APA (Aromatics Producers Association), lid van CEFIC (European Chemical Industry Council).

⁽²⁾ Website van het European Chemicals Bureau (<http://ecb.jrc.it>)

⁽³⁾ Gegevens van Eurochlor, lid van CEFIC.

6.2 Gebruik in andere gesloten systemen zou moeten worden toegestaan, door aan het eind van de desbetreffende beperking toe te voegen: „of in andere gesloten systemen waar geen emissie naar het milieu mogelijk is”.

6.3 Evenals bij de vorige wijzigingen van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad betreurt het EESC het dat niet-gerelateerde producten worden vermeld in één tekst, die misschien specifieke en voortdurende aanpassingen aan de externe omstandigheden vereist. Dit is in strijd met goed, tijdig en doeltreffend beheer. Is dit het gevolg van beperkte middelen tijdens deze laatste en kritieke fase voor het bereiken van specifieke maatregelen om de risico's terug te dringen, dan dient voor deze beperkingen zo snel mogelijk een oplossing te worden gevonden.

6.4 Het EESC stelt vast dat de lijst van stoffen die prioritair moeten worden beoordeeld in oktober 2000 werd gepubliceerd. Het stelt het EESC teleur dat deze aanpak lijkt te zijn verlaten, lang voordat andere procedures zoals REACH kunnen worden uitgevoerd. Het EESC betreurt het verlies aan momentum.

6.5 Het EESC merkt op dat het CSTEE in het verleden een sleutelrol heeft vervuld en vertrouwt erop dat adequate maatregelen zijn getroffen om deze rol in de toekomst voort te zetten, ondanks de recentelijk aangekondigde wijzigingen in de structuur en het takenpakket van de wetenschappelijke comités.

6.6 Het EESC deelt de in brede kring geuite bezorgdheid over de tijd die is uitgetrokken om de stoffen volgens het huidige systeem te beoordelen. Voordat de wetgeving voor deze twee producten in werking treedt, zal er bijna 11 jaar zijn verstreken. Het duurde alleen al zes jaar voordat het CSTEE de RAR's had goedgekeurd. Als de wetgeving van kracht wordt, zijn er vrijwel geen kosten – of meetbare voordelen voor gezondheid en milieu – voor de betrokken partijen. Bij gebreke van verdere gegevens is het onmogelijk om te bepalen of dit een goede (d.w.z. de markt past zich aan onder invloed van de voortdurende risicobeoordelingen) dan wel slechte ontwikkeling is (de procedure heeft zeer weinig opgeleverd, tegen aanzienlijke kosten voor de betrokkenen) of hoe er eventuele verbeteringen zijn aan te brengen.

6.7 Het EESC meent derhalve dat, in aanvulling op andere voorstellen zoals REACH en ter waarborging van een verbetering in plaats van achteruitgang van de huidige procedures, de oorzaken van de trage vooruitgang onverwijld moeten worden bekeken. Dit dient tegelijk plaats te vinden met ander, momenteel in uitvoering zijnd onderzoek om de effecten, kosten en voordelen vast te stellen voor de betrokkenen bij deze procedures, die de volksgezondheid en het milieu ten goede komen. Dit alles in het kader van een succesvolle en concurrerende, op kennis gebaseerde Europese economie.

Brussel, 27 oktober 2004

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND
