

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 bepaalde polycyclische aromatische koolwaterstoffen in procesoliën voor rubberverwerking en in banden (zevenentwintigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad)

(COM(2004) 98 def. - 2004/0036 (COD))

(2005/C 120/07)

De Raad heeft op 22 maart 2004 besloten om overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovenvernoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 september 2004 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Sears**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 oktober 2004 gehouden 412e zitting (vergadering van 27 oktober 2004) het volgende advies uitgebracht, dat met 154 stemmen vóór en 3 tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) zijn natuurlijke stoffen die worden gevormd bij de ongecontroleerde verbranding op lage temperaturen van koolstofverbindingen. PAK's komen vrij bij bosbranden en vulkaanuitbarstingen, als mensen roken, als fossiele brandstoffen worden gebruikt voor de verwarming van gebouwen, om energie op te wekken of voor de aandrijving van machines, bij afvalverbranding en het bereiden van voedsel, en bij een groot aantal industriële processen. Van nature komen PAK's voor in ruwe olie en steenkool en, omdat ze gemakkelijk worden gevormd en stabiele stoffen zijn, accumuleren ze zich tijdens de vroege stadia van kraken en destilleren.

1.2 Bij de vorming van PAK's is sprake van partiële oxidatie die leidt tot een mengsel van verbindingen met gekoppelde onverzadigde vijf- en zeshoekige koolstofringen. Dat proces kan zich in vrijwel iedere richting herhalen. Tot nu toe zijn ongeveer 600 PAK-structuren geïdentificeerd, waarvan er slechts enkele geschikt zijn geacht of geïsoleerd om als intermediair te worden gebruikt. Geen enkele structuur is tot nu toe doelbewust in grote hoeveelheden geproduceerd. Verdere oxidatie leidt tot de vorming van roet (d.w.z. onzuivere koolstofdeeltjes), waarmee PAK's vaak worden geassocieerd.

1.3 PAK's komen altijd in niet-gedifferentieerde groepen voor, wat het niet eenvoudig maakt de specifieke eigenschappen ervan vast te stellen (maar dat is om diezelfde reden ook helemaal niet relevant). Omdat van een aantal PAK's echter kan worden aangetoond dat ze bij dieren kanker veroorzaken, is het verstandig de mengsels te bestempelen als mogelijk kankerwekkend voor de mens. Oliën en een aantal andere preparaten waarvan bekend is dat ze PAK's bevatten, dienen daarom vergezeld te gaan van etikettering met veiligheidsvoorschriften en een omschrijving van de risico's ervan. Voorts dient met die producten op de juiste manier te worden omgegaan, zodat ze op de werkplek geen gevaar opleveren. Processen waarbij PAK's in het milieu terecht kunnen komen, moeten indien mogelijk worden beheerst of vermeden.

1.4 Een voorbeeld van zo'n proces is de verwerking van procesoliën (weekmakers) in banden voor personenauto's,

vrachtwagens, motorfietsen, raceauto's en vliegtuigen. Dergelijke oliën kunnen wel 28 % van het loopvlak van banden uitmaken. Ze zorgen voor de essentiële eigenschap grip, die het karkas van een band niet hoeft te hebben. Als het loopvlak zich niet zo gedraagt als beoogd of tijdens het rijden ongelijkmatig reageert, dan heeft dat negatieve gevolgen voor veiligheid en prestatievermogen, met alle gevolgen van dien voor de bestuurder van het betreffende voertuig.

1.5 Technisch gezien moeten dergelijke procesoliën de in banden verwerkte natuurlijke en synthetische rubbers en andere materialen kunnen oplossen, duurzaam en stabiel zijn, zich goed verdelen en aan de rubbermatrix gehecht blijven. Hun werking moet dezelfde blijven bij uiteenlopende temperaturen en vochtigheidsniveaus. Ook mogen ze tijdens productie en gebruik geen gevaar opleveren. Voorts moeten ze volgens mondiaal overeengekomen specificaties worden vervaardigd en door een aantal concurrerende producenten in grote hoeveelheden beschikbaar worden gesteld tegen een prijs die lager is dan die van rubber om de totale kostprijs van banden te drukken.

1.6 Oliën met een hoog aromaatgehalte die aan zoiets genoemde vereisten voldoen, worden van oudsher aangeleverd door leidende olieproducenten onder de noemer „aromatische extracten van petroleumdestillaten” (*distillate aromatic extracts*, DAE's). Het benodigde oplossend vermogen hangt af van de totale aromaticiteit van de oliën, die weer wordt bepaald door de aanwezigheid van aanzienlijke concentraties PAK's. Als het loopvlak van een band slijt, moet worden aangenomen dat die PAK's daarbij vrijkomen. De vraag of dan *relatief* grote hoeveelheden schadelijke stoffen in het milieu terecht komen, is omstreven. In Europa wordt momenteel echter overgestapt op het gebruik van andere oliën en die omschakeling dient tot een goed einde te worden gebracht.

1.7 Dat is des te belangrijker nu het aanbod van DAE's wereldwijd snel afneemt. Olieraffinaderijen zijn zich aan het moderniseren en concentreren zich op de productie van hoogwaardigere, volledig gehydrogeneerde producten (d.w.z. met een laag aromaatgehalte en een kleiner oplossend vermogen) en „schone” dieselolie en benzine.

1.8 Per jaar worden in Europa ongeveer 300 miljoen banden geproduceerd en de omvang van de wereldmarkt voor procesoliën voor de bandenindustrie ligt dichtbij de 1 miljoen ton. Daarom is het voor olieleveranciers, bandenfabrikanten en regelgevende instanties een grote uitdaging om die omschakeling op andere oliën op een kosteneffectieve wijze te maken en tegelijkertijd veiligheid en goede prestaties voor een lage of redelijke prijs te blijven garanderen.

1.9 Tot nu toe zijn twee soorten niet-kankerverwekkende oliën ontwikkeld, die elk uiteenlopende investeringen van de olieleveranciers vergen evenals verschillende aanpassingen van de bandenproducenten. Het gaat om mild extractiesolvaat (*mild extraction solvate*, MES) en bewerkt aromatisch petroleumdestillaatextract (*treated distillate aromatic extract*, TDAE). Niet-Europese leveranciers zullen wellicht andere oliën ontwikkelen.

1.10 Voor zover kan worden vastgesteld (want op de zeer concurrerende bandenmarkt worden geen gedetailleerde bedrijfsgegevens openbaar gemaakt), is in een aantal gevallen al overgestapt op het gebruik van andere soorten oliën, bijv. voor de productie van winter- en vrachtwagenbanden, waarvoor het minder belangrijk is dat het loopvlak op een nat wegdek grip behoudt. In het algemeen wordt er echter van uitgegaan dat zo'n omschakeling in het geval van zomerbanden (waarvan het loopvlak een hogere prestatie moet leveren), en al helemaal van banden voor raceauto's en vliegtuigen, veel meer tijd in beslag zal nemen. Bovendien is er, naast het reeds genoemde afnemende aanbod van DAE's, onvoldoende capaciteit voor de vervaardiging van MES en TDAE.

1.11 Om toch tijdig en in lijn met andere EU-wetgeving (inzake mededinging en gezondheid en veiligheid) de gewenste veranderingen door te kunnen voeren, hebben vertegenwoordigers van de sector (van CONCAWE, IISRP en het BLIC) met de Commissie en andere regelgevende instanties samengewerkt om overeenstemming te bereiken over de bij de productie te volgen aanpak en een regelgevingskader. Er is nog geen akkoord over de tests waarmee moet worden bepaald welke oliën in Europa mogen worden gebruikt en om vast te stellen of zich in alle op de markt gebrachte banden van binnen en buiten de EU (de eindproducten dus) geen oliën met een te hoog PAK-gehalte bevinden.

2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 De Commissie kwam in juli 2003 met een algemeen voorstel om de hoeveelheden zware metalen en PAK's in de lucht terug te dringen. Het EESC heeft over dat eerste voorstel in februari 2004 advies uitgebracht. De Commissie beoogt met onderhavig voorstel, dat ze eveneens in februari 2004 publiceerde, een interne markt te creëren en te zorgen voor een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid en het milieu door aan bijlage 1 van Richtlijn 76/769/EEG bepaalde PAK's toe te voegen. De door de Commissie genoemde PAK's worden niet in grote hoeveelheden geproduceerd (het zijn geen *zgn. high production volume (HPV) substances*) en stonden op geen

van de vier prioritaire lijsten voor de beoordeling van bestaande stoffen. Ze worden als groep echter beschouwd als persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) in de zin van het betreffende VN-ECE-Protocol en dito Verdrag.

2.2 Een van die PAK's, benzo[a]pyreen (BaP, CAS-nr. 50-32-8), wordt op grond van Richtlijn 67/548/EEG ingedeeld bij de kankerverwekkende, mutagene en voor de voortplanting van categorie 2 vergiftige stoffen en in onderhavig voorstel genoemd als kwalitatieve en kwantitatieve marker voor de aanwezigheid van andere PAK's.

2.3 Procesoliën voor rubberverwerking mogen niet op de markt worden gebracht en voor de productie van banden worden gebruikt als zij meer dan 1mg/kg BaP of meer dan 10mg/kg van alle in de bijlage genoemde PAK's tezamen bevatten.

2.4 De Commissie erkent dat een aantal technische problemen nog moet worden opgelost en stelt daarom als datum voor de algemene toepassing van de door haar voorgestelde richtlijn 1 januari 2009 voor. Dat zou 1 januari 2012 moeten worden voor raceautobanden. De datum waarop de voorgestelde richtlijn voor vliegtuigbanden zou moeten gaan gelden, moet nog worden vastgesteld. De inwerkingtreding van de voorgestelde richtlijn zou geen vertraging mogen opleven als gevolg van het ontbreken van geharmoniseerde testmethoden (bijv. van het CEN of de ISO) om het PAK-gehalte in procesoliën en banden vast te stellen.

2.5 De Commissie merkt op dat zij het Wetenschappelijk Comité voor toxiciteit, ecotoxiciteit en milieu (CSTEE) heeft geraadpleegd over de wetenschappelijke bevindingen t.a.v. de schadelijke gezondheidseffecten van PAK's.

2.6 De lidstaten zullen één jaar de tijd krijgen om wetgeving op te stellen teneinde aan de voorgestelde richtlijn te voldoen. Die periode van één jaar zal ingaan op de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde richtlijn. Voorafgaand aan die inwerkingtreding dient, overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag, het EESC te worden geraadpleegd en de medebeslisingsprocedure met het Europees Parlement in acht te worden genomen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Onderhavig richtlijnvoorstel, dat een aanvulling vormt op andere regelgeving t.a.v. PAK's, is gebaseerd op twee rapporten over de vermoedelijke schadelijke gezondheids- en milieueffecten van bandenafval die werden opgesteld door resp. het Duitse *Umweltbundesamt* (UBV; rapport van 18-3-2003) en de Zweedse nationale inspectiedienst voor chemische stoffen (KEMI; rapport van 27-3-2003). Beide rapporten werden beoordeeld door het CSTEE, waarover het in een tijdens zijn 40e plenaire vergadering van 12 en 13 november 2003 goedgekeurd advies verslag heeft uitgebracht.

3.2 Het CSTEE is het er om hierboven aangegeven redenen mee eens dat PAK's als groep als waarschijnlijk kankerverwekkend voor de mens moeten worden beschouwd en acht het aannemelijk dat PAK's tijdens het slijtageproces van banden in het milieu terecht komen. Het kan zich echter slechts gedeeltelijk vinden in het gebruik van BaP als kwalitatieve en kwantitatieve marker voor de aanwezigheid van andere PAK's en plaatst grote vraagtekens bij de totale impact van deze vorm van emissie.

3.3 Kort gezegd komt het erop neer dat de PAK's die vrijkomen bij de slijtage van banden, minder dan 2 % uitmaken van de totale hoeveelheid PAK's waaraan de mens wordt blootgesteld, terwijl de resterende 98 % valt toe te schrijven aan de in paragraaf 1.1 genoemde processen. Dit sluit aan op herhaaldelijk gedane constatering van de WHO dat roken en de verbranding van hout en steenkool - voor voedselbereiding en de verwarming van gebouwen - de hoofdoorzaken zijn van luchtvervuiling en daarmee samenhangende gezondheidsaandoeningen (m.i.v. kanker). Het CSTEE concludeert dan ook dat een beperking van de hoeveelheid PAK's in banden nauwelijks invloed zal hebben op de PAK-concentraties in lucht en bodem.

3.4 Derhalve gaat de bekend ogende bewering van de Commissie dat „de baten van de richtlijn zijn gelegen in een hoog beschermingsniveau voor de menselijke gezondheid en het milieu”, in dit geval nauwelijks op. Procesoliën voor rubberverwerking zijn al van de nodige etikettering voorzien. Bovendien kan dankzij de bestaande wetgeving inzake gevaarlijke stoffen op de werkplek veilig met die procesoliën worden omgegaan. Onderhavig richtlijnvoorstel zal dus niet leiden tot betere arbeidsomstandigheden en de milieuvoordelen ervan zullen minimaal zijn.

3.5 Tevens wordt met onderhavig voorstel de werkingssfeer van de oorspronkelijke Richtlijn opgerekt tot op of zelfs voorbij de beoogde grenzen ervan, net als bij de 26e wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad, die o.a. erop was gericht om de van nature voorkomende concentraties chroom VI in cement te beperken en waarover het EESC in maart 2003 advies heeft uitgebracht. PAK's worden immers niet doelbewust geproduceerd en ook niet opzettelijk op de markt gebracht. Dat wordt in de bijlage bij het richtlijnvoorstel erkend - de aldaar genoemde beperkingen gelden terecht voor producten die PAK's bevatten - maar wordt in de titel ervan niet zo verwoord. Die zou dan ook moeten worden gewijzigd.

3.6 Voorts leiden titel en tekst van het richtlijnvoorstel tot verwarring wanneer wordt gesproken over „bepaalde PAK's” als een specifieke en significante groep stoffen. Zoals ook het CSTEE vaststelt, zijn maar van zeer weinig PAK's de eigenschappen beschreven en blijken van de PAK's waarvoor dat wel is gebeurd, er nog minder naar alle waarschijnlijkheid niet kankerverwekkend te zijn. Op grond daarvan moet worden geconcludeerd dat de hele categorie een risico vormt voor de volksgezondheid als mensen er mogelijk aan worden blootgesteld. De voorgestelde „beperkingen op het op de markt brengen en het gebruik” zouden daarom moeten gelden voor oliën met een hoog PAK-gehalte die worden gebruikt bij de productie van banden, en voor banden die deze oliën bevatten.

3.7 In het licht van het voorgaande en gezien het eerder verschenen Commissievoorstel inzake zware metalen en PAK's in de lucht, is beargumenteerd dat onderhavig richtlijnvoorstel onnodig is en weer van tafel zou moeten worden gehaald. De markt is versnipperd geraakt en er zijn ten minste twee nieuwe stoffen nodig om de tot nu toe gebruikte stof overal te vervangen. Er is onvoldoende productiecapaciteit om aan de vraag te voldoen. Bovendien blijft het twijfelachtig of de alternatieve productformules voor voldoende veiligheid zorgen. Als banden waarvan het loopvlak is vervaardigd m.b.v. oliën met een laag PAK-gehalte, niet goed blijken te zijn, zullen er echte doden vallen en niet alleen meer de hypothetische doden die als argument worden aangevoerd voor voorzorgsmaatregelen.

3.8 Het EESC heeft begrip voor die bezorgdheid, maar is er vast van overtuigd dat de voorgestelde richtlijn moet worden ingevoerd teneinde, in nauw overleg met de betreffende sectoren, te zorgen voor een geslaagde overstap op een wereldwijd gebruik van procesoliën met een laag PAK-gehalte bij de productie van banden. Die nieuwe oliën moeten m.b.t. alle veiligheidsaspecten beslist aan de huidige minimumprestatienormen voldoen. De creatie van een werkzame, concurrerende en betrouwbare interne Europese markt voor dergelijke nieuwe producten vormt zodoende een voldoende krachtige en juiste beweegreden voor onderhavig voorstel.

3.9 In dat verband is het cruciaal dat snel overeenstemming wordt bereikt over de tests waarmee moet worden bepaald welke oliën in Europa mogen worden gebruikt. In de bijlage bij het richtlijnvoorstel wordt gesuggereerd te testen op de aanwezigheid van afzonderlijke PAK's. Die methode is echter niet geschikt als wordt gewerkt met continu doorgaande, grootschalige raffinageprocessen, omdat de chemische samenstelling van bepaalde productiestromen dan telkens verschilt afhankelijk van de verwerkte ruwe oliën. In het kader van Richtlijn 67/548/EEG wordt in de olie-industrie reeds gebruik gemaakt van andere tests, zoals de door het *Institute of Petroleum* ontwikkelde test IP-346 (waarmee de totale concentratie PAK's kan worden vastgesteld door de hoeveelheid drie- tot zevenhoekige PAK-ringen te meten, die met het oplosmiddel DMSO kunnen worden geëxtraheerd). Dergelijke tests worden inmiddels beschouwd als aanvaardbare methodes om de kankerverwekkendheid van oliën te meten. Onderzoek dat CONCAWE voor de olie-industrie uitvoerde, staft de stelling van het CSTEE dat door alleen maar de hoeveelheid BaP te meten slechts summiere aanwijzingen worden verkregen van de mogelijke kankerverwekkendheid van een product. Derhalve wordt ten eerste aanbevolen de verschillende procesoliën voor rubberverwerking m.b.v. test IP-346 te definiëren en te testen.

3.10 Er moet een soortgelijke test komen om vast te stellen of zich in geïmporteerde banden geen oliën met een te hoog PAK-gehalte bevinden, teneinde de Europese bandenindustrie te beschermen (evenals het milieu, als er ten minste milieuvoordelen zijn). Een ontwerpnorm van de ISO (ISO TC 45/SC 3 N van 29 oktober 2003), waarop nog commentaar kan worden geleverd en die nog kan worden aangepast, omvat een testmethode waarmee het in rubberverbindingen verwerkte type olie kan worden bepaald. Voordat de nu voorgestelde richtlijn wordt toegepast, zouden de werkzaamheden in dat verband moeten zijn afgerond.

3.11 Op grond van het voorgaande zou het mogelijk moeten zijn de beperkingen waaraan het aanbod momenteel is verbonden, te laten verdwijnen. Het gaat dan vooral over het aanbod van TDAE, waarin meer moet worden geïnvesteerd dan in MES. Dat kost echter tijd en daarom lijkt het steeds onrealistischer te worden dat de huidige datum van 1 januari 2009, waarop bij de productie van banden voor algemene doeleinden op het gebruik van andere stoffen moet zijn overgestapt, wordt gehaald. Omdat bovendien de voordelen van onderhavig richtlijnvoorstel waarschijnlijk minimaal zullen zijn, maar de kosten en risico's aanzienlijk zullen zijn als nieuwe productformules geen succes blijken, stelt het EESC voor de oorspronkelijk genoemde termijn met twaalf maanden te verlengen tot 1 januari 2010. Zelfs dan zullen de verschillende concurrenten langdurig met elkaar in onderhandeling gaan. De Commissie zal een sleutelrol moeten blijven spelen om dit hele proces, voor zover de Europese wetgeving dat toelaat, te vergemakkelijken en uiteindelijk tot een goed einde te brengen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Zoals hierdoor al is opgemerkt, moeten de titel van onderhavig richtlijnvoorstel en een aantal verdere formuleringen daaruit worden afgestemd op de overkoepelende doelstelling ervan, nl. de invoering van beperkingen op het op de markt brengen en het gebruik van oliën met een hoog PAK-gehalte die worden gebruikt bij de productie van banden en van banden die deze oliën bevatten.

4.2 Ook de bijlage bij het richtlijnvoorstel moet met die doelstelling overeenkomen en derhalve beperkingen vermelden op het op de markt brengen en het gebruik van bij de productie van banden gebruikte oliën die volgens de test IP-346 meer dan 3 % met DMSO extraheerbare stoffen bevatten en daarom op grond van Richtlijn 67/548/EEG als kankerverwekkend worden aangemerkt. Alle verwijzingen naar het gebruik van BaP als een marker en naar andere afzonderlijke PAK's dienen te worden geschrapt.

4.3 Er moet een internationale standaardtest worden ontwikkeld waarmee de in rubberverbindingen - m.n. banden - verwerkte oliën kunnen worden getypeerd. Die test moet in de voorgestelde richtlijn worden vermeld.

4.4 De rubber- en bandenindustrie moet voldoende tijd krijgen om de nodige aanpassingen door te voeren (waarmee reeds is begonnen), en de olie-industrie om de nodige investeringen te doen en de benodigde grondstoffen te leveren. Momenteel is de verwachting dat alle betrokkenen op 1 januari 2010 aan de nieuwe vereisten zullen kunnen voldoen. Die datum moet daarom als aanvankelijke uiterste datum in het richtlijnvoorstel worden vermeld. Voorts moet met de sector overleg worden gevoerd over uitzonderingsbepalingen voor raceauto- en vliegtuigbanden en andere typen banden waaraan zeer hoge eisen worden gesteld. Gezien het voorgaande is het moeilijk voor te stellen dat die veranderingen merkbare voordelen kunnen opleveren in het licht van de overduidelijke risico's voor alle betrokkenen van een product dat niet naar behoren functioneert.

Brussel, 27 oktober 2004

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