

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 26 oktober 1999

om de nationella bestämmelser som anmälts av Konungariket Sverige angående begränsning av utsläppande på marknaden och användning av kreosot

(delgivet med nr K(1999) 3426)

(Endast den svenska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(1999/834/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT
DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 95.6 i detta, och

av följande skäl:

I. BAKGRUND

1. Gemenslagslagstiftning: Direktiv 94/60/EG

1. I rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar)⁽¹⁾, senast ändrat genom kommissionens direktiv 1999/77/EG⁽²⁾, förbjuds och begränsas användningen av vissa farliga ämnen och preparat. Direktiv 76/769/EEG ändras med jämna mellanrum för att i bilagan till direktivet införa ytterligare ämnen som är farliga för människors hälsa och miljön.
2. I Europaparlamentets och rådets direktiv 94/60/EG⁽³⁾ varigenom direktiv 76/769/EEG ändras för fjortonde gången, harmoniseras bland annat användning och utsläppande på marknaden av kreosot och liknande destillat av stenkolstjära, samt preparat i vilka de ingår, genom att innehållet av benso[a]pyren (nedan kallat B[a]P) och vattenextraherbara fenoler i dessa produkter begränsas när de används för behandling av trä (punkt 32 i bilagan till direktiv 94/60/EG). Gränsvärdet för B[a]P fastställs till högst 50 ppm (= 0,005 viktprocent) och gränsvärdet för vattenextraherbara fenoler till högst 3 viktprocent (= 30 g/kg). Trä som behandlats med kreosot får inte släppas ut på marknaden om dessa gränsvärden överskrids.

3. För behandling av trä i industrianläggningar är det emellertid tillåtet att använda kreosot och preparat innehållande kreosot med upp till 500 ppm (= 0,05 viktprocent) B[a]P och upp till 30 g/kg vattenextraherbara fenoler. Sådana ämnen får inte säljas till allmänheten och förpackningarna skall vara märkta med texten "Endast för industriellt bruk". Trä som behandlats på detta sätt och som släpps ut på marknaden för första gången får endast användas för yrkesmässigt och industriellt bruk. I vissa fall råder dock ett totalt användningsförbud, t.ex. inne i byggnader, när träet kommer i kontakt med produkter som är avsedda att konsumeras av människor eller djur, på lekplatser och andra utomhusanläggningar för rekreatiönsändamål eller där det finns risk för att träet kan komma i kontakt med huden. Gammalt behandlat trä som släpps ut på marknaden för andra gången får användas oavsett vilken typ av kreosot det behandlats med, utom i de fall som nämns ovan.

2. De svenska bestämmelserna

4. I svensk lagstiftning betraktas kreosot och preparat som innehåller kreosot som bekämpningsmedel.
5. De svenska bestämmelserna om utsläppande på marknaden och användning av kreosot och kreosotbehandlat virke finns i två olika författningar:
 1. Förordning (1985:836) om bekämpningsmedel, utfärdad den 7 november 1985 och senast ändrad genom förordning (1995:208), i vilken allmänna bestämmelser fastställs för utsläppande på marknaden och användning av bekämpningsmedel.
 2. Kemikalieinspektionens föreskrifter KIFS (1990:10) om träskyddsbehandlat virke, särskilt 7–11 §§ i dessa, angående virke som behandlats med bekämpningsmedel som innehåller kreosot.

⁽¹⁾ EGT L 262, 27.9.1976, s. 201.

⁽²⁾ EGT L 207, 6.8.1999, s. 18.

⁽³⁾ EGT L 365, 31.12.1994, s. 1.

6. Enligt 3 § i förordning (1985:836) krävs godkännande av Kemikalieinspektionen innan bekämpningsmedel får saluföras, överlåtas eller användas. Detsamma gäller import av bekämpningsmedel från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen. De grundläggande kraven för godkännande anges i 5 §: Ämnet måste genomgå en bedömning från hälso- och miljöskyddssynpunkt och det måste visas att ämnet behövs för ändamål inom det avsedda användningsområdet. Ett godkännande är tidsbegränsat (fem år) och får förenas med villkor. I samband med godkännande av ett bekämpningsmedel meddelar Kemikalieinspektionen de föreskrifter som behövs i fråga om märkning och annan produktinformation, hantering och andra särskilda villkor till förebyggande av skador.
7. På grundval av hälso- och miljöskyddsbedömningen skall bekämpningsmedlet hänföras till någon av följande tre klasser:
- Klass 1: Medel som får användas endast för yrkesmässigt bruk av den som har särskilt tillstånd.
- Klass 2: Medel som får användas endast för yrkesmässigt bruk.
- Klass 3: Medel som får användas av var och en.
8. Reglerna om märkning och annan produktinformation, hantering av bekämpningsmedlet och andra särskilda villkor till förebyggande av skador meddelas samtidigt som godkännandet (7 §).
9. I förordningen föreskrivs också att en avgift skall betalas för att ett godkännande skall kunna erhållas, och att alla nya uppgifter som framkommer om hälso- och miljöeffekter skall anmälas.
10. Tillämpningen av dessa regler har lett till att träskyddsmedel som innehåller kreosot i Sverige endast godkänns för användning i industriella anläggningar för tryckimpregnering. Särskilda behörighetskrav gäller för sådana anläggningar. En rad tidigare godkännanden av träskyddsmedel som fick användas av var och en återkallades med verkan från och med den 1 januari 1986 på grundval av IARC:s (International Agency for Research on Cancer) klassificering av kreosot som cancerframkallande på människor.
11. Fyra enskilda produkter är godkända för uteslutande industriell användning i Sverige. I besluten om godkännande har inte angetts någon särskild gräns för halten av B[a]P, men enligt uppgifter som de svenska myndigheterna har överlämnat har samtliga godkända produkter halter av B[a]P som understiger 50 ppm, och i några fall mindre än 10 ppm. Fenolhalten är i samtliga produkter lägre än 3%.
12. I 7 § (i förening med 6 §) i Kemikalieinspektionens föreskrifter KIFS (1990:10), som trädde i kraft den 1 januari 1992, fastställs följande begränsningar för användning av behandlat virke:
13. Om mindre än 30 år har gått sedan impregneringen med kreosot får virket endast användas för yrkesmässigt bruk till järnvägssystrar eller som rundvirke till linjebyggnad (t.ex. kraftledningar) eller marina anläggningar. Därefter får virket användas också i annan än yrkesmässig verksamhet för särskilt angivna användningsområden, nämligen då virket är nedgrävt i eller på annat sätt är i varaktig kontakt med fuktig mark eller vatten, när träet används för byggande av bryggdäck eller andra marina anläggningar. Dessa regler gäller oavsett halten av B[a]P i det träskyddsmedel som används för behandlingen.
14. Enligt 8 § gäller förbud mot yrkesmässig marknadsföring, saluhållande och överlåtelse av virke för de ändamål som enligt föreskrifterna är förbjudna. I 9 § anges de regler som gäller för marknadsföring av behandlat virke. Den som yrkesmässigt överlåter träskyddsbehandlat virke skall lämna skriftlig information om följande:
- 1) De begränsningar i användningen som enligt 5–7 §§ gäller för virket.
 - 2) Vid vilken anläggning träskyddsbehandlingen utförts.
 - 3) Vilka verk samma beståndsdelar som ingår i träskyddsmedlet.
 - 4) Vilken bearbetning virket är lämpligt respektive olämpligt för.
 - 5) Hälsorisker vid bearbetning och annan hantering av virket.
 - 6) Lämpliga skyddsåtgärder.
 - 7) Åtgärder för omhändertagande av avfall från virket.
15. Enligt 10 § skall denna information finnas på varje virkesbunt som släpps ut på marknaden. Om träskyddsbehandlat virke saluhålls för avhämtning utan att vara buntat, skall informationen finnas på anslag vid virket. Dessutom skall blad med informationen finnas tillgängliga kostnadsfritt för den som hämtar virke. Föreskrif-

terna gäller även importerat virke, medan exporterat virke däremot är undantaget från flertalet bestämmelser i 4–11 §§.

utsläppande på marknaden och användning av kreosot och kreosotbehandlat virke enligt direktiv 94/60/EG och enligt den svenska lagstiftningen.

3. Jämförelse mellan de svenska bestämmelserna och direktiv 94/60/EG

16. I tabell 1 visas i detalj skillnaderna mellan de begränsningar som, beroende på halten av B[a]P, gäller för

17. Till skillnad från direktivet innehåller den svenska lagstiftningen inga uttryckliga regler beträffande halten av B[a]P eller andra fysikaliska parametrar hos den kreosot som får användas för behandling av virket. I sin anmälan hävdar de svenska myndigheterna att samtliga godkända produkter innehåller mindre än 50 ppm B[a]P och mindre än 3 % vattenlösliga fenoler.

Tabell 1

Jämförelse mellan direktiv 94/60/EG och de svenska bestämmelserna

	Rådets direktiv 94/60/EG	Svenska bestämmelser
B[a]P < 50 ppm	Ingen begränsning vid försäljning eller användning av kreosot eller nybehandlat trä.	Ett godkännande krävs för varje enskilt träskyddsmedel som innehåller kreosot. Kreosot får inte säljas till eller användas av enskilda konsumenter. Industriellt bruk är endast tillåtet vid tryckimpregnering. Nybehandlat virke får endast användas för yrkesmässigt bruk till järnvägssystrar, som rundvirke till linjebyggnad eller marina anläggningar. Särskilda märkningsregler gäller för marknadsföring av behandlat virke: Skriftlig information skall lämnas om 1. de begränsningar som gäller för användningen. 2. vid vilken anläggning träskyddsbehandlingen utförts. 3. vilka verksamma beståndsdelar som ingår i träskyddsmedlet. 4. vilken bearbetning virket är lämpligt respektive olämpligt för. 5. hälsorisker vid bearbetning och annan hantering av virket. 6. lämpliga skyddsåtgärder. 7. åtgärder för omhändertagande av avfall från virket.

	Rådets direktiv 94/60/EG	Svenska bestämmelser
B[a]P < 50 ppm (fortsättning)		Denna information skall finnas på varje virkesbunt. Om träskyddsbehandlat virke saluhålls för avhämtning utan att vara buntat skall informationen finnas på anslag vid virket. Dessutom skall blad med informationen finnas tillgängliga kostnadsfritt för den som hämtar virke.
B[a]P 50–500 ppm	Begränsning av försäljningen av kreosot: — Ingen försäljning till konsumenter — Användning tillåts endast i industri-anläggningar Minsta förpackningsstorlek 200 l. Särskild märkning krävs Trä behandlat med kreosot får endast användas för yrkesmässigt och industriellt bruk till — järnvägar, — elstolpar, — staket, — vattenvägar. Uttryckliga begränsningar i fråga om behandlat trä. Det får inte användas — inne i byggnader, — i kontakt med livsmedel, — i odlingsbehållare, — på lekplatser eller andra platser där det kan komma i kontakt med huden.	I princip som ovan. I realiteten godkänns ingen produkt som innehåller 50–500 ppm B[a]P.
B[a]P > 500 ppm eller > 3 % vattenlös- liga fenoler	Totalförbud mot försäljning och användning av kreosot och behandlade produkter.	I princip som ovan. I realiteten godkänns ingen produkt som innehåller mer än 500 ppm B[a]P.
Gammalt behandlat trä	Användningen kontrolleras på samma sätt som för trä som behandlats med kreosot innehållande 50–500 ppm B[a]P.	Om mindre än 30 år har gått sedan impregneringen, får virket endast användas för yrkesmässigt bruk till järnvägssystrar eller som rundvirke till linjebyggnad eller marina anläggningar. Om behandlingen ägde rum för mer än 30 år sedan får virket också användas i annan än yrkesmässig verksamhet för särskilt angivna användningsområden: — Om virket är nedgrävt eller på annat sätt är i varaktig kontakt med fuktig mark eller vatten.

	Rådets direktiv 94/60/EG	Svenska bestämmelser
Gammalt behandlat trä (fortsättning)		— Om virket används för byggande av bryggdäck eller andra marina anläggningar. För utsläppande på marknaden gäller samma regler som för nybehandlat virke.

18. De svenska bestämmelserna är strängare i följande avseenden:

- Ett godkännande krävs för varje enskilt träskyddsmedel som innehåller kreosot innan det får användas. Kreosot har endast godkänts för yrkesmässigt bruk, inte för användning av enskilda konsumenter. En särskild teknik måste användas vid impregnering av virket.
- Användningen av behandlat virke är mer begränsad: Nybehandlat virke och virke som behandlats för mindre än 30 år sedan får endast användas för yrkesmässigt bruk till järnvägssystrar eller som rundvirke till linjebyggnad eller marina anläggningar. Virke som behandlats för mer än 30 år sedan får användas av enskilda konsumenter endast om virket är nedgrävt eller på annat sätt i varaktig kontakt med fuktig mark eller vatten samt om träet används för byggande av bryggdäck och andra marina anläggningar.
- För försäljning (överlåtelse) av virke gäller i Sverige ett antal regler om att konsumenter skall tillhandahållas information.

19. De svenska bestämmelserna kan anses mindre stränga i följande avseenden:

- I förordning (1985:836) anges ingen gräns för hur mycket B[a]P en produkt får innehålla för att godkänna användning av en produkt vars halt av B[a]P överskrider den övre gräns som fastställs i direktiv 94/60/EG.

II. FÖRFARANDE

20. Direktiv 94/60/EG antogs den 20 december 1994. Direktivet skulle genomföras i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast ett år efter direktivets antagande, dvs. den 20 december 1995 (artikel 2.1 första stycket) och de nationella bestämmelserna skulle tillämpas från och med den 20 juni 1996 (artikel 2.1 andra stycket).

21. Den 14 december 1995 underrättade de svenska myndigheterna Europeiska kommissionen om att Sverige av hälsoskyddsskäl och med stöd av den tidigare artikel 100a.4 i EG-fördraget hade för avsikt att fortsätta tillämpa sina nationella bestämmelser om kreosot och kreosotbehandlat virke och därvid avvika från direktiv 94/60/EG.

22. I en skrivelse av den 4 april 1997 uppmanade kommissionen de övriga medlemsstaterna att inkomma med synpunkter på Sveriges begäran. Som ett resultat av detta samråd erhöll kommissionen yttranden från Danmark, Italien, Österrike, Nederländerna, Finland, Spanien, Förenade kungariket och Grekland.

23. Danmark delar Sveriges uppfattning att kreosot är farligt både för människor och miljö, och att användningen av detta ämne bör begränsas i största möjliga utsträckning eller förbjudas helt. Danmark ställer sig därför odelat positiv till att Sverige tillåts tillämpa strängare nationella bestämmelser i fråga om kreosot. Danmark har lämnat in en egen begäran till kommissionen om att få tillämpa strängare nationella bestämmelser i fråga om kreosot.

24. Italien har inga tungt vägande invändningar mot Sveriges begäran. De italienska myndigheterna anser att det med hänsyn till Sveriges klimat (mindre sol) och geografiska förhållanden (många sjöar) är motiverat att behålla de strängare bestämmelserna rörande kreosot. Italien erinrar också om att den lagstiftning som Sverige önskar behålla har varit i kraft i mer än tio år utan att störa marknaden för handel med kreosot.

25. Österrike delar till fullo uppfattningen att det bör vara förbjudet att sälja kreosot till enskilda konsumenter och att gemenskapsdirektivet erbjuder ett otillräckligt skydd i detta avseende. Bristen på skyddsåtgärder leder till att cancerrisken för konsumenter är särskilt hög när stenkolstjärnor innehållande B[a]P appliceras med pensel (exponering via huden och andningsvägarna), och denna metod skapar också miljö- och avfallsproblem. Användningen av kreosot bör därför begränsas till de fall där det saknas alternativ. De svenska bestämmelserna om impregneringsmetoder och användning av behandlat

virke är berättigade. De svenska föreskrifterna utgör dessutom inte i något fall ett medel för godtycklig diskriminering eller ett förtäckt handelshinder. Sveriges klimat och geografiska förhållanden utgör också ett skäl för att tillämpa den tidigare artikel 100a.4.

26. *Nederländerna* delar Sveriges oro över att direktiv 94/60/EG inte på ett tillfredsställande sätt säkerställer en önskvärd nivå i fråga om skyddet av miljön och människors hälsa. De nederländska myndigheterna hänvisar till sin egen begäran om undantag och den omfattande dokumentation som de tillhandahållit som stöd för denna. Nederländerna stödjer de svenska åtgärderna och säger sig vara förvissad om att kommissionen nog kommer att undersöka huruvida åtgärderna är nödvändiga med hänsyn till de väsentliga behov som avses i den tidigare artikel 100a.4 och att de också i andra avseenden uppfyller de villkor som ställs för tillämpning av denna bestämmelse.

27. *Finland* anser att de krav som ställs i den tidigare artikel 100a.4 i EG-fördraget är uppfyllda, och att kommissionen därför bör godkänna den svenska lagstiftningen. Finland pekar emellertid också på att de gränsvärden för halterna av B[a]P och vattenextraherbara fenoler i kreosot som fastställs i direktiv 94/60/EG bör införas i svensk lagstiftning.

28. *Grekland* stödjer Sveriges begäran. Ett bibehållande av de svenska bestämmelserna kommer inte att få några särskilda konsekvenser för Grekland.

29. *Spanien* hävdar däremot att ett godkännande av de svenska föreskrifterna skulle leda till handelshinder, eftersom det inte skulle vara möjligt att uppnå den harmonisering som eftersträvas i direktiv 94/60/EG. I samband med att direktiv 94/60/EG antogs hölls långa diskussioner i kommissionen och rådet om vilka gränsvärden som skulle gälla, och begränsningarna i punkt 32 i bilagan fastställdes på grundval av risken med kreosot. Enligt de spanska myndigheterna bör Sveriges begäran om att tillämpa strängare begränsningar än de som redan gäller inte godkännas.

30. Samma åsikt uttrycks av *Förenade kungariket*. Förenade kungariket påpekar att de svenska myndigheterna inte lägger fram några vetenskapliga bevis eller data, varken nya eller andra, som stöd för sitt påstående om hälsorisker. Förenade kungariket eftersträvar ett upprätthållande av principen att alla medlemsstater bör godta de normer som antagits som ett resultat av åtgärder rörande den inre marknaden, såvida det inte finns särskilda omständigheter i en medlemsstat som gör att det krävs sträng-

are bestämmelser för att uppnå samma nivå på skyddet av hälsa, säkerhet eller miljö. Detta anses inte vara fallet i Sverige.

31. *Amsterdamfördraget*, varigenom Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa tillhörande rättsakter ändras, undertecknades i Amsterdam den 2 oktober 1997 och trädde i kraft den 1 maj 1999. Genom en skrivelse av den 24 augusti 1999 informerade kommissionens generalsekretariat de svenska myndigheterna om att deras anmälan rörande utsläppande på marknaden och användning av kreosot skulle behandlas inom ramen för de nya bestämmelserna i fördraget.

III. BEDÖMNING

1. Tillämpliga regler

32. Genom *Amsterdamfördraget* gjordes betydande ändringar i bestämmelserna i den tidigare artikel 100a i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna, vilka innebar att punkterna 3, 4 och 5 i denna artikel ersattes med åtta nya punkter som numrerades 3–10. Eftersom samtliga artiklar numrerats om har den ändrade artikeln nu blivit artikel 95 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna.

33. *Amsterdamfördraget* innehåller inte några särskilda övergångsbestämmelser om vilka regler som skall gälla för anmälningar som, i likhet med den svenska anmälan som är föremål för detta beslut, lämnades in innan detta fördrag trädde i kraft.

34. Eftersom det saknas särskilda bestämmelser varigenom giltigheten för de gamla bestämmelserna i artikel 100a.4 i EG-fördraget förlängs, måste de betraktas som upphävda från och med den dag då de nya bestämmelserna träder i kraft (dvs. den 1 maj 1999). I stället tillämpas de nya bestämmelserna i fördraget omedelbart från och med detta datum med avseende på behandlingen av denna anmälan.

2. Bedömning av huruvida ärendet kan tas upp till sakprövning

35. Syftet med den anmälan som inkommit från de svenska myndigheterna är att man skall få rätt att behålla nationella bestämmelser som är oförenliga med direktiv 94/60/EG, som utgör en harmoniseringsåtgärd som

antagits på grundval av den tidigare artikel 100a (nu artikel 95) i EG-fördraget.

36. Artikel 95.4 i fördraget har följande lydelse: "Om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser samt skälen för att behålla dem."
37. Medlemsstaterna var skyldiga att införliva direktiv 94/60/EG i sin nationella lagstiftning senast den 20 december 1995 och dessa bestämmelser skulle börja tillämpas senast den 20 juni 1996. Sverige anmälde sin nationella lagstiftning om kreosot och kreosotbehandlat virke, som hade gällt sedan 1985 respektive 1992, den 14 december 1995, dvs. före den dag då de nationella bestämmelser som genomför direktivet skulle börja tillämpas.
38. Man kan därför på goda grunder hävda att villkoren i artikel 95.4 i fördraget är uppfyllda. Dessa villkor innebär att de nationella bestämmelser som anmäls skall ha antagits innan gemenskapen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd, när en medlemsstat önskar få rätt att behålla dessa nationella bestämmelser efter det att den harmoniserade åtgärden har genomförts.
39. Mot bakgrund av vad som sagts ovan anser kommissionen att Konungariket Sveriges begäran om undantag från direktiv 94/60/EG, som anmälades den 14 december 1995 med stöd av den tidigare artikel 100a.4, bör tas upp till sakprövning i enlighet med artikel 95.4 i EG-fördraget.

3. Sakprövning

40. I enlighet med bestämmelserna i artikel 95 i fördraget skall kommissionen försäkra sig om att alla de villkor som berättigar en medlemsstat att utnyttja möjligheten till undantag enligt denna artikel är uppfyllda. Kommissionen skall i detta sammanhang särskilt undersöka huruvida de bestämmelser som anmälts av medlemsstaten grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30, eller avser miljö- eller arbetsmiljöskydd. Om kommissionen anser att åtgärderna i fråga är berättigade måste den dessutom undersöka huruvida de utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion (artikel 95.6).
41. De svenska myndigheterna har grundat sin begäran på hälso- och miljöskyddsskäl. Som stöd för sin begäran överlämnade Sverige en kortfattad promemoria, daterad den 14 december 1995, i vilken man förklarade skälen för att Sverige ansåg det nödvändigt att behålla sina strängare nationella bestämmelser. Informationen i denna promemoria var emellertid mycket begränsad och av allmän karaktär. Det var inte möjligt att enbart med utgångspunkt från denna information göra en sakprövning av den svenska begäran om undantag.
42. För att undersöka huruvida de svenska bestämmelserna om utsläppande på marknaden och användning av kreosotbehandlat virke verkligen är nödvändiga och proportionerliga med avseende på det avsedda syftet lät kommissionen en extern konsult genomföra en undersökning⁽⁴⁾. I denna undersökning försöker man bedöma cancerrisken för konsumenter i samband med användning av kreosot och kreosotbehandlat virke, och huruvida genomförandet av direktiv 94/60/EG i Sverige skulle kunna resultera i en oacceptabel exponering av allmänheten och vattenmiljön för höga halter kreosot. Vid bedömningen av Sveriges begäran har kommissionen dessutom använt resultaten från ytterligare tre undersökningar⁽⁵⁾, som initierats av kommissionen med anledning av liknande anmälningar från andra länder.
43. Med tanke på de tidsgränser som fastställs i artikel 95.6, och som inte fanns i den tidigare artikel 100a.4 på vilken Sveriges anmälan grundas, bör det noteras att kommissionens betydande ansträngningar att finna nödvändiga argument som talar för att det är berättigat att behålla de svenska bestämmelserna inte kan utgöra något framtida prejudikat. Vid prövning av huruvida de nationella bestämmelser som anmälts enligt artikel 95.4 grundas på ett väsentligt behov, måste kommissionen utgå från de skäl som åberopats av medlemsstaten för att motivera ett bibehållande av de nationella bestämmelserna. Detta innebär enligt bestämmelserna i fördraget att det åligger den medlemsstat som lämnar in en begäran att visa att åtgärderna är berättigade. Med tanke på det förfarande som fastställs i artikel 95 måste kommissionen normalt begränsa sin prövning till att undersöka om de uppgifter som lämnats av medlemsstaten i fråga är relevanta, utan att själv försöka finna eventuella skäl som kan berättiga en anmälan.

⁽⁴⁾ WS Atkins International Ltd, *Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing Sweden to Retain its National Laws on Creosote in Place of Council Directive 94/60/EC*, slutrapport, augusti 1997.

⁽⁵⁾ G. Grimmer, *Study on the Justification in Scientific Terms of allowing The Netherlands to retain its National Laws on Creosote in Place of Council Directive 94/60/EC*. Slutrapport, Biochemisches Institut für Umweltcarcinogene, Großhansdorf (Tyskland), december 1995. Environmental Resources Management, *Scientific Evaluation of the German Request for Derogation from Provisions of Council Directive 94/60/EC Concerning Creosote*, slutrapport 24 april 1996. Dr. P. M. Sörgo, *Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing Denmark to Retain its National Laws on Creosote*, slutrapport, november 1996.

44. Man kunde inte i någon av de ovan nämnda undersökningarna dra några säkra slutsatser i fråga om hur kreosot påverkar människors hälsa, och i synnerhet beträffande dess cancerframkallande egenskaper, eftersom en särskilt utformad långsiktig cancerstudie fortfarande pågick. Kommissionen fick tillgång till denna studie⁽⁶⁾ i början av 1998. Nedan redovisas resultaten av samtliga dessa undersökningar. Alla undersökningar har desutom överlämnats till Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö, som den 27 november 1998 avgav ett första yttrande om cancerrisken för konsumenter i samband med kreosot och/eller kreosotbehandlat virke. Yttrandet reviderades den 4 mars 1999.

3.1 Stöd för att det finns väsentliga behov

3.1.1 Kreosot – allmän information

45. Kreosot är en komplex blandning av mer än 200 kemiska föreningar, främst aromatiska kolväten och fenolföreningar samt aromatiska kväve- och svavelföreningar. Det är ett medeltungt destillat av stenkolkstjära (kokpunkt ca 200–400 °C).
46. Kreosot kan innehålla mer än 30 olika polycykliska aromatiska kolväten (PAH) med en total PAH-halt på 85 %. De viktigaste av dessa är
- acenaften
 - naftalen
 - fenantren
 - antracen
 - fluoren
 - fluoranten
 - chrysen
 - trifenylen
 - benso[a]antracen
 - benso[b]fluoranten
 - benso[k]fluoranten
 - benso[a]pyren
47. Benso[a]pyren (B[a]P) är ett av de polyaromatiska kolväten som studerats mest ingående. Halten av B[a]P används som en indikator eller en markör för klassificeringsändamål och speglar inte i sig det totala PAH-inne-

hållet i kreosot. Beroende på den aktuella typen av kreosot kan halten av B[a]P variera mellan 0,003 och 0,3 viktprocent (30–3 000 ppm). Genom fraktionerad destillation av stenkolkstjära och urval av fraktioner kan halten B[a]P eller fenoler minskas. Western European Institute for Wood Preservation har tagit fram olika industristandarder som i huvudsak karakteriseras av olika innehåll av vissa destillationsfraktioner och, vilket är ännu viktigare i detta sammanhang, olika innehåll av B[a]P. De högsta respektive lägsta koncentrationer som omfattas av dessa standarder är 500 ppm och 50 ppm.

48. Det är möjligt att modifiera både de fysikaliska och kemiska egenskaperna hos kreosot om detta är nödvändigt med hänsyn till den avsedda användningen eller av miljöskäl. Genom att tillsätta komponenter med lägre kokpunkt är det möjligt att ta fram en produkt med låg viskositet som är lättare att applicera med pensel. Denna produkt kallas ibland karbolineum. I rådets direktiv görs ingen åtskillnad mellan olika destillat av stenkolkstjära, utan direktivet är tillämpligt på en rad olika destillat som betecknas med sina namn, EINECS- och CAS-nummer.
49. Kreosot används främst och nästan uteslutande för behandling av virke. Storskaliga industriella och yrkesmässiga tillämpningar hör till de allra viktigaste användningsområdena: järnvägssystrar, elstolpar, stolpar för användning inom vattenteknik (pålverk för skydd av strandbrinkar), jordbruk och produktion av frukt. Även enskilda konsumenter använder kreosot och liknande produkter för behandling av virke.
50. Kreosot utmärks av att det är:
- ett effektivt svampbekämpningsmedel,
 - ett effektivt insektsbekämpningsmedel,
 - svårnedbrytbart,
 - motståndskraftigt mot urlakning och vittring.
51. En mycket liten mängd kreosot används i medicinska produkter för behandling av vissa hudsjukdomar, t.ex. psoriasis.

Kreosots toxicitet

Hälsoeffekter på människor

52. Trots att kreosot har använts för behandling av virke i över hundra år finns det endast ett fåtal publicerade uppgifter om effekter på människor vid långvarig exponering för kreosot. Många av undersökningarna är desutom ganska gamla och uppfyller inte alltid moderna dokumentationskrav.

⁽⁶⁾ Fraunhofer Institute of Toxicology and Aerosol Research, *Dermal Carcinogenicity Study of two Coal Tar Products (CTP) by Chronic Epicutaneous Application in Male CD-1 Mice (78 Weeks)*, slutrapport, Hannover, oktober 1997.

53. Exponering kan ske genom inandning, förtäring eller hudkontakt. Kreosot bedöms vara något till måttligt giftig vid förtäring. De flesta effekter som är kända genom djurförsök och alla epidemiologiska studier på människor gäller exponering av huden.
54. De fotoallergiska hudreaktioner som stenkoltjära kan ge upphov till har beskrivits av flera författare. Symptom som irritation, vårtor, missfärgning av huden och hudsprickor har rapporterats bland arbetare som exponeras för kreosot. Den senaste undersökningen om arbetare som exponeras för kreosot i Sverige och Norge publicerades 1992⁽⁷⁾. Arbetare som exponerats för kreosot mellan 1950 och 1975 undersöktes. Det totala antalet cancerfall var något lägre än väntat, men man konstaterade att det fanns en ökad risk för hud- och läppcancer samt non-Hodgkin lymform. Kreosotens sammansättning dokumenterades emellertid inte och författarna menar att det med hänsyn till det begränsade antalet fall inte är möjligt att dra några säkra slutsatser. Ökningen av antalet cancerfall skulle kunna bero på exponering både för kreosot och för solljus. I en annan undersökning⁽⁸⁾ konstaterades en ökad dödlighet i testikelcancer bland tegeltillverkare som exponerades för kreosot under perioden 1911–1938. Inte heller i detta fall känner man till kreosotens halt av B[a]P eller dos/respons-sambandet.
55. Huvudsakligen på grundval av ett djurförsök, där möss regelbundet exponerades för acetonlösningar av B[a]P på huden under sin livstid⁽⁹⁾, har International Agency for Research on Cancer (IARC) klassificerat kreosot i grupp 2A som cancerframkallande för människor. Denna klassificering innebär att IARC gör bedömningen att det finns tillräckliga belägg för att kreosot framkallar cancer hos djur och vissa belägg från epidemiologiska studier som tyder på att kreosot framkallar cancer också hos människor. Det finns inga signifikanta nya belägg från senare undersökningar som påverkar denna slutsats.
56. I flera år har experter från medlemsstaterna undersökt frågan om klassificering av kreosot, andra destillat av stenkoltjära och ytterligare s.k. "komplexa ämnen" inom ramen för rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen⁽¹⁰⁾, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/33/EG⁽¹¹⁾. På grundval av i huvudsak samma data som IARC beaktat nåddes i samband med utarbetandet av kommissionens direktiv 94/69/EG⁽¹²⁾, den tjugoförsta anpassningen till den tekniska utvecklingen, en överenskommelse enligt vilket kreosot och vissa andra destillat av stenkoltjära klassificeras som cancerframkallande ämnen i kategori 2 och därför måste märkas med riskfras R 45 "Kan ge cancer". Klassificering som cancerframkallande gäller emellertid inte om det kan visas att medlet innehåller mindre än 0,005 viktprocent (= 50 ppm) B[a]P⁽¹³⁾. Gemenskapens klassificering skiljer sig i detta avseende från IARC:s klassificering, som gäller oberoende av den specificerade halten av B[a]P.
57. I arbetsgruppen för anpassning av direktiv 67/548/EEG till den tekniska utvecklingen gick medlemsstaterna endast med på att godta gränsvärdet på 50 ppm B[a]P för att i klassificeringssyfte skilja mellan cancerframkallande och icke cancerframkallande destillat av stenkoltjära på villkor att kommissionen och medlemsstaterna utfärdade en gemensam deklaration om att situationen skulle ses över på nytt när resultaten av den ovan nämnda vetenskapliga undersökningen från Fraunhofer-institutet blev kända. Denna undersökning hade initierats av industrin i samarbete med IARC och pågick fortfarande vid denna tidpunkt. Det måste noteras att det 1994 inte fanns några tillgängliga experimentella data som visade huruvida kreosot innehållande mindre än 50 ppm B[a]P var cancerframkallande eller inte. Denna situation har nu förändrats och resultaten från Fraunhofer-institutets undersökning redovisas nedan.
58. Kunskaperna om kreosots toxikokinetiska egenskaper i människor eller försöksdjur är ännu så länge tämligen bristfälliga. Det är först nyligen som man undersökt den kvantitativa absorption av PAH genom huden, genom att mäta utsöndrade metaboliter av pyren⁽¹⁴⁾. Absorptionen ser ut att variera från individ till individ och mellan olika hudpartier på en och samma individ. I en annan undersökning⁽¹⁵⁾ mättes hur olika PAH-föreningar absorberades genom huden. Det visade sig att PAH med en högre molekylvikt än pyren (t.ex. B[a]P) inte absorberades lika snabbt. En uppskattning av upptaget av B[a]P utifrån resultaten för pyren (som användes som "markör") skulle därför bli för hög och kan anses vara försiktig i överkant.
-
- ⁽⁷⁾ S. Karlehagen et al., *Cancer Incidence Among Creosote-Exposed Workers*, Scand. J. Work Environ. Health, 1992:18, s. 26.
- ⁽⁸⁾ IARC, *Monograph on the Evaluation of Carcinogenic Risk to Humans*, Vol. 35, *Polynuclear Aromatic Compounds, Part 4, Bitumen, Coal Tars and Derived Products, Shale Soils and Soots*, Lyon, 1985.
- ⁽⁹⁾ J. M. Holland, E. L. Frome, *Advances in Modern Environmental Toxicology*, Vol. VI, *Applied Toxicology of Petroleum Hydrocarbons*, ed. MacFarland et al., Princeton Scientific Publishers 1984.
- ⁽¹⁰⁾ EGT 196, 16.8.1967, s. 1.
- ⁽¹¹⁾ EGT L 199, 30.7.1999, s. 57.
- ⁽¹²⁾ EGT L 381, 31.12.1994, s. 1.
- ⁽¹³⁾ Anmärkning M i ingressen till bilaga I till rådets direktiv 67/548/EEG gäller för kreosot.
- ⁽¹⁴⁾ Van Rooij, J. G. M., et al., *Absorption of Polycyclic Aromatic Hydrocarbons Through Human Skin: Differences between Anatomical Sites and Individuals*, J. Tox. Environ. Health, 38, 1993, s. 355.
- ⁽¹⁵⁾ Van Rooij, J. G. M., *Dermal Exposure to Polycyclic Aromatic Hydrocarbons Among Workers*, Thesis ISBN 90-9007080-X, Nijmegen 1993.

59. Det bör noteras att alla effekter som observerats i djurförsök eller i epidemiologiska undersökningar på människor grundas på kronisk exponering för höga koncentrationer. Det finns inga rapporter i litteraturen om hudcancerfall (eller cancer i andra organ) som kan hänföras till exponering för kreosot vid icke yrkesmässigt bruk.
60. Konsumenter kan exponeras när preparat som innehåller kreosot (eller karbolineum) används för behandling av virke och appliceras med pensel (exponering av huden och andningsvägarna) eller vid användning av behandlat virke (vuxna kan t.ex. exponeras vid uppförande av staket eller andra träkonstruktioner för privat bruk, och barn när de leker på anordningar av behandlat virke). Det finns inga mätdata om exponering av konsumenter för kreosot, vare sig direkt genom användning av produkten eller indirekt genom kontakt med kreosotbehandlat virke. De olika exponeringsmodeller och -beräkningar som har utarbetats i undersökningarna diskuteras nedan.
- PAH som kommer ut i vattendrag binds snabbt till sediment.
- I vattendrag avlägsnas merparten av de lågmolekylära PAH i första hand genom bakteriell nedbrytning, och högmolekylära föreningar genom fotooxidation och sedimentering. Bakteriell nedbrytning av mer vattenlösliga PAH sker under såväl aeroba som anaeroba förhållanden. Det har visat sig att beståndsdelarna i PAH bioackumuleras i vattenlevande arter.
64. Utsläpp av PAH till luft, vatten och mark kan ske i samband med impregnering och lagring i impregneringsanläggningen, och vid användning av behandlat virke. PAH som återfinns i olika ekosystem kommer emellertid från många olika källor (förbränningsprocesser, trafik etc.) och det är ofta svårt att koppla koncentrationen av PAH till någon viss källa såsom kreosotbehandlat virke.

Miljöpåverkan

61. Miljöförorening genom kreosot har rapporterats i flera länder, och den härrör ofta från gamla impregneringsanläggningar. Merparten av den information som finns om kreosots nedbrytning i naturen har erhållits i samband med utsläpp av kreosot från industrier, och förorening som finns kvar efter nedläggning av kreosotfabriker. Miljöförorening har spårats genom en analys av utvalda PAH-föreningar, bland andra B[a]P.
62. Kreosot är giftigt för vissa organismer i jorden och mycket giftigt för vattenlevande organismer (LC-50-värdena vid 96 timmars exponering är ofta lägre än 1-mg/l). Många föreningar som ingår i kreosot är bioackumulerbara.
63. PAH som förekommer i miljön har följande egenskaper:
- Föreningen binds kraftigt till organiska material i jorden.
- Den bryts vanligen ned långsamt i jorden och andra ekosystem. Rester av kreosot kan finnas kvar i många år i miljön (mer än 20–30 år).
- Nedbrytningen sker främst genom ljusets inverkan (dvs. solstrålning) och genom inverkan av mikroorganismer (dvs. vissa bakterier). Den bakteriella nedbrytningen kan ske under såväl aeroba som anaeroba förhållanden. PAH med fyra ringar eller mer kan vara svårnedbrytbara.
65. En undersökning⁽¹⁶⁾ i Sverige visar att stolpar impregnerade med kreosot, efter 40 år i jorden, har avgivit en del av de föreningar som ingår i kreosot, särskilt de med den lägsta kokpunkten (< 270 °C). Den största mängden lakades ut från den del av stolparna som befann sig ovan jord. De föreningar som lakats ut hade emellertid en mycket låg mobilitet och återfanns i jorden alldeles i närheten av stolparna. Detta stämmer med iakttagelsen att PAH har en ytterst låg mobilitet i jord eftersom de absorberas väl av organiska material.
66. Förekomsten av höga PAH-koncentrationer i vattenmiljöer har ofta tillskrivits förekomsten av kreosotbehandlat virke. Det har i flera undersökningar visats att migrationen av kreosotkomponenter från behandlat virke är högre i sötvatten än i havsvatten. Migrationen ser ut att vara mer begränsad i havsvatten. I en undersökning konstaterades att 93 % av den ursprungliga halten av kreosotföreningar i träpålar återstod efter tio år i havet⁽¹⁷⁾. Förorening av sediment genom kreosot som lakas ut från pålverk som används för att skydda strandbrinkar har dokumenterats i Nederländerna⁽¹⁸⁾ och även i undersökningar av förorening från tidigare impregneringsanläggningar.
67. Vad gäller exponering av människor finns det för närvarande inte många mätdata om miljöförorening genom PAH från kreosot.

⁽¹⁶⁾ S. Holmroos, *Analys av kreosotstolpar i Simlångsdalen efter 40 års exponering i fält*. Rapport nr M205-252.092. Älvkarleby: Vattenfall Utveckling, 1994.

⁽¹⁷⁾ L. L. Ingram et al., *Migration of Creosote and Its Components from Treated Piling Sections in a Marine Environment*, Proc. Ann. Meet. Am. Wood Preserv. Assoc. 78, 1982, s. 120. Se även fotnoterna 8 och 18.

⁽¹⁸⁾ BHK consulting engineers: *Foundation of the appeal against the EC-directive on creosote*, slutrapport, Delft, 1 juli 1995.

3.1.2 Sveriges ståndpunkt

68. De svenska myndigheterna anser att direktiv 94/60/EG erbjuder ett otillräckligt skydd för människors hälsa. Det speciella destillationsintervall av stenkolkstjära som utgör kreosotfraktionen innehåller ett 30-tal ämnen/ämnesgrupper som är dokumenterat cancerframkallande och mutagena. IARC:s klassificering visar att kreosot har egenskaper som gör att det är ytterst hälsofarligt. Förutom att kreosot är cancerframkallande, är det starkt hudirriterande och kan i kombination med solljus orsaka fotoallergiska reaktioner som blåsbildning och allvarligt eksem.
69. De svenska myndigheterna betonar att det inte finns några data som stödjer slutsatsen att kreosot som innehåller mindre än 50 ppm B[a]P är acceptabel från risk-synpunkt. De menar tvärtom att det inte finns någon tröskeldos under vilken exponering kan ske utan hälso-risker, eftersom B[a]P är genotoxiskt. De svenska myndigheterna erinrar om den förklaring som gjordes vid den tekniska anpassningskommitténs möte 1994 (se ovan), vilken enligt dem visar att det saknas tillfredsställande underlag för att kunna bedöma carcinogeniciteten hos komplexa kolbaserade ämnen som innehåller mindre än 50 ppm B[a]P.
70. Kreosot har hälso- och miljöfarliga egenskaper som gör att användningen bör begränsas till sådana användningsområden där ett mycket långvarigt skydd erfordras. Hudkontakt bör så långt möjligt undvikas. Kreosot bör därför inte användas av konsumenter eftersom de saknar erforderlig skyddsutrustning. Vid industriell tryckimpregnering är arbetarna informerade och skyddade så långt det är möjligt.
71. Det finns redan nu på marknaden kreosotoljor som har utvecklats på så sätt att vissa fraktioner av de farligaste ämnena har avlägsnats. Det har inte framkommit att produktens halt av B[a]P har någon inverkan på impregneringsmetoden, upptaget av kreosot i virket eller skyddets varaktighet. Dessa medel har B[a]P-halter under 10 ppm. Denna utveckling kan komma att avbrytas om produkter med upp till 50 ppm B[a]P accepteras.
72. När det gäller miljöpåverkan understryker de svenska myndigheterna att kreosot är starkt toxiskt för vissa vattenlevande organismer och att vissa komponenter är bioackumulerbara. Kreosotkomponenter läcker från behandlade pålar både i söt- och saltvatten.
73. Sverige har ett särskilt nationellt behov eftersom trä, till skillnad från förhållandena i andra medlemsländer, är ett

mycket viktigt konstruktionsmaterial för altaner, bryggor och andra utomhuskonstruktioner i Sverige. Eftersom det finns ett stort antal byggnader av trä, och en stor del av landets yta täcks av vatten (sjöar/älvar), skulle användningen av kreosotbehandlat virke kunna ge lokala miljöeffekter. Ett ökat inslag av kreosotimpregnerat virke för konsumentanvändning kan förväntas få negativa effekter på människors hälsa och på miljön. I de nuvarande bestämmelserna tillämpas substitutionsprincipen, vilken innebär att kreosot endast skall användas om det inte finns något bättre alternativ.

74. Sverige hävdar vidare att det finns ett särskilt nationellt behov med hänsyn till det geografiska läget med låga årsmedeltemperaturer och färre soliga dagar per år som leder till lägre nedbrytning av kreosot. Fotokemisk omvandling är den viktigaste nedbrytningsprocessen för polyaromatiska kolväten (PAH) som kreosot består av. Flera typer av bakterier kan bryta ned kreosot. Sveriges geografiska läge gör att antalet soliga och varma dagar är färre än i de flesta andra medlemsländer. Detta medför lägre fotokemisk och bakteriell nedbrytning av kreosot.
75. Sammanfattningsvis betonar de svenska myndigheterna att det av hälso- och miljöskäl finns starka invändningar mot att ändra de svenska bestämmelserna om kreosot. De svenska myndigheterna har inte för avsikt att helt förbjuda användning av kreosot, men önskar begränsa användningen till tillämpningar där det saknas bättre alternativ. Syftet med godkännandeförfarandet för varje enskild produkt är att se till att dessa mål uppnås. Reglerna om kreosot är ett led i den allmänna svenska politiken för att begränsa användningen av farliga kemikalier.

3.1.3 Bedömning av Sveriges ståndpunkt

76. Frågan om kreosots hälsoeffekter har undersökts mycket noggrant i de undersökningar som genomförts på uppdrag av kommissionen. Alla kända resultat har redan redovisats i avsnittet med allmän information ovan.
77. Experimentella data som nyligen blivit tillgängliga visar att cancerrisken med kreosot som innehåller mindre än 50 ppm B[a]P kanke inte är försumbar. Det måste emellertid betonas att all tillgänglig information beaktades ingående i samband med de överläggningar som ledde fram till gemenskapens bestämmelser om klassificering av kreosot och bestämmelserna i direktiv 94/60/EG. Dessutom har alla negativa hälsoeffekter hos kreosot

konstaterats vid höga kroniska exponeringar i djurförsök eller vid yrkesmässig exponering. Det finns inga rapporter i litteraturen om hudcancerfall (eller cancer i andra organ) som kan hänföras till exponering för kreosot vid icke yrkesmässigt bruk.

78. Den analys som de svenska myndigheterna gör i samband med godkännandeförfarandet grundas på principen att man, när detta är möjligt, skall sträva efter att minimera risken, både genom att i största möjliga utsträckning minska exponeringen för farliga ämnen och genom att ersätta farliga produkter med alternativ som anses mindre farliga. Alternativen till kreosot är koppar-, krom- och arsenikderivat. Den svenska ståndpunkten i fråga om den risk som är godtagbar vid användning av kemiska ämnen avviker därmed något från den ståndpunkt som gemenskapen intog i samband med antagandet av direktiv 94/60/EG.
79. Enligt den undersökning som genomförts på uppdrag av kommissionen har de svenska myndigheterna varken kunnat tillhandahålla någon dokumentation om de konkreta bedömningar som genomförts vid godkännande av de fyra kreosotprodukter som för närvarande är tillåtna för industriellt bruk, eller några dokument som stödjer påståendet att samtliga dessa produkter innehåller mindre än 50 ppm B[a]P och mindre än 3 % vattenlösliga fenoler.
80. Mycket tyder emellertid på att det finns skäl att tro att så är fallet. Enligt den undersökning som genomförts på

uppdrag av kommissionen har de fyra produkterna godkänts inom ramen för ett frivilligt avtal mellan myndigheterna och den berörda branschorganisationen. Branschorganisationen hade genomfört egen forskning för att minska och förhindra den urlakning av kreosot från behandlat virke som leder till ökad exponering av miljön och av arbetstagare som hanterar eller arbetar med behandlade stolpar. Impregneringsindustrin har av viktiga kunder (el- och telekommunikationsföretag) utsatts för påtryckningar för att minska urlakningen. Enligt de nya specifikationerna skall produkten framställas från ett mycket smalare destillationsintervall än standardkreosot, vilket innebär att flyktiga ämnen och ämnen med hög kokpunkt elimineras (särskilt PAH, inklusive B[a]P). I det exempel på tekniskt godkännandedokument som konsulten erhållit från en av de större industriella användarna och i ett internt dokument från Kemikalieinspektionen anges emellertid också att halten av B[a]P bör understiga 50 ppm. Samtliga godkända produkter i Sverige är därför tjocka, trögflytande oljor som till 100 % utgörs av kreosot inom det för respektive oljor specifika destillationsintervallet. Oljorna lämpar sig endast för användning i en specialiserad, industriell tryck/vakuumpregneringsprocess, som är anpassad för optimal impregnering av framför allt rundvirke. Tekniken ger virke som innehåller i genomsnitt 135 kg kreosot/m³ och ger ett mycket långvarigt skydd (ca 40–50 år).

81. Vad gäller frågan om det råder en särskild situation i Sverige, bekräftas påståendet att behandlat virke är ett ytterst viktigt konstruktionsmaterial i Sverige delvis av data om förbrukningen av kreosotbehandlat virke i Europa 1990.

Tabell 2

Förbrukning av kreosotbehandlat virke i Europa (1990) ⁽¹⁹⁾

Land	Årlig användning 1990 (m ³ /år)	Årlig användning per capita (10 ⁻³ m ³ /cap. och år)	Årlig användning per km ² (m ³ /km ² och år)
Tyskland	150 000	2,3	0,4
Nederländerna	100 000	6,7	2,9
Spanien	93 000	2,4	0,2
Italien	74 000	1,3	0,3
Förenade kungariket	65 000	1,1	0,3
Sverige	57 000	7,1	0,1
Frankrike	45 000	0,8	0,08

⁽¹⁹⁾ Källa: Se fotnot 18, s. 6.

Land	Årlig användning 1990 (m ³ /år)	Årlig användning per capita (10 ⁻³ m ³ /cap. och år)	Årlig användning per km ² (m ³ /km ² och år)
Belgien	26 000	2,6	0,8
Norge	20 000	5,0	0,06
Irland	20 000	5,0	0,3
Finland	13 000	2,6	0,04
Danmark	5 000	1,0	0,1
Europa	1 000 000	2,0	0,2

82. Användningen av kreosotbehandlat virke har sedan 1990 legat på en relativt konstant nivå. Under 1995 behandlades 74 400 m³ virke med kreosot (63 % stolpar och resten järnvägssystrar), medan omkring en fjärdedel exporterades.

83. Av tabell 2 framgår att användningen av kreosotbehandlat virke per capita i Sverige är högst i Europa, medan användningen per km² är bland de lägsta. Den sistnämnda siffran kan vara missledande eftersom det är rimligt att anta att användningen av kreosotbehandlat virke är mer koncentrerad till områden med högre befolkningstäthet (södra Sverige). Den höga användningen per capita kan leda till en potentiellt högre exponering av den svenska befolkningen. Den låga siffran för användningen per ytenhet kan å andra sidan tyda på att det är osannolikt att en enskild individ kommer i kontakt med kreosotbehandlat virke.

Exponering av miljön

84. När det gäller exponeringen av miljön är användningen av kreosotbehandlat virke per ytenhet den avgörande faktorn. Av tabell 1 framgår att denna siffra är särskilt låg i Sverige; den skulle inte ens vid en betydande ökning komma i närheten av eller över det europeiska genomsnittet.

85. Konstruktionen av bryggor leder helt klart inte till samma täta och intensiva förekomst av träkonstruktioner i vattnet som de kontinuerliga påverk som används för att skydda strandbrinkar i Nederländerna. Den yta av behandlat virke som kommer i kontakt med vattnet är därför mycket mindre och vattenvolymen är större. De svenska myndigheterna har inte lagt fram några data som stödjer påståendet om lokala, negativa effekter på vattenlevande organismer i närheten av bryggor. I den undersökning som genomförts på uppdrag av kommissionen dras tvärtom, på grundval av uppmätta urlakningshastigheter och antagandet att det finns sediment där kreosot i stor utsträckning absorberas, slutsatsen att kreosotkoncentrationerna i vattnet är minst en tiopotens lägre än de toxiska nivåerna.

86. I undersökningen kunde data om jorden runt behandlade stolpar tas fram (som i vissa fall impregnerats med mycket höga halter). Redan på ett avstånd av 10–15 cm från de behandlade stolparna var koncentrationerna av olika PAH jämförbara med de normala bakgrundskoncentrationerna. En annan undersökning, som genomförts av Uppsala universitet, visar att man efter 37 år inte kan finna någon kreosot i jorden på ett avstånd av 10 cm från kreosotbehandlade stolpar.

87. Det finns inga mätdata som stödjer Sveriges påstående att det skulle råda en särskild situation i Sverige vad gäller nedbrytningen av kreosot. Även om solstrålningsnivåerna är lägre i Sverige än i de flesta andra medlemsstater, påpekas i den undersökning som genomförts på uppdrag av kommissionen att den fotokemiska nedbrytningen är en viktig mekanism endast på platser där ljuset kan tränga igenom, dvs. på mark- och vattenytan. Vad gäller kreosotbehandlade stolpar i marken kommer största delen av den urlakade kreosoten inte att befinna sig vid markytan, eftersom mobiliteten är mycket låg, och i vattenmiljö kommer den att bindas till segment. Den fotokemiska nedbrytningen saknar alltså betydelse för den totala nedbrytningen av kreosot. Den biologiska nedbrytningen av kreosot är i allmänhet långsam. Inga data har tillhandahållits om hur temperaturen påverkar den biologiska nedbrytningen och huruvida detta i någon betydande utsträckning skulle påverka nedbrytningen av kreosot i Sverige jämfört med andra medlemsstater.

88. Sammanfattningsvis kan sägas att Sverige inte har visat, och att den undersökning som genomförts på uppdrag av kommissionen inte har bekräftat, att det jämfört med andra medlemsstater råder en särskild situation i Sverige vad avser miljörisker i samband med kreosot.

Exponering av människor

89. Om Sverige skulle tillämpa bestämmelserna i direktiv 94/60/EG skulle exponeringen av allmänheten kunna öka beroende på att konsumenter då skulle tillåtas att använda kreosot, att möjligheten att återanvända gam-

malt behandlat virke skulle öka och att kreosot med högre halt av B[a]P skulle kunna användas för industriellt bruk till järnvägssystrar och stolpar. Det är emellertid näst intill omöjligt att uppskatta hur stor denna ökning skulle bli, eftersom produkten i mer än 20 år inte har funnits på marknaden. Detsamma gäller frågan om hur mycket exponeringen skulle öka om reglerna för användning av nybehandlat virke och gammalt behandlat virke skulle ändras.

90. I stället för att försöka avgöra hur mycket exponeringen skulle öka har man i den undersökning som genomförts på uppdrag av kommissionen valt ett tillvägagångssätt som liknar det som användes av de nederländska och tyska myndigheterna i deras respektive anmälan av undantag. Man har således uppskattat den exponering som skulle följa av reglerna i direktiv 94/60/EG i två skilda fall: En vuxen person som använder kreosotbehandlat virke för att konstruera en privat brygga och applicerar kreosoten med pensel, och barn som leker på anordningar av kreosotbehandlat virke. I båda fallen antogs kreosoten innehålla 50 ppm B[a]P.

91. Innan dessa uppskattningar redovisas bör det noteras att detta inte är specifikt för Sverige, utan skulle kunna gälla även för andra medlemsstater.

92. I den undersökning som genomförts på uppdrag av kommissionen går man i detalj in på frågan om absorption via huden och försöker, i enlighet med EG:s tekniska vägledning för riskbedömning, använda olika modeller som egentligen inte var tillämpliga. I undersökningen görs därför en rimlig uppskattning av "värsta fall"-exponeringen. I stället för modellberäkningar användes experimentella data om upptaget av PAH-komponenter via huden. Den använda upptagshastigheten bestämdes experimentellt genom att man mätte absorptionen av PAH genom hud från människa⁽²⁰⁾.

93. I "värsta fall"-scenariot skulle den person som konstruerar bryggan vid hudkontakt exponeras för 0,43 ng B[a]P/kg kroppsvikt/dag om kreosoten innehåller 50 ppm B[a]P (åtta timmars exponering per dag, 50 % beläggning av bar hud, genomsnittlig kroppsvikt och hudyta). Om man antar att en privatperson använder kreosotprodukter och kreosotbehandlat virke i konstruktionssyfte (t.ex. uppförande och underhåll av bryggor) åtta timmar om dagen, under två veckor varje år, blir den tillåtna dagliga dosen (enligt de nederländska myndigheternas beräkningar i deras anmälan om undantag) 2,1 ng/kg kroppsvikt/per dag vid en cancerrisk på

1:100 000. Exponeringen i "värsta fall"-scenariot är alltså klart lägre. I ett scenario där man räknar med sex veckors exponering per år skulle den tillåtna dagliga dosen bli 0,7 ng/kg kroppsvikt/dag, dvs. fortfarande högre än i "värsta fall"-scenariot.

94. I "värsta fall"-scenariot skulle barn som leker på anordningar av torrt kreosotbehandlat virke (två timmar per dag, 50 % beläggning av naken hud, kroppsvikt 15 kg) vid hudkontakt exponeras för 0,85 ng/kg kroppsvikt/dag. Det är intressant att notera att de nederländska myndigheterna i sin modellberäkning, fastän med en något annorlunda metod, kom fram till en daglig exponeringsdos på 2 ng/kg kroppsvikt/dag, vilket ligger väldigt nära detta resultat och därför gör att det kan tillmätas större tilltro. Om man antar att ett barn leker i två timmar per dag under sex månader per år skulle den tillåtna dagliga dosen (på grundval av de nederländska antagandena) bli 4,8 ng/kg kroppsvikt per dag vid en risk på 1:100 000, och således högre än det beräknade upptaget. Om scenariot ändrades till fyra timmars lek per dag skulle den tillåtna dosen bli 2,4 ng/kg kroppsvikt/dag och upptaget 1,7 ng/kg kroppsvikt/dag (och skulle således närma sig gränsvärdet).

95. Även om dessa beräkningar helt klart bygger på många osäkra antaganden tyder resultaten på att det inte kan uteslutas att vissa individer kan exponeras för nivåer som närmar sig de tillåtna dagliga doserna, men för allmänheten är det osannolikt att så är fallet.

3.1.4 Bedömning gjord av Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö

96. Vid utarbetandet av direktiv 94/69/EG om anpassning till tekniska framsteg för tjugoförsta gången av direktiv 67/548/EEG godtog medlemsstaterna en halt på 50 ppm B[a]P som ofarlig. Såsom redan nämnts, enades emellertid kommissionen och medlemsstaterna om en gemensam förklaring enligt vilken situationen skulle ses över mot bakgrund av resultaten av den undersökning av cancerframkallande egenskaper hos destillat av stenkolstjära som då genomfördes på industrins initiativ och i samarbete med IARC.

97. Undersökningen⁽²¹⁾ överlämnades till kommissionen i januari 1998. I undersökningen testades de cancerframkallande effekterna hos två kreosotprodukter som

⁽²⁰⁾ Van Rooij J. G. M., de Roos J. H. C., Bodelier-Bade M. M., Jongeneelen F. J., *Absorption of PAHs through human skin: differences between anatomical sites and individuals*, Journal of Toxicology and Environmental Health, 38 (1993), s. 355.

⁽²¹⁾ Se fotnot 6.

- tillhandahålls av sponsorföretaget (Rüttgers-VfT AG, Tyskland) och som innehöll 10 respektive 275 ppm B[a]P. På grund av produkternas höga viskositet kunde de inte appliceras direkt på huden på möss, utan måste spädas ut i toluen. Lösningar med olika koncentrationer av produkten (dvs. olika B[a]P-koncentrationer) samt lösningar av ren B[a]P och av ren toluen (kontrollgrupp) applicerades på grupper av 62 möss under 78 veckor (25 µl, två gånger i veckan). Under denna tid noterades utvecklingen av tumörer och försöksdjuren undersöktes noggrant efter försökets avslutande.
98. Kommissionen överlämnade denna undersökning och all annan dokumentation med vetenskapliga data och uppgifter om kreosotexponering till Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö (nedan kallad kommittén). Kommittén ombads att bedöma huruvida det finns tillräckliga vetenskapliga belägg för att kreosot som innehåller mindre än 50 ppm B[a]P utgör en cancerrisk för konsumenter genom virke som behandlats med sådan kreosot och, om det finns en sådan risk, huruvida dess omfattning kan uppskattas eller kvantifieras. Kommittén antog sitt yttrande den 27 november 1998.
99. Kommittén menar att Fraunhofer-institutets undersökning är väl utformad och att den bekräftar att preparat av stenkolstjära kan framkalla cancer. På grund av de genotoxiska egenskaperna hos B[a]P och andra PAH finns det ingen tröskelkoncentration som bestämmer deras cancerogenitet. Undersökningen pekar på ett tydligt linjärt dos/respons-samband mellan de applicerade preparatens halt av B[a]P och antalet djur som utvecklade tumörer. Jämfört med ren B[a]P har båda preparaten en fem gånger så hög potential att inducera hudtumörer, förmodligen beroende på att kreosot även innehåller andra cancerframkallande ämnen. Av undersökningen kan slutsatsen dras att kreosot innehållande 50 ppm B[a]P ger upphov till en signifikant förekomst av hudcancer hos möss.
100. Utifrån dessa data och de effekter som konstaterats vid applicering av kreosot på huden på möss är det inte möjligt att dra några slutsatser om effekterna vid exponering av människor. Det är också förknippat med osäkerhet att extrapolera data om hudcancerframkallande egenskaper från möss till människor, och det är därför svårt att direkt använda dessa data för att bedöma cancerrisken för människor. Känsligheten när huden exponeras för kreosots cancerframkallande verkan är artberoende och beror också på hudens morfologi och fysiologi, på metabolisk aktivering och deaktivering i huden och på reparationsprocesser. På grundval av de tillgängliga uppgifterna är det därför svårt att på vetenskaplig grund bedöma cancerrisken, t.ex. vid exponering av huden på barn som leker på anordningar av kreosotbehandlat virke.
101. Utifrån de uppgifter som ingår i Fraunhofer-institutets undersökning räknade kommittén fram ett T25-värde (cancerframkallande potential) för ren B[a]P på 13 % µg/kg kroppsvikt/dag. T25 är den kroniska dagliga dos per kg kroppsvikt som i 25 % av försöksdjuren framkallar tumörer i en viss vävnad under artens normala livslängd. De kreosotberedningar som testades hade i snitt fem gånger så hög cancerframkallande potential (2,7 µg/kg kroppsvikt/dag).
102. Om de värden på exponeringen som man beräknat i den undersökning som genomförts på uppdrag av kommissionen (0,85 ng B[a]P per kg kroppsvikt/dag vid två timmars lek och 1,7 ng B[a]P per kg kroppsvikt/dag vid fyra timmars lek) närmade sig den verkliga exponeringen, skulle detta resultera i en livslång cancerrisk på $8,2 \times 10^{-5}$ (respektive $1,63 \times 10^{-4}$) vid en daglig exponering under hela livstiden, vilket helt klart ger anledning till oro (en risk på $1,16 \times 10^{-5}$) (respektive $2,33 \times 10^{-5}$) vid en daglig exponering under tio år av 70 enligt det nederländska antagandet och $0,58 \times 10^{-5}$ (respektive $1,16 \times 10^{-5}$ vid en daglig exponering under fem år av 70 enligt det tyska antagandet). Vid användning av de exponeringsdoser som beräknats av de nederländska myndigheterna (2 ng/kg kroppsvikt/dag) eller av de tyska myndigheterna (2,62 ng/kg kroppsvikt/dag) skulle risken öka proportionerligt.
103. På grundval av den senaste undersökningen av dos/respons-sambandet för kreosots hudcancerframkallande egenskaper, enligt kommitténs beräkningar, och beroende på den valda exponeringsmodellen, skulle risken följaktligen ligga något över eller klart över det värde på 1×10^{-5} som Världshälsoorganisationen föreslagit som en godtagbar risknivå för genotoxiska cancerframkallande ämnen i dricksvatten.
104. Kommittén nämner också att den siffra på 2 ng B[a]P per kg kroppsvikt/dag, som motsvarar en "värsta fall"-exponering för B[a]P vid lek på anordning av kreosotbehandlat virke, måste jämföras med de uppskattningar som gjorts av intaget av B[a]P via födan. Det årliga intaget av B[a]P via födan har uppskattats vara i storleksordningen 0,3–1,6 mg, vilket skulle ge en daglig exponering på 12–63 ng/kg kroppsvikt för en person som väger 70 kg (dvs. klart mer än exponeringen via huden).
105. Sammanfattningsvis drar kommittén följande slutsatser:
1. — Med beaktande av B[a]P:s genotoxiska egenskaper och resultatet av Fraunhofer-institutets undersökning finns det tillräckliga vetenskapliga belägg som stödjer tesen att kreosot innehållande mindre än 50 ppm B[a]P och /eller virke behandlat med sådan kreosot utgör en cancerrisk för konsumenter.

- B[a]P är en bra indikator på cancerrisken när det gäller det testade preparatet, eftersom det finns ett linjärt samband mellan cancerförekomsten och dosen av B[a]P. Kreosotpreparatets cancerframkallande potential var emellertid fem gånger högre än vad som kunde förväntas enbart utifrån dess halt av B[a]P.
2. — På grundval av de tillgängliga uppgifterna, och med hänsyn tagen till den betydande osäkerhet som är förknippad med bedömningen av riskerna för barn som kommer i kontakt med kreosotbehandlat virke, anser kommittén att riskens omfattning ger klar anledning till oro. Den högsta uppskattade exponeringen är emellertid ca 6–30 gånger lägre än den vuxna befolkningens exponering för B[a]P via födan.
- För att bättre kunna bedöma exponeringen skulle det vara nödvändigt att göra en verklig massbalansundersökning av exponerade barn. Förutom att en sådan undersökning skulle vara ytterst komplicerad och resurskrävande, skulle den också ge upphov till etiska frågeställningar.

3.1.5 Övergripande bedömning

106. De svenska myndigheterna har inte visat, och det har inte heller kunnat styrkas genom ytterligare forskning, att det råder en särskild situation i Sverige vad gäller en allmänna föroreningen av miljön med PAH eller exponeringen av människor och miljö för PAH som härrör från kreosot och kreosotbehandlat virke, eller att detta skulle bli fallet om Sverige tillämpade bestämmelserna i direktiv 94/60/EG.
107. Kommissionen har emellertid erhållit ytterligare information från Nederländerna, Tyskland och Danmark inom ramen för deras respektive begäran om undantag från direktiv 94/60/EG enligt en tidigare artikel 100a.4 i EG-fördraget, och nya vetenskapliga belägg har erhållits genom en omfattande undersökning som genomförts efter det att gemenskapsdirektivet antogs.
108. På grundval av de allra senaste experimentella data som finns tillgängliga har kommittén bedömt att kreosot innehållande mindre än 50 ppm, B[a]P och virke som behandlats med sådan kreosot utgör en cancerrisk för människor, och att det inte med säkerhet går att fastställa riskens omfattning. Med hänsyn till den osäkerhet som råder beträffande exponeringen anser kommissionen att det med hänsyn till försiktighetsprincipen är motiverat att vidta åtgärder för att minska risken för långvarig exponering av huden för kreosot, både genom direktkontakt med kreosot och med kreosotbehandlat virke.
109. Sådana åtgärder kan emellertid endast anses berättigade under förutsättning att de överensstämmer med proportionalitetsprincipen, dvs. åtgärderna får inte vara mer långtgående än vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet. Den lagstiftning som de svenska myndigheterna har anmält till kommissionen kan följaktligen endast godkännas under förutsättning att den omfattar ett tillståndssystem för användning av kreosot, som gör att det är möjligt att erhålla ett sådant tillstånd när detta är förenligt med behovet att skydda människors hälsa och miljön.
110. Det bör noteras att de svenska bestämmelserna om kreosot omfattar ett tillståndssystem där någon särskild gräns för halten av B[a]P eller andra fysikalisk-kemiska parametrar för kreosot inte anges. Enligt artikel 95.4 får kommissionen endast godkänna nationell lagstiftning som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd. Detta innebär att det inte är möjligt att godkänna nationella åtgärder som ger ett sämre skydd än bestämmelserna i direktivet. Den svenska lagstiftningen kan därför endast godkännas eftersom den praktiska tillämpningen visat att ingen produkt som inte överensstämmer med gränsvärdena i direktiv 94/60/EG har godkänts. En annorlunda tillämpning av den svenska lagstiftningen kan inte godkännas enligt artikel 95.4.
111. I enlighet med artikel 95.7 i fördraget undersöker kommissionen redan om bestämmelserna rörande kreosot i direktiv 94/60/EG bör anpassas till den tekniska utvecklingen. Dessutom kommer kommissionen, inom ramen för det arbetsprogram som fastställs i artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG av den 16 februari 1998 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden⁽²²⁾, att granska användningen av kreosot inom de tidsramar som fastställs i det direktivet och med hänsyn till andra möjliga prioriteringar som framkommer när programmet inrättas. Produktionskedjan och livslängden för kreosotbehandlade stolpar⁽²³⁾ undersöks dessutom i ett pågående forskningsprojekt inom Fjärde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling.

3.2 Frånvaron av godtycklig diskriminering

112. Enligt artikel 95.6 skall kommissionen kontrollera att de nationella bestämmelserna inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering. Enligt EG-domstolen innebär

⁽²²⁾ EGT L 123, 24.4.1998, s. 1.

⁽²³⁾ Forskningskontrakt FAIR5-CT98-3933 (Fjärde ramprogrammet för FoTU), Integrating the processes involved in the production of creosoted utility poles.

frånvaro av diskriminering att likartade situationer inte får behandlas på olika sätt, och att olikartade situationer inte får behandlas på lika sätt.

113. Enligt den svenska lagstiftningen gäller ett generellt förbud mot utsläppande på marknaden och användning av kreosotprodukter, och detta gäller alla produkter som innehåller kreosot och som är avsedda att användas på det sätt som anges i förordningen. I den svenska lagstiftningen fastställs inga särskilda regler för olika typer av produkter. Bestämmelserna gäller på samma sätt för alla produkter som innehåller kreosot, utan åtskillnad mellan inhemska och importerade produkter. Det finns därför inga belägg för att lagstiftningen kan användas som ett medel för godtycklig diskriminering mellan ekonomiska operatörer i gemenskapen.

3.3 Frånvaron av förtäckta handelshinder

114. Strängare nationella bestämmelser, som innebär en begränsning av utsläppande på marknaden och användning av produkter och som avviker från bestämmelserna i ett gemenskapsdirektiv, utgör normalt ett handelshinder. Produkter som det är tillåtet att släppa ut på marknaden i resten av gemenskapen får inte släppas ut på marknaden i den berörda medlemsstaten. Syftet med konceptet i artikel 95.6 är att förhindra att begränsningar som grundas på kriterierna i punkt 4 tillämpas på felaktiga grunder och i själva verket utgör ekonomiska åtgärder som införs för att förhindra import av produkter från andra medlemsstater med det indirekta syftet att skydda den inhemska produktionen.
115. Kommissionen har låtit genomföra en undersökning⁽²⁴⁾ om hur den svenska lagstiftningen påverkar handel och konkurrens. Man tittade där särskilt på volymen och värdet på handeln med andra berörda medlemsstater, vilket intresse Sverige skulle kunna ha av att tillämpa sina nationella regler om kreosot för att gynna inhemska intressen i ersättningsämnen och vilket intresse Sverige skulle kunna ha av att tillämpa sina nationella regler om kreosotbehandlat virke för att gynna inhemska intressen i alternativ till sådant virke. Olika företrädare för kreosot- och virkesbranschen fick möjlighet att yttra sig, liksom berörda svenska myndigheter.
116. Det finns ingen kreosotproducent i Sverige och de fyra godkända produkterna importeras från andra medlems-

länder. Den nationella lagstiftningen innebär alltså inga fördelar för en nationell produktion av kreosot.

117. Det finns tre producenter av kreosotbehandlat virke i Sverige, vilka driver fem anläggningar. Behandlat virke importeras främst från Finland, Norge och Nederländerna. Export sker till de flesta andra medlemsstater. Virke som exporteras får endast behandlas med produkter som är godkända i Sverige. Svenska exportörer gynnas därmed inte eftersom samma begränsningar gäller för deras produktion som för andra gemenskapsproducenter som önskar importera till Sverige.
118. Vad beträffar alternativa produkter (t.ex. krom-, koppar- och arseniksalter, borföreningar och andra organiska föreningar) bör det noteras att alla träskyddsmedel klassificeras som bekämpningsmedel i Sverige och omfattas av samma bestämmelser. Dessutom saknar Sverige egen produktion av träskyddsmedel och importerar alla träskyddsmedel som man behöver. De begränsningar som gäller för kreosot är därför inte ett sätt att skydda en alternativ produkt på marknaden eller ett förtäckt handelshinder.
119. Såsom redan konstaterats finns det ett intresse av att skydda människors hälsa, och det förefaller som om den svenska begäran om undantag grundas på en önskan att behålla kontrollen över användningen av en potentiellt skadlig produkt snarare än att påverka handeln med denna produkt eller alternativa produkter som gynnar svenska producenter.
120. Kommissionen anser följaktligen inte att det finns något belägg för att den svenska lagstiftningen om kreosot begränsar handeln mellan medlemsstaterna.

3.4 Frånvaron av hinder för den inre marknadens funktion

121. Detta villkor i artikel 95.6 första stycket är nytt i förhållande till texten i den tidigare artikel 100a.4 i EG-fördraget. Villkoret kan inte tolkas så att det skulle vara förbjudet att godkänna nationella bestämmelser som kan komma att påverka upprättandet av den inre marknaden. Det är i själva verket troligt att alla nationella bestämmelser som avviker från en harmoniseringsåtgärd vars syfte är att upprätta den inre marknaden och få den att fungera, kommer att påverka den inre marknaden. För att undantagsförfarandet i artikel 95 i EG-fördraget skall förbli användbart anser kommissionen, i fråga om

⁽²⁴⁾ Environmental Resources Management, *Effects on Trade and Competition of the Retention by Sweden of its National Rules on Creosote*, slutrapport, augusti 1997.

- artikel 95.6, att begreppet "hinder för den inre marknadens funktion" måste förstås som en verkan som inte står i proportion till det eftersträlvade målet.
122. Enligt undersökningen från ERM⁽²⁵⁾ karakteriseras den europeiska kreosotproducerande industrin av följande egenskaper:
- Kreosot produceras som en biprodukt, inte som en huvudprodukt.
 - Produktionen är klart större än förbrukningen.
 - Antalet kreosotproducenter är litet.
 - Efterfrågan minskar.
123. Denna situation gör att leverantörerna i allmänhet är villiga att möta de specifikationer som kunderna begär (om detta är tekniskt möjligt).
124. Kreosotproducenter finns i Tyskland, Österrike, Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna, Italien, Spanien och Förenade kungariket. Av kreosoten används 90% för industriell impregnering av virke hos professionella träbehandlingsföretag. Återstående 10% används av enskilda konsumenter, främst i Förenade kungariket och Irland.
125. Impregneringsföretagen behandlar främst virke för användning i telefon- och elstolpar samt järnvägssystrar. Kreosotens sammansättning varierar beroende på den stenkoltjärna som används som utgångsmaterial, den använda metoden och kundens krav. De flesta stora användare har tagit fram egna detaljerade specifikationer med avseende på kokpunktskurvor och koncentration av olika komponenter i kreosot. De flesta, men inte alla, producenter kan producera kreosot med mindre än 50 ppm B[a]P.
126. I tabell 3 nedan en översikt över situationen vad beträffar kreosotproducenter, deras geografiska läge, huruvida de kan producera kreosot med mindre än 50 ppm B[a]P och huruvida de har sålt till Sverige.

Tabell 3

Produktion, försäljning och handel med kreosot i Europa ⁽²⁶⁾

Land	Antal producenter	Möjlighet att producera kreosot med < 50 ppm B[a]P	Försäljning av kreosot (ton/år) 1995	Handel med Sverige
Österrike	1	Nej	—	Nej
Belgien	1	Ja	3 900	Nej
Danmark	1	Ja	0	Ja
Frankrike	1	Ja	6 750	Nej
Tyskland	1	Ja	5 000	Ja
Nederländerna	1	Ja	5 000	Nej
Spanien	2	Ja/Nej	13 950	Nej
Förenade kungariket	2	Ja	20 000	Nej
Italien	—	—	11 100	Nej
Grekland	—	—	6 700	Nej
Irland	—	—	3 000	Nej
Sverige	—	—	6 000	—
Finland	—	—	5 000	Nej

⁽²⁵⁾ Se fotnot 24.⁽²⁶⁾ Källa: Se fotnot 24, och W.D. Betts, *Study of the Effects on Trade and Competition of the Retention by The Netherlands of its National Rules in Place of the Rules to be Established by Directive 94/60/EC*, Tar Industries Services, Chesterfield (Förenade kungariket), december 1995.

127. Det finns inga svenska producenter av träskyddsmedel och alla produkter som innehåller kreosot eller alternativa produkter importeras.
- kan anses berättigade med hänsyn till det väsentliga behovet att skydda hälsan, när de tillämpas i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen,
128. Även om direktiv 94/60/EG genomfördes i Sverige är det enligt undersökningen osannolikt att de som driver impregneringsanläggningar skulle använda kreosotberedningar med högre halt av B[a]P, eftersom de godkända produkterna håller högre kvalitet och de flesta klienter inte skulle köpa stolpar som impregnerats med gamla beredningar. De nya produkterna är något dyrare än de gamla, men skillnaden är marginell om man ser till det totala priset för en behandlad stolpe.
- inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering, ett förtäckt hinder för handeln mellan medlemsstaterna eller ett oproportionerligt hinder för den inre marknadens funktion.
133. Kommissionen har därför anledning att anse att de nationella bestämmelser som har anmälts kan godkännas.

129. Vad gäller den svenska kreosotlagstiftningen inverkan på EG:s inre marknad visar undersökningen att den svenska exporten av kreosotbehandlat virke är något större än importen. De begränsningar som infördes 1985 och 1990 av utsläppandet på marknaden och användningen av kreosot och kreosotbehandlat virke fick ingen betydande eller varaktig effekt på marknadstrenden vid den tidpunkten och innebär inget nytt hinder för handeln mellan medlemsstaterna.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

De bestämmelser om utsläppande på marknaden och användning av kreosot och kreosotbehandlat virke som finns i förordning (1985:836) och i Kemikalieinspektionens föreskrifter KIFS (1990:10) godkänns under förutsättning att de tillämpas på ett sådant sätt

130. De strängare svenska reglerna om användning och utsläppande på marknaden av kreosot och kreosotbehandlat virke existerade dessutom redan innan Sverige blev medlem i Europeiska unionen, och detta visar att målet med den strängare lagstiftningen inte är att skapa hinder för den inre marknadens funktion.
131. Med beaktande av ovanstående anser kommissionen inte att det finns några belägg för att de svenska bestämmelser som är föremål för detta beslut utgör ett oproportionerligt hinder för den inre marknadens funktion i förhållande till de mål som eftersträvas.

— att de gränsvärden som fastställs för benso[a]pyren och vattenextraherbara fenoler i direktiv 94/60/EG inte överskrids, och

— att utsläppande på marknaden och användning av kreosot tillåts när detta är förenligt med skyddet av människors hälsa och miljön.

IV. SLUTSATS

Artikel 2

132. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser kommissionen att de bestämmelser rörande användning av kreosot som anmälts av Konungariket Sverige enligt den tidigare artikel 100a.4 i EG-fördraget, och som granskats i enlighet med den nya artikel 95.4 och 95.6 i EG-fördraget

Detta beslut riktar sig till Konungariket Sverige.

Utfärdat i Bryssel den 26 oktober 1999.

— uppfyller de formella kraven i dessa bestämmelser och därför bör tillåtas,

På kommissionens vägnar

Erkki LIIKANEN

Ledamot av kommissionen