

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om begränsad saluföring och användning av vissa polycykliska aromatiska kolväten i mjukningsmedel och däck (tjugosjunde ändringen av rådets direktiv 76/769/EEG)"

(KOM(2004) 98 slutlig – 2004/036 COD)

(2005/C 120/07)

Den 22 mars 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 september 2004. Föredragande var **David Sears**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 154 röster för, 3 röster emot och 7 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Polycykliska aromatiska kolväten (*polycyclic aromatic hydrocarbons* – PAH) är naturligt förekommande ämnen som bildas när kolhaltiga ämnen förbränns vid låg temperatur under okontrollerade förhållanden. Detta sker vid skogsbränder och vulkanutbrott, tobaksrökning, uppvärmning av hushåll, elproduktion, förbränning av fossila bränslen i fordon, matlagning, avfallsförbränning och många industriella processer. Polycykliska aromatiska kolväten förekommer också naturligt i råolja och kol, och eftersom de är lättbildade och stabila ackumuleras de i ett tidigt skede av krackning och destillering.

1.2 Denna partiella oxidationsprocess resulterar i en blandning av föreningar med sammanlänkade omättade fem eller sex kolringar som kan upprepas i stort sett i alla riktningar. Man känner till sexhundra strukturer men endast ett fåtal har karakteriserats eller isolerats för användning som halvfabrikat. Ingen har avsiktligt producerats i större mängder. Ytterligare oxidation leder till sotbildning (dvs. orena kolpartiklar) som ofta innehåller polycykliska aromatiska kolväten.

1.3 Eftersom PAH alltid förekommer i odifferentierade grupper är deras enskilda egenskaper inte lätta att fastställa (och därmed till stor del irrelevanta). Men eftersom vissa har visat sig cancerframkallande på djur är det motiverat att klassificera dessa blandningar som sannolikt cancerframkallande för människor. Oljor och ett antal andra preparat som innehåller PAH måste därför risk- och säkerhetsmärkas och hanteras rätt för att värna om säkerheten på arbetsplatsen. Industriprocesser som sannolikt medför att PAH sprids i miljön måste därför så långt det är möjligt kontrolleras och undvikas.

1.4 En sådan process är användning av mjukningsmedel i däck till bilar, lastfordon, motorcyklar, racerbilar och flygplan.

Dessa oljor svarar för upp till 28 % av däckens slitbana och ger viktiga egenskaper så som väggrepp, som inte krävs i däckens stomme. Om slitbanan inte fungerar som avsett eller slits på ett ojämnt sätt utgör det en säkerhetsrisk, vilket får uppenbara konsekvenser för förarna.

1.5 Tekniskt sett måste oljorna kunna lösa upp naturligt, och syntetiskt gummi samt andra material som används i däck måste ha lång livslängd och vara stabila, jämnt fördelade och fast bundna i gummimassan, fungera i olika temperaturer och väglag samt vara säkra att hantera vid tillverkning och användning. Oljorna måste också finnas i stora kvantiteter, tillverkas enligt internationellt erkända specifikationer och levereras av flera konkurrerande oljeproducenter till priser som understiger själva gummipriset för att minska däckens totalkostnad.

1.6 Högaromatiska oljor som uppfyller dessa specifikationer har traditionellt levererats av ledande oljeproducenter under beteckningen destillerade aromatiska extrakt (DAE). Vilken lösningsförmåga som krävs beror på oljans totala aromaticitet vilket i sin tur beror på förekomsten av höga PAH-halter. Efter hand som slitbanan utsätts för slitage måste man utgå från att dessa polycykliska aromatiska kolväten sprids i miljön. Det råder oenighet om huruvida dessa utsläpp är betydande jämfört med andra utsläpp. Det pågår dock en övergång till andra oljor i Europa, och det är en process som måste fullbordas.

1.7 Detta är särskilt viktigt eftersom den globala tillgången på destillerade aromatiska extrakt börjar bli begränsad, och eftersom raffinaderimoderniseringen i dag är inriktad på att ta fram produkter som är fullt ut hydrogenerade (dvs. lågaromatiska och med lägre lösningsförmåga) samt på "rena" bensin- och bränsleprodukter.

1.8 Eftersom det varje år tillverkas 300 miljoner däck i Europa och världsmarknaden för mjukningsmedel och processoljor uppgår till nästan 1 miljon ton, utgör det en stor utmaning för oljeproducenter, däcktillverkare och myndigheter att uppnå detta på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som man fortsätter strävan efter säkerhet och höga prestanda till en låg eller rimlig kostnad.

1.9 Hittills har det utvecklats två formler för icke-cancerframkallande oljor som kräver att oljeproducenterna gör olika grad av investeringar och däcktillverkarna tar fram olika nya formler. De går under beteckningarna mild extraktionslösning (MES) och behandlat destillerat aromatiskt extrakt (TDAE). Andra oljor kan mycket väl komma att utvecklas av andra oljeproducenter utanför Europa.

1.10 Mycket tyder på (inga detaljer är offentligt tillgängliga på den extremt konkurrensutsatta däckmarknaden) att man redan har börjat övergå till andra alternativ, till exempel i vinterdäck och lastbilsdäck, där slitbanans väggrepp i blött väglag inte är lika viktigt. Man är dock allmänt överens om att det kommer att ta mycket längre tid att hitta alternativ till sommardäck med höga prestanda, för att inte tala om däck till racerbilar och flygplan. Det finns också en kapacitetsbrist på MES och TDAE, förutom den begränsade tillgång på DAE som redan nämnts.

1.11 För att få till stånd en förändring i rimlig tid och i överensstämmelse med annan EU-lagstiftning om såväl konkurrens som hälsa och säkerhet har företrädare för olika branscher (Oljebolagens europeiska organisation för miljö, hälsa och säkerhet – CONCAWE, International Institute of Synthetic Rubber Producers – IISRP och Europeiska gummiindustrins branschorganisation – BLIC) samarbetat med kommissionen och andra regleringsorgan för att enas om lämpliga tillverkningsmetoder och regelverk. Det viktigaste i detta samarbete är tester för att fastställa vilka oljor som får användas i Europa och tester för alla däck på marknaden oavsett om de är tillverkade inom eller utanför EU, för att bedöma om oljor med tillräckligt lågt PAH används i slutprodukten.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 Kommissionen föreslog i juli 2003 en allmän begränsning av tungmetaller och polycykliska aromatiska kolväten (PAH) i luften. Kommittén lade fram sitt yttrande om detta förslag i februari 2004. Syftet med föreliggande förslag, som också offentliggjordes i februari 2004, är att upprätta en inre marknad och skapa ett höggradigt hälso- och miljöskydd

genom att föra in vissa PAH i bilaga I till direktiv 76/769/EEG. De polycykliska aromatiska kolväten som listas är inte ämnen som produceras i stor volym och har inte förekommit på någon av de fyra prioriterade listorna för bedömning av befintliga ämnen. De betraktas emellertid som grupp som långlivade organiska föroreningar enligt FN/ECE:s protokoll och konvention.

2.2 Ett specifikt polycykliskt aromatiskt kolväte, bens(a)-pyren (CAS nr 50-32-8), klassificeras inom ramen för direktiv 67/548/EEG som ett cancerframkallande, mutagent och reproduktionstoxiskt ämne i kategori 2, och kommissionen bedömer det som en kvalitativ och kvantitativ markör på förekomsten av PAH.

2.3 Mjukningsmedel får inte saluföras eller användas för framställning av däck om de innehåller mer än 1 mg/kg bens(a)-pyren eller mer än 10 mg/kg totalt av alla förtecknade polycykliska aromatiska kolväten.

2.4 Kommissionen konstaterar att många tekniska problem återstår att lösa och har därför fastställt tillämpningsdatum till den 1 januari 2009. Bestämmelserna skall börja gälla för racerdäck den 1 januari 2012 och för flygplansdäck vid ett datum som ännu inte har fastställts. Avsaknaden av harmoniserade provningsmetoder för PAH-halterna i mjukningsmedel och däck (t.ex. från CEN eller ISO) förväntas inte försena tillämpningen av direktivet.

2.5 Kommissionen har samrått med Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö (CSTEE) om de vetenskapliga rön som visar att polycykliska aromatiska kolväten är skadliga för hälsan.

2.6 Medlemsstaterna skall inom ett år offentliggöra de lagar som krävs för att följa detta direktiv. Det gäller från det datum direktivet träder i kraft efter samråd med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enligt artikel 95 i fördraget och efter avslutat medbeslutandeförfarande med Europaparlamentet.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Detta förslag kompletterar andra kontroller av PAH och bygger på de rapporter om hälso- och miljöeffekter från rester av däck som lades fram av tyska miljöförmyndningen den 18 mars 2003 och svenska Kemikalieinspektionen den 27 mars 2003. De har granskats av SCTEE, som redogjorde för resultatet i ett yttrande som antogs vid dess 40:e plenarsession den 12–13 november 2003.

3.2 CSTEEN var av ovannämnda skäl överens om att polycykliska aromatiska kolväten som grupp bör bedömas som sannolikt cancerframkallande för människan och att dessa ämnen sprids i miljön till följd av däckslitage. Man uttryckte dock bara delvis sitt stöd för användningen av benz(a)pyren som en kvalitativ och kvantitativ markör för andra polycykliska aromatiska kolväten och ifrågasatte starkt den samlade inverkan av denna utsläppskälla.

3.3 Sammanfattningsvis bidrar PAH från däckslitage till mindre än 2 % av den totala mängd som människor är exponerade för, medan de källor som nämns i punkt 1.1 bidrar till återstående 98 %. Det stämmer med WHO:s upprepade bedömningar att de främsta orsakerna till luftföroreningar och relaterade sjukdomar, däribland cancer, är rökning och förbränning av trä och kol vid uppvärmning och matlagning. CSTEEN drog därför slutsatsen att "en begränsning av PAH i däck kommer inte påtagligt att påverka koncentrationen av PAH i luften och marken".

3.4 Det rutinmässiga påståendet att direktivet "kommer att ge vinster i form av ett högradigt hälso- och miljöskydd" gäller inte i någon större utsträckning i detta fall. Mjukningsmedel är redan märkta och kan hanteras säkert på arbetsplatsen i enlighet med gällande lagstiftning om farliga ämnen. Detta förslag kommer därför inte att förbättra förhållandena på arbetsplatsen, och det ger minimala miljövinster.

3.5 Man bör också notera att förslaget utsträcker direktivets tillämpningsområde till eller utöver dess avsedda gränser, i likhet med tjugosjätte ändringen av rådets direktiv 76/769/EEG i en strävan att begränsa koncentrationen av naturligt förekommande krom VI i cement, som EESK antog sitt yttrande om i mars 2003. Polycykliska aromatiska kolväten varken framställs avsiktligt eller saluförs på marknaden som sådana. Detta medges i bilagan – där begränsningarna med rätta gäller produkter som innehåller PAH – men framgår inte av titeln, som därför bör ändras.

3.6 Det skapas också förvirring när det i titeln och texten hänvisas till "vissa polycykliska aromatiska kolväten" som en särskild och meningsfull grupp. Som CSTEEN påpekar har mycket få PAH karakteriserats och av dessa har ännu färre med säkerhet visats vara icke-cancerframkallande. Man måste därför sluta sig till att hela ämnesgruppen utgör en risk när människan exponeras för dem. Begränsningen av saluföring och användning bör därför gälla "oljor med hög halt av polycykliska aromatiska kolväten som används vid tillverkning av däck samt däck som innehåller dessa oljor".

3.7 Med hänsyn till ovanstående och till överlappningen med kommissionens tidigare förslag om tungmetaller och polycykliska aromatiska kolväten i luften har det hävdats att detta direktiv är omotiverat och bör dras tillbaka. Marknaden har splittrats upp, och det krävs minst två produkter för att ersätta den produkt som tidigare använts. Det finns inte tillräcklig produktionskapacitet för att möta efterfrågan. Det finns fortfarande vissa farhågor om ersättningsprodukternas säkerhet: Om slitbanor tillverkade med oljor med lågt PAH inte fungerar tillfredsställande kan verkliga dödsfall bli resultatet i stället för de hypotetiska dödsfall som motiverar försiktighetsåtgärden.

3.8 EESK förstår dessa farhågor men känner starkt att direktivet trots allt måste slutföras i nära samråd med de berörda branscherna för att man globalt skall övergå på ett framgångsrikt sätt till att använda mjukningsmedel med låga PAH-halter vid däcktillverkning. Dessa ersättningsoljor måste helt klart uppfylla samma miniminormer vad gäller prestanda inom alla områden som har med säkerhet att göra. Upprättandet av en effektiv, konkurrenskraftig och tillförlitlig inre marknad i Europa för dessa nya produkter är därför en tillräcklig och hållbar motivering för detta förslag.

3.9 Avgörande för tidpunkten är att man enas om vilka tester som skall användas för att bestämma vilka oljor som får användas. I bilagan till förslaget föreslås testning av förekomsten av enskilda polycykliska aromatiska kolväten. Detta är olämpligt när det handlar om fortlöpande, storskaliga raffinaderioperationer där de faktiska kemiska beståndsdelarna i specifika produktionsförlopp varierar med den råolja som processas. Andra test används redan inom oljesektorn som ett godtagbart mått för cancerframkallande effekt enligt direktiv 67/548/EEG. Det gäller bland andra IP-346 från Petroleuminstitutet, som kontrollerar den totala PAH-halten genom att mäta antalet tre-till sjuringade polycykliska aromatiska kolväten som kan extraheras med lösningsmedlet dimetylsulfoxid (DMSO). Studier från oljeindustrins europeiska organisation för miljö, hälsa och säkerhet (CONCAWE) ger stöd för CSTEEN:s synpunkt att enbart mätning av benz(a)pyren ger en svag korrelation med den samlade cancerframkallande effekten. Det rekommenderas därför starkt att man använder IP-346-metoden för att fastställa och testa de olika mjukningsmedlen.

3.10 För att skydda däckindustrin i Europa (och eventuellt miljön) måste det finnas ett liknande test för oljor som används i importerade däck. I ett utkast till standard som gått ut på remiss föreslår Internationella standardiseringsorganisationen (ISO TC 45/SC 3 N av den 29 oktober 2003) en testmetod för att fastställa oljetyp i gummblandningar. Detta arbete bör vara avslutat innan direktivet börjar tillämpas.

3.11 I ljuset av ovannämnda borde det vara möjligt att komma till rätta med den nuvarande begränsade tillgången, särskilt på TDAE som kräver större investeringar än MES. Allt detta kommer dock att ta tid, och det nuvarande kravet att förändringen skall vara genomförd för standarddäck senast den 1 januari 2009 förefaller alltmer orealistiskt. Eftersom vinsterna med detta förslag sannolikt blir minimala och kostnaderna och riskerna för misslyckade nya produktsammansättningar är betydande, föreslår EESK att denna tidsfrist förlängs med 12 månader till den 1 januari 2010. Även detta kommer att kräva omfattande förhandlingar mellan de olika konkurrerande aktörerna. Kommissionen kommer även i fortsättningen att ha en nyckelroll när det gäller att underlätta denna process inom ramen för EU:s lagstiftning och att slutligen fullborda den på ett framgångsrikt sätt.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Med hänsyn till ovannämnda resonemang bör direktivförslagets titel och den följande texten vara i linje med det övergripande målet att begränsningen av saluföring och användning skall gälla "oljor med hög halt av polycykliska aromatiska kolväten som används vid däcktillverkning samt däck som innehåller dessa oljor".

4.2 Detta bör avspeglas i bilagan genom att man fastställer begränsningar av saluföring och användning av oljor som används vid däcktillverkning och som innehåller mer än 3 % DMSO-extrakt enligt IP-346-metoden, och som därför klassificeras som cancerframkallande i direktiv 67/548/EEG. Alla hänvisningar till bens(a)pyren som markör och till andra enskilda PAH bör strykas.

4.3 En internationell standardiserad testmetod för karakterisering av oljor i gummblandningar, särskilt i däck, bör utarbetas och införas i detta direktiv.

4.4 Gummi- och däckindustrin bör få tillräckligt med tid för att kunna fullborda det pågående utvecklingsarbetet, vilket också bör gälla oljeindustrin för att den skall kunna investera i och tillhandahålla de råmaterial som behövs. I dagsläget förefaller samtliga parter kunna uppfylla dessa krav från och med den 1 januari 2010, och detta datum bör därför anges som den första tidsfristen i förslaget. Undantag för däck till racerbilar, flygplan och andra användningsområden som kräver höga prestanda bör avtalas med de berörda aktörerna. I ljuset av ovanstående är det svårt att se några mätbara vinster med dessa förändringar i förhållande till de uppenbara risker för alla berörda som är förknippade med att man inte lyckas uppnå det eftersträvade målet.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND
