

REDEKER | SELLNER | DAHS

MEMORANDUM

Datum: 24.11.2015

Betreff: Anwendung von XVII Nr. 50 Abs. 5 der VO (EG) Nr. 1907/2006 (REACH) auf das Inverkehrbringen von Bodenschutzplatten und Fallschutzsystemen

Reg.-Nr.: 57/01099-15

Schlussfolgerungen aus Anhang XVII Nr. 50 Abs. 5 der VO (EG) Nr. 1907/2006 (REACH) für das Inverkehrbringen von Bodenschutzplatten und Fallschutzsystemen mit geringen PAK-Anteilen

1. Anwendungsbereich der Regelung für PAK im Anhang XVII VO (EG) 1907/2006 i.d.F.v. 06.12.2013

Anhang XVII Nr. 50 Spalte 2 Abs. 5, 6 VO (EG) Nr. 1907/2006 regelt die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit Erzeugnisse mit PAK-Anteilen in den öffentlichen Verkehr gebracht werden dürfen. In Abs. 5 werden dabei bei Regelungen für alle Erzeugnisse aufgestellt, während Nr. 6 eine Sonderregelung für Spielzeugerzeugnisse einschließlich Aktivitätsspielzeug und Artikel für Säuglinge und Kleinstkinder enthält. Die Regulierung gilt nach Anhang XVII Nr. 50 Spalte 2 Abs. 7 VO (EG) Nr. 1907/2006 nicht für Erzeugnisse, die vor dem 27.12.2015 erstmals in Verkehr gebracht wurden.

Die Hersteller von Bodenplatten und Fallschutzsystemen verwenden für ihre Produkte Erzeugnisse mit geringen PAK-Anteilen. Das gilt auch für Böden und Gestaltungselemente, die u.a. auf Spielplätzen Verwendung finden. Die Produkte werden sowohl an Kommunen als auch an Einzelhandelsunternehmen (Baumärkte u.a.) abgegeben.

Die Europäische Kommission erarbeitet derzeit eine Guideline zur Interpretation des Anhangs 50 Abs. 5 der REACH-VO. Hierzu hatte sie für den 12./13.11.2017 zu einer Sitzung der "Competent Authorities for Reach and CLP (CARACAL)" eingeladen. Der

Einladung war ein Argumentationspapier beigelegt, in dem die Pro- und Contra-Argumente zur Anwendung von Anhang XVII Nr. 50 Spalte 2 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1907/2006 zusammengestellt waren.¹ Problematisiert wurde hierin vor allem, ob Fallschutzplatten im Sinne von Anhang XVII Nr. 50 Spalte 2 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1907/2006 für die allgemeine Öffentlichkeit in Verkehr gebracht werden. Dazu wurden zwei Positionen skizziert: Nach der Interpretation 1 ist diese Voraussetzung deshalb nicht erfüllt, weil die Fallschutzplatten nicht unmittelbar an die Öffentlichkeit veräußert werden. Nach der Interpretation 2 wird vor allem darauf abgestellt, dass die Nutzung der Produkte durch die allgemeine Öffentlichkeit Ziel des in Verkehr Bringens ist, und zwar unabhängig davon, wer die Nutzung ermöglicht.

Über das Ergebnis der Erörterung am 12./13.11.2015 ist nichts bekannt geworden.

Nach unserer Überzeugung findet Anhang XVII Nr. 50 Spalte 2 Abs. 5, 6 VO (EG) Nr. 1907/2006 auf Fallschutzsysteme keine Anwendung. Das ergibt sich im Einzelnen aus folgenden Gründen:

2. Kontakt mit der menschlichen Haut bei normaler oder vernünftigerweise Vorhersehbarer Verwendung

Nach Art. XVII VO (EG) Nr. 107/2006 (REACH) gilt für das Inverkehrbringen von Erzeugnissen mit PAK-Anteilen folgende Regelung (ohne Kinderspielzeug).

„Erzeugnisse dürfen nicht für die allgemeine Öffentlichkeit in Verkehr gebracht werden, wenn einer ihrer Bestandteile aus Kunststoff oder Gummi, der bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung unmittelbar, länger oder wiederholt für kurze Zeit mit der menschlichen Haut oder Mundhöhle in Berührung kommt, mehr als 1,0 mg/kg (0,0001 Massenprozent w/w dieses Bestandteils) eines der aufgeführten PAK enthält.“

Zu diesen Erzeugnissen zählen unter anderem:

- Sportgeräte wie Fahrräder, Golfschläger, Schläger,
- Haushaltsgeräte, mit Rädern versehene Wagen, Laufhilfen,
- Werkzeuge für den privaten Gebrauch,
- Bekleidung, Handschuhe und Sportkleidung,
- Uhren, Armbänder, Masken, Stirnbänder.

¹ EC, Doc. CACS/40/2015 v. 09.11.2015

In den Erwägungsgründen der Änderungsverordnung heißt es dazu, dass die Beschränkung für das Inverkehrbringen nur für Teile von Erzeugnissen gelten sollten, die bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung unmittelbar, länger oder wiederholt für kurze Zeit mit der menschlichen Haut oder der Mundhöhle in Berührung kommen. Erzeugnisse oder deren Bestandteile, die nur kurz und selten mit der Haut oder der Mundhöhle in Berührung kommen, sollten nicht unter die Beschränkung fallen, da die darauf beruhende PAK-Exposition unbedeutend wäre (Erwägungsgrund Nr. 9).

Für die Frage, ob die Beschränkung nach Nr. 50 Spalte 2 Nr. 5 zur Anwendung kommt, ist deshalb maßgebend, ob das Produkt bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung mit der menschlichen Haut in Berührung kommt. Dabei muss der Hautkontakt unmittelbar, länger oder wiederholt für kurze Zeit erfolgen.

Die Hersteller von Produkten sind verpflichtet, eine Beurteilung dazu anzustellen, ob die Produkte bei den Verwendungen, die für die Produkte vorhersehbar sind, länger oder wiederholt für kurze Zeit mit der menschlichen Haut oder der Mundhöhle in Kontakt kommen. Diese Beurteilung sollte im Rahmen der allgemeinen Sicherheitsbeurteilung des Produkts erfolgen (vgl. § 3 Abs. 2 Produktsicherheitsgesetz – ProdSG). Dabei sind alle relevanten Gesichtspunkte wie die Eigenschaften des Produkts, seine Aufmachung, die Kennzeichnung, Warnhinweise, Gebrauchs- und Bedienungsanleitung usw. zu berücksichtigen.

Zu den Bodenplatten aus Gummi mit geringen PAK-Anteilen lässt sich folgendes feststellen:

- **Böden/Einfassungen/Fallschutzplatten**

Bodenplatten und sog. Fallschutz-Systeme fallen in den Anwendungsbereich von Anhang XVII Nr. 50 Spalte 2 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1907/2006, wenn sie bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung unmittelbar, länger oder wiederholt für kurze Zeit mit der menschlichen Haut oder der Mundhöhle in Berührung kommen. Bei Bodenplatten und Fallschutzsystemen lässt sich eine Berührung mit der menschlichen Haut sicherlich nicht gänzlich ausschließen. Das gilt insbesondere, wenn sie auf Kinderspielplätzen verwendet werden. Dort können sie z.B. von Kindern mit nackten Füßen betreten werden; auch ist beim Fallen auf die Fallschutzsysteme ein Kontakt mit der menschlichen Haut denkbar.

Dennoch ist fraglich, ob Nr. 50 Spalte 2 Abs. 5 des Anhangs XVII VO (EG) Nr.

1907/2006 (REACH) auf die Bodenplatten und Fallschutzsysteme Anwendung finden kann. Das wäre nur bei einem Hautkontakt der Fall, der bei voraussehbarer Verwendung der Fallschutzplatten entstehen kann und der unmittelbar, länger oder wiederholt für kurze Zeit im besteht. In Nr. 50 Spalte 2 Abs. 5 des Anhangs XVII VO (EG) Nr. 1907/2006 (REACH) ist im Einzelnen nicht näher definiert, wann bei vernünftiger vorhersehbarer Verwendung ein unmittelbarer, längerer oder wiederholt kurzfristiger Hautkontakt vorliegt. Zur näheren Interpretation dieser Voraussetzungen kann jedoch zurückgegriffen werden auf die Regelbeispiele, die Abs. 5 der Nr. 50 Spalte 2 des Anhangs XVII VO (EG) Nr. 1907/2006 nennt. Bei den Regelbeispielen handelt es sich um Erzeugnisse, zu deren Benutzung ein Hautkontakt zwingend notwendig ist. Dies zeigt das Beispiel der Sportgeräte. Aufgeführt sind Fahrräder, Golfschläger und Schläger. Solche Sportgeräte müssen in die Hand genommen werden, damit sie überhaupt benutzt werden können. Ähnliches gilt für Werkzeuge für den privaten Gebrauch. Auch diese erfordern für ihren Gebrauch, dass sie angefasst werden. Sie kommen damit zwangsläufig schon wegen ihres vorausgesetzten Gebrauchs mit der menschlichen Haut für längere und ggf. wiederholt für kürzere Zeit in Berührung. Dasselbe lässt sich für Bekleidung, Handschuhe, Sportbekleidung, Uhren, Armbänder, Masken und Stirnbänder sagen, die ebenfalls in den Regelbeispielen genannt sind. Die Benutzung dieser Gegenstände erfolgt immer unter Hautkontakt. Dieser entsteht notwendig bei der Benutzung; ohne Hautkontakt ist eine Benutzung der aufgeführten Erzeugnisse nicht denkbar. Ähnliches gilt für Haushaltsgeräte, mit Rädern versehene Wagen und Laufhilfen. Zusammenfassend kann aus den Regelbeispielen deshalb geschlossen werden, dass der EU-Verordnungsgeber alle solche Erzeugnisse unter den Anwendungsbereich des Abs. 5 der Nr. 50 Spalte 2 des Anhangs XVII VO (EG) Nr. 1907/2006 (REACH) fassen wollte, bei denen ein Kontakt mit der menschlichen Haut zwingende Voraussetzung für den Gebrauch des Erzeugnisses ist. Dabei kam es für den europäischen Verordnungsgeber nicht darauf an, ob der Kontakt mit der Haut bei Benutzung der Gegenstände dauerhaft oder kurzfristig, dies jedoch häufiger erfolgt. Der europäische Verordnungsgeber zielte vielmehr darauf ab, alle Gegenstände, für deren Gebrauch typischerweise ein Hautkontakt Voraussetzung ist, in den Anwendungsbereich der Regelungen zum Schutz von PAK-Belastungen einzubeziehen. Umgekehrt lässt sich hieraus folgern, dass solche Produkte, bei denen ein ständiger oder vorübergehender, dann jedoch häufigerer Hautkontakt nicht Voraussetzung für die Benutzung von Gegenständen ist, nicht in den Anwendungsbereich des Abs. 5 der Nr. 50 Spalte 2 des Anhangs XVII VO (EG)

Nr. 1907/2006 (REACH) fallen sollten. Wie die Regelbeispiele zeigen, ist der europäische Gesetzgeber bei solchen Erzeugnissen offenbar davon ausgegangen, dass die Gefährdungsschwelle für die Notwendigkeit einer Regulierung wegen einer PAK-Konzentration in Erzeugnissen nicht gegeben ist. Der europäische Verordnungsgeber hat sich offensichtlich davon leiten lassen, dass bei Erzeugnissen, die für ihren Gebrauch einen menschlichen Hautkontakt voraussetzen, eine Gefährdungssituation gegeben ist, während dies bei anderen Gegenständen, bei deren Benutzung nur im Einzelfall ein Hauptkontakt möglich erscheint, jedoch nicht zwingende Voraussetzung für den Gebrauch ist, eine Regulierungsnotwendigkeit nicht besteht. Dies folgt nach Sinn und Zweck der Regulierung in Anhang XVII VO (EG) Nr. 1907/2006 auch daraus, dass in diesen Fällen die Gefahr einer PAK-Aufnahme über die menschliche Haut nur sehr gering ist. Sie ist nicht typischerweise mit der Benutzung verbunden, sondern findet nur in Ausnahmefällen statt. Auch unter Vorsorgegesichtspunkten, die für den EU-Verordnungsgeber bei der Bestimmung des Anwendungsbereiches des Abs. 5 der Nr. 50 Spalte 2 des Anhangs XVII VO (EG) Nr. 1907/2006 (REACH) maßgebend waren, besteht nach Einschätzung des Europäischen Verordnungsgebers in diesen Fällen keine Notwendigkeit der Einbeziehung von Erzeugnissen in den Anwendungsbereich von REACH.

Insgesamt lässt sich damit folgendes feststellen: Ist beim vorausgesetzten oder vernünftigerweise vorhersehbaren Gebrauch eines Erzeugnisses ein Kontakt mit der menschlichen Haut nicht zwingend mit der Benutzung des Erzeugnisses verbunden und kann ein längerfristiger oder wiederholter kurzfristiger Hautkontakt ausgeschlossen werden, findet die Regulierung von PAK in Nr. 50 Spalte 2 Abs. 5 Anhang XVII VO (EG) Nr. 1907/2006 (REACH) keine Anwendung.

Daraus folgt für Bodenplatten und Fallschutzsysteme folgendes:

Bei Bodenplatten und Fallschutzsystemen ist ein Kontakt mit der menschlichen Haut zwar für kurze Zeit denkbar. Die Benutzung dieser Systeme setzt jedoch einen Kontakt mit der menschlichen Haut nicht voraus. Soweit ein Kontakt erfolgt, ist dieser in aller Regel kurzfristig und findet nicht wiederholt statt. Der bestimmungsgemäße Gebrauch setzt – anders als etwa bei Sportgeräten, Haushaltsgeräten oder Werkzeugen für den privaten Gebrauch – nicht voraus, dass zwingend ein wenn auch kurzfristiger Hautkontakt erfolgt. Insofern unterscheidet sich die Verwendung von Bodenplatten und Fallschutzsystemen

ganz wesentlich von den in den Regelbeispielen des Abs. 5 der Nr. 50 Spalte 2 Anhang XVII VO (EG) Nr. 1907/2006 (REACH) aufgeführten Erzeugnissen. Der vorausgesetzte oder vernünftigerweise vorhersehbare Gebrauch besteht gerade nicht in einer Benutzung mit Hautkontakt. Diese Benutzung findet vielmehr nur in Ausnahmefällen und dann auch nur sehr kurzfristig und nicht wiederholt statt. Die Fallschutzsysteme fallen deshalb nicht in den Anwendungsbereich der PAK-Regulierung in Nr. 5 des Anhangs XVII VO (EG) Nr. 1907/2006.

- Das gilt auch für andere ähnliche Produkte, wie Elastikplatten, Sockelleisten, Altstadt-Pflaster, L-Stein-Pflaster, Doppel-T-Steine, Doppel-T-Platten, Stahlmatten, Garagenplatten, Palisaden, Gummi-Betonplatten, Kunstrasenplatten, Brandschutzplatten, Hockeybanden, Wegeeinfassungen, Granulat-Überzug für Betoneinfassungen, Treppenstufen-/Stoßauflagen, Randabdeckungen, Schallschutz-Elemente, Begrenzungspfosten, Überfahr-/Bordsteinrampen, Wippendämpfer, Pfostenabdeckungen, Spielpunkteinfassungen und Federwipp-Einfassungen.

- **Pflanzgefäße für den Außenbereich**

Pflanzgefäße für den Außenbereich setzen zu ihrer Benutzung zwar voraus, dass sie bepflanzt und an den Ort ihrer Aufstellung verbracht werden, wobei ein Kontakt mit der menschlichen Haut in der Regel stattfindet. Dies genügt indessen für die Anwendung der PAK-Regulierung in Abs. 5 Nr. 50 Spalte 2 des Anhangs XVII der VO (EG) NR. 1907/2006 (REACH) auf diese Erzeugnisse jedoch nicht. Zweck der Pflanzkübel ist es, der Aufnahme von Pflanzen zu dienen und an bestimmten Orten abgestellt zu werden. Ein Kontakt mit der menschlichen Haut erfolgt nur beim Befüllen und beim Transport der Pflanzkübel. Dies genügt für die Anwendung der PAK-Regulierung der REACH-VO indessen nicht. Wie ausgeführt, ist hierzu erforderlich, dass der vorausgesetzte Gebrauch eine wiederholte kurzfristige Kontaktaufnahme mit der menschlichen Haut zwingend einschließt. Davon kann auch bei den Pflanzkübeln keine Rede sein. Diese werden nur beim Bepflanzen und beim Transport angefasst. Diese kurzfristigen Berührungen mit der menschlichen Haut stellen keine wiederholte Verwendung für kurze Zeit bei voraussehbarer Verwendung dar. Denn das Merkmal „wiederholt“ muss ähnliche Dimensionen wie in den Regelbeispielen haben. Das ist bei Pflanzkübeln nicht der Fall, denn sie werden nur periodisch bepflanzt und transportiert. Auch sie fallen deshalb nicht in den Anwendungsbereich der PAK-Regulierung in Anhang XVII REACH-VO.

3. Begriff des in Verkehr Bringens für die allgemeine Öffentlichkeit

Anwendung findet Anhang XVII Nr. 50 Abs. 5 Spalte 2 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1907/2006 nur, wenn Bodenplatten und Fallschutzsysteme für die allgemeine Öffentlichkeit in den Verkehr gebracht werden. Das ist dann nicht der Fall, wenn sie nicht unmittelbar an die allgemeine Öffentlichkeit veräußert werden, sondern z. Bsp. auf kommunalen Kinderspielplätzen oder Sportflächen Verwendung finden. Das ergibt sich schon daraus, dass die Regelung in Anhang XVII Nr. 50 Abs. 5 Spalte 2 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1907/2006 eine Schutzvorschrift zu Gunsten des Konsumenten darstellt und deshalb nur solche Produkte erfasst werden sollen, die unmittelbar an Konsumenten, also die Allgemeinheit veräußert werden sollen. Dies zeigen die Regelbeispiele deutlich, die jeweils Produkte betreffen, die an Konsumenten unmittelbar abgegeben und von diesen erworben werden. Werden Bodenplatten oder Fallschutzsysteme von den Kommunen für die Ausstattung von Sportanlagen oder Kinderspielplätzen verwendet, liegt hierin gerade kein Inverkehrbringen für die allgemeine Öffentlichkeit, denn Abnehmer und Verwender sind gerade keine Konsumenten, sondern diejenigen, die Sportplätze und Kinderspielplätze betreiben und ausstatten. Diese Anwender sollen von Anhang XVII Nr. 50 Abs. 5 Spalte 2 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1907/2006 gerade nicht erfasst werden.

Das rechtfertigt sich auch daraus, dass eine die Inhaltsstoffe von Bodenplatten und Fallschutzsystemen bei ihrer Verwendung für Sportstätten und Kinderspielplätzen über die Bauproduktenrichtlinie reguliert sind. Würden sie in den Anwendungsbereich von Anhang XVII der VO (EG) Nr. 1907/2006 fallen, würden sie anders behandelt als andere Baustoffe, die in den genannten Einrichtungen Verwendung finden. Das gilt insbesondere für Asphalt oder Füllgranulat und damit von Baumaterialien, die ebenfalls PAK-Anteile enthalten und bei denen ein Kontakt mit der menschlichen Haut in gleicher Weise wie bei Bodenplatten oder Fallschutzsystemen möglich ist. Hierin läge eine gleichheitswidrige Diskriminierung, die EU-rechtlich unzulässig ist.

Hinzuweisen ist weiter darauf, dass die hier in Rede stehenden Bodenplatten und Fallschutzsysteme in der Regel von kleineren und mittleren Unternehmen hergestellt werden. Eine Regulierung des Marktzugangs nach Anhang XVII der VO (EG) Nr. 1907/2006 würde diese vor erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten stellen, da eine Anpassung der Produkte an die VO nicht ohne weiteres möglich ist und erhebliche Investitionen zur Folge hätte. Dies hätte voraussichtlich eine Vertecuerung der Produkte zur Folge, woraus sich erhebliche Absatzprobleme und damit Existenzprobleme für die Hersteller ergeben können.

4. Übergangsfrist nach XVII Nr. 50 Abs. 7 der VO (EG) Nr. 1907/2006

Schließlich ist zu bedenken, dass eine Anwendung der Regulierung aus Anhang XVII Nr. 50 Abs. 5 der VO (EG) Nr. 1907/2006 ab dem 27.12.2015 für die Hersteller überraschend wäre. Bis heute besteht auf der EU-Ebene keine Einigkeit darüber, ob Bodenplatten und Fallschutzsysteme unter diese Norm fallen. Das zeigt das Dokument CACS/40/2015 der EU-Kommission überdeutlich. Deshalb besteht für die Produzenten keine Möglichkeit mehr, bis zum 27.12.2015 ihre Produktion umzustellen und den Anforderungen des Anhangs XVII Nr. 50 Abs. 5 der VO (EG) Nr. 1907/2006 Rechnung zu tragen. Wie Abs. 7 dieser Regulierung zeigt, soll den Herstellern eine Übergangsfrist von zwei Jahren eingeräumt werden. Wegen der bis heute bestehenden Unklarheit über den Anwendungsbereich der Bestimmung wäre es deshalb unverhältnismäßig, Anhang XVII Nr. 50 Abs. 5 der VO (EG) Nr. 1907/2006 auf Bodenplatten und Fallschutzsysteme ab dem 27.12.2015 anzuwenden. Vielmehr muss in jedem Fall eine weitere zwei-jährige Übergangsfrist gewährt werden, wenn auf der EU-Ebene entschieden wird, dass diese Produkte in den Anwendungsbereich des Art XVII der VO (EG) Nr. 1907/2006 fallen. Denn erst vom Zeitpunkt der Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen der Regelung an besteht für die Produzenten überhaupt Anlass, ihre Produktion umzustellen. Die Übergangsregelung in Abs. 7 soll ihnen dazu aber gerade zwei Jahre Zeit geben. Diese Zeit hätten sie bei einer Geltung des Anhang XVII Nr. 50 Abs. 5 der VO (EG) Nr. 1907/2006 ab dem 27.12.2015 für Bodenplatten und Fallschutzsysteme jedoch nicht.

5. Zusammenfassung

Insgesamt kommen wir deshalb zu folgendem Ergebnis:

- Vom Anwendungsbereich der PAK-Regulierung in Anhang XVII der REACH-VO werden folgende Produkte nicht erfasst:
- Bodenplatten/Fallschutzsysteme/Einfassungen/Sonderprofile,
- Pflanzgefäße für den Außenbereich.
- Bei normaler oder vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung dieser Produkte findet ein nach XVII Nr. 50 Abs. 5 der VO (EG) Nr. 1907/2006 relevanter Kontakt mit der menschlichen Haut nicht statt, wie die Regelbeispiele der Regelung zeigen.

- Diese Produkte werden auch nicht für die allgemeine Öffentlichkeit in Verkehr gebracht, da sie – anders als die in den Regelbeispielen genannten Produkte – in aller Regel nicht unmittelbar an Konsumenten veräußert werden, sondern vom Betreiber der Sportstätten oder Kinderspielplätze als Bauprodukt bei der Herstellung und Gestaltung eingesetzt werden.
- Eine Anwendung der Regulierung in Anhang XVII Nr. 50 Abs. 5 der VO (EG) Nr. 1907/2006 ab dem Ende der Übergangsfrist der Nr. 7 der Regelung am 27.12.2015 wäre unverhältnismäßig und mit dem Sinn der Übergangsregelung nicht vereinbar, da die Hersteller erst ab der Entscheidung der Kommission Klarheit über die Anwendung von REACH haben und erst danach Anlass haben, ihre Produktion anzupassen. Sinn und Zweck der Übergangsregelung wird deshalb nur entsprochen, wenn eine neue 2-jährige Frist ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe der Entscheidung der EU-Kommission beginnt.

REDEKER | SELLNER | DAHS

MEMORANDUM

Date: 30 Nov 2015

Subject: The application of XVII no. 50 para. 5 to Regulation (EC) no. 1907/2006 (REACH) to the introduction of flooring and fall protection systems

Reg. no.: 57/01099-15

Conclusions from Annex XVII no. 50 para. 5 to Regulation (EC) no. 1907/2006 (REACH) for the introduction of flooring and fall protection systems of rubber granulate coated with polyurethane with low PAH content

1. The scope of application of the regulation for PAH in Annex XVII to Regulation (EC) 1907/2006, as amended on 06 Nov 2013

Annex XVII no. 50 column 2 para. 5, 6 to Regulation (EC) no. 1907/2006 regulates the requirements that have to be met so that products with PAH content may be made available to the general public. Paragraph 5 determines rules for all products, while no. 6 contains a special regulation for toy products including activity toys and articles for babies and toddlers. Pursuant to Annex XVII no. 50 column 2 para. 7 to Regulation (EC) no. 1907/2006, the rule does not apply for products first introduced before 27 Dec 2015.

Manufacturers of flooring and fall protection systems use rubber granulate with low PAH content for their products; the content (measured over a longer period) amounts from 1.5 to 2.5 mg/kg. The rubber granulate is fully coated with polyurethane before being used in ground protection and fall protection boards. The coating completely and permanently encloses each granule. This also applies to extreme strain during ordinary use. The coating achieves a functional barrier effect, which can be increased by additional coating according to the requirements.

The European Commission is currently developing a guideline for the interpretation of Annex 50 para. 5 to the REACH regulation. In our opinion, Annex XVII no. 50 column 2 para. 5, 6 to Regulation (EC) no. 1907/2006 does not apply to flooring and fall protection systems if they are coated with polyurethane. The particular reasons for this conclusion are as follows:

2. Contact with human skin in case of normal or reasonably foreseeable use

Pursuant to Art. XVII Regulation (EC) no. 1907/2006 (REACH), the following applies to the introduction of products with PAH content (excluding children's toys).

„Products may not be made available to the general public if one of their components made of plastic or rubber, which comes into contact with human skin or the oral cavity directly for a longer period or repeatedly for a short amount of time during the normal or reasonably foreseeable use, contains more than 1.0 mg/kg (0.0001 percent by mass w/w of this component) of one of the PAH listed.“

These products include the following:

- Sports equipment such as bicycles, golf clubs, clubs,
- Household appliances, carts with wheels, walking aids,
- Tools for private use,
- Clothing, gloves and sportswear,
- Watches, wristbands, masks, headbands.

The recitals of the amending regulation state that the restriction for the introduction only applies to those parts of products which come into contact with human skin or the oral cavity directly, for a longer period or repeatedly for a short amount of time during the normal or reasonably foreseeable use. Products or their components, which only come into contact with the skin or the oral cavity rarely for a short period, should not be subject to this restriction since the PAH exposure based upon it would be insignificant (recital no. 9).

It is thus relevant for the question if the restriction pursuant to no. 50 col. 2 para. 5 is applicable whether the product comes into contact with human skin during the normal or reasonably foreseeable use. In this case, there has to be skin contact directly, for a longer period or repeatedly for a short amount of time. Where a contact with human skin during the required or reasonably foreseeable use of a product is not necessarily related to the use of the product, and if a long-term or repeated short-term skin contact may be excluded, the regulation of PAH in no. 50 col. 2 para. 5 Annex XVII to Regulation (EC) no. 1907/2006 (REACH) does not apply.

3. Coated rubber granulates

The following may be ascertained with regard to flooring and fall protection boards made of rubber granulate coated with polyurethane with low PAH content:

If rubber granulates coated with polyurethane are used for manufacturing flooring and fall protection systems, this has two effects: first, the coating prevents that human skin comes into contact with the granulate containing PAH during the normal or reasonably foreseeable use. By the coating of the granulate, the product is designed as such, that a layer is permanently wrapped around the granulate, preventing human skin from coming into any contact with the granulate. The coating completely encloses the granulate, also when the product is put on the market. This is ensured during the production process. The polyurethane coating exists permanently, even in case of intense strain during the required or foreseeable use of the product. Furthermore, the polyurethane coating is so dense that it demonstrably forms a functional barrier. The coating of the rubber granulate therefore results in the fact that during required or reasonably foreseeable use of the product, the contact of human skin with materials containing PAH is reliably excluded. The conditions of Annex XVII no. 50 col. 2 para. 5 to Regulation (EC) no. 1907/2006 (REACH) are thus not applicable where flooring or fall protection boards are made of rubber granulate coated with polyurethane. Annex XVII no. 50 col. 2 para. 5 to Regulation (EC) no. 1907/2006 (REACH) does therefore not apply to these products.

4. Discrimination

This has its justification in the fact that the ingredients of flooring and fall protection systems when used for sports facilities and children's playgrounds are regulated by the construction-products directive. If they fell within the scope of application of Annex XVII to Regulation (EC) no. 1907/2006, they would be treated differently from all other building materials in the above-mentioned facilities. This applies in particular to asphalt and filling granulate (not coated) and thus to building materials also containing PAH and used in the same manner as flooring or fall protection systems. This would be an inadmissible discrimination according to European law and a violation of the principle of equality.

It should be further pointed out that the discussed flooring and fall protection systems are usually produced by smaller and medium-sized companies. A regulation of their market access pursuant to Annex XVII to Regulation (EC) no. 1907/2006 would confront these companies with considerable economic difficulties, since an adjustment of the products according to the regulation is not readily possible and would entail considerable investment. A subsequent rise in the cost of the products could be expected, which can bring about considerable sales problems, and thus difficulties to survive, for manufacturers.

5. Transitional period pursuant to XVII no. 50 para. 7 to Regulation (EC) no. 1907/2006

It should finally be considered that an application of the regulation from Annex XVII no. 50 para. 5 to Regulation (EC) no. 1907/2006 from 27 Dec 2015 would come as a surprise for manufacturers. There is no consensus today at EU level about flooring and fall protection systems falling within this standard. This is clearly shown by the EU Commission's document CACS/40/2015. This is why there is no possibility left for manufacturers to adjust their production and to take account of the requirements of Annex XVII no. 50 para. 5 to Regulation (EC) no. 1907/2006. As shown by para. 7 of this regulation, manufacturers are to be granted a transitional period of two years. Due to the lack of clarity with regard to the provision's scope of application, it would be disproportionate to apply Annex XVII no. 50 para. 5 to Regulation (EC) no. 1907/2006 to flooring and fall protection systems from 27 Dec 2015. In each case, another two-year

transitional period is rather to be granted if it is decided at EU level that these products fall within the scope of application of Art. XVII of Regulation (EC) no. 1907/2006. Only as off the time of the decision there is a reason for manufacturers to adjust their production. The transitional regulation in para. 7, however, is to give the industry a period of two years to do so - time they would not have in case of a validity of Annex XVII no. 50 para. 5 to Regulation (EC) no. 1907/2006 from 27 Dec 2015 for flooring and fall protection systems.

6. Summary

All in all, we therefore came to the following conclusion:

- Flooring and fall protection systems of rubber granulate coated with polyurethane with low PAH content (1.5 – 2.5 mg/kg) are not covered by the scope of application of the PAH regulation in Annex XVII to the REACH Regulation.
- If the rubber granulates, which these products are made of, are coated with polyurethane, a contact of human skin with materials containing PAH as well as PAH diffusing from the granulate during normal or reasonably foreseeable use can be safely ruled out on a permanent basis so that there are no requirements for the application of Annex XVII no. 50 para. 5 to Regulation (EC) no. 1907/2006 (REACH).
- An application of the regulation in Annex XVII no. 50 para. 5 to Regulation (EC) no. 1907/2006 from the end of the transitional period of no. 7 of the regulation on 27 Dec 2015 would be disproportionate and would not be consistent with the purpose of the transitional regulation since manufacturers will only have clarity on the application of REACH from the time of the Commission's decision and will only after that have the occasion to adjust their production. The intent and purpose of the transitional regulation will therefore only be met if a new 2-year period from the time of the disclosure of the EU Commission's decision begins.
- If the flooring and fall protection systems fell within the scope of application of Annex XVII to Regulation (EC) no. 1907/2006, they would be treated differently

from all other building materials in the above-mentioned facilities. This applies in particular to asphalt and filling granulate (not coated) and thus to building materials also containing PAH and used in the same manner as flooring or fall protection systems. This would be an inadmissible discrimination according to European law and a violation of the principle of equality.