DÉCISION DE LA COMMISSION

du 26 octobre 1999

relative aux dispositions nationales notifiées par la République fédérale d'Allemagne concernant la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de la créosote

[notifiée sous le numéro C(1999) 3425]

(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(1999/833/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 95, paragraphe 6,

considérant ce qui suit:

I. EXPOSÉ DES FAITS

1. Législation communautaire: la directive 94/60/CE

(1) La directive 76/769/CEE du Conseil du 27 juillet 1976 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses [1], modifiée en dernier lieu par la directive 1999/77/CE [2], prévoit l'interdiction et la limitation de l'utilisation de certaines substances et préparations dangereuses. La directive 76/769/CEE est régulièrement modifiée par l'ajout, à son annexe, de substances supplémentaires qui sont dangereuses pour l'homme et l'environnement.

(2) La directive 94/60/CE du Parlement européen et du Conseil [3], qui modifie la directive 76/769/CEE pour la quatorzième fois, harmonise notamment l'emploi et la mise sur le marché de la créosote et de distillats de goudron de houille similaires ainsi que des préparations contenant ces substances, en limitant leur concentration en un composant spécifique, le benzo[a]pyrène (ci-après dénommé «B[a]P»), et en phénols extractibles par l'eau lorsqu'ils sont utilisés pour le traitement du bois (point 32 de l'annexe à la directive 94/60/CE). La concentration maximale en B[a]P est fixée à 50 ppm (soit 0,005 %) en poids et la concentration maximale en phénols extractibles par l'eau est fixée à 3 % (soit 30 g/kg) en poids. Il est interdit de mettre sur le marché des bois traités avec de la créosote ou avec des préparations contenant de la créosote qui ne respecteraient pas ces limites.

(3) Toutefois, par dérogation, la directive autorise l'emploi de créosote et de préparations contenant de la créosote pour le traitement du bois dans les installations industrielles si leur concentration en B[a]P est inférieure à 500 ppm (soit 0,05 %) en poids et que leur concentration en phénols extractibles par l'eau est inférieure à 30 g/kg. Ces produits ne peuvent être vendus au grand public et leur emballage doit porter la mention «Réservé aux installations industrielles». Les bois traités de cette manière et qui sont mis sur le marché pour la première fois sont réservés à un usage exclusivement professionnel et industriel, sauf dans certains cas où leur utilisation est interdite, par exemple à l'intérieur des bâtiments, lorsqu'ils sont susceptibles d'entrer en contact avec des produits destinés à l'alimentation humaine et/ou animale, sur les terrains de jeu et autres lieux récréatifs publics de plein air ou lorsqu'il y a un risque de contact avec la peau. Les bois anciennement traités placés sur le marché de l'occasion peuvent être utilisés quel que soit le type de créosote employé, sauf dans les situations précitées.

2. Dispositions nationales

(4) La législation allemande utilise les termes «huiles de goudron» (*Teeröl*) pour désigner les substances visées par les dispositions en question. Le règlement sur les huiles de goudron (*Teerölverordnung*), qui contient les dispositions nationales applicables à la créosote, a été notifié à la Commission en 1990 et promulgué le 5 juin 1991, avant d'entrer en vigueur le 1er octobre 1991. Dans le cadre d'une réorganisation générale de la législation relative à la fabrication, à la commercialisation et à l'utilisation de ces produits, les dispositions du règlement sur les huiles de goudron ont été reprises, à compter du 1er novembre 1993 et sans modifications de fond, dans deux règlements, l'un relatif à l'interdiction de certaines substances chimiques (*Chemikalienverbotsverordnung — ChemVerbotsV*), l'autre relatif aux substances dangereuses (*Gefahrstoffverordnung — GefStoffV*). Les dispositions de

[1] JO L 262 du 27.9.1976, p. 201.
[2] JO L 207 du 6.8.1999, p. 18.
[3] JO L 365 du 31.12.1994, p. 1.

ces deux règlements relatives aux huiles de goudron ont été modifiées par un règlement datant du 19 septembre 1994.

(5) Les termes «huiles de goudron» englobent toutes les substances qui constituent des sous-produits liquides de la cokéfaction du charbon ou du bois, y compris celles que l'on désigne sous le terme de «créosote».

(6) La législation relative aux huiles de goudron en Allemagne comprend donc aujourd'hui:

— des dispositions concernant la mise sur le marché, reprises dans la section 17 de l'appendice au paragraphe 1 du règlement relatif à l'interdiction de certaines substances chimiques,

— des dispositions concernant des exigences d'étiquetage spéciales, reprises dans le paragraphe 12, lu conjointement avec le point 15 de l'appendice III, du règlement relatif aux substances dangereuses,

— des dispositions concernant la production et l'utilisation, reprises dans le paragraphe 15, lu conjointement avec le point 13 de l'appendice IV, du règlement relatif aux substances dangereuses.

(7) En principe, la réglementation allemande établit des restrictions à la production, à la commercialisation et à l'utilisation des substances et des préparations contenant de la créosote ainsi que des bois traités avec ces substances, qui varient en fonction de diverses valeurs limites de concentration en B[a]P: 5 ppm, 50 ppm et 500 ppm.

(8) La législation allemande s'applique tant à la créosote et aux préparations contenant de la créosote qu'aux produits fabriqués, partiellement ou intégralement, à partir de bois créosotés ou traités avec des produits contenant de la créosote.

(9) Les restrictions applicables à la mise sur le marché et à l'emploi de la créosote et des bois créosotés sont les suivantes:

1) la vente aux particuliers de la créosote et de préparations contenant de la créosote est absolument interdite, quelle que soit leur concentration en B[a]P;

2) pour la créosote dont la concentration en B[a]P est inférieure à 5 ppm:

a) l'utilisation n'est autorisée que dans les installations industrielles fermées;

b) la vente de bois traités à la créosote par badigeonnage, pulvérisation ou trempage est interdite;

c) les bois créosotés ne peuvent être utilisés à l'intérieur de bâtiments ou comme produits de consommation au sens donné par la loi sur les denrées alimentaires et les produits de consommation (par exemple, comme emballage alimentaire, produit d'hygiène ou jouet);

3) pour la créosote dont la concentration en B[a]P est comprise entre 5 et 50 ppm:

a) la mise sur le marché n'est autorisée qu'en vue de l'application, dans des installations industrielles fermées, de certaines techniques d'imprégnation:

— imprégnation sous pression avec vide final,

— autres procédés pour l'imprégnation partielle de pieux de bois, garantissant une protection en profondeur, en particulier le trempage au cours d'un traitement chaud et froid avec réduction finale de la concentration de créosote à la surface du bois,

— autres procédés garantissant une protection équivalente ou meilleure de l'homme et de l'environnement;

b) la vente de bois créosotés est interdite si l'imprégnation n'a pas été réalisée conformément à l'une des techniques mentionnées ci-dessus;

c) la vente de bois créosotés est absolument interdite en vue d'utilisations à l'intérieur de bâtiments, sur des terrains de jeu pour enfants ou pour tout autre usage entraînant un contact régulier avec la peau, ou encore comme produit de consommation au sens donné par la loi sur les denrées alimentaires et les produits de consommation;

4) pour la créosote dont la concentration en B[a]P est comprise entre 50 et 500 ppm:

a) l'utilisation n'est autorisée que pour le traitement industriel des traverses de chemin de fer et des poteaux électriques par un procédé d'imprégnation sous pression avec vide final;

b) la vente de bois créosotés est interdite sauf s'ils sont destinés à être exportés comme traverses de chemin de fer ou poteaux électriques vers des pays où les conditions climatiques exigent une protection renforcée du bois;

5) en outre, tous les types de créosote dont la concentration en B[a]P est inférieure ou égale à 500 ppm

peuvent être mis sur le marché en vue d'être utilisés exclusivement dans des pays où les conditions climatiques exigent une protection renforcée du bois;

6) les traverses de chemin de fer, les poteaux électriques et les pieux anciennement traités peuvent être à nouveau mis sur le marché tels quels (même lorsque les limites indiquées sont dépassées). Cependant, leur commercialisation est interdite si:

— l'imprégnation a eu lieu moins de quinze ans auparavant,

— les points de coupure récente n'ont pas été définitivement scellés ou couverts,

— les bois est destiné à être utilisé à l'intérieur de bâtiments, sur des terrains de jeu pour enfants ou pour tout autre usage entraînant un contact régulier avec la peau,

— les produits en bois sont destinés aux particuliers,

— il s'agit de produits de consommation au sens de la loi sur les denrées alimentaires et les produits de consommation.

(10) La législation fédérale allemande relative aux huiles de goudron a été modifiée une seconde fois par un règlement datant du 12 juin 1996. Celui-ci transpose une partie des dispositions de la directive 94/60/CE dans l'ordre juridique allemand. Dans sa version initiale, la réglementation allemande ne contenait aucune disposition concernant la concentration en phénols extractibles par l'eau dans la créosote ni aucune exigence concernant la capacité minimale des emballages utilisés pour la créosote contenant 50 à 500 ppm de B[a]P et aucune prescription d'étiquetage spécifique pour les préparations contenant ce type de créosote, alors que la directive fixe à 3% la concentration maximale de phénols et impose des exigences d'étiquetage spécifiques pour la créosote contenant plus de 50 ppm de B[a]P. Les dispositions communautaires, plus restrictives que celles de la réglementation allemande initiale, ont été insérées dans le règlement relatif à l'interdiction de certaines substances chimiques et dans le règlement relatif aux substances dangereuses par le règlement modificateur de 1996. Cependant les prescriptions relatives à l'étiquetage diffèrent légèrement des dispositions communautaires. La législation fédérale allemande impose la formulation suivante: «À utiliser exclusivement pour l'imprégnation sous pression avec vide final des traverses de chemin de fer et des poteaux électriques». De surcroît, le second décret d'amendement a limité encore davantage l'utilisation des bois anciennement traités: outre les restrictions mentionnées ci-dessus, les traverses de chemin de fer, les poteaux électriques et les pieux traités antérieurement ne peuvent être à nouveau mis sur le marché que «tels quels».

3. **Comparaison entre les dispositions allemandes et la directive 94/60/CE**

(11) Le tableau 1 détaille les différences entre les limitations de mise sur le marché et d'emploi de la créosote et des bois créosotés, en fonction de la concentration en B[a]P, imposées respectivement par la directive 94/60/CE et par le régime juridique allemand en vigueur à la date d'adoption de la directive.

Tableau 1

Comparaison entre la directive 94/60/CE et la réglementation allemande

	Directive 94/60/CE	Réglementation allemande
B[a]P < 5 ppm	Aucune restriction à la vente ou à l'utilisation de créosote ou de bois nouvellement traités.	La vente au grand public et l'utilisation à l'intérieur des bâtiments sont interdites. L'utilisation industrielle n'est autorisée que dans des installations fermées. La vente de bois créosotés est interdite si la créosote a été appliquée par badigeonnage, pulvérisation ou trempage et en vue d'utilisations à l'intérieur de bâtiments ou comme produits de consommation au sens donné par la loi sur les denrées alimentaires et les produits de consommation.

	Directive 94/60/CE	Réglementation allemande
B[a]P entre 5 et 50 ppm	Aucune restriction à la vente ou à l'utilisation de créosote ou de bois nouvellement traités.	La vente au grand public est interdite. L'utilisation industrielle n'est autorisée que dans des installations fermées avec certaines techniques d'imprégnation: — imprégnation sous pression avec vide final, — autres procédés garantissant une protection équivalente de l'homme et de l'environnement, — autres procédés pour l'imprégnation partielle de pieux de bois, garantissant une protection en profondeur, en particulier le trempage au cours d'un traitement chaud et froid avec réduction finale de la concentration de créosote à la surface du bois. La vente de bois créosotés est interdite si l'imprégnation n'a pas été réalisée conformément à l'une des techniques mentionnées ci-dessus; la vente de bois créosotés est absolument interdite en vue d'utilisations à l'intérieur de bâtiments, sur des terrains de jeu pour enfants ou pour tout autre usage entraînant un contact régulier avec la peau, ou encore comme produits de consommation au sens donné par la loi sur les denrées alimentaires et les produits de consommation.
B[a]P entre 50 et 500 ppm	Restrictions à la vente de créosote: — pas de vente au grand public, — utilisation autorisée uniquement dans des installations industrielles, — emballage d'une capacité minimale de 200 litres; étiquetage spécial obligatoire. Les bois créosotés sont réservés à des applications professionnelles et industrielles: — chemins de fer, — poteaux électriques, — clôtures, — installations portuaires ou voies fluviales. Restrictions explicites à l'utilisation des bois traités, qui ne peuvent être employés: — à l'intérieur des bâtiments, — en cas de contact possible avec des denrées alimentaires, — pour la confection de conteneurs destinés à la culture, — sur les terrains de jeux et autres lieux entraînant un risque de contact avec la peau.	La vente au grand public est interdite. Cependant, tous les types de créosote dont la concentration en B[a]P est inférieure ou égale à 500 ppm peuvent être mis sur le marché en vue d'être utilisés exclusivement dans des pays où les conditions climatiques exigent une protection renforcée du bois. L'utilisation n'est autorisée que pour le traitement industriel des traverses de chemin de fer et des poteaux électriques par un procédé d'imprégnation sous pression avec vide final. La vente de bois créosotés est interdite sauf s'ils sont destinés à être exportés comme traverses de chemin de fer ou poteaux électriques vers des pays où les conditions climatiques exigent une protection renforcée du bois.

	Directive 94/60/CE	Réglementation allemande
B[a]P > 500 ppm ou phénols extractibles par l'eau >3 %	La vente et l'utilisation de créosote et de produits créosotés est totalement interdite.	La vente et l'utilisation de crÅosote et de produits créosotés est totalement interdite lorsque la concentration en B[a]P est supérieure à 500 ppm (aucune disposition ne concerne les phénols extractibles par l'eau).
Bois anciennement traités	Utilisation contrôlée comme pour les bois traités à la créosote à une concentration en B[a]P comprise entre 50 et 500 ppm.	Les traverses de chemin de fer, les poteaux électriques et les pieux antérieurement traités peuvent être commercialisés à nouveau (même lorsque les limites indiquées sont dépassées). Cependant, leur commercialisation est interdite si: — l'imprégnation a eu lieu moins de quinze ans auparavant, — les points de coupure récente n'ont pas été définitivement scellés ou couverts, — le bois est destiné à être utilisé à l'intérieur de bâtiments, sur des terrains de jeu pour enfants ou pour tout autre usage entraînant un contact régulier avec la peau, — les produits en bois sont destinés au grand public, — les produits sont des produits de consommation au sens de la loi sur les denrées alimentaires et les produits de consommation.

(12) En résumé, les dispositions allemandes sont plus restrictives à plusieurs égards:

— la créosote et les préparations qui en contiennent ne peuvent être vendues au grand public, quelle que soit leur concentration en B[a]P,

— la mise sur le marché de la créosote et des préparations qui en contiennent présentant une concentration en B[a]P inférieure ou égale à 500 ppm n'est possible que pour l'exportation vers des pays dont les conditions climatiques exigent une protection renforcée du bois et pour les utilisations industrielles sur le marché intérieur. En outre, des exigences spécifiques concernant la technologie des procédés ont été fixées pour l'utilisation de la créosote et des préparations qui en contiennent, en fonction de la concentration en B[a]P (inférieure à 5 ppm, entre 5 et 50 ppm et entre 50 et 500 ppm),

— les bois récemment traités ne peuvent être placés sur le marché à moins que certaines conditions relatives au procédé de traitement ne soient remplies. Des restrictions supplémentaires s'appliquent à l'utilisation de bois traités avec une créosote dont la concentration est inférieure à 50 ppm. Les bois créosotés dont la concentration en B[a]P se situe entre 50 et 500 ppm ne peuvent servir qu'à deux applications spécifiques (les traverses de chemin de fer et les poteaux électriques destinés à l'exportation),

— la mise sur le marché et l'emploi de bois anciennement traités sont plus limités que dans la directive communautaire.

II. **PROCÉDURE**

(13) La directive 94/60/CE a été adoptée le 20 décembre 1994. La directive devait être transposée dans le droit national des États membres au plus tard un an après son adoption, c'est-à-dire le 20 décembre 1995 (article 2, paragraphe 1, premier alinéa) et les dispositions nationales appliquées à partir du 20 juin 1996 (article 2, paragraphe 1, second alinéa).

(14) Par lettre du 4 juillet 1995, l'Allemagne a transmis un rapport (daté du 19 juin 1995) dans lequel elle informait la Commission que, pour des raisons de protection de la santé publique, l'Allemagne jugeait nécessaire de continuer à appliquer la législation nationale sur les «huiles de goudron» en vigueur et sollicitait, sur la base de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, du traité CE, une dérogation à la directive 94/60/CE en ce qui

concerne la créosote. Les autorités allemandes annonçaient également que des modifications seraient apportées en vue d'intégrer une partie des dispositions de la directive communautaire à la législation nationale. Ces amendements ont été notifiés le 8 juillet 1996.

(15) Par lettre du 6 décembre 1995, la Commission a invité les autres États membres à présenter leurs observations concernant la demande soumise par l'Allemagne en vertu de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, du traité. La Commission a reçu des commentaires du Danemark, de la Suède, des Pays-Bas, de l'Autriche et du Royaume-Uni.

(16) Le *Danemark* rappelle que, à ses yeux, la créosote est une substance dangereuse tant pour l'homme que pour l'environnement et que son utilisation devrait être restreinte dans toute la mesure du possible, voire complètement interdite. Le Danemark approuve donc sans réserve l'idée de laisser à l'Allemagne la possibilité d'appliquer à la créosote des dispositions nationales plus restrictives.

(17) La *Suède* partage le point de vue de l'Allemagne en ce qui concerne les risques que présentent la créosote et les bois créosotés et n'a pas d'objection aux dispositions plus contraignantes notifiées par l'Allemagne. La Suède souligne que la créosote est préjudiciable à l'environnement puisqu'elle est hautement toxique pour certains organismes aquatiques et que certains de ses composants sont bioaccumulables. L'emploi de la créosote et des bois créosotés devrait donc être limité pour minimiser les risques d'atteinte à l'environnement. La Suède rappelle qu'elle a également manifesté son intention de maintenir en vigueur ses dispositions nationales sur la créosote compte tenu des circonstances spéciales qui touchent son territoire.

(18) Les *Pays-Bas* rappellent leur déclaration au sein du Conseil dans laquelle ils soulignaient que le niveau de protection fixé par la directive était insuffisant pour la santé publique, les personnes sur le lieu de travail et l'environnement. Les Pays-Bas eux-mêmes ont déjà notifié une demande de dérogation sur la base de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, du traité. Ils estiment que les mesures mises en place par l'Allemagne répondent à un véritable besoin et ne sauraient être considérées comme des entraves déguisées au commerce; ils sont donc favorables à ce que la Commission les confirme.

(19) Selon l'*Autriche*, l'objectif premier des dispositions allemandes rejoint celui de l'ancien article 100 A, paragraphe 3, du traité, c'est-à-dire la protection de la santé du consommateur. L'Autriche partage l'avis que le risque de cancer que présente pour le consommateur une exposition cutanée directe au B[a]P contenu dans les huiles de goudron ou les bois traités avec ces substances est considérable et qu'il est plus grand en cas d'application directe des huiles de goudron par badigeonnage (exposition par contact cutané et par inhalation) et d'utilisation (superflue) de bois traités à l'intérieur de bâtiments. L'Autriche estime donc justifié de continuer à appliquer des dispositions nationales dans ce domaine. La réglementation allemande est proportionnée, puisqu'elle réduit le risque d'exposition dans certaines circonstances spécifiques en n'entravant que dans une moindre mesure la libre circulation des biens. En outre, les mesures nationales semblent avoir eu les effets les plus sévères sur les entreprises allemandes. L'Autriche considère, par conséquent, que les mesures plus contraignantes imposées par l'Allemagne ne constituent ni une discrimination arbitraire ni une restriction déguisée au commerce.

(20) À l'inverse, le *Royaume-Uni* réfute la demande de l'Allemagne. Les autorités britanniques estiment que cette demande est motivée par le désaccord de l'Allemagne avec le consensus scientifique qui s'était dégagé au niveau communautaire lors de l'adoption de la directive 94/60/CE. De leur point de vue, tous les États membres devraient accepter les normes imposées par les dispositions régissant le marché unique, à moins que, en raison de circonstances spéciales, l'application de ces normes n'entraîne un risque accru pour l'un d'entre eux. Le Royaume-Uni n'a pas eu connaissance de circonstances nationales spécifiques qui justifieraient l'application par l'Allemagne de mesures plus restrictives. Le Royaume-Uni souligne également que le seuil de 50 ppm de B[a]P fixé par la directive est totalement compatible avec les critères de classification employés dans la directive 67/548/CEE.

(21) Le 1er mai 1999 est entré en vigueur le traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997. Par lettre du 24 août 1999, le secrétariat général de la Commission a fait savoir aux autorités allemandes que leur notification relative à la mise sur le marché et à l'emploi de la créosote était désormais prise en compte dans le cadre des nouvelles dispositions du traité.

III. ÉVALUATION

1. Règles applicables

(22) Le traité d'Amsterdam a modifié substantiellement les dispositions de l'ancien article 100 A du traité instituant la Communauté européenne, en remplaçant ses paragraphes 3, 4 et 5 par huit nouveaux paragraphes, numérotés de 3 à 10. L'article ainsi modifié est devenu, du fait de la nouvelle numérotation des articles, l'article 95 du traité instituant la Commuanuté européenne.

(23) Le traité d'Amsterdam ne comporte pas de dispositions transitoires spécifiques concernant les règles applicables aux notifications effectuées antérieurement à la date d'entrée en vigueur de ce traité, comme la notification allemande qui fait l'objet de la présente décision.

(24) En l'absence de dispositions spécifiques prolongeant leur application, les anciennes dispositions de l'article 100 A, paragraphe 4, du traité CE sont considérées comme

abrogées dès le jour de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (1er mai 1999). À compter de cette date, les nouvelles dispositions du traité s'appliquent immédiatement à l'examen de cette notification.

2. **Appréciation de la recevabilité**

(25) La notification soumise par l'Allemagne vise à obtenir l'autorisation de maintenir des dispositions nationales incompatibles avec la directive 94/60/CE, qui constitue une mesure d'harmonisation adoptée sur la base de l'ancien article 100 A du traité CE (actuellement article 95).

(26) L'article 95, paragraphe 4, du traité est libellé comme suit: «Si, après l'adoption par le Conseil ou par la Commission d'une mesure d'harmonisation, un État membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 30 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il est notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien.»

(27) Les États membres devaient transposer la directive 94/60/CE en droit national pour le 20 décembre 1995 et appliquer les dispositions nationales à partir du 20 juin 1996. L'Allemagne a notifié la législation nationale relative aux «huiles de goudron», c'est-à-dire les dispositions qu'elle entendait maintenir en application, le 4 juillet 1995, et donc avant la date prévue pour l'application des dispositions nationales transposant la directive.

(28) Les dispositions nationales pour lesquelles une dérogation était sollicitée étaient entrées en vigueur le 1er octobre 1991, et donc avant l'adoption de la directive 94/60/CE (le 20 décembre 1994).

(29) Dans la notification, l'Allemagne annonçait son intention de modifier la législation nationale en vue de transposer les dispositions de la directive 94/60/CE plus restrictives que celles de la législation nationale. Le règlement modificateur du 12 juin 1996, notifié à la Commission le 8 août 1996, fixe une concentration maximale autorisée de phénols extractibles par l'eau, comprend une liste des substances spécifiques couvertes par les termes «huiles de goudron», définit une capacité minimale d'emballage et établit des exigences spécifiques d'étiquetage pour les huiles de goudron contenant entre 50 et 500 ppm de B[a]P. En outre, les restrictions existantes concernant les bois anciennement traités sont légèrement modifiées.

(30) À la lumière de ce qui précède, la Commission estime que la demande de dérogation à la directive 94/60/CE présentée par la République fédérale d'Allemagne et notifiée le 4 juillet 1995 au titre de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, est recevable en vertu de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE. En vertu de l'article 95, paragraphe 4, les dispositions nationales notifiées, lorsqu'un État membre souhaite maintenir ces dispositions nationales après la mise en œuvre d'une mesure communautaire d'harmonisation, doivent avoir été adoptées avant l'adoption de cette mesure d'harmonisation. La présente décision s'applique exclusivement à la législation existant avant l'adoption de la directive 94/60/CE conformément à la requête notifiée le 4 juillet 1995. Les dispositions introduites par le décret du 12 juin 1996 (notifié le 8 août 1996), pour lesquelles une approbation n'a pas été demandée, transposent certaines dispositions de la directive 94/60/CE et ne font pas l'objet de cette décision.

3. **Appréciation du bien-fondé**

(31) En vertu des dispositions de l'article 95 du traité, la Commission doit vérifier que toutes les conditions permettant à un État membre de faire usage des possibilités de dérogation prévues dans cet article sont réunies. Elle doit, en particulier, vérifier que les dispositions notifiées par l'État membre sont justifiées par les exigences importantes visées à l'article 30 du traité ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail. La Commission doit, en outre, vérifier, lorsqu'elle estime ces dispositions justifiées, si elles sont ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres et si elles constituent ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur (article 95, paragraphe 6).

(32) L'Allemagne a fondé sa demande de dérogation sur la nécessité de protéger la santé humaine. Afin d'étayer sa demande, l'Allemagne a soumis un mémoire succinct justifiant les mesures nationales plus restrictives, soutenu par trois documents: un rapport (achevé en 1984) de la Senatskommission zur Prüfung gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe der Deutschen Forschungsgemeinschaft (commission pour l'évaluation des substances nocives de l'Association allemande pour la recherche — commission MAK) sur l'utilité du B[a]P comme indicateur des mélanges d'hydrocarbures polycycliques aromatiques issus de procédés de combustion, une étude sur les propriétés cancérigènes du B[a]P [4] et une série de données sur l'identité, la disponibilité et l'application d'agents de remplacement pour la protection du bois, notamment en ce qui concerne leurs effets toxicologiques et écotoxicologiques. Cependant, il n'était pas possible d'examiner le bien-fondé de la requête sur la base de ces informations uniquement.

(33) Afin de vérifier si les dispositions de la législation fédérale allemande concernant la mise sur le marché et l'emploi des bois créosotés sont réellement nécessaires et

[4] J. M. Holland, E. L. Frome, *Advances in Modern Environmental Toxicology, Vol. VI, Applied Toxicology of Petroleum Hydrocarbons,* éd. MacFarland *et al.,* Princeton Scientific Publishers, 1984.

adaptées à cette fin, la Commission a demandé à un consultant externe de réaliser une étude visant à évaluer l'état de la contamination de l'environnement par la créosote en Allemagne ([5]). En outre, les conclusions de trois autres études ([6]), commandées par la Commission dans le cadre de demandes de dérogation similaires introduites par d'autres pays, ont été utilisées pour évaluer la demande de l'Allemagne.

(34) Il faut remarquer que, compte tenu du délai introduit par l'article 95, paragraphe 6, du traité, qui n'existait pas dans l'ancien article 100 A, paragraphe 4, sous le régime duquel l'Allemagne a notifié sa demande, ces efforts considérables déployés par la Commission pour découvrir des éléments propres à justifier le maintien des dispositions nationales allemandes ne peuvent constituer un précédent pour l'avenir. Lorsque la Commission examine si les mesures nationales notifiées en vertu de l'article 95, paragraphe 4, sont justifiées par des exigences importantes, elle doit se fonder sur les «raisons» avancées par l'État membre pour justifier le maintien de ses dispositions nationales. Cela signifie que, en vertu des dispositions du traité, la responsabilité de prouver que ces mesures sont justifiées incombe à l'État membre qui introduit la demande. Étant donné le cadre procédural institué par l'article 95, la Commission doit normalement se limiter à examiner la pertinence des éléments qui lui sont présentés par l'État membre qui introduit la demande, sans devoir elle-même chercher des éléments de justification.

(35) Aucune des études mentionnées ci-dessus n'a été totalement concluante en ce qui concerne les effets de la créosote sur la santé humaine, notamment son potentiel cancérogène, tandis qu'une étude de cancérogénicité à long terme spécifiquement conçue était toujours en cours. Cette dernière étude ([7]) a été communiquée à la Commission au début de 1998. Les conclusions de toutes les études citées sont exposées ci-après. De plus, toutes les études ont été mises à la disposition du comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement, qui a rendu le 27 novembre 1998 un premier avis sur le risque de cancer que présentent la créosote et/ou le bois créosoté pour les consommateurs. Cet avis a été revu le 4 mars 1999.

([5]) Environmental Resources Management, «Scientific Evaluation of the German Request for Derogation from Provisions of Council Directive 94/60/EC Concerning Creosote», rapport final, 24 avril 1996.

([6]) G. Grimmer, «Justification en termes scientifiques du maintien par les Pays-Bas de leur législation nationale en lieu et place de la directive 94/60/CE du Conseil», rapport final, Biochemisches Institut für Umweltcarcinogene, Großhansdorf (Allemagne), décembre 1995.
Dr. P. M. Sorgo, «Justification en termes scientifiques de l'autorisation accordée au Danemark d'appliquer sa législation nationale sur la créosote au lieu de la directive 94/60/CE du Conseil», rapport final, novembre 1996.
WS Atkins International Ltd, «Justification ou non en termes scientifiques du maintien par la Suède de sa législation nationale sur la créosote au lieu de la directive 94/60/CE», rapport final, août 1997.

([7]) 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)», rapport final, Hanovre, octobre 1997.

3.1. ***Justification au regard d'exigences importantes***

3.1.1. *La créosote — informations générales*

(36) La créosote est un mélange complexe qui comprend plus de deux cents composés chimiques, principalement des hydrocarbures aromatiques, ainsi que des composés phénoliques et aromatiques azotés et sulfurés. Il s'agit d'un distillat semi-lourd de goudron de houille (le point d'ébullition se situe approximativement entre 200 et 400 °C).

(37) La créosote peut contenir plus de trente hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) différents, dont la concentration totale peut atteindre 85 %. Les plus importants de ces HAP sont les suivants:

— acénaphtène,

— naphthalène,

— phénanthrène,

— anthracène,

— fluorène,

— fluoranthène,

— chrysène,

— triphénylène,

— benzo[a]anthracène,

— benzo[b]fluoranthène,

— benzo[k]fluoranthène,

— benzo[a]pyrène.

(38) Le benzo[a]pyrène (B[a]P) est l'un des HAP qui a fait l'objet des études les plus approfondies, et sa concentration est utilisée comme indicateur ou comme marqueur à des fins de classification et ne reflète pas en soi la concentration totale en HAP de la créosote. En fonction du type de créosote, la concentration en B[a]P peut varier entre 0,003 et 0,3 % en poids (c'est-à-dire entre 30 et 3 000 ppm). Une distillation raffinée du goudron de houille avec sélection des fractions permet d'abaisser la concentration en B[a]P ou en phénol. Le Western European Institute for Wood Preservation a élaboré plusieurs normes industrielles, caractérisées essentiellement par différentes concentrations de fractions spécifiées de la distillation et, ce qui est le plus important dans ce contexte, différentes concentrations de B[a]P. Les valeurs limites utilisées dans les normes de classification sont 500 ppm et 50 ppm.

(39) Il est possible de modifier les propriétés physiques et chimiques de la créosote si cela est nécessaire pour des questions liées à l'emploi du produit ou à la protection de l'environnement. Il est possible de créer un produit

présentant une viscosité moindre, mieux adapté à une application à la brosse, en y incorporant des composants dont le point d'ébullition est inférieur; ce produit est parfois appelé «carbolineum». La directive 94/60/CE ne fait pas de distinction: elle concerne et traite de manière identique toute une série de distillats de goudron de houille différents, identifiés par leur dénomination et leurs numéros Einecs et CAS respectifs.

(40) La créosote est principalement et presque exclusivement utilisée comme agent de protection du bois. Les applications industrielles et professionnelles à grande échelle sont de loin les plus importantes: traverses de chemin de fer, poteaux électriques, travaux d'hydraulique (protection des berges), agriculture et production de fruits. Les consommateurs emploient aussi la créosote et des produits similaires pour protéger le bois.

(41) Les principales propriétés de la créosote sont:

— une action fongicide d'une grande efficacité,

— une action insecticide d'une grande efficacité,

— une persistance à long terme,

— une résistance au lessivage et à la décomposition par intempéries.

(42) La créosote est utilisée en très petites quantités dans des médicaments destinés au traitement de certaines affections cutanées, par exemple le psoriasis.

Toxicité de la créosote

Effets sur la santé humaine

(43) Bien que la créosote soit utilisée comme agent de protection du bois depuis plus d'un siècle, peu de données ont été publiées sur les effets provoqués par une exposition prolongée à la créosote chez l'être humain. Un grand nombre des études réalisées sont assez anciennes et ne suivent pas toujours les normes modernes en matière de documentation.

(44) L'exposition peut avoir lieu par inhalation, par ingestion ou par contact cutané. La créosote a été évaluée comme étant légèrement à modérément toxique par ingestion. La plupart des effets mis en évidence par l'expérimentation animale et par toutes les études épidémiologiques chez l'homme sont liés à l'exposition cutanée.

(45) Plusieurs auteurs ont décrit la photosensibilité de la peau induite par les goudrons de houille. Des symptômes d'irritation, une hyperkératose due au brai, une décoloration de la peau et des crevasses ont été signalés chez des travailleurs exposés à la créosote. L'étude la plus récente sur les travailleurs exposés à la créosote en Suède et en Norvège a été publiée en 1992 ([8]). Cette étude a porté sur les travailleurs exposés à la créosote entre 1950 et 1975. Les chercheurs ont découvert une incidence totale du cancer quelque peu inférieure à celle prévue et un risque accru de cancer de la peau et des lèvres et de lymphome non hodgkinien. Cependant, la composition de la créosote n'a pas été documentée et les auteurs concluent que le faible nombre de cas recensés ne permet pas de tirer des conclusions valables. L'augmentation du risque de cancer pourrait être attribuée à l'exposition tant à la créosote qu'au soleil. Une autre étude ([9]) a permis de découvrir un risque accru de mortalité par cancer scrotal chez les travailleurs des briqueteries exposés à la créosote au cours de la période 1911-1938. Là encore, ni la concentration en B[a]P de la créosote ni une relation dose-effet claire ne sont connues.

(46) Se fondant principalement sur une expérience réalisée sur des animaux, dans laquelle on a exposé la peau de souris à des solutions de B[a]P dans l'acétone au cours de leur vie ([10]), le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) a classé la créosote comme «carcinogène chez les humains» du groupe 2 A. Le CIRC estime que, comme pour les autres substances de cette catégorie, le caractère cancérogène de la créosote chez l'animal est suffisamment établi et que les résultats d'études épidémiologiques permettent de conclure que la créosote peut être cancérogène chez l'être humain. Aucune étude plus récente n'a livré de nouveaux éléments significatifs susceptibles d'entraîner une révision de cette conclusion.

(47) Pendant plusieurs années, des experts des États membres se sont penchés sur la question de la classification de la créosote, d'autres distillats de goudron de houille et d'autres substances dites «complexes», dans le cadre de la directive 67/548/CEE du Conseil du 27 juin 1967 relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses ([11]), telle qu'elle a été modifiée pour la dernière fois par la directive 1999/33/CE ([12]). À partir de données en grande partie identiques à celles du CIRC, il a été convenu, lors de l'élaboration de la directive 94/69/CE de la Commission ([13]), portant vingt et unième adaptation au progrès technique, que la créosote et certains autres distillats de goudron de houille seraient classés comme cancérogènes de la catégorie 2 et que la phrase de risque R 45 «Peut causer le cancer» devrait figurer sur l'étiquette. Toutefois, la classification comme cancérogène ne doit pas s'appliquer s'il peut être établi que la substance contient moins de 0,005 % (soit 50 ppm) de B[a]P en poids ([14]). La directive s'écarte en cela de la classification CIRC, qui s'applique indépendamment de la concentration en B[a]P.

(48) Les États membres, au sein du groupe de travail pour l'adaptation au progrès technique de la directive

([8]) S. Karlehagen *et al.*, *Cancer Incidence Among Creosote-Exposed Workers*, Scand. J. Work Environ. Health, 1992:18, p. 26.

([9]) CIRC, «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.

([10]) Voir la note 4 de bas de page.

([11]) JO 196 du 16.8.1967, p. 1.

([12]) JO L 199 du 30.7.1999, p. 57.

([13]) JO L 381 du 31.12.1994, p. 1.

([14]) La note M de l'avant-propos à l'annexe I de la directive 67/548/CEE s'applique à la créosote.

76/548/CEE, ont accepté le choix d'une limite de 50 ppm comme concentration en B[a]P à utiliser à des fins de classification dans la législation communautaire pour distinguer les distillats de goudron de houille cancérogènes de ceux qui ne le sont pas, uniquement en contrepartie d'une déclaration conjointe de la Commission et des États membres. Cette déclaration précise que la situation serait réexaminée lorsqu'on connaîtrait les résultats de l'étude scientifique du Fraunhofer Institute susmentionnée, qui avait été lancée à l'initiative de l'industrie en collaboration avec le CIRC et était en cours de réalisation à cette date. Il faut reconnaître que, en 1994, il n'existait aucune donnée expérimentale permettant d'établir si la créosote à une concentration en B[a]P inférieure à 50 ppm était ou non cancérogène. Cette situation a évolué et les résultats de l'étude Fraunhofer seront présentés ci-après.

(49) On sait peu de choses sur la toxicocinétique de la créosote chez l'homme ou les animaux de laboratoire. Seules des études très récentes se sont intéressées à l'absorption quantitative d'HAP par la peau en mesurant les métabolites de pyrène excrétés ([15]): l'absorption semble varier d'un sujet à l'autre et d'un site anatomique à l'autre chez le même sujet. Une autre étude ([16]) a permis de mesurer l'absorption cutanée de différents composés d'HAP. Il apparaît que les HAP d'un poids moléculaire plus élevé que le pyrène, par exemple le B[a]P, sont absorbés moins rapidement. Toute estimation de l'absorption de B[a]P qui se fonde sur le pyrène comme marqueur entraîne, par conséquent, une surestimation et peut être considérée comme étant conservatrice.

(50) Il faut remarquer que tous les effets observés lors d'expériences sur les animaux ou lors d'études épidémiologiques chez l'homme correspondent à une exposition chronique à un niveau élevé. Aucune étude ne mentionne de cas de cancer de la peau (ou de tout autre site anatomique) qui pourrait être attribué à une exposition à la créosote en dehors d'un environnement de travail.

(51) L'exposition des consommateurs peut se produire au cours de l'utilisation de préparations contenant de la créosote (ou du carbolineum) destinées à protéger le bois par application à la brosse (exposition cutanée et par inhalation) ou lors de l'utilisation de bois traité (exemples: adultes, lors de la construction de clôtures ou d'autres structures en bois à usage privé; enfants, lors de jeux sur des structures en bois traité). Aucune donnée quantitative n'est disponible concernant l'exposition des consommateurs à la créosote, soit directement lors de l'utilisation d'un produit, soit indirectement par contact avec du bois créosoté. Différents modèles et formules de calcul de l'exposition ont été élaborés pour les études qui ont été effectuées et seront discutés plus loin.

([15]) Van Rooij J. G. M. *et al., Absorption of Polycyclic Aromatic Hydrocarbons Through Human Skin: Differences between Anatomical Sites and Individuals,* Tox. Environ. Health, 38, 1993, p. 355.

([16]) Van Rooij J. G. M., *Dermal Exposure to Polycyclic Aromatic Hydrocarbons Among Workers,* thèse, ISBN 90-9007080-X, Nijmwegen, 1993.

Effets sur l'environnement

(52) La contamination de l'environnement par la créosote, qui a souvent pour origine d'anciennes installations de traitement du bois, a été signalée dans plusieurs pays. En fait, la plupart des informations sur les effets de la créosote dans l'environnement ont été obtenues à partir d'accidents industriels ayant occasionné des déversements de créosote et à partir de contaminations survenues dans des usines désaffectées où la créosote avait été utilisée. La contamination de l'environnement a été détectée au moyen d'une analyse de composés d'HAP sélectionnés, notamment de B[a]P.

(53) La créosote est toxique pour certains organismes du sol et très toxique pour les organismes aquatiques (valeur CL-50 sur 96 h souvent inférieure à 1 mg/l). Un bon nombre de ses composants sont susceptibles de bioaccumulation.

(54) Les principales caractéristiques des HAP dans l'environnement sont les suivantes:

— les HAP établissent des liaisons solides avec des matières organiques du sol,

— la vitesse de dégradation des HAP dans le sol et d'autres compartiments de l'environnement est habituellement faible. Des résidus de créosote peuvent rester dans l'environnement pendant de nombreuses années (plus de vingt à trente ans),

— les principaux processus de décomposition sont la photodégradation (effet des rayonnements solaires) et la dégradation microbienne (action de certaines bactéries). La dégradation microbienne peut avoir lieu dans des conditions aérobies et anaérobies. Les composés d'HAP à quatre cycles et plus peuvent être médiocrement dégradables,

— les HAP qui atteignent les cours d'eau sont rapidement transférés dans les sédiments,

— dans les cours d'eau, la plupart des HAP de faible poids moléculaire sont éliminés essentiellement par la dégradation microbienne, tandis que les composés de poids moléculaire plus élevé sont éliminés par la photo-oxydation et la sédimentation. La dégradation microbienne des HAP les plus solubles dans l'eau a lieu dans des conditions aérobies et anaérobies. La bioaccumulation des composants d'HAP dans les espèces aquatiques a été démontrée.

(55) La diffusion des HAP dans l'air, l'eau et le sol peut se produire au cours du traitement par imprégnation et du stockage sur le site d'imprégnation ainsi que pendant l'utilisation de bois traité. Cependant, les HAP rencontrés dans les divers compartiments de l'environnement ont des origines multiples (par exemple, tous les procédés de combustion, la circulation des véhicules, etc.), et il est souvent difficile de déterminer le niveau d'HAP attribuable à une source spécifique comme le bois créosoté.

(56) Une étude réalisée en Suède [17] a démontré que, après quarante ans dans le sol, des poteaux imprégnés de créosote avaient perdu une partie des composants que contient la créosote et principalement ceux dont le point d'ébullition est le plus bas (< 270 °C). C'est la partie des poteaux située au-dessus du niveau du sol qui avait perdu la plus grande quantité de composants. Cependant, la mobilité des composants lessivés s'est révélée très faible, étant donné qu'ils n'ont pu être détectés que dans la zone du sol en contact étroit avec les poteaux. Cette consommation est cohérente avec le fait que la mobilité des HAP dans le sol est extrêmement faible, en raison de leur forte absorption par les matières organiques.

(57) La présence de niveaux élevés d'HAP dans les milieux aquatiques a souvent été atrribuée à la présence de bois créosoté. De nombreuses études ont démontré la migration de composants de la créosote depuis le bois traité vers l'eau, plus forte dans l'eau douce que dans l'eau de mer. La migration semble, en effet, plus limitée dans l'eau de mer: d'après une étude, des pilotis ayant séjourné dix ans dans la mer ont conservé 93% des composants d'origine de la créosote [18]. La pollution des sédiments par le lessivage de la créosote présente dans les ouvrages de protection de berges a été documentée aux Pays-Bas [19] ainsi que dans des études sur la pollution provenant d'installations d'imprégnation désaffectées.

(58) Tout comme pour l'exposition de l'homme, il existe très peu de données mesurées sur les effets de la pollution environnementale provoquée par les HAP provenant de la créosote.

3.1.2. *La position de l'Allemagne*

(59) L'Allemagne fonde sa demande pour le maintien de dispositions nationales plus restrictives, en lieu et place des dispositions de la directive 94/60/CE, sur le seul argument que le niveau de protection de la santé garanti par la législation communautaire est insuffisant de manière générale, en particulier en ce qui concerne les dangers auxquels sont exposés les consommateurs. L'Allemagne réfute les résultats de l'évaluation qui montre que les risques liés à l'emploi de créosotes contenant moins de 50 ppm de B[a]P et de bois traités avec de telles substances sont très faibles, comme il a été accepté lors de l'élaboration de la directive 94/69/CE portant vingt et unième adaptation au progrès technique de la directive 67/548/CEE, selon laquelle les distillats de goudron de houille dont la concentration en B[a]P est inférieure à la valeur limite de 50 ppm de doivent pas être classés «cancérogènes». L'Allemagne fonde son opinion sur une étude [20] publiée en 1984 et présentant les résultats de tests de cancérogénicité avec le B[a]P.

(60) L'Allemagne est d'avis que des mesures nationales plus restrictives sont nécessaires compte tenu du fort potentiel cancérogène des huiles de goudron. Abaisser le niveau de protection comme le fait la directive 94/60/CE entraînerait, pour la population, un risque supplémentaire inacceptable de contracter un cancer.

(61) Le potentiel cancérogène des huiles de goudron varie en fonction de leur origine et du mode de production. Il est impossible de tester séparément chacun des composants des huiles de goudron pour en connaître le seuil d'effet cancérogène. Cependant, afin de pouvoir prendre une position quant à ce niveau d'effet, la commission MAK a réalisé une analyse exhaustive des données disponibles et en a tiré les conclusions suivantes:

— le B[a]P peut être pris comme substance de référence pour l'appréciation de l'effet cancérigène des huiles de goudron,

— l'effet cancérigène des huiles de goudron est de sept à vingt fois supérieur à celui du B[a]P pur.

(62) Dans ces circonstances, l'Allemagne admet que, pour des raisons pratiques, le niveau d'effet cancérogène des huiles de goudron puisse être évalué sur la base de la concentration de certains de leurs composants, tels que le B[a]P. Il n'est, toutefois, pas possible de quantifier intégralement ces évaluations puisque la concentration des différentes substances cancérogènes varie d'une huile de goudron à l'autre et que toutes ces substances n'ont pas été recensées et classées. Pour nombre d'entre elles, les niveaux d'effet exacts ne sont pas connus.

(63) Selon l'Allemagne, la réglementation nationale concernant la limitation des huiles de goudron a, avant tout, pour but de protéger la santé du consommateur privé. Ces dispositions ont par ailleurs des effets positifs sur la protection des travailleurs et sur l'environnement. Comme le facteur déterminant des restrictions renforcées est le risque pour la santé du consommateur privé, l'Allemagne n'a pas poussé plus loin l'analyse de l'exposition de l'utilisateur professionnel et de l'environnement.

(64) Pour évaluer le danger couru par le consommateur privé, l'Allemagne a recensé les occasions d'exposition suivantes:

— contact avec la peau pendant l'utilisation des huiles de goudron (application courante par badigeonnage),

— contact avec la peau pendant la pose ou le façonnage des bois traités,

— contact de la peau avec des bois traités mis en place,

— inhalation pendant l'utilisation d'huiles de goudron,

— inhalation d'éléments d'huiles de goudron qui se dégagent des bois traités.

[17] S. Holmroos, «Analys av kreosotstolpar i Simlångsdalen efter 40 års exponering i fält», rapport n° M205-252.092, Älvkarleby: Vattenfall Utveckling, 1994.

[18] 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, p. 120. Voir aussi les notes 8 et 13 de bas de page.

[19] Voir la note 8 de bas de page.

[20] Voir la note 4 de bas de page.

(65) On reconnaît que le niveau de l'exposition réelle aux huiles de goudron varie fortement en fonction des comportements individuels, comme c'est généralement le cas dans le secteur de la consommation. Pour les scénarios d'exposition servant de base aux dispositions juridiques, il convient donc de tenir compte des concours de circonstances les plus défavorables amenant un niveau d'exposition considérablement supérieur à la moyenne.

(66) L'Allemagne considère que, d'après les données de la seule étude établissant une relation dose-réponse pour l'exposition au B[a]P ([21]), une solution contenant 50 ppm de B[a]P cause des tumeurs cutanées chez 95 % des animaux observés. Une solution plus faiblement concentrée (25 ppm de B[a]P) provoque encore des tumeurs chez 44 % des animaux, ce qui prouve que, même à de telles concentrations, le B[a]P est un agent puissant de cancer de la peau chez la souris.

(67) L'Allemagne étaye l'argument selon lequel le niveau de protection établi par la directive 94/60/CE est insuffisant par une analyse plus approfondie de l'un des cinq scénarios d'exposition mentionnés ci-dessus: elle a évalué par calcul les risques auxquels seraient exposés des enfants jouant sur des bois traités avec de la créosote contenant 25 ppm de B[a]P. La fréquence du contact avec la peau est estimée à une fois par semaine durant cinq ans, et la quantité d'huiles de goudron passant sur la peau à chaque contact à 10 µl. Dans l'hypothèse d'une durée de vie de soixante-dix ans, le risque cumulé serait, d'après les calculs des autorités allemandes, de 0,02 (2 %).

(68) L'Allemagne en conclut que le risque cumulé sur la durée d'une vie est de l'ordre du pourcentage. En comparaison, une valeur indicative de 1×10^{-5} (soit 0,001 %) est considérée à l'échelon international comme un risque de cancer acceptable pour des substances particulières. Le risque de cancer représenté par des huiles de goudron ayant une teneur en B[a]P de 25 ppm et par le bois traité avec ces substances est donc inacceptable. En outre, seule l'exposition dermique a été prise en considération pour l'évaluation de la dose d'exposition pour des enfants jouant sur des bois traités, ce qui, d'après l'Allemagne, tendrait à sous-évaluer le risque réel (qui pourrait être plus élevé à cause d'inhalations et d'ingestions).

(69) L'Allemagne justifie l'autre aspect des mesures plus restrictives qu'elle entend maintenir — les prescriptions concernant les techniques d'imprégnation et les restrictions de mise sur le marché et d'emploi des bois traités — en se référant également à cette évaluation, dont il ressort que les risques pour la santé des consommateurs seraient inacceptables si ces mesures n'étaient pas appliquées. Seuls les procédés d'imprégnation prescrits garantissent une pénétration en grande profondeur des huiles de goudron et donc une protection permanente et efficace du bois. La réduction de la concentration en huiles de goudron à la surface du bois, requise en fin de traitement, est nécessaire pour minimiser les risques sanitaires. Une simple application par badigeonnage, réalisée par les consommateurs eux-mêmes, aboutit à une mauvaise imprégnation et à une forte exposition durant l'application et du fait des concentrations élevées qui subsistent en surface. Les restrictions imposées à la mise sur le marché et à l'emploi des bois traités avec des créosotes ayant une teneur en B[a]P située entre 50 et 500 ppm sont justifiées par le fait que ces bois représentent toujours un danger sanitaire important en cas de contact fréquent et même occasionnel avec la peau, malgré la réduction de la concentration des huiles de goudron en surface. Aucune donnée, provenant de mesures ou d'estimations, ne vient étayer ces affirmations.

(70) Le restrictions supplémentaires imposées à la vente de bois usagés, anciennement traités, sont considérées comme nécessaires, car ces bois entraînent un risque de cancer inacceptable en cas de contact avec la peau, pour les raisons suivantes: dans le passé, les huiles de goudron avaient des teneurs élevées en B[a]P; la concentration d'huiles de goudron à la surface du bois peut rester importante même après plusieurs années, notamment en cas d'exposition au rayonnement solaire; des huiles de goudron peuvent se dégager des coupures du bois. Aucune donnée, provenant de mesures ou d'estimations, ne vient étayer cette affirmation.

(71) Enfin, selon l'Allemagne, il existe des substances moins dangereuses et tout aussi efficaces pour remplacer la créosote dans toutes les applications pour lesquelles la législation nationale interdit ou restreint l'emploi des huiles de goudron plus sévèrement que la directive communautaire. À l'appui de cette affirmation, la requête contient un rapport désignant divers agents de protection du bois et indiquant les risques pour la santé et l'environnement associés à ces substances de remplacement. Cependant, ce rapport ne concerne pas les huiles de goudron.

3.1.3. *Évaluation de la position des autorités allemandes*

Exposition de l'environnement

(72) L'étude réalisée par ERM entreprend d'analyser l'ensemble des informations concernant, d'une part, une éventuelle exposition directe de la population allemande à des doses anormalement élevées de créosote par l'intermédiaire de produits vendus aux consommateurs et par contact avec des bois créosotés et, d'autre part, une éventuelle exposition directe du milieu aquatique en Allemagne à de fortes doses d'HAP provenant de bois créosotés, afin de déterminer s'il existe dans ce pays des circonstances particulières — qui n'auraient éventuellement pas été invoquées par l'Allemagne — justifiant le maintien de mesures nationales plus restrictives que la directive 94/60/CE.

(73) Comme on l'a signalé dans le chapitre contenant des informations générales sur la créosote, le traitement du bois par application de distillats de goudron de houille n'est que l'une des sources possibles d'émission de B[a]P et d'autres HAP dans l'environnement. Ces émissions sont, en effet, associées à une grande variété d'activités humaines, les principales sources étant aujourd'hui la circulation, les activités industrielles et la production d'énergie. Le tableau 2, repris de l'étude réalisée par ERM, donne une idée d'ensemble des émissions estimées de B[a]P dans plusieurs pays d'Europe.

([21]) Voir la note 4 de bas de page.

Tableau 2

Estimation des émissions de B[a]P dans certains pays d'Europe ([22])

Pays	Émissions totales (en tonnes par an)	Source (en %)			
		Consommation de combustibles	Transport	Industrie	Autres
Danemark	1	57,5	0,0	21,2	21,3
Suède	6	42,0	2,0	48,2	7,8
Norvège	8	14,9	72,6	9,6	2,9
Allemagne	215	79,9	1,3	17,1	1,7
Royaume-Uni	49	61,2	0,7	32,8	5,3
France	54	26,2	34,5	34,3	5,0
Pays-Bas	7	20,0	4,8	67,5	7,7
Europe	1 409	69,3	6,0	23,3	1,8

(74) Il ressort clairement du tableau 2 que l'emploi de la créosote (qui relèverait des catégories «Autres» ou «Industrie») ne contribue que dans une faible proportion aux niveaux généraux de B[a]P enregistrés dans l'environnement en Allemagne.

(75) Une étude récente ([23]) — réalisée grâce aux ressources de la banque allemande d'échantillons de l'environnement (financée par le ministère allemand de l'environnement), qui propose une base de données historique contenant un éventail des différentes espèces originaires de lieux précis en Allemagne — conclut que les concentrations d'HAP ont notablement diminué dans l'atmosphère et le milieu marin durant la période 1985-1994.

(76) Le tableau 3 donne un aperçu de la consommation de bois créosoté en Europe.

Tableau 3

Consommation de bois créosoté en Europe (1990) ([24])

Pays	Consommation annuelle 1990 (m^3/an)	Consommation annuelle par habitant (10^{-3} m^3/hab./an)	Consommation annuelle par km^2 (m^3/km^2/an)
Allemagne	150 000	2,3	0,4
Pays-Bas	100 000	6,7	2,9
Espagne	93 000	2,4	0,2
Italie	74 000	1,3	0,3
Royaume-Uni	65 000	1,1	0,3
Suède	57 000	7,1	0,1
France	45 000	0,8	0,08
Belgique	26 000	2,6	0,8
Norvège	20 000	5,0	0,06
Irlande	20 000	5,0	0,3
Finlande	13 000	2,6	0,04
Danemark	5 000	1,0	0,1
Europe	1 000 000	2,0	0,2

([22]) *Source:* van den Hout KD, 1994, «The impact of atmospheric deposition of non-acidifying polluants on the quality of European forest soils and the North Sea», rapport principal du projet Esquad, p. 145.

([23]) J. Jacob, G. Grimmer, A. Hildebrandt, «Trends in Environmental Pollution by PAH in Germany during the Period 1985-1995», publié dans *Polycyclic Aromatic Compounds,* 1996.

([24]) bhk consulting engineers, «Foundation of the appeal against the EC-directive on creosote», rapport final, Delft, 1er juillet 1995, p. 6.

(77) En Europe, 1 million de mètres cubes de bois créosoté ont été utilisés en 1990. En chiffres absolus, l'Allemagne est le premier consommateur de bois créosotés. Cependant, l'utilisation par habitant n'est pas exceptionnellement élevée (position: huitième sur douze), la consommation par kilomètre carré étant supérieure à la moyenne, mais bien inférieure à celle des Pays-Bas. Il est important de noter que ces chiffres datent de 1990, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la réglementation allemande sur les huiles de goudron.

(78) Il apparaît clairement qu'aucune donnée ne permet de prouver l'existence de circonstances spécifiques en Allemagne en ce qui concerne la contamination de l'environnement par les HAP et les B[a]P provenant de l'utilisation de la créosote et des bois créosotés en général qui exigeraient l'application d'une politique nationale plus restrictive.

Exposition de l'homme

(79) Avant de commenter les évaluations effectuées quant aux risques pour la santé humaine, il faut remarquer qu'aucun des problèmes évoqués dans ce chapitre n'est propre à l'Allemagne; tous peuvent être observés de manière similaire dans d'autres États membres.

(80) En ce qui concerne les risques pour la santé, il convient de noter que l'Allemagne ne présente ni données nouvelles (qui n'auraient pas été connues au moment des délibérations préparatoires de la directive 94/60/CE) ni données tendant à prouver que le grand public est davantage exposé à la créosote en Allemagne que dans les autres États membres. L'argument selon lequel la cancérogénicité de la créosote contenant moins de 50 ppm de B[a]P a été sous-estimée est étayé par la même étude que celle qui avait été utilisée par le CIRC pour sa classification et qui avait été proposée comme base pour l'évaluation du potentiel cancérogène du B[a]P et des huiles de goudron au cours du séminaire sur la cancérogénicité des substances complexes et dérivées du pétrole, organisé à Ispra en 1992, et dont sont inspirées les règles de classification de la directive 67/548/CEE. Cela signifie que cette étude a été dûment prise en considération avant l'adoption de la directive 94/60/CE.

(81) Les estimations faites par l'Allemagne pour évaluer les risques encourus par des enfants jouant sur des bois créosotés s'appuient sur une série d'hypothèses qui méritent être comparées aux résultats d'évaluations analogues réalisées par d'autres, et notamment avec l'évaluation des autorités néerlandaises, l'étude commandée par la Commission dans le cadre de la demande suédoise de dérogation à la même directive en vertu de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, du traité et les travaux du comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement.

(82) L'évaluation allemande se distingue fondamentalement des autres études en ceci qu'elle suppose simplement que la dose d'exposition au B[a]P est identique à la quantité totale de B[a]P passant sur la peau, sans la calculer sur la base de mesures d'absorption. Selon l'Allemagne, la dose d'exposition journalière au B[a]P est de 39,3 ng par jour (dans l'hypothèse d'un contact hebdomadaire, avec passage sur la peau de 10 µl de créosote d'une densité de 1,1 g/ml et d'une concentration de 25 ppm de B[a]P).

(83) Contrairement aux autres études, l'Allemagne ne tient pas compte du poids corporel (p.c.) et des particularités dermiques des individus exposés, puisqu'elle transpose directement la relation dose-réponse d'une étude réalisée sur des souris. Si l'on rapporte les valeurs d'exposition obtenues à un poids corporel de 15 kg (comme le font les autres évaluations), on obtient une dose journalière de 2,62 ng/kg p.c. par jour. Ce chiffre est quelque peu supérieur, mais pas très éloigné, des résultats obtenus par les autorités néerlandaises (2 ng/kg p.c. par jour) et dans l'étude commandée par la Commission dans le cadre de la requête suédoise (0,85 et 1,7 ng/kg p.c. par jour).

(84) Bien que la dose d'exposition journalière au B[a]P calculée par l'Allemagne (rapportée au poids corporel) ne soit donc pas très différente de la dose estimée par les autorités néerlandaises (et des résultats de l'étude commandée par la Commission dans le cadre de la demande suédoise), les résultats des calculs de risque, eux, divergent nettement. Selon les autorités néerlandaises, le risque se situerait légèrement au-dessus d'un niveau acceptable (de l'ordre de 1×10^{-5}) dans le cas de bois traités avec de la créosote contenant 50 ppm de B[a]P et d'une exposition quotidienne pendant dix ans. Par contre, les calculs de l'Allemagne font apparaître un risque plusieurs fois supérieur (2×10^{-2}) dans le cas de bois traités avec de la créosote contenant 25 ppm de B[a]P et d'une exposition hebdomadaire pendant cinq ans; autrement dit, une exposition bien plus faible entraînerait un risque bien plus grand. Il semblerait donc que les hypothèses émises par l'Allemagne l'aient conduite à surestimer nettement les risques encourus.

(85) L'étude d'ERM ([25]) parvient à la même conclusion et déplore que l'évaluation des risques présentée dans la requête allemande pour des enfants jouant sur des bois créosotés ne soit ni complète ni quantitative. ERM souligne que si les hypothèses formulées par l'Allemagne devaient être appliquées aux valeurs d'exposition mesurées pour des travailleurs sur leur lieu de travail, tous auraient dû contracter un cancer de la peau (le risque étant supérieur à 300 %), ce qui n'est évidemment pas le cas.

([25]) Voir la note 5 de bas de page.

(86) Toutefois, à la lumière des évaluations réalisées par les autorités néerlandaises et pour les deux études commandées par la Commission dans le cadre des demandes allemande et suédoise de dérogation à l'ancien article 100 A, paragraphe 4, du traité, il apparaît que, compte tenu de la probabilité que les enfants jouant sur des bois créosotés soient exposés au B[a]P, l'argument de l'Allemagne taxant ce risque d'inacceptable ne peut être totalement réfuté. En outre, les consultants ont tous recommandé à la Commission d'attendre les résultats d'une étude de cancérogénicité à long terme qui était en cours à l'époque ([26]) (reçue au début de 1998). Les conclusions de cette étude ont été analysées par le comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement et il en ressort ce qui suit.

3.1.4. *Évaluation effectuée par le comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement*

(87) Au cours de l'élaboration de la directive 94/69/CE, portant vingt et unième adaptation au progrès technique de la directive 67/548/CEE, les États membres ont jugé sans danger une concentration en B[a]P de 50 ppm. Cependant, comme cela a déjà été mentionné, la Commission et les États membres sont convenus par une déclaration conjointe de réexaminer la situation à la lumière des résultats de l'étude relative aux propriétés cancérogènes des distillats de goudron de houille, entreprise à l'initiative de l'industrie en collaboration avec le CIRC.

(88) Cette étude ([27]) a finalement été mise à la disposition de la Commission en janvier 1998. Elle avait pour but d'évaluer les effets cancérogènes de deux préparations de créosote fournies par l'entreprise qui la parrainait (l'entreprise allemande Rüttgers-VfT AG), dont la concentration en B[a]P était respectivement de 10 et 275 ppm. En raison de la viscosité élevée des produits, il a fallu les diluer dans du toluène avant de les appliquer sur la peau des souris. Des solutions caractérisées par différentes concentrations du produit et donc différentes concentrations de B[a]P ainsi que des solutions de B[a]P pures et du toluène pur comme substance témoin ont été appliqués à des groupes de soixante-deux souris pendant une durée de soixante-dix-huit semaines (à raison de 25 µl deux fois par semaine). Durant toute cette période, le développement de tumeurs a fait l'objet d'observations et les animaux d'expérience ont été examinés soigneusement à la fin de l'étude.

(89) La Commission a présenté cette étude et tous les autres documents contenant des informations scientifiques concernant la créosote et l'exposition à la créosote au comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement (CSTEE). Le CSTEE a été invité à évaluer les éléments scientifiques disponibles pour déterminer si, oui ou non, ils sont suffisants pour affirmer que la créosote à une concentration de B[a]P inférieure à 50 ppm ou le bois traité avec cette créosote présentent un risque de cancer pour les consommateurs et, si ce risque existe, indiquer s'il est possible d'estimer ou de quantifier son importance. Le CSTEE a rendu son avis le 27 novembre 1998.

(90) Le CSTEE constate que l'étude Fraunhofer est bien conçue et réaffirme le potentiel cancérogène des préparations à base de goudron de houille. Compte tenu du potentiel génotoxique des HAP, parmi lesquels le B[a]P, la cancérogénicité n'est pas déterminée par une concentration seuil. L'étude indique clairement une relation dose-effet linéaire entre la concentration en B[a]P des préparations administrées et le nombre d'animaux qui développent des tumeurs. Pour les deux préparations, le risque de provoquer un cancer de la peau est cinq fois plus élevé que pour le B[a]P pur, probablement en raison de la présence des autres substances cancérogènes contenues dans la créosote. On peut inférer de l'étude que la créosote contenant du B[a]P à une concentration de 50 ppm induirait, chez la souris, une incidence du cancer de la peau significative.

(91) Il n'existe pas de données suffisantes pour évaluer pleinement si les effets observés dans le cadre d'une étude par badigeonnage de la peau des souris peuvent être extrapolés de manière pertinente à des situations d'exposition des êtres humains. L'extrapolation des données de cancérogénicité de la souris à l'être humain implique également diverses incertitudes qui rendent difficile l'utilisation directe des informations dont on dispose sur le potentiel cancérogène chez la souris pour évaluer le risque de cancer chez l'homme. La morphologie et la physiologie de la peau, l'activation ou l'inactivation métaboliques, ainsi que les processus de réparation, influencent la sensibilité (propre à l'espèce) aux effets cancérogènes de la créosote en cas d'exposition cutanée. Il est, par conséquent, difficile, en s'appuyant sur toutes les informations disponibles, de fournir une évaluation scientifiquement justifiée du risque cancérogène, par exemple en cas d'exposition cutanée des enfants jouant sur des équipements en bois créosoté.

(92) Le CSTEE a calculé, à partir des données contenues dans l'étude Fraunhofer, un pouvoir cancérogène T 25 pour le B[a]P pur à raison de 13 µg/kg p.c. par jour. Cette valeur T 25 correspond à la dose journalière chronique par kilogramme de poids corporel à laquelle 25 % des animaux d'expérience développent une tumeur sur un site tissulaire spécifique au cours de la durée de vie moyenne de l'espèce. Les préparations de créosote testées ont un pouvoir cancérogène global cinq fois plus élevé (2,7 µg/kg p.c. par jour).

(93) Si les valeurs d'exposition estimées par l'Allemagne pour le scénario «enfants jouant sur des équipements en bois créosoté» (2,62 ng B[a]P/kg p.c. par jour) se rapprochent de l'exposition effective, le risque de cancer sur toute la vie serait de $2{,}52 \times 10^{-4}$ dans le cas d'une exposition quotidienne pendant la vie entière, ce qui serait clairement préoccupant. En supposant une exposition quoti-

([26]) Voir la note 7 de bas de page.
([27]) Voir la note 7 de bas de page.

dienne pendant dix ans sur une vie de soixante-dix ans (hypothèse néerlandaise), le risque de cancer serait de $3,6 \times 10^{-5}$; pour une exposition quotidienne pendant cinq ans sur une vie de soixante-dix ans (hypothèse allemande), le risque serait de $1,8 \times 10^{-5}$. Utiliser les doses calculées par les autorités néerlandaises (2 ng/kg p.c. par jour) ou par les autres de l'étude commandée par la Commission pour le cas suédois (0,85 et 1,7 ng/kg p.c. par jour) réduirait ces risques en proportion.

(94) Si l'on se fonde sur l'étude la plus récente concernant le rapport dose-réponse pour la cancérogénicité cutanée de la créosote, telle que cette dernière a été calculée par le CSTEE, et du scénario d'exposition choisi par l'Allemagne, le risque calculé est de plusieurs ordres de grandeur inférieur aux estimations allemandes. Cependant, en fonction du scénario d'exposition choisi, le risque est légèrement ou nettement supérieur à la valeur de 1×10^{-5}, proposée par l'Organisation mondiale de la santé, comme représentant un risque acceptable d'exposition aux agents cancérogènes génotoxiques présents dans l'eau potable.

(95) Le CSTEE indique également que le chiffre de 2 ng B[a]P/kg p.c. par jour comme hypothèse d'exposition au B[a]P la plus pessimiste dans le cas d'enfants jouant sur des équipements en bois créosoté doit être comparé aux estimations concernant l'ingestion de B[a]P à travers l'alimentation. L'absorption annuelle de B[a]P à partir de la nourriture a été estimée entre 0,3 et 1,6 mg; pour une personne pesant 70 kg, cela correspondrait à une exposition journalière de 12 à 63 ng/kg (soit une dose nettement plus élevée que dans le cas d'une exposition cutanée).

(96) La conclusion globale du CSTEE est la suivante.

1) — Étant donné la génotoxicité du B[a]P et les résultats de l'étude Fraunhofer par badigeonnage de la peau des souris, il existe des éléments scientifiques suffisants pour soutenir l'idée que la créosote à une concentration en B[a]P inférieure à 50 ppm et/ou le bois traité avec cette créosote présentent un risque de cancer pour les consommateurs.

— Le B[a]P est un bon indicateur du risque cancérogène des préparations de créosote soumises aux essais, étant donné qu'une relation linéaire existe entre l'incidence du cancer et la dose de B[a]P. Toutefois, le pouvoir cancérogène des préparations de créosote s'est avéré cinq fois plus élevé que l'estimation qui en avait été faite à partir de leur concentration en B[a]P.

2) — Sur la base des informations disponibles, même en tenant compte des incertitudes considérables qui entourent l'évaluation des risques pour les enfants entrant en contrat avec du bois créosoté, l'ampleur du risque est clairement préoccupante. Cependant, l'estimation la plus élevée de cette exposition est de six à trente fois inférieure à l'exposition orale de la population adulte au B[a]P dans l'alimentation.

— Pour obtenir une meilleure estimation de la situation relative à l'exposition, il faudrait procéder à une étude de bilan de masse en situation réelle sur les enfants exposés. Outre qu'elle serait très complexe et nécessiterait des ressources considérables, une telle étude soulèverait des problèmes éthiques.

3.1.5. *Évaluation globale*

(97) L'Allemagne n'a jamais avancé et les recherches approfondies n'ont pas pu démontrer qu'il existait, en Allemagne, des circonstances spécifiques en ce qui concerne la contamination générale de l'environnement par les HAP ou l'exposition de l'homme et de l'environnement aux HAP due à l'utilisation de la créosote et de bois créosotés; il n'a pas non plus été établi que de telles circonstances se concrétiseraient si l'Allemagne appliquait les dispositions de la directive 94/60/CE.

(98) Cependant, la Commission a reçu des informations supplémentaires dans le cadre de demandes similaires de dérogation à la directive 94/60/CE au titre de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, du traité introduites par les Pays-Bas, la Suède et le Danemark; elle dispose également de nouveaux éléments scientifiques grâce à une étude compréhensive effectuée après l'adoption de la directive communautaire.

(99) S'appuyant sur ces données expérimentales les plus récentes, le CSTEE a estimé que la créosote dont la concentration en B[a]P est inférieure à 50 ppm et les bois traités avec une telle créosote présentent un risque de cancer pour l'homme; il n'est, toutefois, pas possible d'estimer avec certitude l'ampleur de ce risque. Compte tenu des incertitudes relatives à l'exposition, la Commission considère que les mesures qui visent à réduire la probabilité d'une exposition cutanée prolongée à la créosote, par contact direct avec de la créosote ou avec des bois créosotés, sont justifiées au regard du principe de précaution.

(100) La législation notifiée à la Commission par les autorités allemandes tient compte du principe général de proportionnalité: en effet, les mesures prises ne semblent pas aller au-delà de ce qui est raisonnable et nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi par l'Allemagne, étant donné que la législation en question prévoit la possibilité d'utiliser la créosote et les produits contenant de la créosote lorsque cela est compatible avec les impératifs de protection de la santé et de l'environnement.

(101) Conformément à l'article 95, paragraphe 7, du traité, la Commission est actuellement en train d'examiner s'il est

opportun d'adapter au progrès technique les dispositions de la directive 94/60/CE relatives à la créosote. En outre, la Commission évaluera l'emploi de la créosote dans le cadre du programme d'examen systématique prévu à l'article 16 de la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides ([28]), dans des délais compatibles avec le calendrier général du programme d'examen et tenant compte d'autres priorités éventuelles mises en évidence lors de l'élaboration effective du programme. En outre, un projet de recherche lancé au titre du quatrième programme-cadre de recherche et de développement technologique se penche actuellement sur la filière de production et la durée de vie utile des poteaux traités à la créosote ([29]).

3.2. *Absence de discrimination arbitraire*

(102) L'article 95, paragraphe 6, du traité impose à la Commission de vérifier que les dispositions nationales en cause ne sont pas un moyen de discrimination arbitraire. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, l'absence de discrimination implique de ne pas traiter de manière différente des situations similaires et de ne pas traiter de manière identique des situations non similaires.

(103) Les limitations imposées par la réglementation allemande à la mise sur le marché et à l'emploi de produits contenant de la créosote sont fonction de leur concentration en B[a]P — 5, 50 ou 500 ppm. Les restrictions s'appliquent à tous les produits sans distinction, qu'ils soient fabriqués en Allemagne ou importés. Il en est de même pour les bois traités avec des préparations contenant de la créosote. Il n'y a, par conséquent, pas de preuve, aux yeux de la Commission, que la réglementation allemande a été utilisée comme moyen de discrimination arbitraire entre des agents économiques dans la Communauté.

3.3. *Absence de restriction déguisée dans le commerce*

(104) Des mesures nationales plus restrictives, ayant pour but de limiter la mise sur le marché et l'emploi de produits et dérogeant aux dispositions d'une directive communautaire, constituent normalement une entrave aux échanges. En effet, des produits qui peuvent être mis sur le marché légalement dans le reste de la Communauté ne peuvent être commercialisés dans l'État membre concerné. Le principe exprimé à l'article 95, paragraphe 6, du traité vise à empêcher que des restrictions fondées sur le critère énoncé au paragraphe 4 ne soient appliquées pour des raisons injustifiées et constituent, en réalité, des mesures économiques adoptées pour entraver l'importation de produits provenant d'autres États membres afin de protéger indirectement la production nationale.

(105) La Commission a commandé une étude ([30]) afin d'analyser les effets sur le commerce et la concurrence du maintien par l'Allemagne de ses dispositions nationales plus strictes. Les auteurs de l'étude se sont attachés à analyser toutes les informations disponibles concernant le volume et la valeur des échanges intracommunautaires qui sont affectés, l'intérêt que l'Allemagne aurait à faire appliquer sa législation pour favoriser, à l'échelle nationale, l'utilisation de produits de remplacement à la créosote et aux bois créosotés. Dans ce but, des entretiens ont été menés avec des législateurs allemands, avec des représentants de l'industrie et avec les associations professionnelles concernées.

(106) Il ressort de cette étude que l'Allemagne importe la totalité de la créosote destinée à la consommation intérieure (environ 6 000 tonnes). D'autre part, l'intégralité de la production (30 000 tonnes) du seul producteur de créosote en Allemagne est exportée (essentiellement vers les États-Unis d'Amerique). Il faut, cependant, tenir compte du fait que l'exportation de la créosote contenant jusqu'à 500 ppm de B[a]P n'est autorisée qu'à destination de pays où les conditions climatiques particulières exigent une protection renforcée du bois. Cela signifie qu'en pratique les mêmes restrictions s'imposent aux exportations et à la consommation intérieure. La législation nationale relative à la créosote ne cherche donc pas à protéger le marché national, comme ce serait le cas si elle créait des entraves à l'importation tout en autorisant sans limite les exportations. L'Allemagne semble également importer des bois d'œuvre créosotés, bien qu'aucun chiffre exact n'ait pu être obtenu à ce sujet.

(107) La créosote peut être remplacée par des biocides plus récents et plus coûteux pour le traitement des bois d'œuvre (comme les sels métallique et borique). Ces substances sont produites et importées en Allemagne dans les mêmes conditions que la créosote.

(108) Il a été admis précédemment qu'il existait un réel problème sanitaire en ce qui concerne l'utilisation de la créosote et des bois d'œuvre traités. Dès lors, la protection de la santé semble être l'objectif véritable du maintien de la législation nationale, qui ne vise donc pas à créer des restrictions déguisées dans le commerce.

(109) Globalement, la Commission estime donc qu'il n'existe pas de preuves permettant d'affirmer que les règlements allemands relatifs à la créosote constituent une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

3.4. *Absence d'entrave au fonctionnement du marché intérieur*

(110) Cette condition, énoncée à l'article 95, paragraphe 6, premier alinéa, du traité CE, n'existait pas dans le texte de l'ancien article 100 A, paragraphe 4. Son interpréta-

([28]) JO L 123 du 24.4.1998, p. 1.

([29]) Contrat de recherche FAIR5-CT98-3933 (quatrième programme-cadre de RDT), «Integrating the processes involved in the production of creosoted utility poles».

([30]) Environmental Resources Management, «Trade and Competition Assessment of the German and Danish Request for Derogations on the Marketing and Use of Creosote», rapport final, juin 1996.

tion ne saurait conduire à interdire l'approbation de toute mesure nationale susceptible de nuire à l'établissement du marché intérieur. En effet, toutes les mesures nationales qui dérogent à une mesure d'harmonisation visant à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur constituent, en substance, des mesures susceptibles d'affecter le marché intérieur. Dès lors, pour préserver l'utilité de la procédure de dérogation prévue à l'article 95 du traité, la Commission estime que, aux fins du paragraphe 6, on doit entendre par «entrave au fonctionnement du marché intérieur» un effet disproportionné au regard de l'objectif poursuivi.

(111) L'Allemagne affirme que l'incidence sur le marché intérieur des restrictions supplémentaires prévues en Allemagne peut être considérée comme limitée et avancent les raisons suivantes:

— les huiles de goudrons sont des sous-produits inévitables des cokeries, dont la valeur marchande est faible. Les principaux producteurs de la Communauté sont l'Allemagne et le Royaume-Uni,

— les principaux intéressés par ces dispositions nationales plus restrictives sont donc les producteurs allemands, ce qui montre clairement que cette réglementation n'a pas été adoptée comme un moyen de discrimination économique ou comme une restriction déguisée au commerce entre les États membres.

(112) L'Allemagne affirme, en outre, qu'il n'existe pas de mesures ayant à la fois une incidence moindre sur le marché intérieur et une efficacité comparable.

(113) Selon l'étude réalisée par ERM ([31]), le secteur de la production de créosote en Europe possède la caractéristiques suivantes:

— la créosote est fabriquée en tant que sous-produit et non en tant que produit primaire,

— le volume de la production dépasse nettement la consommation,

— les producteurs de créosote sont peu nombreux,

— la demande est en baisse.

(114) Dans ce contexte, les fournisseurs sont généralement disposés à adapter leurs produits aux spécifications exigées par les clients (pour autant que cela soit techniquement faisable).

(115) Les producteurs de créosote sont implantés en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en France, aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni. La créosote est utilisée à 90 % pour l'imprégnation du bois par des entreprises industrielles spécialisées dans la préservation des bois. Les 10 % restants sont utilisés par le grand public, principalement au Royaume-Uni et en Irlande.

(116) Les entreprises d'imprégnation traitent principalement le bois d'œuvre destiné à la fabrication de poteaux téléphoniques et électriques et de traverses de chemin de fer. La composition de la créosote varie en fonction du goudron de houille utilisé comme matière première, de la méthode de production utilisée et des exigences de la clientèle. En fait, la plupart des gros consommateurs ont mis au point leurs propres spécifications détaillées en ce qui concerne les courbes d'ébullition et la concentration de certains composants dans la créosote. La plupart des producteurs, mais pas tous, sont capables de produire de la créosote dont la concentration en B[a]P est inférieure à 50 ppm.

(117) Le tableau 4 ci-après donne un aperçu de la situation en ce qui concerne les producteurs de créosote, leur répartition géographique, leur aptitude à fournir de la créosote à une concentration en B[a]P inférieure à 50 ppm et l'existence de relations commerciales avec l'Allemagne.

Tableau 4

Production, vente et commerce de la créosote en Europe ([32])

Pays	Nombre de producteurs	Possibilité de produire de la créosote à une concentration en B[a]P < 50 ppm	Ventes de créosote (en tonnes par an) 1995	Commerce avec l'Allemagne
Autriche	1	Non	—	Oui
Belgique	1	Oui	3 900	Non
Danemark	1	Oui	0	Oui

([31]) Voir la note 30 de bas de page.

([32]) *Source:* voir la note 30 de pas de page et 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 (Royaume-Uni), décembre 1995.

Pays	Nombre de producteurs	Possibilité de produire de la créosote à une concentration en B[a]P < 50 ppm	Ventes de créosote (en tonnes par an) 1995	Commerce avec l'Allemagne
France	1	Oui	6 750	Non
Allemagne	1	Oui	5 000	—
Pays-Bas	1	Oui	5 000	Oui
Espagne	2	Oui/Non	13 950	Non
Royaume-Uni	2	Oui	20 000	Non
Italie	—	—	11 100	Non
Grèce	—	—	6 700	Non
Irlande	—	—	3 000	Non
Suède	—	—	6 000	Oui
Finlande	—	—	5 000	Oui

(118) La mise sur le marché et l'emploi de la créosote sont réglementés en Allemagne depuis 1991. La législation a essentiellement eu pour effets la disparition du marché du traitement par badigeonnage (consommateurs privés) et l'introduction de restrictions sur le marché professionnel (procédés de traitement, utilisation de créosote contenant moins de 50 ppm de B[a]P, sauf pour les traverses de chemin de fer et les poteaux électriques destinés à l'exportation).

(119) Par conséquent, le marché allemand est limité aux producteurs proposant des créosotes dont la concentration en B[a]P est inférieure à 50 ppm, ce qui élimine le producteur autrichien. La plupart des producteurs des États membres peuvent satisfaire aux exigences de la réglementation allemande. De fait, presque toute la créosote consommée en Allemagne est importée des autres États membres. Un tout petit segment du marché semble subsister pour la créosote dont la concentration en B[a]P est supérieure à 500 ppm (dérogation à la réglementation nationale pour l'exportation), mais ce créneau est pratiquement inconnu.

(120) En raison des restrictions, la concurrence s'est intensifiée et les marges se sont réduites pour les produits créosotés commercialisés et utilisés en Allemagne. Le déclin du marché a principalement et excessivement affecté le producteur allemand, qui a dû réduire sa production, se concentrer sur les marchés d'exportation et réorienter le surplus vers des produits de moindre valeur, tels que les matières premières pour la fabrication de noir de carbone et le brai pour électrodes. Cette situation ne semble pas avoir évolué après l'adoption de la directive 94/60/CE.

(121) En ce qui concerne le bois d'œuvre, il existe en Allemagne environ cinq sociétés qui pratiquent ce type de traitement (imprégnation sous pression/à vide), et ce bois est essentiellement utilisé pour la fabrication de traverses de chemin de fer et de poteaux pour les lignes électriques/de télécommunications. Les distorsions du marché, en ce qui concerne le bois traité, pourraient découler du fait que seuls les bois traités avec de la créosote contenant moins de 50 ppm de B[a]P peuvent être importés, alors que les bois traités avec de la créosote contenant plus de 500 ppm de B[a]P peuvent être exportés. Cependant, l'étude affirme que ces bois sont exportés en quantités très faibles.

(122) Le marché des traverses de chemin de fer a chuté d'un chiffre record de 200 000 unités par an dans les années 50 à environ 30 000 unités par an en 1995. La principale raison à cela est la demande croissante de traverses en béton pour la modernisation des lignes empruntées par les trains à grande vitesse. Le marché des poteaux traités est également en déclin, la créosote étant progressivement remplacée par le sel dans toutes les applications (transport de l'électricité, télécommunications, agriculture). Une enquête sur le marché allemand des bois d'œuvre traités, menée en 1992 pour le compte de l'agence fédérale pour l'environnement, a établi qu'environ 2 millions de m^3 de bois d'œuvre étaient utilisés chaque année en Allemagne, dont 750 000 m^3 étaient traités sous pression de sel, ce qui représente entre 70 et 90 % du marché global des bois.

(123) La contraction du marché du bois créosoté paraît antérieure à l'entrée en vigueur de la législation allemande, qui semble néanmoins avoir accéléré le phénomène. La tendance en faveur de substances de remplacement dans les principaux cas de traitement du bois (traverses de chemin de fer et poteaux) a préexisté à l'application de la réglementation allemande, qui n'a fait que la renforcer.

(124) En conclusion, le volume et la valeur des échanges de créosote directement touchés par la réglementation allemande sont faibles, puisque l'utilisation de cette substance était en fait déjà en déclin. La législation nationale

ayant été mise en place en 1991, le maintien de ces dispositions après l'adoption de la directive 94/60/CE n'a pas modifié la situation préexistante, ce qui ne semble pas avoir entraîné de distorsions majeures sur le marché intérieur des bois d'œuvre traités et de la créosote.

(125) S'appuyant sur les observations qui précèdent, la Commission estime qu'aucun élément probant ne permet d'affirmer que les dispositions allemandes qui font l'objet de la présente décision constituent une entrave disproportionnée au fonctionnement du marché intérieur au regard des objectifs poursuivis.

IV. **CONCLUSION**

(126) À la lumière des considérations exposées ci-dessus, la Commission estime que les dispositions nationales concernant l'emploi de la créosote notifiées par la République fédérale d'Allemagne, en application de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, et examinées en application du nouvel article 95, paragraphes 4 et 6, du traité CE:

— remplissent les exigences formelles prévues par les dispositions précitées et doivent être admises,

— peuvent être considérées comme justifiées, compte tenu d'une exigence importante de protection de la santé humaine,

— ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres, ni une entrave disproportionnée au fonctionnement du marché intérieur.

(127) La Commission considère, par conséquent, que les dispositions nationales notifiées peuvent être approuvées,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les dispositions concernant la mise sur le marché et l'emploi des huiles de goudron qui sont contenues dans le règlement relatif à l'interdiction de certaines substances chimiques, section 17 de l'appendice au paragraphe 1, et dans le règlement relatif aux substances dangereuses, paragraphe 12, lu conjointement avec le point 15 de l'appendice III, et paragraphe 15, lu conjointement avec le point 13 de l'appendice IV, telles que notifiées le 4 juillet 1995, sont approuvées.

Article 2

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 26 octobre 1999.

Par la Commission
Erkki LIIKANEN
Membre de la Commission