KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 26 februari 1996

om Danmarks anmälda förbud mot Pentaklorfenol

(Endast den danska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(96/211/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 100a.4 i detta, och

med beaktande av följande:

I. BAKGRUND

(1) **Pentaklorfenol**

Pentaklorfenol är en syntetiskt framställd kemisk produkt som anses vara hälsovådlig. Pentaklorfenol är farlig för både människan och miljön. I enlighet med rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 [1], senast ändrat för sjunde gången genom direktiv 92/32/EEG om klassificering, märkning och förpackning av farliga ämnen [2], har substansen harmoniserats inom gemenskapen och klassificerats och märkts på följande sätt:

— Substans klassad som cancerframkallande i kategori 3, det vill säga en riskprodukt för människan på grund av möjliga cancerogena effekter men för vilka det inte föreligger tillräckligt med information för att göra en tillfredsställande utvärdering. Det finns vetenskapliga rön från motsvarande djurförsök men dessa är otillräckliga för att klassificera pentaklorfenol i kategori 2 bland de cancerogena ämnena. En sådan substans märks med varningstexten "R 40: möjlig risk för bestående hälsoskador".

— Substans klassad som mycket giftig vid inandning och märkt med "R 26: mycket giftig vid inandning".

— Substans klassad som giftig vid hudkontakt och förtäring och märkt med "R 24/25: giftig vid hudkontakt/förtäring".

— Substans klassad som irriterande för ögon, andningsvägar och hud, märkt "R 36/37/38: irriterande för ögon, andningsvägar och hud".

— Substans klassad som miljöfarlig och märkt "R 50: mycket giftigt för vattenorganismer".

— Substans klassad som miljöfarlig och märkt "R 53: kan orsaka skadliga långtidseffekter i vattenmiljön".

Med anledning av de tre kriterierna giftighet, beständighet och bioackumulation är pentaklorfenol upptagen på förteckning 1 i rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö [3], ändrat genom direktiv 91/692/EEG [4].

I syfte att reducera föroreningen av vissa vattenmiljöer på grund av utsläpp av pentaklorfenol, har gränsvärden fastställts i rådets direktiv 86/280/EEG av den 12 juni 1986 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EEG [5], senast ändrat genom direktiv 91/692/EEG.

[1] EGT nr 196, 16.8.1967, s. 1.
[2] EGT nr L 154, 5.6.1992, s. 1.
[3] EGT nr L 129, 18.5.1976, s. 23.
[4] EGT nr L 377, 31.12.1991, s. 48.
[5] EGT nr L 181, 4.7.1986, s. 16.

Pentaklorfenol innehåller skadliga föroreningar, särskilt polyklordibenzodioxiner upp till ett värde av 0,1 % och polyklorerade fenoxyfenoler på 1 – 5 %. Både själva pentaklorfenolen och de sistnämnda föroreningarna ingår i de dagliga dioxinutsläppen i miljön. Dioxinet frigörs i samband med att de produkter som behandlats med pentaklorfenol utsätts för solljus eller då de i slutet av livscyklen bränns upp. Pentaklorfenol som återfinns i avloppsslammet utgör också en dioxinkälla.

Pentaklorfenol används vid

— behandling av trä (som fungicid och mot blåved),

— impregnering av industritextilier (som fungicid),

— garvning av hudar och inom massaindustrin (som baktericid),

— behandling av industriellt vatten, i synnerhet kylvatten (bekämpning av blötdjur), och

— ibland även sterilisering.

På grund av pentaklorfenolens giftighet har ett drygt trettiotal länder utfärdat restriktioner för ämnet.

II. FÖRFARANDET

(2) Direktiv 91/173/EEG

Rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat [1], senast ändrat genom direktiv 94/60/EG [2], föreskriver förbud mot och inskränkningar i användandet av vissa ämnen och preparat. Direktiv 76/769/EEG ändras fortlöpande genom att bilagan kompletteras med nya miljöfarliga och hälsofarliga ämnen.

Rådets direktiv 91/173/EEG som är den nionde ändringen av direktiv 76/769/EEG [3] utgör en fullständig harmonisering av reglerna för utsläppande på marknaden av ämnen innehållande pentaklorfenol.

I direktiv 91/173/EEG förbjuds saluföring och användande av pentaklorfenol samt salter och estrar därav i koncentrationer av 0,1 % eller mer i behandlade ämnen och preparat.

Fyra undantag har dock gjorts från förbudet. Användandet av pentaklorfenol och dess föreningar inom industrin godtas för

— behandling av trä,

— impregnering av fibrer och tunga textilier,

— som beståndsdel och/eller tillverkningskomponent vid industriella processer,

— för behandling på ort och ställe av byggnader av historiskt och kulturellt värde (godkännande skall beviljas från fall till fall av berörd medlemsstat).

Oavsett om pentaklorfenol används i ren form eller nyttjas som komponent i en tillverkningsprocess i enlighet med vad som framgår av ovannämnda undantag, måste den ha en halt av hexaklordibenzoparadioxin (H_6CDD) understigande 4 ppm.

Allteeftersom kunskap och teknik utvecklas, skall dessa undantag omprövas senast tre år efter direktivets ikraftträdande.

Med anledning av det hot mot hälsan och miljön som pentaklorfenol utgör, har kommissionen anmodat underställda tjänster att utarbeta en rapport om riskerna med ämnet vilken om nödvändigt skall ligga till grund för lagstiftning.

Direktivet antogs med kvalificerad majoritet av rådet den 21 mars 1991 på grundval av artikel 100a i fördraget. Medlemsstaterna skulle antaga erforderliga lagar och andra författningar för att senast den 1 juli 1992 kunna följa detta direktiv.

(3) Anmälda åtgärder

Danmarks ständiga representation har genom brev av den 7 januari 1992, 13 mars 1992 och 30 juni 1992 meddelat kommissionen att rådets direktiv 91/173/EEG har inlemmats i dansk lagstiftning genom miljöministeriets förordningar

— nr 582 av den 28 november 1977 om begränsning av dioxiner i pentaklorfenol, etc. [4],

— nr 454 av den 16 juni 1991 om begränsning av försäljning och nyttjande för särskilda ändamål av vissa farliga ämnen och kemiska produkter [5],

— nr 446 av den 7 juni 1992 om ändring av beslut angående begränsning av försäljning och nyttjande för särskilt angivna ändamål av vissa farliga ämnen och kemiska produkter [6].

[1] EGT nr L 262, 27.9.1976, s. 201.
[2] EGT nr L 365, 31.12.1994, s. 1.
[3] EGT nr L 85, 5.4.1991, s. 34.
[4] Miljömin.j. nr D. 5100-29.
[5] Miljömin.j. nr D. 817-0012.
[6] Miljömin.j. nr D. 817-0031/817-0004.

De danska myndigheterna ansåg sig korrekt ha tillämpat direktiv 91/173/EEG samtidigt som man tillstod att vissa av de nationella bestämmelserna var strängare än vad som föreskrevs i direktivet. Inledningsvis ville man från dansk sida inte åberopa artikel 100a.4 i fördraget, alldenstund man ansåg att direktiv 91/173/EEG inte innebar några krav på enhetlighet för det som ovan sagts, utan blott stipulerade minimikrav och att medlemmarna kunde tillämpa strängare regler för användningen av pentaklorfenol.

Eftersom kommissionen ej godtog detta synsätt, skickades i enlighet med artikel 169 i fördraget ett brev daterat den 28 mars 1994 till Danmark (lagöverträdelse nr 93/2180) vari tillkännagavs att ett rättsligt förfarande hade inletts med anledning av att antagen nationell lagstiftning ej var i överensstämmelse med direktiv 91/173/EEG.

Kommissionen underströk i sitt brev att

— artikel 24 i förordning nr 454 av den 16 juni 1991 fastställer ett generellt förfarande för att medge undantag för halter av pentaklorfenol på 0,1 % viktprocent eller mer i ämnen och preparat som saluförs medan däremot artikel 1 i direktivet bara medger fyra specifika undantag (se punkt 2),

— artikel 5 i förordning nr 582 av den 28 november 1977 fastställer ett gränsvärde på 1 ppm för dioxinrester (H_6CDD) i pentaklorfenol medan artikel 1 i direktivet fastställer gränsen till 4 ppm,

— den danska lagstiftningen ger inga regler för märkning och förpackning av pentaklorfenol medan artikel 1 ger en rad bestämmelser.

Efter många kontakter mellan kommissionens tjänster och danska myndigheter, har dessa meddelat att de är beredda att följa direktivet med avseende på den tredje punkten i kommissionens brev och har meddelat sin avsikt att, i de fall man från dansk sida önskar behålla strängare regler, åberopa artikel 100a4.

De danska myndigheterna framförde denna begäran i ett brev av den 31 januari 1995 genom sin ständiga representation samtidigt som man på nytt anmälde gällande danska bestämmelser.

Den juridiska aspekten av de danska myndigheternas begäran är följande:

Förordning nr 582 av den 28 november 1977 avser i enlighet med artikel 1 klorfenoler, och deras tillhörande salter, H_6CDD och alla isomerer. Enligt artikel 3 i detta förbjuds användningen av klorfenoler och besläktade salter vid tillverkning av produkter avsedda för behandling av trä. Artikel 5 fastställer att halten av H_6CDD i pentaklorfenol och dess salter ej får överstiga 1 ppm. Denna reglering av maximal H_6CDD-halt har i praktiken omöjliggjort all användning av pentaklorfenol för andra ändamål än framställning av produkter för träskydd, något som dock uttryckligen förbjuds i artikel 3 i förordningen. I artikel 7 tillerkänns dock, utan någon detaljreglering, danska miljøstyrelsen rätten att utfärda undantag från reglerna även om det till dags dato ännu ej har skett.

Förordning nr 454 av den 16 juni 1991 omfattar föreskrifter för begränsning av försäljning och användande av flera kategorier farliga kemiska ämnen och produkter. En ny artikel, 14a, omfattar även förbud mot försäljning av kemiska ämnen och produkter innehållande pentaklorfenol eller salter och estrar av pentaklorfenol med en halt på 0,1 % eller mer.

Denna bestämmelse infogades i förordning nr 454 av den 16 juni 1991 genom förordning nr 446 av den 7 juni 1992 så att det i direktiv 91/173/EEG angivna gränsvärdet för pentaklorfenol införlivades. Som en följd därav och av att danska miljøstyrelsen tillerkänns rätten att själv i särskilda fall få utfärda undantag från dessa regler enligt artikel 24 i förordningen av den 16 juni 1991, måste därför varje ansökan om tillstånd att få använda pentaklorfenol, för industriellt bruk eller ej, från och med den 7 juni 1992, då direktivet antogs, göras enligt förordning nr 446, i enlighet med det nya förfarande som ersätter de tidigare undantagsbestämmelserna i artikel 7 i förordning nr 582 av den 28 november 1977, utom när det gäller halten av H_6CDD i pentaklorfenol.

Man avser emellertid från dansk sida att behålla det tidigare systemet för beviljande av undantag utan att bortse från de fyra specialfall som anges i direktivet, vilka av landets myndigheter betraktas som otillräckliga vad gäller skydd av miljö och hälsa. Då inget undantag tidigare har beviljats för pentaklorfenol inom ramen för detta tillståndsförfarande, har lagstiftningen vid tillämpningen visat sig vara lika sträng som den ordning om principförbud som föreskrivs i direktiv 91/173/EEG, och strängare än den ordning för undantag som fastställs där.

Följden härav blir att de danska myndigheternas begäran om att få tillämpa artikel 100a.4 hänför sig till de två första punkterna vad gäller bristen på överensstämmelse med direktiv 91/173/EEG som behandlas i kommissionens brev, dvs. ett bibehållande av förfarandet för medgivande av undantag vid användandet av pentaklorfenol samt gränsvärden för H_6CDD-halter i pentaklorfenol.

Vad gäller de krav som fastställs i direktiv 91/173/EEG angående märkning och förpackning av pentaklorfenol, anmälde de danska myndigheterna den 14 juli 1995 ett förslag till en förordning om ändring av förordning nr 454 av den 16 juni 1991 i syfte att följa direktivet. Som en följd därav har man från kommissionens sida avbrutit det påbörjade förfarandet gällande överträdelse av utfärdade direktiv.

De danska myndigheterna anmälde den 14 juli 1995 ett förslag till "förordning om begränsning av försäljning och användning av pentaklorfenol" som avser att med en enda rättsakt ersätta hittillsvarande förordningar gällande pentaklorfenol. Även om förslaget antas, kommer det inte att ha någon inverkan på Danmarks krav om att få tillämpa artikel 100a.4 eftersom det i själva verket handlar om en kodifiering av gällande bestämmelser.

Kommissionens tjänster har i anslutning till förfarandet för medlemsstaternas anmälan av nya tekniska regler i enlighet med rådets direktiv 83/189/EEG [1] av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande standarder och föreskrifter, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 94/10/EG [2], granskat i vilken utsträckning den även omfattar föreskrifter för förpackning och märkning av ämnen samt produkter innehållande pentaklorfenol. I och med de senaste föreskrifterna ansluter sig Danmark till direktiv 91/173/EEG. Följaktligen har kommissionens tjänster avbrutit det påbörjade förfarandet gällande överträdelse av direktivet.

För att motivera sin begäran har de danska myndigheterna översänt en rapport om "Om farorna med pentaklorfenol för hälsa och miljö" (Report on human health and environmental concerns of PCP) av den 22 juli 1994 till kommissionen. Häri påpekas bland annat den historiska bakgrunden till den industriella användningen av pentaklorfenol i Norden och framför allt i Danmark samt den lagstiftning som den danska regeringen arbetat fram för att bekämpa skador och risker som orsakas av pentaklorfenol och dioxiner. Enligt denna rapport har danska producenter tidigare använt pentaklorfenol som konserveringsmedel vid svampodling och för behandling av skinn och textilier.

År 1977 förbjöds det mesta av den industriella hanteringen (miljöministeriets förordning nr 582 av den 28 november 1977), samtidigt som ett gränsvärde på 1 ppm fastställdes för dioxinhalten i pentaklorfenol och ett åtgärdsprogram för att minska dioxinernas skadeverkningar antogs.

Sedan 1981 har inga bekämpningsmedel innehållande pentaklorfenol saluförts i Danmark. Det påpekas i rapporten att trots dessa åtgärder har det i landet konstaterats att pentaklorfenol i flera fall läckt ut i grundvattnet. Detta orenade grundvatten används för att täcka en stor del av befolkningens vattenbehov.

Vidare har det i samband med provtagningar av grundvatten påvisats koncentrationer (0,1 µg/l för enstaka ämnen och 0,5 µg/l totalt) av pentaklorfenol som överstiger det fastställda gränsvärdet för dricksvatten (enligt förordning nr 515 av den 29 augusti 1988 genom vilket rådets direktiv 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten [3] hade överförts till dansk lag).

I tabellen anges hur koncentrationerna av pentaklorfenol varierar på olika platser i Danmark upp till 20 µg/l i grundvattnet under avfallsupplag:

Plats	Pentaklorfenol (µg/l)
Grundvatten, dricksvattentäkt	< 0,01 – 0,35
Grundvatten, under avfallsupplag	< 0,1 – 20
Markytan, invid avfallsupplag	0,1 – 10 (µg/kg)
Sjöar	0,08
Bottensediment	10 – 20 (µg/kg)

Källa: Danska miljøstyrelsen, 1985.

Gränsvärdet på 1 ppm dioxin i pentaklorfenol infördes i syfte att minska dioxinutsläppen i samband med förbränning av i synnerhet träprodukter som behandlats med pentaklorfenol.

Eftersom användningen av pentaklorfenol som beståndsdel i behandlingen av träprodukter ofta har inneburit att miljön har belastats med mycket höga

[1] EGT nr L 109, 26.4.1983, s. 8.
[2] EGT nr L 100, 19.4.1994, s. 30.
[3] EGT nr L 229, 30.8.1980, s. 11.

halter av pentaklorfenol, har danska myndigheter dragit slutsatsen att användningen av pentaklorfenol för de syften som anges i direktiv 91/173/EEG inte erbjuder ett fullgott skydd för befolkningens hälsa och miljön.

(4) **Av kommissionen begärda synpunkter från medlemsstaterna och oberoende expertis**

A. *Synpunkter från medlemsstaterna*

Mottagningsbeviset för det danska meddelandet av den 31 januari 1995 skickades till landets ständiga representation den 12 april 1995.

Meddelandet skickades därefter ut på remiss till de övriga medlemsstaterna. Kommissionen har erhållit svar från Finland, Tyskland, Sverige, Nederländerna, Luxemburg och Portugal.

Finland anser att villkoren för att tillämpa artikel 100a.4 är i sak uppfyllda och att kommissionen borde bekräfta de danska åtgärderna. Vidare gav Finland uttryck för sin strävan att skärpa säkerhetsföreskrifterna i direktiv 91/173/EEG genom en gemensam aktion från medlemsstaternas sida i syfte att som det föreskrivs i fördragets artikel 100a.3 uppnå en hög säkerhetsnivå.

Tyskland stödjer Danmarks ståndpunkt att hålla fast vid ett striktare förbud mot pentaklorfenol. Dessutom ställer man sig på tysk sida positiv till ett totalt förbud mot all tillverkning, användning och saluföring av pentaklorfenol av miljö- och hälsoskyddshänsyn.

Sverige stödjer också Danmarks åtgärder som man anser vara varken en diskriminerande åtgärd eller ett förtäckt handelshinder mellan medlemsstaterna. Man väger särskilt in de avgörande erfarenheter som gjordes då man i Sverige för 15 år sedan bytte ut pentaklorfenol vid träbehandling.

Nederländerna delar den danska ståndpunkten angående direktiv 91/173/EEG som ej anses erbjuda ett fullgott skydd och påminner om den egna begäran om att få tillämpa artikel 100a.4.

Luxemburg har uttalat sitt stöd för en striktare begränsning av dioxinhalten i pentaklorfenol liksom av användningen av pentaklorfenol.

Portugal anser att den tekniska motivering som anfördes av Danmark inte bevisar att användningen i enlighet med direktiv 91/173/EEG av pentaklorfenol skulle medföra ett förvärrande av ackumulationen av det aktuella ämnet.

Från portugisiskt håll sade man sig dock vara beredd att godta att den speciella situationen i Danmark kunde motivera striktare nationella bestämmelser för träbehandling. Däremot motsätter man sig alla försök att i framtiden helt förbjuda användningen av pentaklorfenol och besläktade produkter, i synnerhet i de fall då riskerna hålls under kontroll och ersättningsprodukterna ej till fullo är kända, särskilt vad gäller miljöeffekterna. De portugisiska myndigheterna fruktade även allvarliga ekonomiska konsekvenser för de industrisektorer som alltjämt använder pentaklorfenol ifall direktivet skull tillämpas endast av vissa stater.

B. *Av kommissionen konsulterade oberoende experter*

Kommissionen har vänt sig till en internationellt erkänd expert, professor Rappe vid institutet för miljökemi vid Umeå universitet, i syfte att utvärdera

— om det föreligger särskilda betingelser i Danmark vad gäller miljö- och hälsoskydd i landet, och

— effekterna för handelsutbytet på den inre marknaden om Danmark skulle tillämpa de aktuella åtgärderna.

I sin rapport till kommissionen går professor Rappe igenom på vilka sätt utsläpp av pentaklorfenol i miljön kan ske (avdunstning av pentaklorfenol från vatten och jordbruksmark liksom från behandlade produkter). Häri påpekas pentaklorfenolens toxiska egenskaper (i synnerhet för vattenorganismer där så låga halter som 0,1 µg/liter är tillräckliga för att döda vissa typer av alger, blötdjur, kräftdjur och fiskar) och vissa polyklordibenzodioxiner (PCDD) och polyklordibenzofuraner (PCDF) som är biprodukter eller föroreningar vilka ofta frigörs i samband med förbränning av pentaklorfenol vid höga temperaturer.

Det största problemet med användningen av pentaklorfenol i Danmark är föroreningen av grundvatten och dricksvatten. Den danska befolkningens behov av dricksvatten tillgodoses i huvudsak av grundvattenreserven. En undersökning som inleddes av den danska miljöskyddsstyrelsen 1985 visade att halten av pentaklorfenol i grundvattnet i flera fall uppgick till 0,35 µg/l, medan det av danska myndigheter fastställda gränsvärdet låg på 0,1 µg/l för föroreningar av klorprodukter. I samband

med en konferens i februari 1995 för nordiska experter (från Norge, Danmark, Sverige och Finland) fastslogs att dricksvatten som förorenats av klorfenoler medförde en förhöjd cancerrisk. Detta överensstämmer med gemenskapens lagstiftning där pentaklorfenol klassas som cancerframkallande i kategori 3 (se beskrivning av pentaklorfenol i punkt 1).

Data som lämnats i rapporten av de danska myndigheterna bekräftar också detta. Mätningar gjorda 1990 på två platser på två olika djup (i Gørlev, Själland på 12,5 m djup och vid Jarbaek, Jylland på 72 m djup) har också givit koncentrationer om 0,35 µg/l och 0,28µg/l (utan att man kunde identifiera källan till föroreningarna).

Beträffande effekterna för den inre marknaden, menar professor Rappe att dessa skulle bli i det närmaste obefintliga eftersom beräkningarna för importen av pentaklorfenol till Danmark uppgick till mellan sju och maximalt 30 ton per år (uppgifter från 1984 innan nästan all användning av pentaklorfenol förbjöds i Danmark). Om ett särskilt undantag beviljades för industriellt bruk av pentaklorfenol i enlighet med direktiv 91/173/EEG, skulle denna obetydliga kvantitet i vilket fall som helst importeras från tredje land (eftersom pentaklorfenol ej framställs inom gemenskapen).

III. DEN JURIDISKA BEDÖMNINGEN

(5) Formella villkor för tillämpningen av artikel 100a.4

En medlemsstat som avser att fortsätta tilämpa avvikande bestämmelser i nationell lagstiftning efter det att tidsfristen för införlivandet av en harmoniseringsåtgärd utlöpt, i enlighet med artikel 100a.1, är skyldig att underrätta kommissionen vilket framgår av de principer som utarbetades av EG-domstolen i samband med den dom av den 17 maj 1994 [1] beträffande kommissionens beslut den 2 december 1992 att godkänna en tysk bestämmelse av den 12 december 1989 om förbud av pentaklorfenol i Tyskland [2].

Förfarandet enligt artikel 100a.4 skall garantera att ingen medlemsstat tillämpar några nationella bestämmelser som avviker från gemenskapslagstiftningen utan kommissionens godkännande. Ett medlemsland kommer hädanefter inte att kunna tillämpa anmälda nationella bestämmelser utan att först ha fått ett godkännande från kommissionen. Det ankommer i gengäld på kommissionen att kontrollera om de ifrågavarande bestämmelserna kan motiveras som väsentliga behov enligt artikel 100a.4, första stycket, och inte utgör en godtycklig diskriminering eller ett förtäckt handelshinder mellan medlemsstater. Det är med hänsyn till detta som kommissionen har granskat de anmälda åtgärderna.

Danmark, som röstade mot direktiv 91/173/EEG då det slutligen antogs av rådet, har vederbörligen meddelat vilka nationella bestämmelser man avser att även i fortsättningen tillämpa efter det att tiden för att följa direktiv 91/173/EEG löpt ut. Den första anmälan av dessa åtgörder gjordes innan denna tid, som var fastställd till den 30 juni 1992, hade löpt ut. På grund av den speciella tolkning man gör av direktivet (jfr. II 3 nedan) i Danmark, har man valt att i detta skede av förfarandet inte utforma den som en anmälan enligt artikel 100a.4 även om man från dansk sida, vilket är ett bevis på landets goda avsikter, från början meddelat att vissa antagna åtgärder var strängare än bestämmelserna i direktivet.

Följaktligen har kommissionen inte kunnat fatta beslut i frågan innan Danmark i och med att fristen löpte ut inte följde gemenskapens bestämmelser. Även om den formella begäran om att tillämpa artikel 100a.4 inte hade inkommit före fristens utgång i juni 1992, anser kommissionen i det enskilda fallet att det inte skall utgöra hinder för att ta upp ärendet till granskning. Danska myndigheter har även meddelat sin avsikt att formellt anmäla åtgärder i enlighet med artikel 100a.4 så snart man efter avslutade överläggningar med kommissionens tjänster, och efter att en överträdelse skett, övertygats om det befogade i kommissionens tolkning av direktivet och nödvändigheten av att informera i enlighet med artikel 100a.4 om de strängare bestämmelser som Danmark avser att tillämpa.

I frågan om den aktuella anmälan överlämnats vid en tidpunkt som medger att den beaktas är alltså det enda skälet till att kommissionen finner att Danmark i detta fall inte har utnyttjat möjligheten till anmälan enligt artikel 100a.4 på ett felaktigt sätt genom att formellt överlämna sin begäran efter utgången av tidsfristen för införlivandet av direktiv 91/173/EEG att Danmark i god tro har anmält de strängare bestämmelser i nationell lagstiftning som man avser att fortsätta tillämpa efter tidsfristen för införlivandet av direktiv 91/173/EEG, och att Danmark, så snart man blivit övertygad om riktigheten i kommissionens tolkning av direktivet, överlämnat en formell begäran om att artikel 100a.4 skulle tillämpas.

[1] Målet C-41/93 (Frankrike mot kommissionen), samling 1994, s. I-1829.
[2] EGT nr L 316, 9.12.1994, s. 43.

Vad beträffar de delar av den danska lagstiftningen, där de danska myndigheterna avser att behålla regler som är strängare än bestämmelserna i gemenskapslagstiftningen, nämligen dioxinhalten i pentaklorfenol och systemet för godkännande av undantag för användning av pentaklorfenol, kan det konstateras att det rör sig om en lagstiftning som existerade före direktiv 91/173/EEG. Det lägre gränsvärdet för H_6CDD i pentaklorfenol infördes genom förordning nr 582 av den 28 november 1977 och har varit i kraft sedan dess. Bestämmelserna om systemet för godkännande av undantag har visserligen ersatts med bestämmelserna i förordning nr 454 av den 16 juni 1991, men dessa har i allt väsentligt också de sitt ursprung i 1977 års förordning.

Eftersom något godkännande av undantag för användning av pentaklorfenol aldrig har meddelats enligt bestämmelserna om systemet för godkännande av undantag i den danska lagstiftningen, har detta system visat sig vara å ena sidan lika strängt som systemet med principiellt förbud i direktiv 91/173/EEG och å andra sidan strängare än det system med lagstiftade undantag från detta förbud som även ingår i direktivet. I detta avseende skall det påpekas att de danska bestämmelserna är sådana att de kan anmälas enligt artikel 100a.4. Eftersom dock systemet för godkännande av undantag i den danska lagstiftningen i princip skulle kunna göra det möjligt för de danska myndigheterna att godkänna användning av pentaklorfenol även för sådan användning som inte omfattas av de fyra lagstiftade undantagen i direktiv 91/173/EEG, bör de danska bestämmelserna endast bekräftas på villkor att varje godkännande i fråga om pentaklorfenol som de danska myndigheterna meddelar i framtiden skall följa bestämmelserna i direktiv 91/173/EEG.

(6) **Kontroll av att de granskade bestämmelserna är motiverade av väsentliga behov**

A. *Förorening av pentaklorfenol*

De danska åtgärderna har som målsättning både att minska utsläppen i miljön av pentaklorfenol genom ett system för beviljande av undantag för industrins behov och att föreskriva ett strängare gränsvärde för dioxinhalt i pentaklorfenol i syfte att minska utsläppen av dessa mycket giftiga ämnen. De expertutlåtanden kommissionen har haft tillgång till och som redovisas ovan, samt inte minst den oberoende expertens rapport, visar att det med anledning av de höga halterna av pentaklorfenol föreligger ett överhängande hot mot grundvattnet. Eftersom grundvattnet i Danmark svarar för den största delen av befolkningens dricksvattenbehov är det viktigt att se särskilt strängt på varje ytterligare tillförsel av hälsovådliga ämnen som pentaklorfenol.

Så höga halter av pentaklorfenol som 0,35 µg/l har uppmätts i grundvattnet i mitten på åttiotalet, och även så sent som 1990 trots att den huvudsakliga användningen av pentaklorfenol som beståndsdel i bekämpningsmedel inom jordbruket och för industriell behandling av träprodukter hade upphört i början av åttiotalet, vilket visar den stora beständigheten av pentaklorfenol i miljön i Danmark.

De höga koncentrationerna av pentaklorfenol i dricksvattnet beror, enligt en rapport presenterad av de danska myndigheterna, på att pentaklorfenolen absorberas dåligt av basisk jord som är vanlig i Danmark (den högsta absorptionen som konstaterats sker vid pH 4,6 – 5,1 och ingen absorption sker vid ett pH-värde över 6,8).

På grund av detta sjunker pentaklorfenolen snabbt igenom ytskiktet ner i grundvattnet. Den pentaklorfenol som tillförs grundvattnet är inte lätt nedbrytbar eftersom temperaturen i vattnet är låg i Danmark. Detta medför att pentaklorfenolen, som når grundvattnet med hög koncentration har en tendens att ackumuleras där, och det är samma grundvatten som sedan orenat utgör den viktigaste dricksvattenkällan.

Som tidigare påpekats fastställs i direktiv 80/778/EEG om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten, de tröskelvärden för "högsta tillåtna koncentration" av vissa toxiska substanser i dricksvatten, däribland även pentaklorfenol, som ingår i gruppen pesticider och därmed besläktade produkter, och har tröskelvärdet 0,1 µg/l, (jfr bilaga I, tabell D: Parametrar för toxiska ämnen). Inom ramen för denna bedömning av om de väsentliga behov för människors hälsa och skyddet av miljön som åberopats av Danmark föreligger, kan de i direktiv 80/778/EEG angivna värdena tjäna som referens för lämpligheten i medlemsstaternas bestämmelser, så mycket mer som enligt artikel 7.3 första strecksatsen i direktiv 80/778/EEG "de värden som fastställs av medlemsstaterna inte (får) vara högre än de värden som anges i kolumnen för 'Högsta tillåtna koncentration'" Med hänsyn till att de mätningar som gjorts i Danmark har visat att den högsta tillåtna koncentrationen på 0,1 µg/l har överskridits upp till 3,5 gånger (uppmätta värden på 0,35 µg/l) kan kraftfulla åtgärder för att förbättra — eller åtminstone förhindra en försämring av — dricksvattenkvaliteten motiveras i detta sammanhang.

Dessutom är pentaklorfenol en betydande toxisk källa för vattenorganismer (som alger, blötdjur, kräftdjur och fiskar). Så har man också funnit blåmusslor i en dansk fjord med en koncentration av pentaklorfenol på 70 µg/kg. Man kan därav dra slutsatsen att förorening av marina ytvatten också utgör en riskkälla för förgiftning i Danmark.

Det är sannolikt att samma höga koncentrationer på nytt skulle uppnås och kanske t.o.m. överskridas om de regler för godkännande av undantag som föreskrivs i direktiv 91/173/EEG skulle godtas (i synnerhet de tre specialfallen för industrin, dvs. träbehandling, impregnering av fibrer och tunga textilier och som beståndsdel eller tillverkningskomponent i industriprocesser; jfr punkt 2 ovan). Mot bakgrund av de särskilda betingelser som råder i Danmark kan de danska myndigheternas vägran anses vara berättigad när det gäller att införliva de i direktiv 91/173/EEG uppräknade undantagen från begränsningen av användandet av pentaklorfenol på grund av väsentliga behov.

Eftersom det inte finns någon annan möjlighet att reducera industrins utsläpp av pentaklorfenol, betraktas denna åtgärd såsom anpassad till det avsedda syftet.

B. *Förorening av dioxiner*

Fastställandet 1977 av ett gränsvärde på 1 µg/kg för hexakloridbenzodioxiner (H_6CDD) i pentaklorfenol och dess tillhörande salter fick som konsekvens att i det närmaste allt industriellt bruk av pentaklorfenol upphörde i Danmark eftersom det visade sig vara tekniskt omöjligt att uppnå så låga nivåer.

Enligt den officiella danska rapporten om pentaklorfenolens risker, ingår denna åtgärd i ett handlingsprogram för att minska skadeverkningar av dioxiner. Minskningen av dioxinutsläppen utjorde en kompletterande åtgärd i anslutning till förbudet mot användandet av klorfenoler och deras salter i tillverkningen av produkter för behandling av trä.

Om det härigenom anses befogat att den i direktiv 91/173/EEG tillåtna industriella användningen ej införlivas med dansk lagstiftning, finns det inte längre någon anledning att vägra att den högsta tillåtna dioxinhalten, som är lägre än den i direktivet, bibehållas.

Kommissionen finner, i enlighet med vad den redan uttalat i sitt beslut av den 14 september 1994 om pentaklorfenolförbudet i Tyskland, att det är rimligt att en medlemsstat önskar minska risken för vissa utsatta delar av befolkningen.

Enligt den nordiska expertkonferensen i februari 1995, skulle en daglig dos på 5 pg/kg kroppsvikt kunna godtas i de egna länderna. Man bör komma ihåg att det för närvarande inte finns någon internationell samstämmighet eller överenskommelse medlemsstaterna emellan om den högsta tillåtna dagliga dosen av dioxiner. Det gränsvärde som de nordiska länderna fastställt ligger halvvägs mellan det som rekommenderas av vissa medlemsstater, som Förenade kungariket och Tyskland, å ena sidan (1 pg/kg) och av vissa tredje länder, som Canada, å andra sidan (10 pg/kg).

Tillgängliga data visar på en stor variation av dioxinhalten i blod och i människokroppen i Skandinavien, däribland Danmark. Experter i de skandinaviska länderna har därför dragit slutsatsen att vissa befolkningsgrupper löper risk att uppta dioxinhalter som är så höga att de närmar sig eller t.o.m i vissa fall överskrider den högsta tillåtna dagliga dosen (5 pg/kg). Danska myndigheter uppskattar att barn kan få mer än 50 gånger högre daglig dos genom modersmjölken. Följaktligen skulle man — enligt de nordiska experterna — behöva förhindra i största möjliga utsträckning att människan utsätts för ytterligare dioxin genom kontaminerade livsmedel.

Enligt professor Rappe vore det helt i linje med dessa rekommendationer att i största möjliga utsträckning begränsa förorening av industriprodukter med PCDD och PCDF. Kommissionen har dessutom — efter granskning av alla fakta och omständigheter kring de danska åtgärderna — inte fått tillgång till något expertutlåtande som tillåter slutsatsen att det finns mindre långtgående åtgärder som skulle kunna skapa samma skyddsnivå.

(7) **Kontroll av att godtyckligt diskriminerande inslag inte föreligger i de granskade åtgärderna**

Förbudet mot godtycklig diskriminering i artikel 100a.4 andra stycket syftar till att utesluta varje materiell diskriminering som, enligt EG-domstolens rättspraxis, innebär antingen att olikartade situationer behandlas på likartat sätt eller att likartade situationer behandlas på olikartat sätt.

Dansk lagstiftning tillämpas utan åtskillnad på ämnen och produkter som innehåller pentaklorfenol, vare sig de är tillverkade i Danmark eller har ursprung i någon annan medlemsstat.

Vad gäller tillämpningen av denna lagstiftning har inget undantag enligt artikel 24 i förordningen av den 16 juni 1991 godkänts, och det finns inte heller några omständigheter som skulle kunna föranleda kommissionen att betrakta detta rättsinstrument som ett medel för godtycklig diskriminering mellan ekonomiska aktörer inom gemenskapen.

Med hänsyn till dessa omständigheter bedömer kommissionen att de granskade bestämmelserna inte är något medel för godtycklig diskriminering i handeln mellan medlemsstaterna.

(8) **Kontroll av att dolda begränsningar inte föreligger för handeln mellan medlemsstaterna**

Bestämmelsen i artikel 100a.4 andra stycket har till syfte att förhindra att begränsningar som grundar sig på kriterierna i första stycket inte avviker från det uppgivna syftet och i verkligheten har ekonomiska motiv, dvs. införs antingen för att införa importhinder för produkter med ursprung i andra medlemsstater eller för att indirekt skydda inhemsk produktion.

Emellertid tillverkas pentaklorfenol inte längre inom gemenskapen, och enligt professor Rappe har importen tidigare inte överstigit 30 ton/år. Påverkan på handeln mellan Danmark och övriga medlemsstater skulle följaktligen bli mycket marginell. Medlemsstaterna, som tillfrågats under förfarandet med granskningen av Danmarks begäran, har inte motsatt sig de danska åtgärderna. Kommissionen har heller inte mottagit några klagomål från industrins sida.

Dessutom innebär det stränga systemet för att godkänna undantag för användning av pentaklorfenol i första hand begränsningar för Danmark i det avseendet att undantaget för industriell användning inte kan göras gällande där. För möjliga ersättningsprodukter, särskilt inom de största industrisektorerna, behandling av trä och textil, saknas också ett specifikt danskt ekonomiskt intresse av att gynna utveckling, produktion eller export.

Kommissionen finner med stöd av ovanstående att något dolt handelshinder mellan medlemsstaterna inte föreligger.

IV. SLUTSATS

Mot bakgrund av ovanstående överväganden finner kommissionen att de bestämmelser som Danmark anmält med tillämpning av artikel 100a.4

— skall betraktas som motiverade av sådana väsentliga behov som det skydd av människors och djurs hälsa som avses i artikel 36 i Romfördraget samt av skyddet av miljön, att de är nödvändiga med hänsyn till dessa behov och att de står i rimlig proportion till de eftersträvade målen, och att

— de varken utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller ett dolt hinder för handeln mellan medlemsstaterna.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

1. De av Danmark anmälda bestämmelserna i miljöministeriets förordning nr 582 av den 28 november 1977 om gränsvärden för dioxiner i pentaklorfenol, förordning nr 454 av den 16 juni 1991 om begränsningar för försäljning och användning för särskilda syften av vissa farliga kemiska ämnen och produkter samt förordning nr 446 av den 7 juni 1992 om ändring av förordningen om begränsningar för försäljning och användning för särskilda syften av vissa farliga kemiska ämnen och produkter, godkänns härmed.

2. Inga undantag för användning av pentaklorfenol får godkännas enligt artikel 24 i förordningen av den 16 juni 1995, om de går utöver undantagen från förbudet mot användning av pentaklorfenol i direktiv 91/173/EEG.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Konungariket Danmark.

Utfärdat i Bryssel den 26 februari 1996.

På kommissionens vägnar

Martin BANGEMANN

Ledamot av kommissionen