COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 26 février 1996

relative à l'interdiction du pentachlorophénol (PCP) notifiée par le Danemark

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

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

(96/211/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 100 A paragraphe 4,

considérant ce qui suit:

I. FAITS

(1) **Pentachlorophénol**

Le pentachlorophénol est une substance chimique produite artificiellement et reconnue comme étant dangereuse. Le PCP est dangereux pour l'homme et pour l'environnement. Sa classification et son étiquetage, harmonisés au niveau communautaire, suivant la directive 67/548/CEE du Conseil, du 27 juin 1967 [1], modifiée en dernier lieu par la directive 92/32/CEE portant septième modification, relative à la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances dangereuses [2], sont les suivants:

— classé cancérogène de catégorie 3, c'est-à-dire une substance préoccupante pour l'homme en raison d'effets cancérogènes possibles mais pour lesquels les informations disponibles ne permettent pas une évaluation satisfaisante. Il existe des informations issues d'études adéquates sur les animaux mais elles sont insuffisantes pour classer la substance dans la deuxième catégorie des cancérogènes. Une telle substance est étiquetée avec la phrase de risque «R 40: substance pouvant causer des effets irréversibles»,

— classé très toxique par inhalation et étiqueté «R 26: très toxique par inhalation»,

— classé toxique par contact avec la peau et par ingestion et étiqueté «R 24/25: toxique par contact avec la peau et par ingestion»,

— classé irritant pour les yeux, les voies respiratoires et la peau et étiqueté «R 36/37/38: irritant pour les yeux, les voies respiratoires et la peau»,

— classé dangereux pour l'environnement et étiqueté «R 50: très toxique pour les organismes aquatiques»,

— classé dangereux pour l'environnement et étiqueté «R 53: peut entraîner des effets néfastes à long terme pour l'environnement aquatique».

Compte tenu des trois critères suivants: toxicité, persistance et bioaccumulation, le PCP est inclus dans la liste I de la directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté [3], modifiée par la directive 91/692/CEE [4].

Dans le but d'éliminer la pollution des différentes parties du milieu aquatique qui pourraient être affectées par le rejet de PCP, des valeurs limites ont été fixées par la directive 86/280/CEE du Conseil, du 12 juin 1986, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de certaines substances dangereuses relevant de la liste I de l'annexe de la directive 76/464/CEE [5], modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE.

[1] JO n° 196 du 16. 8. 1967, p. 1.
[2] JO n° L 154 du 5. 6. 1992, p. 1.
[3] JO n° L 129 du 18. 5. 1976, p. 23.
[4] JO n° L 377 du 31. 12. 1991, p. 48.
[5] JO n° L 181 du 4. 7. 1986, p. 16.

Le pentachlorophénol contient des impuretés dangereuses notamment jusqu'à 0,1 % de polychlorodibenzodioxines et de 1 à 5 % de polychlorés phenoxyphénols. Le PCP seul et ces dernières impuretés sont responsables de la diffusion journalière de dioxines dans l'environnement. Les dioxines se diffusent lorsque les produits traités avec le PCP sont exposés au soleil et à la fin de leur vie lorsqu'ils sont incinérés. Le PCP se trouvant dans les boues d'épuration est également une source de dioxines.

Le PCP est utilisé comme:

— agent de traitement du bois (action fongicide et agent antibleu),

— agent d'imprégnation des textiles industriels (action fongicide),

— bactéricide dans le tannage des peaux et l'industrie de la pulpe de papier,

— molluscide dans le traitement des eaux industrielles, en particulier des eaux de refroidissement

et parfois comme

— agent de stérilisation.

En raison de sa toxicité, le PCP a été soumis à des restrictions diverses dans plus d'une trentaine de pays.

II. PROCÉDURE

(2) **Directive 91/173/CEE**

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 94/60/CE [2], prévoit l'interdiction et la restriction d'utilisation de certaines substances et préparations dangereuses. La directive 76/769/CEE est régulièrement modifiée pour inclure dans son annexe de nouvelles substances dangereuses pour l'homme et l'environnement.

La directive 91/173/CEE du Conseil, qui porte neuvième modification de la directive 76/769/CEE [3], harmonise de façon complète la mise sur le marché des substances contenant du PCP.

La directive 91/173/CEE interdit la mise sur le marché et l'emploi du pentachlorophénol, de ses sels et ses esters en concentration égale ou supérieure à 0,1 % de masse dans les substances et préparations.

Toutefois, quatre dérogations à l'interdiction sont prévues. L'emploi du pentachlorophénol et de ses composés dans des installations industrielles est admis, notamment:

— pour le traitement des bois,

— pour l'imprégnation de fibres et de textiles lourds,

— comme agent de synthèse et/ou de transformation dans des procédés industriels,

— pour le traitement *in situ* des bâtiments d'intérêt historique et culturel (à autoriser cas par cas par l'État membre concerné).

En tout état de cause, le PCP utilisé en tant que tel ou comme constituant de préparations mis en œuvre dans le cadre des dérogations visées ci-dessus doit avoir une teneur totale en hexachlorodibenzoparadioxine (H_6CDD) inférieure à 4 ppm (*parts per million*).

Ces dérogations sont à réexaminer en fonction de l'évolution des connaissances et des techniques au plus tard trois ans après la mise en œuvre de la directive.

Compte tenu des dangers du PCP pour la santé et l'environnement, la Commission a demandé à ses services que soit préparé un rapport sur l'évaluation des risques du PCP pouvant déboucher, si nécessaire, sur des propositions législatives en la matière.

La directive a été arrêtée par le Conseil, le 21 mars 1991, à la majorité qualifiée, sur la base de l'article 100 A du traité. Les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 1er juillet 1992.

(3) **Mesures notifiées**

La représentation permanente du Danemark a informé la Commission par lettres du 7 janvier 1992, 13 mars 1992 et 30 juin 1992 que la directive 91/173/CEE du Conseil a été transposée en droit danois par les arrêtés du ministère de l'environnement:

— n° 582 du 28 novembre 1977 sur la limitation des dioxines dans le pentachlorophénol [4], etc.

— n° 454 du 16 juin 1991 sur la limitation de la vente et de l'utilisation à des fins spécifiques de certaines substances et produits chimiques dangereux [5],

et

— n° 446 du 7 juin 1992 portant modification de l'arrêté sur la limitation de la vente et de l'utilisation de certaines substances et produits chimiques dangereux à des fins spécifiquement indiquées [6].

[1] JO n° L 262 du 27. 9. 1976, p. 201.
[2] JO n° L 365 du 31. 12. 1994, p. 1.
[3] JO n° L 85 du 5. 4. 1991, p. 34.

[4] *Miljøminj.nr. D.* 5100-29.
[5] *Miljøminj.nr. D.* 817-0012.
[6] *Miljøminj.nr. D.* 817-0031/817-0004.

Les autorités danoises ont estimé avoir transposé correctement la directive 91/173/CEE tout en reconnaissant que certaines de leurs mesures nationales étaient plus strictes que les dispositions de la directive. Elles n'ont — au début de cette procédure — pas souhaité se prévaloir de l'article 100 A paragraphe 4 du traité dans la mesure où elles estimaient que la directive 91/173/CEE ne comportait pas d'harmonisation complète en la matière mais seulement une harmonisation minimale et que les États membres pouvaient donc établir des dispositions plus strictes pour l'usage du PCP.

Ce point de vue juridique n'ayant pas été accepté par la Commission, une procédure d'infraction pour non-conformité des mesures nationales de transposition avec la directive 91/173/CEE a été engagée par l'envoi d'une lettre de mise en demeure conformément à l'article 169 du traité, en date du 28 mars 1994, au Danemark (infraction n° 93/2180).

La Commission a observé dans sa lettre de mise en demeure que:

— l'article 24 de l'arrêté n° 454 du 16 juin 1991 prévoit une procédure à caractère général pour accorder des dérogations en ce qui concerne la concentration égale ou supérieure à 0,1 % de masse de PCP dans les susbstances et préparations mises sur le marché tandis que l'article 1er de la directive ne prévoit que quatre dérogations spécifiques (voir point 2),

— l'article 5 de l'arrêté n° 582 du 28 novembre 1977 prévoit une limite des traces de dioxines (H_6CDD) dans le PCP de 1 ppm alors que l'article 1er de la directive fixe cette limite à 4 ppm,

et que

— la législation danoise ne précise aucune règle pour l'étiquetage et l'emballage du PCP tandis que l'article 1er de la directive prévoit une série de règles.

Après maints contacts des services de la Commission avec les autorités danoises, celles-ci se sont déclarées prêtes à se conformer à la directive à propos du troisième aspect mentionné dans la lettre de mise en demeure et ont indiqué leur intention d'introduire pour les aspects où elles souhaitent garder des règles plus strictes une demande d'application de l'article 100 A paragraphe 4.

Les autorités danoises ont introduit cette demande par une lettre du 31 janvier 1995 de sa représentation permanente en renotifiant leurs mesures nationales en vigueur.

La situation juridique de la demande des autorités danoises se présente comme suit.

L'arrêté n° 582 du 28 novembre 1977 s'applique, conformément à son article 1er, aux phénols chlorés et leurs sels, ainsi qu'au H_6CDD et tous ses isomères. Selon l'article 3 de cet arrêté, l'utilisation des phénols chlorés et leurs sels est interdite dans la fabrication de produits destinés à la protection du bois. L'article 5 de l'arrêté prévoit que la présence de H_6CDD dans le pentachlorophénol et ses sels ne peut dépasser une teneur de 1 ppm. Cette fixation de la teneur maximale de H_6CDD a rendu impossible, en pratique, l'utilisation du PCP à d'autres fins industrielles que celle de la fabrication de produits pour la protection du bois, qui est déjà interdite explicitement par l'article 3 de l'arrêté. Toutefois, l'article 7 de l'arrêté concède à la direction de l'environnemnet, de façon générale, la compétence d'autoriser des dérogations à ces règles, bien qu'elles n'aient jamais été utilisées jusqu'à présent.

L'arrêté n° 454 du 16 juin 1991 comporte des dispositions pour la limitation de la vente et l'utilisation de plusieurs catégories de substances et produits chimiques dangereux. Un nouvel article 14 A y a ajouté l'interdiction de la vente de substances et produits chimiques contenant du pentachlorophénol ou des sels et esters de pentachlorophénol ayant des concentrations égales ou supérieures à 0,1 % de masse.

Cette disposition a été insérée dans l'arrêté n° 454 du 16 juin 1991 par l'arrêté n° 446 du 7 juin 1992 pour transposer la teneur maximale du PCP fixée par la directive 91/173/CEE. Par conséquent, et du fait que l'arrêté du 16 juin 1991 permet dans son article 24 à l'administration de l'environnement d'autoriser dans des cas particuliers des dérogations à ses règles, toute demande d'utilisation du PCP à des fins industrielles ou non industrielles doit se faire à partir de la date d'adoption de l'arrêté n° 446 du 7 juin 1992 conformément à cette procédure, qui remplace — sauf en ce qui concerne la teneur de H_6CDD dans le PCP — la procédure d'autorisation de dérogations prévue à l'article 7 de l'arrêté n° 582 du 28 novembre 1977.

Or, les autorités danoises ont manifesté leur intention de garder ce système d'autorisation de dérogations en appplication sans en exempter les quatre exceptions spécifiques prévues par la directive, qu'elles estiment insuffisantes quant à la protection de l'environnement et de la santé humaine. Aucune dérogation n'ayant jamais été accordée dans le cadre de ce système d'autorisation en ce qui concerne le PCP, ce régime s'est donc révélé dans son application aussi strict que le régime d'interdiction de principe prévu par la directive 91/173/CEE et plus restrictif que le régime de dérogations de droit qui y est prévu.

Il en résulte que la demande d'application de l'article 100 A paragraphe 4 des autorités danoises porte sur les deux premiers aspects de non-conformité avec la directive 91/173/CEE mentionnés dans la lettre de mise en demeure, à savoir le maintien d'un système d'autorisation de dérogations pour l'utilisation du PCP et la limite de teneur du H_6CDD dans le PCP.

En ce qui concerne les exigences de la directive 91/173/CEE quant à l'étiquetage et l'emballage du PCP, les autorités danoises ont notifié en date du 14 juillet 1995 un projet d'arrêté modifiant l'arrêté n° 454 du 16 juin 1991 pour se conformer à la directive. En conséquence, les services de la Commission ont suspendu la poursuite de la procédure d'infraction entamée.

Les autorités danoises ont notifié en date du 14 juillet 1995 un projet «d'arrêté sur les limitations de la vente et l'utilisation du pentachlorophénol» qui vise à remplacer les dispositions concernant le PCP en la matière par un seul acte législatif. Ce projet ne changera pas, s'il est adopté, l'objet de la demande danoise d'application de l'article 100 A paragraphe 4 puisqu'il ne représente — en substance — qu'une codification des dispositions en vigueur.

Il a été examiné, par les services de la Commission, dans le cadre de la procédure de notification de nouvelles règles techniques des États membres selon la directive 83/189/CEE du Conseil [1], du 28 mars 1983, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, modifiée en dernier lieu par la directive du Parlement européen et du Conseil 94/10/CE [2], dans la mesure où il prévoit également des dispositions quant à l'emballage et l'étiquetage des substances et produits qui contiennent du PCP. Le Danemark se conforme avec ces dernières dispositions à la directive 91/173/CEE. En conséquence, les services de la Commission ont suspendu la poursuite de la procédure d'infraction entamée.

Pour justifier leur demande, les autorités danoises ont transmis à la Commission, en date du 22 juillet 1994, un rapport sur les dangers du PCP pour la santé humaine et l'environnement *(Report on human health and environmental concerns of PCP)*. Entre autres, y est rappelé l'historique de l'usage industriel du PCP en Scandinavie et notamment au Danemark ainsi que la politique réglementaire du gouvernement danois contre des dégâts et des risques émanant du PCP et des dioxines. Selon cette étude, le PCP a été utilisé dans le passé par des producteurs danois comme conservateur pour la culture de champignons, le traitement du cuir et de textiles.

En 1977, la partie la plus importante des usages industriels a été prohibée (par l'arrêté du ministère de l'environnement n° 582 du 28 novembre 1977), prohibition accompagnée par la fixation de la teneur maximale de 1 ppm pour les dioxines contenues dans le PCP, et un plan d'action pour la réduction des impacts des dioxines.

À partir de 1981, les pesticides qui contenaient du PCP n'ont plus été commercialisés au Danemark. Malgré ces mesures, le rapport note que, dans plusieurs cas, un écoulement du PCP dans les eaux souterraines a été observé au Danemark. Or, ces eaux souterraines non purifiées entrent pour une part importante dans l'approvisionnement en eau de la population.

Des programmes de surveillance auraient montré la présence du PCP dans les eaux souterraines à des concentrations (0,1 µg/l pour des substances singulières et 0,5 µg/l en total) qui se situent au-dessus de la limite maximale prévue pour l'eau potable conformément à l'arrêté n° 515 du 29 août 1988 par lequel la directive 80/778/CEE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine [3], a été transposée.

Un tableau montre les variations des concentrations du PCP dans des différents lieux au Danemark, qui arrivent jusqu'à 20 µg/l dans les eaux souterraines en dessous des surfaces recouvertes d'immondices:

Lieux	PCP (µg/l)
Eaux souterraines, sources d'eau potable	< 0,01-0,35
Eaux souterraines, des immondices	< 0,1-20
Sol aux surfaces des immondices	0,1-10 (µg/kg)
Lac	0,08
Sédiments marins	10-20 (µg/kg)

Source: Agence danoise pour la protection de l'environnement, 1985.

La limite de 1 ppm de dioxine dans le PCP a été introduite pour réduire l'émission de dioxines lors de la combustion, en particulier, des produits composés de bois, traités avec du PCP.

Du fait que l'utilisation du PCP comme agent de traitement du bois a souvent mené à une contamination de l'environnement par des concentrations

[1] JO n° L 109 du 26. 4. 1983, p. 8.
[2] JO n° L 100 du 19. 4. 1994, p. 30.
[3] JO n° L 229 du 30. 8. 1980, p. 11.

très élevées de PCP, les autorités danoises en concluent que l'admission de l'usage du PCP aux fins prévues dans la directive 91/173/CEE n'offrirait pas une protection suffisante pour la santé humaine et l'environnement.

(4) **Avis des États membres et expertise indépendante requise par la Commission**

A. *Avis des États membres*

L'avis de réception de la notification danoise du 31 janvier 1995 a été envoyé à sa représentation permanente le 12 avril 1995.

La notification a été transmise aux autres États membres pour avis. La Commission a reçu des avis de la part de la Finlande, de l'Allemagne, de la Suède, des Pays-Bas, du Luxembourg et du Portugal.

La Finlande considère que les conditions pour l'application de l'article 100 A paragraphe 4 sont réunies en l'espèce et que la Commission devrait confirmer les mesures danoises. En outre, la Finlande exprime sa volonté d'élever le niveau de protection qu'offre la directive 91/173/CEE par une action commune des États membres pour l'adapter à un haut niveau de protection comme prévu dans l'article 100 A paragraphe 3 du traité.

L'Allemagne soutient l'intention du gouvernement danois de maintenir en vigueur des mesures d'interdiction du PCP plus strictes. De surcroît, elle est favorable à une interdiction totale de la production, l'utilisation et la mise sur le marché du PCP pour des raisons de protection de l'environnement et de la santé humaine.

La Suède soutient les mesures danoises qui, à son avis, ne seraient ni une mesure discriminatoire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres. En particulier, elle fait état des expériences concluantes faites en Suède, il y a quinze ans, lors de la substitution du PCP comme agent pour le traitement du bois.

Les Pays-Bas partagent l'avis du Danemark à propos de la directive 91/173/CEE qui n'offrirait qu'un niveau insuffisant de protection et rappelle, à cet égard, sa propre demande d'application de l'article 100 A paragraphe 4.

Le Luxembourg se prononce favorable à une limitation plus stricte de la teneur en dioxine du PCP ainsi que de l'utilisation du PCP.

Le Portugal estime que les motifs techniques invoqués par le Danemark ne prouvent pas que l'emploi du PCP, conformément à la directive 91/173/CEE, soit une cause d'aggravation de la situation décrite en matière d'accumulation de ladite substance.

Les autorités portugaises se sont toutefois déclarées disposées à accepter que la situation spécifique qui prévaut au Danemark puisse justifier des mesures plus strictes en matière de traitement local du bois. En revanche, elles s'opposent à toute tentative visant à interdire totalement, à l'avenir, l'emploi du PCP et ses dérivés, ceci surtout dans les cas d'utilisation où les risques sont contrôlés et où les produits de remplacement ne sont pas encore bien connus, notamment en ce qui concerne leur impact sur l'environnement. Enfin, les autorités portugaises craignent qu'une application de la directive, qui ne serait pas intégrale, puisse avoir des conséquences économiques très graves sur les secteurs industriels qui utilisent le PCP.

B. *Expertise indépendante requise par la Commission*

La Commission a demandé l'assistance d'un expert reconnu internationalement, le professeur Rappe, professeur à l'Institut de la chimie environnementale de l'université d'Umeå en Suède pour évaluer:

— s'il existe une situation particulière concernant la protection de l'environnement et de la santé humaine au Danemark

et

— les effets commerciaux, pour le marché intérieur, d'une possible application des mesures danoises en question.

Dans son rapport remis à la Commission, le professeur Rappe a analysé les différentes voies par lesquelles une émission du PCP dans l'environnement peut se réaliser (l'évaporation du PCP de l'eau et de la surface agricole, ainsi que des produits traités). Il a fait état de la toxicité du PCP (notamment pour des organismes aquatiques où des concentrations aussi faibles que 0,1 µg/litre peuvent être suffisantes pour tuer par exemple certaines algues, mollusques, crustacés et poissons) et certaines polychlorodibenzodioxines (PCDD) et -furanes (PCDF), produits secondaires ou impuretés qui se dégagent souvent lors de la combustion du PCP à haute température.

Au Danemark, le problème majeur résultant de l'utilisation du PCP serait la contamination des eaux souterraines et de l'eau potable. Les eaux souterraines constituent la source principale pour l'approvisionnement de la population en eau potable. En effet, une enquête lancée en 1985, par l'agence danoise pour la protection de l'environnement, a démontré que, dans plusieurs cas, les concentrations du PCP dans les eaux souterraines s'élevaient jusqu'à 0,35 µg/l, alors que la limite fixée, dans les lignes d'orientations pour les impuretés des substances chlorinées des autorités danoises, était seulement de 0,1 µg/l. Lors d'une

conférence d'experts des pays nordiques (de Norvège, Suède, Finlande et Danemark), en février 1995, il a été constaté que l'eau potable polluée par des chlorophénols représentait un risque élevé de cancer, ce qui est cohérent avec la classification du PCP dans la législation communautaire en tant que substance dangereuse classée cancérogène de catégorie 3 (voir description du PCP au point 1).

En fait, les données dans le rapport fourni par les autorités danoises confirment ces constatations. Des mesures de l'année 1990 en deux lieux dans des différentes profondeurs (à Gørlev, Seeland à 12,5 m de profondeur et à Jarbaek, Jutland à 72 m de profondeur) ont également montré des concentrations de 0,35 µg/l et 0,28 µg/l (sans qu'on puisse identifier une source spécifique pour les contaminations).

Quant aux effets sur le marché intérieur, le professeur Rappe estime qu'ils sont pratiquement inexistants, puisque les estimations sur les livraisons du PCP au Danemark ont donné une quantité de 7 à 30 tonnes au maximum par an (données 1984 pour la période avant la quasi-interdiction de l'utilisation du PCP au Danemark). Cette quantité très modeste serait, dans le cas de l'admission exceptionnelle des usages industriels du PCP prévue par la directive 91/173/CEE, de toute façon importée de pays tiers (en l'absence d'une production communautaire du PCP).

III. APPRÉCIATION JURIDIQUE

(5) **Conditions formelles d'application de l'article 100 A paragraphe 4**

Conformément aux principes développés par la Cour de justice dans son arrêt du 17 mai 1994 [1], concernant la décision de la Commission du 2 décembre 1992 confirmant la réglementation allemande du 12 décembre 1989 sur l'interdiction du PCP en Allemagne [2], un État membre qui a l'intention de continuer à appliquer, après l'expiration du délai de transposition d'une mesure d'harmonisation visée à l'article 100 A paragraphe 1, des dispositions nationales qui y dérogent, est tenu de les notifier à la Commission.

La procédure prévue à l'article 100 A paragraphe 4 vise à assurer qu'aucun État membre ne pourra appliquer une réglementation nationale qui déroge aux règles harmonisées sans en avoir obtenu la confirmation de la Commission. Un État membre ne sera, dès lors, autorisé à appliquer les dispositions nationales notifiées qu'après avoir obtenu de la Commission une décision les confirmant. Il incombe, en revanche, à la Commission de vérifier si les dispositions en cause sont justifiées par les exigences importantes mentionnées au premier alinéa de l'article 100 A paragraphe 4, et ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres. C'est à la lumière de ces considérations que la Commission a examiné les mesures notifiées en question.

Le Danemark, qui a voté contre la directive 91/173/CEE au Conseil lors de son adoption finale, a dûment communiqué les dispositions de sa réglementation nationale qu'il entend continuer à appliquer après l'expiration du délai de transposition de la directive 91/173/CEE. La première notification de ces mesures a été faite avant l'expiration dudit délai de transposition, fixée au 30 juin 1992. Toutefois, le Danemark n'a — à ce stade de la procédure — pas voulu, en raison de son interprétation particulière de la directive (point II.3 ci-dessus), confier à celle-ci le caractère d'une notification fondée sur l'article 100 A paragraphe 4, même s'il a dès le départ, preuve de sa bonne foi, indiqué que certaines des mesures adoptées étaient plus sévères que les dispositions de la directive.

Par conséquent, la Commission n'a pas été en mesure de statuer sur cette situation avant que le Danemark ne se trouve en infraction, à l'échéance du délai de transposition de la directive. Cependant, même si la demande formelle d'application de l'article 100 A paragraphe 4 n'a pas été présentée avant l'expiration du délai de transposition en juin 1992, la Commission estime qu'au cas d'espèce, cela ne doit pas empêcher qu'il soit procédé à son examen. En effet, les autorités danoises ont indiqué leur intention de notifier formellement au titre de l'article 100 A paragraphe 4 dès qu'elles ont été convaincues, à l'issue des discussions menées avec les services de la Commission et suite à l'ouverture d'une procédure d'infraction, de la justesse de la thèse de la Commission sur la nature de la directive et de la nécessité de notifier au titre dudit article 100 A paragraphe 4 les mesures plus sévères que le Danemark entend continuer à appliquer.

En ce qui concerne la recevabilité dans le temps de la notification ici examinée, ce n'est donc que parce que le Danemark a notifié de bonne foi les dispositions plus restrictives de sa réglementation nationale qu'il entend continuer à appliquer après le délai de transposition de la directive 91/173/CEE, et, parce que celui-ci a effectué sa demande formelle d'application de l'article 100 A paragraphe 4 dès qu'il eut reconnu la justesse de l'interprétation de la Commission sur la nature de ladite directive, que la Commission considère que, dans le cas d'espèce, le Danemark n'a pas fait un usage abusif de la notification au titre de l'article 100 A paragraphe 4 en introduisant formellement sa demande après la date limite de transposition de la directive 91/173/CEE.

[1] Affaire C-41/93 (République française contre Commission), Recueil 1994, p. I-1829.
[2] JO n° L 316 du 9. 12. 1994, p. 43.

Pour les aspects de la réglementation danoise pour lesquels les autorités danoises entendent maintenir des règles plus strictes que dans la législation communautaire, à savoir la teneur des dioxines dans le PCP et le système d'autorisation de dérogations pour l'utilisation du PCP, on peut constater qu'il s'agit là d'une législation préexistante par rapport à la directive 91/173/CEE. La teneur inférieure du H_6CDD dans le PCP a été mise en place par l'arrêté n° 582 du 28 novembre 1977 et elle est restée en vigueur depuis lors. Le régime d'autorisation de dérogations, bien qu'il ait été remplacé par les dispositions de l'arrêté n° 454 du 16 juin 1991, trouve — pour l'essentiel — son origine également dans ledit arrêté de 1977.

Puisque le régime d'autorisation prévu par la réglementation danoise n'a jamais donné lieu à une autorisation de dérogation en ce qui concerne le PCP, il s'est révélé d'une part, aussi strict que le régime d'interdiction de principe prévu par la directive 91/173/CEE et, d'autre part, plus restrictif que cette directive en ce qui concerne le régime de dérogations de droit qui y est prévu. À cet égard, il est à retenir que les dispositions danoises sont susceptibles de faire l'objet d'une notification au titre de l'article 100 A paragraphe 4. Cependant, et du fait que le régime d'autorisation de dérogations prévu par la réglementation danoise permettrait — en principe — aux autorités danoises d'autoriser l'emploi du PCP même pour des applications non couvertes par les quatre dérogations de droit de la directive 91/173/CEE, une confirmation des dispositions danoises doit être conditionnée à ce que chaque autorisation accordée dans le futur par les autorités danoises concernant le PCP respecte le dispositif de la directive 91/173/CEE.

(6) **Vérification de la justification par des exigences importantes des mesures examinées**

A. *Contamination par le PCP*

Les mesures danoises en question ont comme double objectif de limiter, d'une part, les émissions du PCP lui-même dans l'environnement par un régime d'autorisation de dérogations pour l'usage (industriel) et, d'autre part, d'imposer une teneur de dioxines dans le PCP plus stricte afin de minimiser l'émission de ces substances très toxiques. En ce qui concerne les dangers émanant du PCP, les expertises dont dispose la Commission et qui ont été exposées ci-dessus, et en particulier le rapport de l'expert indépendant, montrent qu'il y a une menace spécifique pesant sur les eaux souterraines en raison des concentrations élevées du PCP. Etant donné que les eaux souterraines sont la première source d'approvisionnement en eau potable au Danemark, un regard particulièrement strict vis-à-vis de toute infiltration supplémentaire du PCP s'impose. Or, des concentrations élevées du PCP jusqu'à 0,35 µg/l ont pu être constatées dans les eaux souterraines au milieu des années 80 et même au cours de l'année 1990 malgré la cessation des usages principaux du PCP, comme substance contenue dans des pesticides utilisés dans l'agriculture et pour le traitement industriel du bois au début des années 80, ce qui montre la forte persistance du PCP dans l'environnement au Danemark.

Selon le rapport présenté par les autorités danoises, la haute concentration de PCP dans les eaux potables est due à sa mauvaise absorption par les sols alcaliques, fréquents au Danemark (la meilleure absorption constatée se situe à 4,6 — 5,1 pH et aucune absorption ne se produit au-dessus de 6,8 pH).

De ce fait, le PCP passe rapidement de la surface aux eaux souterraines. De surcroît, le PCP présent dans les eaux souterraines ne se dégrade pas facilement quand la température des eaux est basse, ce qui est le cas du Danemark. Il en résulte que le PCP, qui atteint les eaux souterraines à une concentration élevée, a tendance à s'y accumuler. Or, ce sont ces mêmes eaux souterraines qui, non purifiées, sont utilisées comme source principale d'eau potable.

Comme il a été constaté ci-dessus, la directive 80/778/CEE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine fixe des seuils de «concentration maximale admissible» pour certaines substances toxiques, parmi lesquelles figure le pentachlorophénol, qui fait partie de la famille des pesticides et produits apparentés avec une valeur de 0,1 µg/l, (voir annexe I, tableaux D: paramètres concernant des substances toxiques). Dans le cadre de la présente évaluation de la justification des exigences importantes de la santé humaine et de la protection de l'environnement réclamées par le Danemark, les valeurs de la directive 80/778/CEE peuvent servir de référence pour ce qui est acceptable quant aux mesures des États membres. Ceci d'autant plus que la directive 80/778/CEE prévoit à l'article 7 paragraphe 3 premier tiret que «les valeurs à fixer par les États membres doivent être inférieures ou égales aux valeurs figurant dans la colonne "concentration maximale admissible"». Étant donné que les mesurages faits au Danemark ont montré que la concentration maximale admissible de 0,1 µg/l a été dépassée jusqu'à 3,5 fois (valeur mesurée de 0,35 µg/l), une forte nécessité d'action pour améliorer ou au moins prévenir une détérioration de la qualité des eaux souterraines se justifie dans ce contexte.

En outre, le PCP représente une source toxique importante pour les organismes aquatiques (comme les algues, mollusques, crustacés et poissons). Ainsi, on a trouvé dans un fjord danois des moules bleues avec une concentration de 70 µg PCP/kg. On peut donc en déduire que la contamination des eaux maritimes de surface constitue aussi une source d'intoxication au Danemark.

Il est vraisemblable que ces concentrations seraient atteintes de nouveau et peut-être même dépassées si l'on admettait le régime des dérogations pour l'usage industriel prévu par la directive 91/173/CEE (notamment en ce qui concerne les trois cas d'utilisation industrielle, à savoir le traitement du bois, l'imprégnation de fibres et de textiles lourds et comme agent de synthèse et/ou de transformation dans des procédés industriels; voir point 2). Dans ces conditions, le refus des autorités danoises de transposer les dérogations énumérées de la limitation de l'usage du PCP de la directive 91/173/CEE en droit interne peut être considéré comme justifié, au vu de la situation particulière existant dans cet État membre, par des exigences importantes.

Puisqu'il n'y a pas d'autre moyen de réduire les émissions du PCP par les usages industriels, cette mesure s'avère aussi adaptée par rapport à l'objectif à atteindre.

B. *Contamination par les dioxines*

La fixation d'une teneur maximale de 1 µg/kg de hexachlorodibenzodioxines (H_6CDD) dans le PCP et ses sels, en 1977, a eu comme conséquence l'arrêt de pratiquement tout usage industriel du PCP au Danemark, ce qui est dû au fait qu'il n'était techniquement pas possible d'arriver à un niveau d'impuretés aussi bas.

Comme les autorités danoises l'ont développé dans leur rapport sur les dangers du PCP, cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un plan d'action pour la réduction des impacts des dioxines. En fait, la réduction des émissions de dioxines était une mesure complémentaire à l'interdiction de l'utilisation des phénols chlorés et leurs sels dans la fabrication de produits de protection du bois.

Si l'on considère alors justifié que les usages industriels admis par la directive 91/173/CEE ne soient pas repris dans la législation danoise, il n'y a, dès lors, pas lieu de refuser que la teneur maximale de dioxines, inférieure à celle prévue dans la directive, soit maintenue.

Comme la Commission l'a déjà indiqué dans sa décision du 14 septembre 1994 relative à l'interdiction du PCP en Allemagne, elle (la Commission) estime raisonnable qu'un État membre souhaite réduire le niveau d'expositions de certaines populations à risque.

Selon la conférence des experts des pays nordiques qui s'est tenue en février 1995, une dose journalière de 5 pg/kg du poids de la personne serait acceptable pour leur pays. Il est à rappeler à cet égard qu'il n'existe, dans l'état actuel des choses, aucun consensus international ou accord au niveau communautaire qui fixe la dose journalière admissible en dioxines. Le seuil fixé par les pays nordiques est situé à mi-chemin de ceux recommandés par certains États membres comme le Royaume-Uni et l'Allemagne d'une part (1 pg/kg) et certains pays tiers comme le Canada (10 pg/kg).

Les données disponibles indiquent une large variation de concentration des dioxines dans le sang et de la contamination des personnes dans les pays scandinaves dont le Danemark. Les experts des pays scandinaves en ont tiré la conclusion que certaines populations risquent d'arriver à un niveau de réception de dioxines qui se rapprocherait ou même dépasserait dans certains cas la dose journalière admissible (de 5 pg/kg). Les autorités danoises indiquent à cet égard une estimation selon laquelle la réception par des bébés dépendant du lait maternel est 50 fois plus élevée. Il faudrait — selon les experts nordiques — limiter dès lors le plus possible une réception additionnelle de dioxines à travers notamment une nutrition contaminée.

Selon le professeur Rappe, il serait tout à fait en ligne avec ces recommandations, de limiter le plus possible la contamination de produits industriels par des PCDD et PCDF. En outre, la Commission ne possède — après avoir examiné tous les éléments de fait et les circonstances dans lesquelles s'inscrivent les mesures danoises — pas d'expertise qui permette de conclure qu'il existe des mesures moins strictes susceptibles d'atteindre le même niveau de protection.

(7) **Vérification de l'absence de caractère arbitrairement discriminatoire des mesures examinées**

L'exclusion de toute discrimination arbitraire, telle qu'elle résulte du deuxième alinéa de l'article 100 A paragraphe 4, a pour but d'interdire toute discrimination matérielle qui, au sens de la jurisprudence de la Cour, consiste soit à traiter de manière différente des situations similaires, soit à traiter de manière similaire des situations différentes.

La législation danoise s'applique indistinctement à toutes les substances et préparations contenant du PCP, qu'elles puissent être fabriquées au Danemark ou qu'elles proviennent d'autres États membres.

Quant à l'application de cette législation, aucune autorisation de dérogation au titre de l'article 24 de l'arrêté du 16 juin 1991 n'ayant été accordée, il n'y a pas non plus d'éléments permettant à la Commission de croire que cet instrument ait été utilisé comme un moyen de discrimination arbitraire entre les opérateurs économiques de la Communauté.

Compte tenu de ces faits précédemment développés, la Commission estime que les mesures examinées ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire dans le commerce entre États membres.

(8) **Vérification de l'absence de restriction déguisée dans le commerce entre États membres des mesures examinées**

Cette notion, telle qu'elle résulte du deuxième alinéa de l'article 100 A paragraphe 4, a pour but d'empêcher que des restrictions fondées sur les critères de l'alinéa précédent ne soient détournées de leur fin en étant en réalité des mesures à finalité économique, c'est-à-dire introduites soit afin de placer des obstacles à l'importation de produits originaires d'autres États membres, soit afin de protéger indirectement une production nationale.

Or, il n'y a plus de production de PCP dans la Communauté et l'expertise du professeur Rappe indique que les importations du PCP n'ont pas excédé, dans le passé, 30 tonnes par an. L'effet sur les autres échéances entre le Danemark et les États membres de la Communauté semble par conséquent être très faible. Les États membres consultés au cours de la procédure d'examen de la demande ne se sont pas opposés aux mesures danoises. La Commission n'a pas été saisie, non plus, de plaintes de la part de l'industrie.

De surcroît, le système plus strict d'autorisation de dérogations pour l'utilisation du PCP est de nature à restreindre en premier lieu les activités économiques au Danemark dans la mesure où les exceptions d'usage industriel ne peuvent pas y être exercées. En ce qui concerne les différents substituts possibles, notamment dans les secteurs industriels les plus importants, le traitement du bois et le traitement des textiles, il n'y a pas d'intérêt économique particulier danois quant à leur développement, production ou exportation.

La Commission constate de ces faits l'absence d'une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres,

IV. CONCLUSION

À la lumière des considérations exposées ci-dessus, la Commission estime que les dispositions notifiées par le Danemark en application de l'article 100 A paragraphe 4:

— sont à considérer comme justifiées au regard des exigences importantes que sont la protection de la santé humaine et des animaux visées à l'article 36 du traité et de protection de l'environnement, qu'elles sont nécessaires par rapport à ces exigences et qu'elles ne sont pas disproportionnées par rapport aux buts poursuivis

et

— ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Les dispositions des arrêtés du ministère de l'environnement n° 582 du 28 novembre 1977 sur la limitation des dioxines dans le pentachlorophénol, etc., n° 454 du 16 juin 1991 sur la limitation de la vente et de l'utilisation à des fins spécifiques de certaines substances et produits chimiques et n° 446 du 7 juin 1992 portant modification de l'arrêté sur la limitation de la vente et de l'utilisation de certaines substances et produits chimiques dangereux à des fins spécifiquement indiquées, notifiées par le Danemark, sont confirmées.

2. Aucune autorisation de dérogation au titre de l'article 24 de l'arrêté du 16 juin 1995 ne saurait être accordée dans des conditions allant au-delà de ce que la directive 91/173/CEE prévoit comme dérogations à l'interdiction de l'utilisation du PCP.

Article 2

Le royaume de Danemark est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 26 février 1996.

Par la Commission

Martin BANGEMANN

Membre de la Commission