KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 26. Februar 1996

über das von Dänemark gemeldete Verbot von Pentachlorphenol (PCP)

(Nur der dänische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(96/211/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100a, Absatz 4,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHLAGE

(1) **Pentachlorphenol**

Pentachlorphenol ist ein künstlich hergestellter und als gefährlich bekannter chemischer Stoff. PCP ist für Mensch und Umwelt gefährlich. Seine Einstufung und Kennzeichnung ist auf Grund der Richtlinie 67/548/EWG des Rates vom 27. Juli 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe [1], zuletzt geändert durch die Richtlinie 92/32/EWG des Rates [2], zu ihrer siebenten Anpassung auf Gemeinschaftsebene harmonisiert worden und lautet:

— krebserzeugend der Kategorie 3, d. h. ein Stoff, der wegen möglicher krebserzeugender Wirkung beim Menschen zu Besorgnis Anlaß gibt, über den jedoch nicht genügend Informationen für eine zufriedenstellende Beurteilung vorliegen. Aus Tierversuchen sind eine Anzahl Anhaltspunkte bekannt, die jedoch nicht ausreichen, um den Stoff in Kategorie 2 der krebserzeugenden Stoffe einzustufen. Ein solcher Stoff wird mit „R 40: Irreversibler Schaden möglich" gekennzeichnet;

— Einstufung als sehr giftig beim Einatmen und Kennzeichnung mit „R 26: Sehr giftig beim Einatmen";

— Einstufung als giftig bei Berührung mit der Haut und beim Verschlucken und Kennzeichnung mit „R 24/25: Giftig bei Berührung mit der Haut und beim Verschlucken";

— Einstufung als reizend für die Augen, die Atmungsorgane und die Haut und Kennzeichnung mit „R 36/37/38: Reizt die Augen, die Atmungsorgane und die Haut";

— Einstufung als gefährlich für die Umwelt und Kennzeichnung mit „R 50: Sehr giftig für Wasserorganismen";

— Einstufung als gefährlich für die Umwelt und Kennzeichnung mit „R 53: Kann in Gewässern längerfristig schädliche Wirkungen haben".

Auf Grund der drei Kriterien Giftigkeit, Persistenz und Bioakkumulation wurde PCP in die Liste I der Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 über die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft [3], geändert durch die Richtlinie 91/692/EWG [4], aufgenommen.

Um der Verschmutzung der einzelnen Teile der aquatischen Umwelt, die durch die Ableitung von PCP gefährdet werden könnten, entgegenzuwirken, wurden in der Richtlinie 86/280/EWG des Rates vom 12. Juni 1986 über Grenzwerte und Qualitätsziele für die Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe im Sinne der Liste I des Anhangs der Richtlinie 76/464/EWG [5], zuletzt geändert durch die Richtlinie 91/692/EWG, Grenzwerte festgelegt.

[1] ABl. Nr. 196 vom 16. 8. 1967, S. 1.
[2] ABl. Nr. L 154 vom 5. 6. 1992, S. 1.
[3] ABl. Nr. L 129 vom 18. 5. 1976, S. 23.
[4] ABl. Nr. L 377 vom 31. 12. 1991, S. 48.
[5] ABl. Nr. L 181 vom 4. 7. 1986, S. 16.

Pentachlorphenol enthält gefährliche Verunreinigungen, insbesondere bis zu 0,1 % polychlorierte Dibenzodioxine und 1 bis 5 % polychlorierte Phenoxyphenole. PCP und diese Verunreinigungen sind Ursache der kontinuierlichen Verbreitung von Dioxinen in der Umwelt. Die Dioxine breiten sich aus, wenn die mit PCP behandelten Produkte der Sonneneinstrahlung ausgesetzt und am Ende ihrer Lebensdauer verbrannt werden. In Klärschlamm eingelagertes PCP stellt ebenfalls eine Dioxinquelle dar.

PCP wird verwendet als:

— Holzbehandlungsmittel (zur Pilzabtötung und als Bläueschutzmittel),

— Imprägniermittel in der Textilindustrie (zur Pilzabtötung),

— Bakterizid bei der Gerbung von Häuten und in der Papierstoffindustrie,

— Mollkuskizid bei der Behandlung von industriellem Abwasser, insbesondere Kühlwasser, und

— gelegentlich als Sterilisierungsmittel.

Wegen seiner Giftigkeit unterliegt PCP in mehr als dreißig Ländern verschiedenen Beschränkungen.

II. VERFAHREN

(2) Richtlinie 91/173/EWG

Die Richtlinie 76/769/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen [1], zuletzt geändert durch die Richtlinie 94/60/EG [2], verbietet und beschränkt die Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe und Zubereitungen. Die Richtlinie 76/769/EWG wird regelmäßig geändert, um neue, für den Menschen und die Umwelt gefährliche Stoffe in ihren Anhang aufzunehmen.

Die Richtlinie 91/173/EWG des Rates zur neunten Änderung der Richtlinie 76/769/EWG [3], harmonisiert das Inverkehrbringen von PCP-haltigen Stoffen vollständig.

Die Richtlinie 91/173/EWG verbietet das Inverkehrbringen und die Verwendung von Pentachlorphenol, seiner Salze und Ester in Konzentrationen von $\geq$ 0,1 % (Masse) in Stoffen und Zubereitungen.

Sie enthält jedoch vier Ausnahmen. Die Verwendung von Pentachlorphenol und seinen Verbindungen ist in industriellen Verfahren zulässig:

— zur Behandlung von Holz,

— zur Imprägnierung von Fasern und schweren Textilien,

— als Synthesewirkstoff und/oder Wirkstoff für Überführungen in industriellen Verfahren,

— zur Behandlung von Gebäuden von historischem oder kulturellem Interesse vor Ort (von Fall zu Fall von den Mitgliedstaaten zu genehmigen).

Der Gesamtgehalt an Hexachlordibenzoparadioxin (H_6CDD) des auf Grund einer der obenerwähnten Ausnahmegenehmigungen in Reinform oder als Bestandteil einer Zubereitung verwendeten Pentachlorphenols muß auf jeden Fall unter 4 ppm liegen.

Die Ausnahmen sind unter Berücksichtigung des Standes der Kenntnisse und Verfahren spätestens drei Jahre nach der Durchführung der Richtlinie zu überprüfen.

Angesichts der Gefahren des PCP für Gesundheit und Umwelt beauftragte die Kommission ihre Dienststellen mit der Erstellung eines Berichts zur Beurteilung der Gefahren der Verwendung von PCP, auf dessen Grundlage gegebenenfalls ein Vorschlag für diesbezügliche Rechtsvorschriften ausgearbeitet werden kann.

Die Richtlinie wurde vom Rat am 21. März 1991 auf der Grundlage von Artikel 100a des Vertrags mit qualifizierter Mehrheit erlassen. Die Mitgliedstaaten hatten zum 1. Juli 1992 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die erforderlich waren, um dieser Richtlinie nachzukommen.

(3) Gemeldete Rechtsvorschriften

Die Ständige Vertretung Dänemarks hat der Kommission mit Schreiben vom 7. Januar 1992, 13. März 1992 und 30. Juni 1992 mitgeteilt, daß die Richtlinie 91/173/EWG durch die nachstehenden Verordnungen des Umweltministeriums in innerstaatliches Recht umgesetzt worden ist:

— Nr. 582 vom 28. November 1977 über die Begrenzung des Dioxingehalts in Pentachlorbenzol usw. [4],

— Nr. 454 vom 16. Juni 1991 über die Einschränkung des Verkaufs und der Verwendung bestimmter gefährlicher chemischer Stoffe und Produkte zu spezifischen Zwecken [5],

— Nr. 446 vom 7. Juni 1992 zur Änderung der Verordnung zur Begrenzung des Verkaufs und der Verwendung bestimmter gefährlicher chemischer Stoffe und Produkte zu spezifischen Zwecken [6].

[1] ABl. Nr. L 262 vom 27. 9. 1976, S. 201.
[2] ABl. Nr. L 365 vom 31. 12. 1994, S. 1.
[3] ABl. Nr. L 85 vom 5. 4. 1991, S. 34.
[4] Miljømin. j. Nr. D. 5100-29.
[5] Miljømin. j. Nr. D. 817-0012.
[6] Miljomin. j. Nr. D. 817-0031/817-0004.

Die dänischen Behörden sind der Auffassung, die Richtlinie 91/173/EWG korrekt umgesetzt zu haben, erkennen jedoch, daß einige ihrer Maßnahmen strenger waren als die Anforderungen der Richtlinie. Zu Beginn des Verfahrens wollten sie sich nicht auf Artikel 100a Absatz 4 des Vertrags berufen, insoweit die Richtlinie 91/173/EWG ihres Erachtens keine vollständige Harmonisierung, sondern nur eine Mindestharmonisierung anstrebt und die Mitgliedstaaten somit für die Verwendung von PCP strengere Vorschriften erlassen konnten.

Da die Kommission diesen Standpunkt ablehnte, eröffnete sie gemäß Artikel 169 des Vertrags mit einem Aufforderungsschreiben vom 28. März 1994 gegen Dänemark ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtübereinstimmung der einzelstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 91/173/EWG (Vertragsverletzung Nr. 93/2180).

Die Kommission machte in ihrem Aufforderungsschreiben folgendes geltend:

— In Artikel 24 der Verordnung Nr. 454 vom 16. Juni 1991 ist ein allgemeines Verfahren zur Genehmigung von Ausnahmen von der vorgeschriebenen Konzentration von ≥ 0,1 % (Masse) PCP in Stoffen und Zubereitungen, die in den Verkehr gebracht werden, festgelegt, während in Artikel 1 der Richtlinie nur von vier spezifischen Abweichungen die Rede ist (siehe auch Randnummer 2).

— In Artikel 5 der Verordnung Nr. 582 vom 28. November 1977 ist ein Grenzwert für Dioxinspuren (H_6CDD) in PCP von 1 ppm festgelegt, während die Richtlinie diesen Wert auf 4 ppm festlegt.

— Die dänischen Rechtsvorschriften enthalten keine Vorschrift für die Kennzeichnung und Verpackung von PCP, während Artikel 1 der Richtlinie eine Anzahl diesbezüglicher Regeln enthält.

Nach zahlreichen Fühlungnahmen zwischen den Dienststellen der Kommission und den dänischen Behörden haben diese sich bereit erklärt, der Richtlinie hinsichtlich des dritten, im Aufforderungsschreiben erwähnten Aspekts nachzukommen, und für die Aspekte, für die sie strengere Regeln anzuwenden wünschen, einen Antrag auf Anwendung von Artikel 100 Absatz 4 zu stellen.

Die dänischen Behörden stellten diesen Antrag mit Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 31. Januar 1995, in dem sie ihre geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften erneut meldeten.

Für den Antrag der dänischen Behörden ergibt sich folgende Rechtslage:

Die Verordnung Nr. 582 vom 28. November 1977 gilt gemäß ihrem Artikel 1 für chlorierte Phenole und ihre Salze sowie H_6CDD und alle seine Isomere. Nach Artikel 3 dieser Verordnung ist die Verwendung chlorierter Phenole und ihrer Salze zur Herstellung von Holzschutzmitteln verboten. Nach Artikel 5 der Verordnung darf der H_6CDD-Gehalt in Pentachlorphenol und seinen Salzen 1 ppm nicht überschreiten. Dieser Grenzwert für H_6CDD macht die Verwendung von PCP zu anderen industriellen Zwecken als die Herstellung von Holzschutzmitteln — die bereits auf Grund von Artikel 3 der Verordnung ausdrücklich verboten ist — praktisch unmöglich. Nach Artikel 7 der Verordnung ist jedoch die dänische Umweltschutzbehörde allgemein dafür zuständig, Abweichungen von dieser Regel zu genehmigen, obwohl bisher noch nie eine solche beansprucht worden ist.

Die Verordnung Nr. 454 vom 16. Juni 1991 umfaßt Vorschriften zur Einschränkung des Verkaufs und der Verwendung mehrerer Kategorien von gefährlichen chemischen Stoffen und Produkten. Ein neuer Artikel 14a wurde hinzugefügt, der den Verkauf von chemischen Stoffen und Produkten verbietet, die Pentachlorphenol oder seine Salze und Ester in Konzentrationen von ≥ 0,1 % (Masse) enthalten.

Diese Vorschrift wurde durch die Verordnung Nr. 446 vom 7. Juni 1992 zur Umsetzung des Höchstgehalts an PCP gemäß der Richtlinie 91/173/EWG in die Verordnung Nr. 454 vom 16. Juni 1991 aufgenommen. Infolgedessen — und weil die Verordnung vom 16. Juni 1991 gemäß ihrem Artikel 24 der Umweltschutzbehörde in besonderen Fällen Abweichungen von diesen Regeln erlaubt — muß für jeden Antrag auf Verwendung von PCP zu industriellen und nichtindustriellen Zwecken vom Datum der Annahme der Verordnung Nr. 446 vom 7. Juni 1992 an dieses Verfahren angewandt werden; dieses ersetzt — mit Ausnahme des H_6CDD-Gehalts des PCP — das Ausnahmegenehmigungsverfahren nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 582 vom 28. November 1977.

Nun haben die dänischen Behörden ihre Absicht bekundet, dieses Ausnahmegenehmigungssystem in Kraft zu lassen, ohne die vier in der Richtlinie festgelegten Ausnahmen zuzulassen, die ihres Erachtens den Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit nicht ausreichend sichern. Da aufgrund dieses Genehmigungssystems für PCP nie eine Ausnahme zugelassen worden ist, hat sich diese Regelung somit als ebenso streng wie das in der Richtlinie 91/173/EWG festgelegte grundsätzliche Verbot und als restriktiver als die darin vorgesehene Ausnahmeregelung erwiesen.

Der Antrag der dänischen Behörden auf Anwendung von Artikel 100a Absatz 4 betrifft somit die beiden ersten, im Aufforderungsschreiben erwähnten Aspekte der Nichteinhaltung der Richtlinie 91/173/EWG, d. h. die Aufrechterhaltung eines Ausnahmegenehmigungssystems für die Verwendung von PCP und den Grenzwert für den H_6CDD-Gehalt des PCP.

Hinsichtlich der Kennzeichnungs- und Verpakkungsanforderungen der Richtlinie 91/173/EWG haben die dänischen Behörden am 14. Juli 1995 einen Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung 454 vom 16. Juni 1991 gemeldet, mit dem sie der Richtlinie nachzukommen beabsichtigen. Die Dienststellen der Kommission haben aus diesem Grund das angelaufene Vertragsverletzungsverfahren eingestellt.

Am 14. Juli 1995 teilten die dänischen Behörden den Entwurf einer Verordnung über die Einschränkung des Verkaufs und der Verwendung von Pentachlorphenol mit, der die einschlägigen Vorschriften für PCP durch einen einzigen Rechtsakt ersetzen soll. Dieser Entwurf wird im Fall seiner Annahme den Inhalt des dänischen Antrags auf Anwendung von Artikel 100a Absatz 4 nicht ändern, da er grundlegend die bereits erlassenen Vorschriften bestätigt.

Die Dienststellen der Kommission haben diesen Entwurf im Rahmen des Verfahrens zur Meldung neuer technischer Vorschriften der Mitgliedstaaten nach der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften [1], zuletzt geändert durch die Richtlinie 94/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [2], insoweit geprüft, als er auch Vorschriften für die Verpackung und Kennzeichnung PCP-haltiger Stoffe und Produkte enthält. Dänemark hält mit diesen Vorschriften die Richtlinie 91/173/EWG ein. Infolgedessen haben die Dienststellen der Kommission das aufgenommene Vertragsverletzungsverfahren eingestellt.

Zur Begründung ihres Antrags haben die dänischen Behörden der Kommission einen Bericht — mit Datum vom 22. Juli 1994 — über die Gefahren von PCP für die menschliche Gesundheit und die Umwelt eingereicht (Report on human health and environment concerns of PCP). Darin wird u. a. der geschichtliche Verlauf der industriellen Verwendung von PCP in Skandinavien und insbesondere Dänemark sowie die Regelungspolitik der dänischen Regierung zur Verhütung von Schäden und Gefahren infolge von PCP und Dioxinen in Erinnerung gerufen. Nach diesem Bericht wurde PCP von den dänischen Produzenten früher als Konservierungsmittel in der Pilzzucht, zur Behandlung von Leder und Textilien verwendet.

1977 wurde der größte Teil der industriellen Verwendungen verboten (Verordnung des Umweltministeriums Nr. 582 vom 28. November 1977); gleichzeitig wurde der Höchstgehalt an Dioxin in PCP auf 1 ppm festgesetzt und ein Aktionsplan zur Verminderung der Schäden durch Dioxine beschlossen.

Seit 1981 wurden in Dänemark keine PCP-haltigen Pestizide mehr verkauft. Trotz dieser Maßnahmen wurde in Dänemark PCP laut diesem Bericht in mehreren Fällen im Grundwasser nachgewiesen. In Dänemark wird ein großer Teil der Bevölkerung mit ungereinigtem Grundwasser versorgt.

In Überwachungsprogrammen sollen PCP-Gehalte im Grundwasser festgestellt worden sein (0,1 µg/l für einzelne Stoffe und 0,5 µg/l insgesamt), die die für Trinkwasser festgelegten Höchstwerte übersteigen (Verordnung Nr. 515 vom 29. August 1988, mit der die Richtlinie 80/778/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch [3] umgesetzt wurde).

Die Schwankungen der Konzentrationen der PCP-Gehalte in verschiedenen Umweltbereichen Dänemarks — bis zu 20 µg/l im Grundwasser unterhalb von Abfalldeponien — sind in der nachstehenden Tabelle wiedergegeben:

Umweltbereich	PCP (µg/l)
Grundwasser, Trinkwasserquellen	< 0,01-0,35
Grundwasser unterhalb von Abfalldeponien	< 0,1-20
Boden in Abfalldeponien	0,1-10 (µg/kg)
Seen	0,08
Meeresgrund (Sedimente)	10-20 (µg/kg)

Quelle: Dänische Umweltschutzbehörde, 1985.

Der Grenzwert von 1 ppm für den Dioxingehalt in PCP wurde eingeführt, um die Dioxinemissionen bei der Verbrennung insbesondere von Holzprodukten, die mit PCP behandelt wurden, zu begrenzen.

Da die Verwendung von PCP als Holzschutzmittel oft Umweltverschmutzungen durch hohe Konzentrationen von PCP zur Folge gehabt haben, folgern

[1] ABl. Nr. L 109 vom 26. 4. 1983, S. 8.
[2] ABl. Nr. L 100 vom 19. 4. 1994, S. 30.
[3] ABl. Nr. L 229 vom 30. 8. 1980, S. 11.

die dänischen Behörden, daß im Fall der Zulassung von PCP zu den in der Richtlinie 91/173/EWG festgelegten Zwecken die menschliche Gesundheit und die Umwelt nicht ausreichend geschützt werden können.

(4) **Stellungnahme der Mitgliedstaaten und von der Kommission gefordertes unabhängiges Gutachten**

A. *Stellungnahme der Mitgliedstaaten*

Der Erhalt der dänischen Meldung vom 31. Januar 1995 wurde der Ständigen Vertretung Dänemarks am 12. April 1995 bestätigt.

Die Meldung ist den übrigen Mitgliedstaaten zur Stellungnahme übermittelt worden. Die Kommission hat Stellungnahmen Finnlands, Deutschlands, Schwedens, der Niederlande, Luxemburgs und Portugals erhalten.

Finnland ist der Ansicht, daß die Bedingungen zur Anwendung von Artikel 100a Absatz 4 erfüllt sind und die Kommission somit die dänischen Maßnahmen bestätigen sollte. Außerdem bekundet Finnland seinen Willen, das in der Richtlinie 91/173/EWG festgelegte Schutzniveau durch eine gemeinsame Aktion der Mitgliedstaaten zu erhöhen, um ein hohes Schutzniveau im Sinne von Artikel 100a Absatz 3 des Vertrags zu gewährleisten.

Deutschland unterstützt die Absicht der dänischen Regierung, ein strengeres Verbot von PCP beizubehalten. Es befürwortet außerdem aus Gründen des Schutzes der Umwelt und der menschlichen Gesundheit ein vollständiges Verbot der Herstellung, Verwendung und des Inverkehrbringens von PCP.

Schweden unterstützt die dänischen Maßnahmen, die seines Erachtens weder eine Diskriminierung noch eine verschleierte Einschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Dieses Land weist insbesondere auf die in Schweden in den letzten fünfzehn Jahren gemachten erfolgreichen Erfahrungen mit Substitutionsprodukten für die Holzbehandlung hin.

Die Niederlande teilen die Ansicht Dänemarks hinsichtlich der Richtlinie 91/173/EWG, die ihres Erachtens kein ausreichendes Schutzniveau bietet, und erinnern in diesem Zusammenhang an ihren eigenen Antrag auf Anwendung von Artikel 100a Absatz 4.

Luxemburg spricht sich für eine strengere Begrenzung des Dioxingehalts in PCP sowie der Verwendung von PCP aus.

Nach Ansicht Portugals können die von Dänemark angeführten technischen Argumente nicht als Beweis dafür gewertet werden, daß die in der Richtlinie 91/173/EWG vorgesehenen Verwendungen von PCP die Akkumulation dieses Stoffes erhöhen.

Die portugiesischen Behörden erklären sich nichtsdestoweniger bereit, die besondere Lage in Dänemark als Begründung für die strengeren Maßnahmen hinsichtlich der Holzbehandlung in diesem Land anzuerkennen. Dieses Land widersetzt sich jedoch jedem Versuch, PCP und seine Derivate künftig vollständig zu verbieten, insbesondere in den Fällen, in denen die Gefahren kontrolliert und die Ersatzprodukte insbesondere hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen noch ungenügend bekannt sind. Schließlich befürchten die portugiesischen Behörden, daß eine nicht konsequente Anwendung der Richtlinie sehr schwere wirtschaftliche Folgen auf die Industriezweige, in denen PCP verwendet wird, haben könnte.

B. *Unabhängiges Gutachten der Kommission*

Die Kommission hat einen international anerkannten Sachverständigen, Professor Rappe vom Institut für Umweltchemie der Universität Umea in Schweden, um Unterstützung bei der Ergründung folgender Fragen gebeten:

— Besteht in Dänemark hinsichtlich des Schutzes der Umwelt und der menschlichen Gesundheit eine besondere Lage?

— Welche kommerziellen Auswirkungen könnte die Durchführung der dänischen Maßnahmen auf den Binnenmarkt haben?

In seinem Bericht an die Kommission analysiert Professor Rappe die verschiedenen Wege, über die PCP-Emissionen in die Umwelt gelangen (Verdunstung von PCP in Wasser und von landwirtschaftlich genutzten Flächen sowie aus mit PCP behandelten Produkten). Er verweist auf die Toxizität von PCP (insbesondere für im Wasser lebende Organismen wie bestimmte Algen, Weichtiere und Fische, auf die äußerst niedrige Konzentrationen wie 0,1 µg/l bereits letal wirken) und von bestimmten Polychlordibenzodioxinen (PCDD) und -furanen (PCDF), die oft als Nebenprodukte oder Verunreinigungen bei der Verbrennung von PCP bei hohen Temperaturen freigesetzt werden.

In Dänemark scheint das Hauptproblem der Verwendung von PCP in der Verschmutzung des Grundwassers und des Trinkwassers zu bestehen. Grundwasser bildet die Hauptressource für die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung. Eine 1985 von der dänischen Umweltschutzagentur aufgenommene Studie hat ergeben, daß die PCP-Konzentrationen in mehreren Fällen 0,35 µg/l erreichen, während in den Leitlinien der dänischen Behörden für Verunreinigungen chlorierter Stoffe ein Grenzwert von 0,1 µg/l festgelegt wurde. Auf

einer Konferenz der nordischen Länder (Norwegen, Schweden, Finnland und Dänemark) im Februar 1995 wurde festgestellt, daß durch Chlorphenole kontaminiertes Trinkwasser eine hohe Krebsgefahr darstellt. Dies entspricht der Einstufung des PCP als krebserzeugend der Kategorie 3 durch die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft (siehe Beschreibung von PCP in Randnummer 1).

Die im Bericht der dänischen Behörden enthaltenen Daten bestätigen diese Feststellungen. Bei 1990 an zwei Orten in verschiedenen Tiefen vorgenommenen Messungen (Gørlov, Seeland, 12,5 m Tiefe, und Sarbaek, Jütland, 72 m Tiefe) sind ebenfalls Konzentrationen von 0,35 µg/l bzw. 0,28 µg/l festgestellt worden (ohne daß eine spezifische Verschmutzungsquelle festgestellt werden konnte).

Wirkungen auf den Binnenmarkt hält Professor Rappe praktisch für ausgeschlossen, da die nach Dänemark ausgeführten PCP-Mengen auf jährlich 7 bis höchstens 30 Tonnen geschätzt werden (Daten für 1984, d. h. vor dem nahezu vollständigen Verbot der Verwendung von PCP in Dänemark). Diese sehr bescheidene Menge würde im Fall der Zulassung der in der Richtlinie 91/173/EWG vorgesehenen Ausnahmen ohnehin aus Drittländern eingeführt (da in der Gemeinschaft kein PCP hergestellt wird).

III. BEURTEILUNG DER JURISTISCHEN ASPEKTE

(5) **Formelle Bedingungen der Anwendung von Artikel 100a Absatz 4**

Nach den vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. Mai 1994 (1) über die Entscheidung der Kommission vom 2. Dezember 1992 zur Bestätigung der deutschen Regelung vom 12. Dezember 1989 über das Verbot von PCP in Deutschland (2) festgelegten Grundsätzen hat ein Mitgliedstaat, der beabsichtigt, nach Ablauf der Frist zur Umsetzung einer Harmonisierungsmaßnahme gemäß Artikel 100a Absatz 1 von der Harmonisierung abweichende einzelstaatliche Vorschriften in Kraft zu belassen, dies der Kommission zu melden.

Das in Artikel 100a Artikel 4 festgelegte Verfahren soll sicherstellen, daß kein Mitgliedstaat eine von den harmonisierten Regeln abweichende einzelstaatliche Vorschrift anwenden kann, ohne daß diese von der Kommission bestätigt wurde. Ein Mitgliedstaat darf deshalb die einzelstaatlichen Bestimmungen erst anwenden, nachdem sie in einer Entscheidung der Kommission bestätigt worden sind. Die Kommission ihrerseits hat zu prüfen, ob die zur Begründung der zur Diskussion stehenden Vorschriften angeführten wichtigen Erfordernisse gemäß Artikel 100a Absatz 4 erster Abschnitt gegeben sind und es sich nicht um eine willkürliche Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Mitgliedstaaten handelt. Unter diesen Gesichtspunkten hat die Kommission die gemeldeten Maßnahmen geprüft.

Dänemark, das bei der Verabschiedung der Richtlinie 91/173/EWG gegen diese gestimmt hat, hat die Bestimmungen seiner innerstaatlichen Vorschriften, die es nach Ablauf der Frist zur Umsetzung der Richtlinie 91/173/EWG weiterhin anzuwenden beabsichtigt, vorschriftsgemäß gemeldet. Die erste Meldung dieser Maßnahmen war vor Ablauf der Frist zur Umsetzung der Richtlinie — dem 30. Juni 1992 — eingegangen. Wegen seiner besonderen Auslegung der Richtlinie (siehe Punkt II.3 oben) hat Dänemark bis jetzt dieser Meldung jedoch noch nicht Artikel 100a Absatz 4 zugrunde legen wollen, obwohl es von Anfang an darauf hingewiesen hat, daß bestimmte von ihm erlassene Maßnahmen strenger sind als die Anforderungen der Richtlinie, was als Beweis seiner Gutgläubigkeit gewertet werden kann.

Infolgedessen konnte die Kommission in dieser Sache keine Entscheidung treffen, bevor Dänemark sich nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie in einer rechtswidrigen Lage befand. Doch selbst wenn der Antrag auf Anwendung von Artikel 100a Absatz 4 nicht vor Ablauf der Frist zur Umsetzung — Juni 1992 — formell gestellt wurde, ist dies nach Ansicht der Kommission kein Grund dafür, seine Prüfung abzulehnen. Die dänischen Behörden haben nach Eröffnung des Vertragsverletzungsverfahrens ihre Absicht bekundet, die Meldung auf Grund von Artikel 100a Absatz 4 formell vorzunehmen, sobald sie nach Gesprächen mit den Dienststellen der Kommission davon überzeugt sind, daß die These der Kommission über den Charakter der Richtlinie zutrifft und die von Dänemark weiterhin angewandten strengeren Vorschriften auf Grund des besagten Absatzes 4 von Artikel 100a gemeldet werden müssen.

Hinsichtlich der Einhaltung der Frist für die zur Prüfung anstehende Meldung ist die Kommission somit nur deshalb der Ansicht, daß Dänemark in diesem Fall die Meldung aufgrund von Artikel 100a Absatz 4 durch formelle Einreichung seines Antrags nach dem Datum der Umsetzung der Richtlinie 91/173/EWG nicht mißbräuchlich angewandt hat, weil Dänemark die strengeren Vorschriften seiner einzelstaatlichen Regelung, die es nach dem Termin für die Umsetzung der Richtlinie 91/173/EWG in Kraft zu belassen beabsichtigt, nach dem Grundsatz von Treu und Glauben gemeldet hat und weil Dänemark seinen formellen Antrag auf Anwendung von Artikel 100a Absatz 4 gestellt hat, sobald es die Richtigkeit der Auslegung der zur Diskussion stehenden Richtlinie durch die Kommission erkannt hat.

(1) Rechtssache C-41/93, Französische Republik gegen Kommission, Sammlung 1994, S. I-1829.
(2) ABl. Nr. L 316 vom 9. 12. 1994, S. 43.

Hinsichtlich der Gründe, aus denen die dänischen Behörden strengere Vorschriften anwenden wollen als diejenigen in der Regelung der Gemeinschaft, d. h. der Dioxingehalt von PCP und das System zur Genehmigung von Abweichungen zur Verwendung von PCP, ist festzustellen, daß es sich um Rechtsvorschriften handelt, die bereits vor der Richtlinie 91/173/EWG erlassen wurden. Es handelt sich somit um eine Situation, die bei der Abfassung von Artikel 100a Absatz 4 vorgesehen worden war. Der niedrigere Grenzwert für den Gehalt an H_6CDD in PCP war durch die Verordnung Nr. 582 vom 28. November 1977 eingeführt worden und ist seither immer angewandt worden. Die Regelung zur Genehmigung von Ausnahmen hat ihren Ursprung ebenfalls in der genannten Verordnung von 1977, wenn sie auch durch die Bestimmungen der Verordnung Nr. 454 vom 16. Juni 1991 ersetzt worden ist.

Da aufgrund des in der dänischen Regelung vorgesehenen Genehmigungssystems für PCP nie Ausnahmegenehmigungen erteilt worden sind, hat sich dieses System als ebenso streng wie das in der Richtlinie 91/173/EWG festgelegte grundsätzliche Verbot und außerdem hinsichtlich der in dieser Richtlinie vorgesehenen Ausnahmegenehmigungsregelung als restriktiver als diese erwiesen. In dieser Hinsicht ist darauf hinzuweisen, daß die dänischen Vorschriften aufgrund von Artikel 100a Absatz 4 gemeldet werden könnten. Da die dänische Ausnahmegenehmigungsregelung den dänischen Behörden jedoch grundsätzlich die Genehmigung von Verwendungen erlauben würde, die unter den vier Abweichungen der Richtlinie 91/173/EWG nicht vorgesehen sind, muß eine Bestätigung der dänischen Vorschriften davon abhängig gemacht werden, daß jede künftig von den dänischen Behörden genehmigte Verwendung von PCP den Vorschriften der Richtlinie 91/173/EWG entspricht.

(6) **Prüfung der Begründung der für das Ergreifen der Maßnahmen angeführten wichtigen Erfordernisse**

A. *Kontaminierung durch PCP*

Die dänischen Maßnahmen verfolgen ein doppeltes Ziel: einmal die Beschränkung der PCP-Emissionen in die Umwelt an sich mit Hilfe einer Regelung zur Genehmigung von Ausnahmen für den (industriellen) Gebrauch und zum andern die Herabsetzung des zulässigen Dioxingehalts in PCP im Hinblick auf die Minimierung der Emissionen von hochgiftigen Stoffen. Hinsichtlich der von PCP ausgehenden Gefahren zeigen die der Kommission verfügbaren Gutachten und insbesondere der Bericht des unabhängigen Sachverständigen eine spezifische Gefahr für das Grundwasser infolge der hohen PCP-Konzentrationen. Da das Grundwasser die Hauptressource der dänischen Wasserversorgung darstellt, sind besonders strenge Maßnahmen gegen jede zusätzliche PCP-Infiltration unumgänglich. Nun wurden Mitte der achtziger Jahre und sogar im Laufe der neunziger Jahre trotz der Einstellung der wichtigsten Verwendungen von PCP (als landwirtschaftliche Pestizide und — zu Beginn der achtziger Jahre — zur Behandlung von Holz in der Holzindustrie) noch PCP-Konzentrationen bis 0,35 µg/l festgestellt, was auf eine hohe Persistenz von PCP in der dänischen Umwelt schließen läßt.

Nach den Angaben im Bericht der dänischen Behörden ist die hohe PCP-Konzentration im Trinkwasser auf eine schlechte Absorption durch die in Dänemark verbreiteten alkalischen Böden zurückzuführen (die beste festgestellte Absorption liegt bei 4,6 bis 5,1 pH, oberhalb eines pH von 6,8 ist die Absorption gleich Null).

Aus diesem Grund gelangen die PCP von der Oberfläche rasch ins Grundwasser. Außerdem wird das PCP im Grundwasser wegen der in Dänemark vorherrschenden niedrigen Grundwassertemperatur nicht leicht abgebaut. Daraus ergibt sich, daß das PCP im Grundwasser hohe Konzentrationen erreicht und zur Akumulierung tendiert. Nun werden diese gleichen Grundwasserreserven ohne vorherige Reinigung als Hauptquelle für die Trinkwasserversorgung verwendet.

Wie oben bereits festgestellt, sind in der Richtlinie 80/778/EWG über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch nur für bestimmte giftige Stoffe ‚zulässige Höchstkonzentrationen' festgelegt; hierzu gehört Pentachlorphenol, das zu den Pestiziden und verwandten Produkten gehört und für das der Höchstwert 0,1 µg/l beträgt (siehe Anhang 1, Tabelle D: Parameter für giftige Stoffe). Im Rahmen dieser Beurteilung der Begründung der für das Ergreifen der Maßnahmen von Dänemark angeführten wichtigen Erfordernisse des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt können die in der Richtlinie 80/778/EWG festgelegten Werte als Bezugsgrundlage für die Maßnahmen der Mitgliedstaaten betrachtet werden. Dies gilt um so mehr, als nach Artikel 7 Absatz 3 erster Gedankenstrich der Richtlinie 80/778/EWG „die von den Mitgliedstaaten festzulegenden Werte den in der Spalte ‚zulässige Höchstkonzentration' aufgeführten Werten entsprechen oder darunter liegen müssen". Da die in Dänemark gemachten Messungen gezeigt haben, daß die zulässige Höchstkonzentration von 0,1 µg/l bis zu 3,5mal überschritten wurde (gemessener Wert: 0,35 µg/l), ist eine dringende Notwendigkeit für Maßnahmen zur Verbesserung oder zumindest zur Verhütung einer weiteren Verschlechterung der Qualität des Grundwassers in diesem Fall gerechtfertigt.

Außerdem stellt PCP eine bedeutende Vergiftungsquelle für im Wasser lebende Organismen (Algen, Weichtiere, Krebstiere und Fische) dar. So wurde in Blaumuscheln in einem dänischen Fjord eine PCP-Konzentration von 70 µg/kg festgestellt. Daraus ist zu schließen, daß die Kontaminierung der Oberflächen-Meeresgewässer in Dänemark auch eine Vergiftungsquelle darstellt.

Diese Konzentrationen würden vermutlich wieder erreicht und sogar überschritten, wenn die in der Richtlinie 91/173/EWG vorgesehene Regelung zur Genehmigung von Ausnahmen eingeführt würde (insbesondere für die drei industriellen Verwendungen, d. h. zur Holzbehandlung, zur Imprägnierung von Fasern und schweren Textilien und als Synthesewirkstoff und/oder Wirkstoff für Überführungen in industriellen Verfahren; siehe oben erwähnte Randnummer 2). Die Weigerung der dänischen Behörden, die in der Richtlinie 91/173/EWG genannten Ausnahmen für die Verwendung von PCP in innerstaatliches Recht umzusetzen, ist somit wegen der besonderen Lage in diesem Mitgliedstaat, die den im Vertrag genannten wichtigen Erfordernissen entspricht, als gerechtfertigt zu betrachten.

Da es kein anderes Mittel zur Verminderung von PCP-Emissionen infolge industrieller Verwendungen gibt, erscheint die Maßnahme im Vergleich zum angestrebten Ziel angemessen.

B. *Kontaminierung durch Dioxine*

Die Festlegung eines Höchstgehalts von 1 µg/kg Hexachlordibenzoldioxin (H_6CDD) in PCP und seinen Salzen im Jahre 1977 hatte die Einstellung praktisch aller industrieller Verwendungen von PCP in Dänemark zur Folge, was darauf zurückzuführen ist, daß ein so niedriges Verunreinigungsniveau technisch praktisch nicht erreichbar ist.

Wie von den dänischen Behörden in ihrem Bericht über die Gefahren von PCP geschildert, gehört diese Maßnahme zu einem Aktionsplan zur Verminderung der Auswirkungen der Dioxine. Die Verminderung der Dioxinemissionen war im Grunde genommen eine flankierende Maßnahme zum Verbot der Verwendung von chlorierten Phenolen und ihrer Salze zur Herstellung von Holzschutzmitteln.

Hält man es für gerechtfertigt, daß die in der Richtlinie 91/173/EWG zugelassenen industriellen Verwendungen in der dänischen Gesetzgebung nicht zugelassen wurden, bestehen keine Gründe für eine Ablehnung eines unterhalb des Grenzwerts in der Richtlinie liegenden Höchstgehalts an Dioxinen.

Wie von der Kommission in ihrer Entscheidung vom 14. September 1994 über das Verbot von PCP in Deutschland bereits dargelegt, hält sie es für vernünftig, wenn ein Mitgliedstaat das Expositionsniveau bestimmter Bevölkerungsgruppen zu vermindern sucht.

Auf der Konferenz der Sachverständigen der nordischen Länder vom Februar 1995 wurde festgestellt, daß eine Tagesdosis von 5 pg/kg Körpergewicht der betroffenen Person für das betreffende Land annehmbar ist. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß beim derzeitigen Stand der Dinge weder auf internationaler noch auf Gemeinschaftsebene eine Einigung über die annehmbare Tagesdosis an Dioxinen erzielt worden ist. Der von den nordischen Ländern festgelegte Grenzwert liegt auf halbem Weg wischen dem von bestimmten Mitgliedstaaten wie dem Vereinigten Königreich und Deutschland empfohlenen (1 pg/kg) und dem von bestimmten Drittländern wie Kanada festgelegten Wert (10 pg/kg).

Die verfügbaren Daten lassen auf eine sehr unterschiedliche Dioxinkonzentration im Blut und eine entsprechend unterschiedliche Kontaminierung von Personen in den skandinavischen Ländern — zu denen Dänemark gehört — schließen. Die Sachverständigen der skandinavischen Länder haben den Schluß gezogen, daß bestimmte Bevölkerungsgruppen zu einer Dioxinaufnahme tendieren, die in bestimmten Fällen die zulässige Tagesdosis (5 pg/kg) erreichen oder sogar überschreiten könnte. Die dänischen Behörden verweisen in diesem Zusammenhang auf eine Schätzung, nach der die Aufnahme durch mit Muttermilch genährte Säuglinge 50mal höher ist. Nach den Sachverständigen der nordischen Länder müßte somit eine zusätzliche Aufnahme von Dioxinen insbesondere durch kontaminierte Nahrungsmittel eingeschränkt werden.

Nach Professor Rappe würde eine möglichst weitgehende Einschränkung der Kontaminierung von Industrieerzeugnissen durch PCDD und PCDF den Empfehlungen voll entsprechen. Außerdem verfügt die Kommission nach Prüfung aller Fakten und Umstände im Zusammenhang mit den dänischen Maßnahmen über kein Gutachten, das ihr den Schluß erlauben würde, daß ein gleiches Schutzniveau mit weniger strengen Maßnahmen erreicht werden könnte.

(7) **Nichtvorhandensein einer absichtlichen Diskriminierung durch die zur Prüfung anstehenden Maßnahmen**

Der Ausschluß jeder willkürlichen Diskriminierung gemäß dem zweiten Absatz von Artikel 100a Absatz 4, soll jede materielle Diskriminierung ausschließen, die im Sinne der Rechtssprechung des Gerichtshofs darin besteht, ähnliche Situationen unterschiedlich zu behandeln, oder unterschiedliche Situationen ähnlich zu behandeln.

Die dänischen Vorschriften gelten für alle PCP-haltigen Stoffe und Zubereitungen, unabhängig davon, ob sie in Dänemark hergestellt wurden oder aus anderen Mitgliedstaaten stammen.

Bei der Durchführung dieser Vorschriften sind keine Ausnahmegenehmigungen gemäß Artikel 24 der Verordnung vom 16. Juni 1991 gewährt worden, so daß keine Anhaltspunkte vorliegen, die der Kommission die Annahme nahelegen, dieses Instrument würde zu einer willkürlichen Diskriminierung zwischen Wirtschaftsbeteiligten der Gemeinschaft eingesetzt.

Angesichts der dargelegten Tatsachen ist die Kommission der Ansicht, daß die geprüften Maßnahmen kein Mittel für eine willkürliche Diskriminierung des Handels zwischen Mitgliedstaaten darstellen.

(8) **Nichtvorhandensein einer verschleierten Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten**

Dieser im zweiten Absatz von Artikel 100a Absatz 4 festgelegte Begriff soll verhindern, daß auf der Grundlage der Kriterien im vorangehenden Absatz erlassene Einschränkungen zu wirtschaftlichen Zwecken mißbraucht werden, d. h. zur Verhinderung der Einfuhr von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten oder indirekt zum Schutz einer Produktion des betreffenden Staates genutzt werden.

In der Gemeinschaft wird kein PCP mehr hergestellt, und dem Gutachten von Dr. Rappe ist zu entnehmen, daß die PCP-Einfuhren bisher jährlich 30 Tonnen nicht überschritten haben. Die Auswirkungen auf den Handel zwischen Dänemark und den übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft erscheint deshalb sehr niedrig. Die im Laufe der Prüfung des dänischen Antrags befragten Mitgliedstaaten haben sich den dänischen Maßnahmen nicht widersetzt. Der Kommission ist auch keine Klage seitens der Industrie zugegangen.

Außerdem schränkt das strengere System zur Genehmigung von Ausnahmen für die Verwendung von PCP in erster Linie Wirtschaftstätigkeiten in Dänemark ein, soweit Ausnahmen für industrielle Tätigkeiten nicht beansprucht werden können. Hinsichtlich der verschiedenen Ersatzprodukte, insbesondere in den wichtigsten Industriesektoren wie die Behandlung von Holz und Textilien, bestehen keine besonderen dänischen Interessen an der Entwicklung, Produktion oder Ausfuhr solcher Erzeugnisse.

Die Kommission folgert aus diesen Tatsachen, daß eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten nicht vorliegt.

IV. SCHLUSSFOLGERUNG

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen ist die Kommission der Ansicht, daß die von Dänemark gemäß Artikel 100a Absatz 4 des Vertrags angewendeten Bestimmungen

— angesichts der wichtigen Anforderungen des Schutzes der Gesundheit und der Tiere gemäß Artikel 36 EG-Vertrag und des Umweltschutzes gerechtfertigt, angesichts dieser Erfordernisse notwendig sind und in keinem Mißverhältnis zu den angestrebten Zielen stehen;

— weder ein willkürliches Diskriminierungsmittel noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Die Vorschriften der von Dänemark gemeldeten Verordnungen des Umweltministeriums Nr. 582 vom 28. November 1977 über die Beschränkung des Dioxingehalts von Pentachlorphenol usw., Nr. 454 vom 16. Juni 1991 über die Beschränkung des Verkaufs und der Verwendung bestimmter chemischer Stoffe und Produkte zu besonderen Zwecken und Nr. 446 vom 7. Juni 1992 zur Änderung der Verordnung über die Beschränkung des Verkaufs und der Verwendung bestimmter gefährlicher chemischer Stoffe und Produkte zu spezifisch angegebenen Zwecken werden bestätigt.

(2) Aufgrund von Artikel 24 der Verordnung vom 16. Juni 1995 darf keine Ausnahmegenehmigung gewährt werden, die weiter geht, als es aufgrund der Richtlinie 91/173/EWG, in der Abweichungen vom Verbot der Verwendung von PCP festgelegt sind, zulässig ist.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an Dänemark gerichtet.

Brüssel, den 26. Februar 1996

Für die Kommission

Martin BANGEMANN

Mitglied der Kommission