COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 26 febbraio 1996

relativa al divieto del pentaclorofenolo (PCP) notificata dalla Danimarca

(Il testo in lingua danese è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(96/211/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 100 A, paragrafo 4,

considerando quanto segue:

I. SITUAZIONE DI FATTO

(1) **Il pentaclorofenolo**

Il pentaclorofenolo è una sostanza chimica prodotta artificialmente e riconosciuta come pericolosa. Il PCP è pericoloso per gli esseri umani e per l'ambiente. Le relative classificazione ed etichettatura, armonizzate a livello comunitario, ai sensi della direttiva 67/548/CEE del Consiglio del 27 giugno 1967 [1], modificata da ultimo dalla direttiva 92/32/CEE recante settima modifica della suddetta direttiva, concernente la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose [2], sono le seguenti:

— classificato come cancerogeno della categoria 3, vale a dire una sostanza preoccupante per gli esseri umani a causa dei possibili effetti cancerogeni, sui quali le informazioni disponibili non consentono una valutazione soddisfacente. Esistono informazioni ricavate da studi adeguati sugli animali che sono però insufficienti per classificare la sostanza tra quelle cancerogene della seconda categoria. Una sostanza di questo tipo viene etichettata con la frase che indica il livello di rischio «R 40: sostanza che può provocare effetti irreversibili»;

— classificato come molto tossico in caso di inalazione ed etichettato «R 26: molto tossico in caso di inalazione»;

— classificato come tossico in caso di contatto con la pelle e in caso di ingestione ed etichettato: «R 24/25: tossico in caso di contatto con la pelle e in caso di ingestione»;

— classificato come irritante per gli occhi, le vie respiratorie e la pelle ed etichettato «R 36/37/38: irritante per gli occhi, le vie respiratorie e la pelle»;

— classificato come pericoloso per l'ambiente ed etichettato «R 50: molto tossico per gli organismi acquatici»;

— classificato come pericoloso per l'ambiente ed etichettato «R 53: può provocare effetti dannosi a lungo termine per l'ambiente acquatico».

Tenuto conto dei tre criteri seguenti: tossicità, persistenza e bioaccumulazione, il PCP è inserito nell'elenco I della direttiva 76/464/CEE del Consiglio, del 4 maggio 1976, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità [3], modificata dalla direttiva 91/692/CEE [4].

Allo scopo di eliminare l'inquinamento delle diverse componenti dell'ambiente acquatico che potrebbero essere colpite dallo scarico di PCP, sono stati fissati valori limite mediante la direttiva 86/280/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1986, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell'elenco I dell'allegato della direttiva 76/464/CEE [5], modificata da ultimo dalla direttiva 91/692/CEE.

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

Il pentaclorofenolo contiene impurità pericolose, in particolare fino allo 0,1 % di policlorodibenzodiossine e dall'1 al 5 % di fenossifenoli policlorati. Il PCP in quanto tale e queste ultime impurità sono responsabili della quotidiana diffusione di diossine nell'ambiente. Le diossine si diffondono quando i prodotti trattati con PCP sono esposti al sole e quando, giunti al termine della loro vita, vengono inceneriti. Anche il PCP contenuto nei fanghi di depurazione costituisce una fonte di diossine.

Il PCP viene utilizzato come:

— agente di trattamento del legno (azione fungicida e agente antiblu);

— impregnante dei tessuti industriali (azione fungicida);

— battericida nella concia delle pelli e nell'industria della pasta da carta;

— molluschicida nel trattamento delle acque industriali, in particolare delle acque di raffreddamento;

— sterilizzante.

A causa della sua tossicità, il PCP è stato sottoposto a diverse restrizioni in più di una trentina di paesi.

II. SVOLGIMENTO DELLA PROCEDURA

(2) **La direttiva 91/173/CEE**

La direttiva 76/769/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1976, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi [1], modificata da ultimo dalla direttiva 94/60/CE [2], prevede il divieto e la restrizione dell'uso di talune sostanze e preparati pericolosi. La direttiva 76/769/CEE è stata regolarmente modificata al fine di inserire nel relativo allegato nuove sostanze pericolose per gli esseri umani e per l'ambiente.

La direttiva 91/173/CEE del Consiglio, recante nona modifica della direttiva 76/769/CEE [3], armonizza in maniera completa l'immissione sul mercato delle sostanze contenenti PCP.

La direttiva 91/173/CEE vieta l'immissione sul mercato e l'impiego del pentaclorofenolo e dei relativi sali ed esteri in concentrazione pari o superiore ad una massa di 0,1 % nelle sostanze e nei preparati.

Tuttavia, sono previste quattro deroghe al divieto. L'impiego di pentaclorofenolo e dei suoi composti negli impianti industriali è consentito in particolare:

— per il trattamento del legname;

— per l'impregnamento delle fibre e dei tessuti grezzi;

— come agente di sintesi o di trasformazione nei processi industriali;

— per il trattamento in situ negli edifici di interesse storico e culturale (da autorizzarsi caso per caso da parte dello Stato membro interessato).

In ogni caso, il PCP utilizzato in quanto tale o come componente di preparati impiegati nel quadro delle deroghe di cui sopra deve presentare un tenore complessivo di esaclorodibenzoparadiossina (H_6CDD) inferiore a 4 ppm (parti per milione).

Tali deroghe saranno rivedute in funzione dell'evoluzione delle conoscenze e delle tecniche al più tardi tre anni dopo l'entrata in vigore della direttiva.

Tenuto conto dei pericoli che il PCP comporta per la salute e l'ambiente, la Commissione ha chiesto ai propri servizi di preparare una relazione sulla valutazione dei rischi del PCP sulla cui base elaborare eventualmente proposte legislative in materia.

La direttiva è stata approvata dal Consiglio il 21 marzo 1991 a maggioranza qualificata sulla base dell'articolo 100 A del trattato. Gli Stati membri dovevano adottare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva al più tardi entro il 1° luglio 1992.

(3) **Le misure notificate**

La Rappresentanza permanente della Danimarca ha comunicato per iscritto alla Commissione con lettere del 7 gennaio 1992, del 13 marzo 1992 e del 30 giugno 1992 che la direttiva 91/173/CEE del Consiglio è stata recepita nella normativa danese mediante i seguenti decreti del ministero dell'Ambiente:

— n. 582 del 28 novembre 1977 relativo alla limitazione delle diossine nel pentaclorofenolo, ecc. [4];

— n. 454 del 16 giugno 1991 relativo alla limitazione della vendita e dell'impiego a fini specifici di talune sostanze e prodotti chimici pericolosi [5];

— n. 446 del 7 giugno 1992, recante modifica del decreto sulla limitazione della vendite e dell'impiego a fini specifici di talune sostanze e prodotti chimici pericolosi [6].

[1] GU n. L 262 del 27. 9. 1976, pag. 201.
[2] GU n. L 365 del 31. 12. 1994, pag. 1.
[3] GU n. L 85 del 5. 4. 1991, pag. 34.
[4] Miljømin. j. n. D 5100-29.
[5] Miljømin. j. n. D 817-0012.
[6] Miljømin. j. n. D 817-0031/817-0004.

Le autorità danesi ritenevano di aver recepito correttamente la direttiva 91/173/CEE riconoscendo che talune misure nazionali risultavano più severe delle disposizioni della direttiva. All'inizio di tale procedura, esse non hanno ritenuto opportuno avvalersi dell'articolo 100 A, paragrafo 4 del trattato poiché ritenevano che la direttiva 91/173/CEE non comportasse un'armonizzazione completa in materia ma soltanto un'armonizzazione minima e che gli Stati membri potessero adottare disposizioni più severe relativamente all'impiego del PCP.

Tale punto di vista giuridico non è stato accettato dalla Commissione ed una procedura di infrazione per non conformità delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva 91/173/CEE è stata avviata mediante invio alla Danimarca di una lettera di messa in mora in conformità dell'articolo 169 del trattato in data 28 marzo 1994 (infrazione n. 93/2180).

La Commissione, nella lettera di messa in mora, osservava che:

— l'articolo 24 del decreto n. 454 del 16 giugno prevede una procedura a carattere generale per la concessione di deroghe relativamente alla concentrazione uguale o superiore ad una massa di 0,1 % di PCP nelle sostanze e nei preparati immessi sul mercato, mentre l'articolo 1 della direttiva prevede solo quattro deroghe specifiche (vedi punto 2);

— l'articolo 5 del decreto n. 582 del 28 novembre 1977 prevede un limite relativamente alle tracce di diossina (H_6CDD) nel PCP di 1 ppm mentre l'articolo 1 della direttiva fissa tale limite a 4 ppm;

— la normativa danese non fissa alcuna norma per l'etichettatura e l'imballaggio del PCP, mentre l'articolo 1 della direttiva prevede una serie di norme.

In seguito a numerosi contatti avuti dai servizi della Commissione con le autorità danesi, queste ultime si sono dichiarate pronte a conformarsi alla direttiva a proposito del terzo aspetto citato nella lettera di messa in mora hanno manifestato l'intenzione di presentare, per gli aspetti relativamente ai quali esse intendono mantenere regole più severe, una richiesta di applicazione dell'articolo 100 A, paragrafo 4.

Le autorità danesi hanno presentato la suddetta domanda il 31 gennaio 1995 mediante lettera della Rappresentanza permanente con la quale venivano nuovamente notificate le misure nazionali in vigore.

La situazione giuridica relativa alla richiesta delle autorità danesi si presenta come segue:

il decreto n. 582 del 28 novembre 1977 si applica, in conformità con l'articolo 1, ai clorofenili e ai relativi sali, nonché all'H_6CDD e a tutti i relativi isomeri. Secondo l'articolo 3 di detto decreto, è vietato l'impiego di clorofenili e dei loro sali nella fabbricazione di prodotti destinati alla protezione del legno. L'articolo 5 del decreto prevede che la presenza di H_6CDD nel pentaclorofenolo e nei suoi sali non possa avere un tenore superiore a 1 ppm. Tale limite del tenore massimo di H_6CDD ha reso in pratica impossibile l'impiego di PCP a fini industriali diversi dalla fabbricazione di prodotti per la protezione del legno, già vietata esplicitamente dall'articolo 3 del decreto. Tuttavia, l'articolo 7 del decreto concede al dipartimento dell'ambiente, in linea generale, la competenza ad autorizzare deroghe a tali norme, anche se fino ad ora non vi si è fatto mai ricorso.

Il decreto n. 454 del 16 giugno 1991 prevede norme per la limitazione della vendita e dell'impiego di diverse categorie di sostanze e prodotti chimici pericolosi. Un nuovo articolo, il 14 A, ha aggiunto il divieto di vendita di sostanze e prodotti chimici contenenti pentaclorofenolo o di sali ed esteri di pentaclorofenolo che presentino concentrazioni uguali o superiori ad una massa dello 0,1 %.

Tale norma è stata inserita nel decreto 454 del 16 giugno 1991 mediante decreto n. 446 del 7 giugno 1992 in modo da recepire il tenore massimo di PCP previsto dalla direttiva 91/173/CEE. Di conseguenza, e dato il fatto che il decreto del 16 giugno 1991, tramite l'articolo 24, consente al dipartimento dell'ambiente di autorizzare in casi particolari deroghe alle norme in esso previste, le richieste di impiego di PCP a fini industriali o non industriali devono essere inoltrate, a partire dalla data di adozione del decreto n. 446 del 7 giugno 1992, in conformità con la suddetta procedura, che sostituisce, fatti salvi gli aspetti relativi al tenore di H_6CDD del PCP, la procedura di autorizzazione delle deroghe prevista dall'articolo 7 del decreto n. 582 del 28 novembre 1977.

Le autorità danesi hanno manifestato l'intenzione di conservare il sistema di autorizzazione delle deroghe in vigore senza tenere conto delle quattro eccezioni previste dalla direttiva, che esse ritengono insufficienti a garantire la protezione dell'ambiente e della salute umana. Poiché nel quadro di tale sistema di autorizzazione non è mai stata concessa alcuna deroga relativamente al PCP, il regime si è rivelato non meno severo nella sua applicazione di quello basato sul divieto di principio previsto dalla direttiva 91/173/CEE è più restrittivo rispetto al sistema di deroghe da essa previsto.

Ne deriva che la richiesta di applicazione dell'articolo 100 A, paragrafo 4, delle autorità danesi riguarda i due primi aspetti di non conformità alla direttiva 91/173/CEE citati nella lettera di messa in mora, in particolare il mantenimento di un sistema di autorizzazione delle deroghe per l'impiego di PCP ed il limite relativo al tenore di H_6CDD del PCP.

Per quanto riguarda i requisiti previsti dalla direttiva 91/173/CEE in materia di etichettatura e di imballaggio del PCP, le autorità danesi hanno notificato in data 14 luglio 1995 un progetto di decreto che modifica il decreto n. 454 del 16 giugno 1991 al fine di conformarsi alla direttiva. Di conseguenza, i servizi della Commissione hanno sospeso la procedura di infrazione che era stata avviata.

Le autorità danesi hanno notificato in data 14 luglio 1995 un progetto di decreto relativo alla limitazione della vendita dell'impiego di pentaclorofenolo, volto a sostituire le norme sul PCP relativamente agli aspetti in questione mediante un unico atto legislativo. Tale progetto, qualora approvato, non modificherà l'oggetto della richiesta danese di applicazione dell'articolo 100 A, paragrafo 4, poiché esso rappresenta in sostanza solo una codificazione delle norme in vigore.

I servizi della Commissione hanno effettuato una valutazione nel quadro della procedura di notifica delle nuove regole tecniche degli Stati membri prevista dalla direttiva 83/189/CEE del Consiglio del 28 marzo 1983, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (1), modificata da ultimo dalla direttiva 94/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (2), poiché esso prevede anche disposizioni relative all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze e dei prodotti che contengono PCP. La Danimarca si conforma, con queste ultime norme, alla direttiva 91/173/CEE. Di conseguenza, i servizi della Commissione hanno sospeso la procedura d'infrazione avviata.

Per giustificare la loro richiesta, le autorità danesi hanno inviato alla Commissione in data 22 luglio 1994 una relazione sui pericoli per la salute umana e per l'ambiente derivanti dal PCP (relazione sui pericoli per la salute umana e l'ambiente derivanti dal PCP). Tra l'altro, vi si rammenta la storia dell'impiego industriale del PCP in Scandinavia ed in particolare in Danimarca, nonché la politica del governo danese in materia di norme contro i danni ed i rischi derivanti dal PCP e dalle diossine. Secondo tale studio, il PCP è stato utilizzato nel passato da produttori danesi come conservante nella coltivazione di funghi, nel trattamento delle pelli e dei tessuti.

Nel 1977, la parte più rilevante degli usi industriali è stata vietata (mediante decreto n. 582 del ministero dell'Ambiente del 28 novembre 1977), divieto accompagnato dalla fissazione del tenore massimo di 1 ppm relativamente alle diossine contenute nel PCP e da un piano d'azione per la riduzione dell'impatto delle diossine.

A partire dal 1981 i pesticidi contenenti PCP non sono stati più utilizzati in Danimarca. Nonostante tali misure, la relazione osserva che in numerosi casi è stata rilevata in Danimarca l'infiltrazione di PCP nelle acque di falda, che, non depurate, costituiscono una parte rilevante dell'approvvigionamento idrico della popolazione.

I programmi di sorveglianza avrebbero rilevato la presenza di PCP nelle acque di falda in concentrazioni (0,1 µg/l relativamente alle singole sostanze e 0,5 µg/l in totale) superiori al limite massimo previsto per l'acqua potabile [(in conformità del decreto n. 515 del 29 agosto 1988 con il quale è stata recepita la direttiva 80/778/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano (3)].

La tabella sottostante indica le variazioni delle concentrazioni di PCP nelle diverse ubicazioni in Danimarca, che arrivano fino a 20 µg/l nelle acque di falda sottostanti a terreni utilizzati come discarica:

Ubicazioni	PCP (µg/l)
Acque di falda, fonti d'acqua potabile	< 0,01-0,35
Acque di falda, discariche	< 0,1-20
Terreno, superfici a contatto con rifiuti	0,1-10 (µg/kg)
Laghi	0,08
Sedimenti marini	10-20 (µ/kg)

Fonte: Agenzia danese per la protezione dell'ambiente, 1985.

Il limite di 1 ppm di diossina nel PCP è stato introdotto allo scopo di ridurre le emissioni di diossine in fase di combustione, in particolare, dei prodotti di legno trattati con PCP.

Poiché l'impiego di PCP come agente di trattamento del legno ha spesso portato ad un inquinamento dell'ambiente con concentrazioni molto

(1) GU n. L 109 del 26. 4. 1983, pag. 8.
(2) GU n. L 100 del 19. 4. 1994, pag. 30.
(3) GU n. L 229 del 30. 8. 1980, pag. 11.

elevate di PCP, le autorità danesi hanno concluso che l'uso di PCP ai fini previsti dalla direttiva 91/173/CEE non offrirebbe una protezione sufficiente per la salute umana e per l'ambiente.

(4) **Il parere degli Stati membri e la valutazione degli esperti indipendenti sollecitati dalla Commissione**

A. *Pareri degli Stati membri*

La comunicazione relativa al ricevimento della notifica danese del 31 gennaio 1995 è stata inviata alla Rappresentanza permanente di tale paese il 12 aprile 1995.

La notifica è stata inviata agli altri Stati membri per parere. La Commissione ha ricevuto pareri da parte della Finlandia, della Germania, della Svezia, dei Paesi Bassi, del Lussemburgo e del Portogallo.

La Finlandia ritiene che nel caso in questione sussistano le condizioni per l'applicazione dell'articolo 100 A, paragrafo 4 e che la Commissione dovrebbe confermare le misure danesi. Inoltre, la Finlandia esprime l'intenzione di elevare il livello di protezione offerto dalla direttiva 91/173/CEE attraverso un'azione comune degli Stati membri in modo da adeguarla ad un alto livello di protezione, così come previsto dall'articolo 100 A, paragrafo 3 del trattato.

La Germania appoggia l'intenzione del governo danese di mantenere in vigore misure più severe di protezione del PCP. Inoltre essa è favorevole ad un divieto totale della produzione, dell'impiego e dell'immissione sul mercato del PCP per ragioni legate alla protezione dell'ambiente e della salute umana.

La Svezia appoggia le misure danesi che, a suo avviso, non risulterebbero discriminatorie né costituirebbero una restrizione dissimulata del commercio tra gli Stati membri. In particolare, essa si basa sulle esperienze positive maturate in Svezia 15 anni fa, quando venne sostituito il PCP come agente di trattamente del legno.

I Paesi Bassi condividono il parere della Danimarca a proposito della direttiva 91/173/CEE che non offrirebbe un livello sufficiente di protezione e ricorda a tale riguardo la propria richiesta di applicazione dell'articolo 100 A, paragrafo 4.

Il Lussemburgo si dichiara favorevole ad una più severa valutazione del tenore di diossina del PCP e all'impiego del PCP.

Il Portogallo ritiene che le motivazioni tecniche addotte dalla Danimarca non provino che l'impiego di PCP, in conformità della direttiva 91/173/CEE, comporti un peggioramento della situazione descritta in materia di accumulazione della suddetta sostanza.

Le autorità portoghesi si sono tuttavia dichiarate disposte a convenire che la situazione specifica prevalente in Danimarca possa giustificare misure più severe in materia di trattamento locale del legno. Esse si oppongono, tuttavia, a qualsiasi tentativo di vietare completamente in futuro l'impiego dei PCP e dei suoi derivati soprattutto relativamente ad impieghi in cui i rischi sono controllati e in cui i prodotti di sostituzione non sono ancora sufficientemente conosciuti, in particolare per quanto riguarda il loro impatto sull'ambiente. Infine, le autorità portoghesi temono che un'applicazione non integrale della direttiva possa avere conseguenze economiche molto rilevanti per i settori industriali che utilizzano il PCP.

B. *La valutazione degli esperti indipendenti richiesta dalla Commissione*

La Commissione ha richiesto l'assistenza di un esperto di fama internazionale, il prof. Rappe, professore presso l'istituto di chimica ambientale dell'università di Umeå in Svezia per valutare:

— l'esistenza di una situazione particolare relativa alla protezione dell'ambiente e della salute umana in Danimarca;

e

— le conseguenze commerciali per il mercato unico di un'eventuale applicazione delle misure danesi in questione.

Nella relazione presentata alla Commissione, il prof. Rappe ha analizzato le diverse vie attraverso le quali può verificarsi un'emissione di PCP nell'ambiente (evaporazione del PCP contenuto nell'acqua e sulla superficie agricola, nonché nei prodotti trattati). Egli ha fatto menzione della tossicità del PCP (in particolare per gli organismi acquatici, ambito in cui concentrazioni molto basse pari allo 0,1 µg/l possono essere sufficienti ad uccidere ad esempio certi tipi di alghe, di molluschi, di crostacei e di pesci), di policlorodibenzodiossine (PCDD) e di policlorodibenzofurani (PCDF), di prodotti secondari o impurità che si liberano spesso in seguito alla combustione del PCP ad alta temperatura.

In Danimarca, il principale problema posto dall'impiego del PCP è costituito dall'inquinamento delle acque di falda e dell'acqua potabile. Le acque di falda costituiscono la fonte principale di approvvigionamento di acqua potabile della popolazione. Un'inchiesta avviata nel 1985 dall'Agenzia danese per la protezione dell'ambiente ha infatti dimostrato che in numerosi casi le concentrazioni di PCP nelle acque di falda arrivavano fino a 0,35 µg/l, mentre il limite fissato dalle autorità danesi negli orientamenti relativi alle impurità delle sostanze clorurate era di soli 0,1µg/l. Nell'ambito

della conferenza degli esperti dei paesi nordici (Norvegia, Svezia, Finlandia e Danimarca), tenutasi nel febbraio 1995, si è constatato che l'acqua potabile inquinata dai clorofenoli comporta un elevato rischio di cancro. Ciò giustifica la classificazione del PCP nella normativa comunitaria come sostanza pericolosa inserita tra quelle cancerogene della classe 3 (vedi descrizione del PCP al punto 1).

In effetti, i dati contenuti nella relazione presentata dalle autorità danesi confermano quanto constatato. Anche le misurazioni effettuate nel 1990 a diverse profondità (a Gorlev, Seeland, a 152,5 m e a Jarbaek, Jutland, a 72 m) indicavano concentrazioni pari a 0,35 µg/l e a 0,28 µg/l (senza che si possa individuare una fonte specifica di inquinamento).

Per quanto riguarda gli effetti sul mercato interno, il prof. Rappe ritiene che siano praticamente inesistenti, poiché le stime relative alle forniture di PCP in Danimarca parlano di una quantità variabile tra 7 e massimo 30 t all'anno (dati del 1984 per il periodo anteriore al divieto quasi totale di impiego del PCP in Danimarca). Tale quantità assai modesta, nel caso di un'autorizzazione eccezionale di usi industriali del PCP previsto dalla direttiva 91/173/CEE, verrebbe in ogni caso importata da paesi terzi (in assenza di una produzione comunitaria di PCP).

III. CONSIDERAZIONI IN DIRITTO

(5) Condizioni formali di applicazione dell'articolo 100 A, paragrafo 4

In conformità dei principi elaborati dalla Corte di giustizia nella sentenza del 17 maggio 1994 [1] concernente la decisione della Commissione del 2 dicembre 1992 che conferma il regolamento tedesco del 12 dicembre 1989 concernente il divieto del PCP in Germania [2], uno Stato membro che abbia intenzione di continuare ad applicare, dopo lo scadere del termine previsto per il recepimento di una misura di armonizzazione di cui all'articolo 100 A, paragrafo 1, disposizioni nazionali che deroghino alle suddette norme, è tenuto a notificarle alla Commissione.

La procedura prevista all'articolo 100 A, paragrafo 4 mira ad assicurare che nessuno Stato membro possa applicare una normativa nazionale che deroghi alle norme armonizzate senza aver ottenuto l'approvazione della Commissione. Uno Stato membro non sarà pertanto autorizzato ad applicare le disposizioni nazionali notificate se non dopo aver ottenuto dalla Commissione una decisione di conferma. Per contro, tocca alla Commissione verificare se le disposizioni del caso sono giustificate dalle eigenze importanti di cui al primo comma dell'articolo 100 A, paragrafo 4 e se non costituiscano una discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata del commercio tra Stati membri. È alla luce di tali considerazioni che la Commissione ha valutato le misure notificate in questione.

La Danimarca, che in seno al Consiglio ha votato contro la direttiva 91/173/CEE al momento della sua adozione formale, ha debitamente comunicato le disposizioni della normativa nazionale che intende continuare ad applicare dopo lo scadere del termine di recepimento della direttiva 91/173/CEE. La prima notifica di tali misure è stata effettuata prima dello scadere del suddetto periodo di recepimento, fissato al 30 giugno 1992. Tuttavia, la Danimarca, a tale stadio della procedura, non ha voluto, data la particolare interpretazione che essa dà della direttiva (vedi il precedente punto II.3), conferire ad essa il carattere di notifica basata sull'articolo 100 A, paragrafo 4, pur avendo fin dall'inizio indicato — e ciò ne dimostra la buona fede — che alcune delle misure adottate erano più severe di quelle previste dalla direttiva.

Di conseguenza, la Commissione non ha potuto deliberare sulla questione prima che la Danimarca si venisse a trovare in mora, allo scadere del termine previsto per il recepimento della direttiva. Tuttavia, anche se la domanda ufficiale di richiesta dell'articolo 100 A, paragrafo 4, non è stata presentata prima dello scadere del termine di recepimento nel giugno 1992, la Commissione ritiene che nel caso in questione ciò non dovrebbe impedire che venga presa in esame. Infatti, le autorità danesi hanno manifestato l'intenzione di presentare ufficialmente notifica a titolo dell'articolo 100 A, paragrafo 4, non appena si sono convinte, in seguito alle discussioni avute con i servizi della Commissione e all'avvio di una procedura di infrazione, della giustezza della teoria della Commissione circa la natura della direttiva e la necessità di notificare ai sensi del suddetto articolo 100 A, paragrafo 4 le misure più severe che la Danimarca intende continuare ad applicare.

Per quanto riguarda i termini di ricevibilità della notifica in questione, è solo grazie al fatto che la Danimarca abbia manifestato la propria buona fede notificando le norme più restrittive previste dall'ordinamento nazionale che intende continuare ad applicare dopo lo scadere del termine di recepimento della direttiva 91/173/CEE e che, dopo aver riconosciuto la fondatezza dell'interpretazione della direttiva data dalla Commissione, abbia presentato ufficialmente la richiesta di applicazione dell'articolo 100 A, paragrafo 4, che la Commissione non ritiene che, nel caso in questione, la Danimarca abbia fatto indebitamente ricorso alla notifica ai sensi del suddetto articolo presentando ufficialmente la richiesta di applicazione oltre il termine previsto per il recepimento della direttiva 91/173/CEE.

[1] Causa C 41/93 (Repubblica francese contro Commissione), Raccolta 1994, pag. I-1829.
[2] GU n. L 316 del 9. 12. 1994, pag. 43.

Per quanto riguarda gli aspetti relativi alla normativa danese per i quali le autorità di tale paese intendono mantenere norme più severe rispetto alla normativa comunitaria, cioè il tenore di diossine del PCP e il sistema di autorizzazione delle deroghe per l'impiego del PCP si può constatare che si tratta di una normativa preesistente alla direttiva 91/173/CEE. Ciò rappresenta in ogni caso una situazione prevista dal legislatore che ha redatto le norme dell'articolo 100 A, paragrafo 4. La norma relativa al tenore inferiore di H_6CDD nel PCP è stata emanata con decreto n. 582 del 28 novembre 1977 e da allora è rimasta in vigore. Anche il regime di autorizzazione delle deroghe, nonostante sia stato sostituito dalle norme del decreto n. 454 del 16 giugno 1991, ha la sua origine, essenzialmente, nello stesso decreto del 1977.

Il regime previsto dalla normativa danese, non avendo mai consentito l'autorizzazione di deroghe in materia di PCP, si è rivelato, da un lato, altrettanto severo del divieto in linea di principio previsto dalla direttiva 91/173/CEE e, dall'altro, più restrittivo della stessa direttiva relativamente alle deroghe da essa previste. A tale proposito, occorre rilevare che le norme danesi sono suscettibili di notifica ai sensi dell'articolo 100 A, paragrafo 4. Tuttavia, dato che il regime di autorizzazione delle deroghe previsto dalla normativa danese consentirebbe, in linea di principio, alle autorità di tale paese di autorizzare l'impiego del PCP anche in casi diversi dai quattro per i quali sono previste deroghe ai sensi della direttiva 91/173/CEE, la conferma delle norme danesi deve essere subordinata al rispetto da parte delle autorità di tale paese del disposto della suddetta direttiva relativamente ad ogni autorizzazione che sarà concessa in futuro in materia di PCP.

(6) **Verifica della giustificazione delle misure in esame in base ad esigenze importanti**

A. *Contaminazione da PCP*

Le misure danesi in questione hanno come duplice obiettivo la limitazione, da un lato, delle emissioni di PCP nell'ambiente attraverso un regime di autorizzazione alle deroghe per l'impiego (industriale) e, dall'altro, l'imposizione di un limite più severo per quanto riguarda il tenore di diossine del PCP allo scopo di minimizzare le emissioni di sostanze così tossiche. Per quanto riguarda i pericoli derivanti dal PCP, i pareri di cui dispone la Commissione e che sono stati precedentemente esposti, in particolare la relazione dell'esperto indipendente, indicano che le elevate concentrazioni di PCP costituiscono una minaccia specifica per le acque di falda. Dato che tali acque costituiscono la principale fonte di approvvigionamento di acqua potabile della Danimarca, un approccio particolarmente severo per quanto riguarda qualsiasi ulteriore infiltrazione di PCP si impone. In effetti, concentrazioni elevate di PCP fino a 0,35 µg/l sono state rilevate nelle acque di falda a metà degli anni '80 e perfino nel corso del 1990, nonostante che gli impieghi principali del PCP, ovvero come sostanza contenuta nei pesticidi impiegati in agricoltura e utilizzata per il trattamento industriale del legno, siano cessati all'inizio degli anni '80, il che dimostra la forte persistenza del PCP nell'ambiente in Danimarca.

Secondo la relazione presentata dalle autorità danesi, l'alta concentrazione di PCP nelle acque potabili è dovuta allo scarso assorbimento da parte dei terreni alcalini, frequenti in Danimarca (il miglior dato relativo all'assorbimento oscilla tra 4,6 e 5,1 pH, mentre non si verifica alcun assorbimento al di sopra di 6,8 pH).

Il PCP passa pertanto rapidamente dalla superficie alle acque di falda, dove, peraltro non si degrada facilmente quando la temperatura dell'acqua è bassa, situazione tipica della Danimarca. Di conseguenza, il PCP che penetra nelle acque di falda tende ad accumularvisi e sono proprio tali acque che, non depurate, vengono utilizzate come fonte di acqua potabile.

Come constatato nelle pagine precedenti, la direttiva 80/778/CEE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano fissa soglie di «concentrazione massima ammissibile» per alcune sostanze tossiche, tra le quali figura il pentaclorofenolo, che rientra nella famiglia dei pesticidi e prodotti assimilati con un valore di 0,1 µg/l (vedi allegato I, tabella D: parametri relativi alle sostanze tossiche). Nel quadro della presente valutazione dell'esistenza di giustificate esigenze importanti attinenti alla salute umana e alla protezione dell'ambiente invocate dalla Danimarca, i valori della direttiva 80/778/CEE possono servire di riferimento per le misure degli Stati membri, e a maggior ragione, se si considera che la direttiva 80/778/CEE stabilisce all'articolo 7, paragrafo 3, primo comma che «i valori fissati dagli Stati membri devono essere inferiori o uguali ai valori riportati nella colonna "concentrazione massima ammissibile"». Poiché le misurazioni effettuate in Danimarca indicano che la concentrazione massima ammissibile di 0,1 µg/l è stata oltrepassata, raggiungendo un valore fino a 3,5 volte superiore (valore misurato di 3,5 µg/l), la necessità impellente di intervenire per migliorare o almeno prevenire un peggioramento della qualità delle acque di falda è giustificata da tale contesto.

Inoltre il PCP rappresenta una fonte tossica rilevante per gli organismi acquatici (alghe, molluschi, crostacei, pesci). In un fiordo danese sono stati trovati mitili con una concentrazione di 70 µg PCP/kg. Se ne può pertanto dedurre che l'inquinamento delle acque marittime di superficie costituisce una fonte di intossicazione per la Danimarca.

È verosimile attendersi che tali concentrazioni tornino a verificarsi e possano perfino essere superate nel caso in cui venisse applicato il regime di deroghe per usi industriali previsto dalla direttiva 91/173/CEE (in particolare per quanto riguarda i tre casi di impiego industriale, ovvero il trattamento del legno, l'impregnazione delle fibre e dei tessuti grezzi e l'impiego come agente di sintesi e/o di trasformazione di processi industriali, vedi il precedente punto 2). Per tale motivo, il rifiuto delle autorità danesi di recepire le deroghe elencate ai limiti previsti per l'impiego del PCP dalla direttiva 91/173/CEE nell'ordinamento nazionale può essere ritenuta giustificata da esigenze importanti, data la particolare situazione esistente nello Stato membro in questione.

Poiché non vi sono altri mezzi per ridurre le emissioni di PCP provocate dagli impieghi industriali, tale misura risulta adeguata rispetto all'obiettivo perseguito.

B. *Contaminazione da diossine*

La fissazione, nel 1977, di un tenore massimo di 1 µg/kg di esaclorodibenzodiossina (H_6CDD) nel PCP e nei relativi sali ha avuto come conseguenza la cessazione di quasi tutti gli impieghi industriali del PCP in Danimarca, a causa del fatto che non era tecnicamente possibile raggiungere un livello di impurità tanto basso.

Come sottolineato dalle autorità danesi nella loro relazione sui pericoli derivanti dal PCP, tale misura rientra nel quadro di un piano di azione per la riduzione dell'impatto esercitato dalle diossine. La riduzione delle emissioni di diossine costituiva infatti una misura complementare rispetto al divieto di impiego dei clorofenoli e dei relativi sali nella fabbricazione dei prodotti per la protezione del legno.

Se pertanto si considera giustificato che gli impieghi industriali ammessi dalla direttiva 91/173/CEE non siano previsti dalla normativa danese, non vi è motivo di opporsi al mantenimento di un tenore massimo di diossine, inferiore a quello previsto dalla direttiva.

In linea con quanto già rilevato con la decisione del 14 settembre 1994 relativa al divieto del PCP in Germania, la Commissione ritiene ragionevole che uno Stato membro desideri ridurre il livello di esposizione al rischio di alcuni gruppi della popolazione.

Secondo la conferenza degli esperti dei paesi nordici, tenutasi nel febbraio 1995, una dose giornaliera di 5 pg/kg di peso corporeo sarebbe accettabile per i paesi in questione. Occorre ricordare, a questo proposito, che non esiste allo stato attuale delle cose alcun consenso a livello internazionale o accordo a livello comunitario che fissi la dose giornaliera ammissibile di diossine. La soglia fissata dai paesi nordici si colloca a metà strada tra quelle raccomandate da taluni Stati membri, come il Regno Unito e la Germania, da un lato (1 pg/kg), e quelle di alcuni paesi terzi come il Canada (10 pg/kg), dall'altro.

Tuttavia, i dati disponibili indicano un'ampia variazione della concentrazione di diossine nel sangue e di contaminazione delle persone nei paesi scandinavi, tra cui la Danimarca. Gli esperti dei paesi scandinavi ne hanno tratto la conclusione che alcuni gruppi di popolazione rischiano di ricevere dosi di diossine che si avvicinerebbero o supererebbero addirittura in alcuni casi la dose giornaliera ammissibile (di 5 pg/kg). Le autorità danesi citano a tale proposito una stima secondo cui le dosi ricevute da lattanti attraverso il latte materno risultano più elevate del fattore 50. Secondo gli esperti nordici occorrerebbe pertanto limitare il più possibile dosi aggiuntive di diossine che potrebbero essere ricevute in particolare attraverso cibi contaminati.

Secondo il prof. Rappe, limitare il più possibile la contaminazione dei prodotti industriali con PCDD e PCDF sarebbe assolutamente coerente con tali raccomandazioni. Inoltre, la Commissione, dopo aver esaminato gli elementi di fatto in suo possesso e le circostanze in cui si inquadrano le misure danesi, non è in grado di indicare norme meno severe che garantiscano lo stesso grado di protezione.

(7) **Verifica dell'assenza di qualsiasi discriminazine arbitraria nelle misure in esame**

L'esclusione di qualsiasi discriminazione arbitraria, prescritta dall'articolo 100 A, paragrafo 4, ha lo scopo di impedire discriminazioni materiali, che secondo la giurisprudenza della Corte, consistono nel trattare in modo diverso situazioni simili e nel trattare in modo simile situazioni diverse.

La normativa danese si applica indistintamente a tutte le sostanze ed ai preparati contenenti PCP, fabbricati in Danimarca o provenienti da altri Stati membri.

Per quanto riguarda l'applicazione della suddetta direttiva, poiché non è stata autorizzata alcuna deroga ai sensi dell'articolo 24 del decreto del 16 giugno 1991, non vi sono elementi che consentano alla Commissione di ritenere che tale strumento sia stato utilizzato come mezzo per discriminare arbitrariamente tra i diversi operatori economici della Comunità.

Tenuto conto di quanto detto in precedenza, la Commissione ritiene che le misure in questione non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria nel commercio tra gli Stati membri.

(8) **Verifica dell'assenza di restrizione dissimulata del commercio tra gli Stati membri nelle misure in esame**

Tale concetto, così come indicato dall'articolo 100 A, paragrafo 4, ha lo scopo di impedire che restrizioni basate sui criteri indicati al comma precedente vengano sfruttate per fini impropri, trasformandosi in misure con una finalità economica, ed introdotte allo scopo di frapporre ostacoli all'importazione di prodotti provenienti da altri Stati membri o di proteggere indirettamente una produzione nazionale.

Nella Comunità non vi è più alcuna produzione di PCP e la relazione del prof. Rappe indica che le importazioni di PCP non hanno superato, in passato, le 30 tonnellate all'anno. L'effetto della normativa danese sugli scambi tra la Danimarca e gli Stati membri della Comunità appare pertanto assai ridotto. Gli Stati membri consultati nel corso della procedura di esame della domanda non si sono opposti alle misure danesi, né sono stati presentati reclami alla Commissione da parte dell'industria.

Inoltre, il sistema più severo di autorizzazione delle deroghe all'impiego di PCP è di natura tale da limitare in primo luogo le attività economiche in Danimarca, poiché le eccezioni relative agli imieghi industriali non sono previste in tale paese. Per quanto riguarda i possibili prodotti di sostituzione, in particolare nei principali settori industriali, quelli del trattamento del legno e del trattamento dei tessuti, la Danimarca non ha specifici interessi economici relativamente allo sviluppo, alla produzione e all'esportazione di tali prodotti.

La Commissione constata pertanto l'assenza di restrizioni dissimulate al commercio praticato tra gli Stati membri.

IV. CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione ritiene che le disposizioni notificate dalla Danimarca in applicazione dell'articolo 100 A, paragrafo 4:

— sono da ritenere giustificate per quanto riguarda le esigenze importanti di cui all'articolo 36 del trattato CE e la protezione dell'ambiente; che sono necessarie, data la situazione particolare dello Stato relativamente alle suddette esigenze e che non sono sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti;

— non costituiscono né una discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata del commercio tra gli Stati membri,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. Le disposizioni previste dai decreti del ministero dell'Ambiente n. 582 del 28 novembre 1977 concernente la limitazione delle diossine nel pentaclorofenolo, ecc., n. 454 del 16 giugno 1991 sulla limitazione della vendita e dell'impiego a fini specifici di talune sostanze e prodotti chimici e n. 446 del 7 giugno 1992, recante modifica del decreto sulla limitazione della vendita e dell'impiego a fini specifici di talune sostanze e prodotti chimici pericolosi, notificate dalla Danimarca sono confermate.

2. Non deve essere concessa nessuna deroga ai sensi dell'articolo 24 del decreto del 16 giugno 1995 a condizioni diverse da quelle previste dalla direttiva 91/173/CEE relativamente alle deroghe al divieto d'impiego del PCP.

Articolo 2

La Danimarca è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 26 febbraio 1996.

Per la Commissione

Martin BANGEMANN

Membro della Commissione