COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 26 februari 1996

inzake het door Denemarken aangemelde verbod op pentachloorfenol (PCP)

(Slechts de tekst in de Deense taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(96/211/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 100 A, lid 4,

Overwegende hetgeen volgt:

I. DE FEITEN

(1) **Pentachloorfenol**

Pentachloorfenol (PCP) is een chemische stof die langs kunstmatige weg wordt verkregen en algemeen als gevaarlijk wordt beschouwd. PCP is gevaarlijk voor mens en milieu. De indeling en de etikettering ervan, die op communautair niveau zijn geharmoniseerd bij Richtlijn 67/548/EEG van de Raad [1], laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 92/32/EEG [2], inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen, zijn als volgt:

— Als kankerverwekkend ingedeeld in categorie 3, namelijk als een stof die in verband met mogelijke kankerverwekkende eigenschappen reden geeft tot bezorgdheid voor de mens, maar waarvan de effecten door een tekort aan informatie niet voldoende kunnen worden bepaald. Er zijn aanwijzingen op grond van geschikte dierproeven, maar deze zijn niet voldoende voor indeling van de stof in categorie 2 van kankerverwekkende stoffen. Voor een dergelijke stof wordt waarschuwingszin „R 40: onherstelbare effecten zijn niet uitgesloten" gebruikt.

— Ingedeeld als zeer vergiftig bij inademing en gekenmerkt met „R 26: zeer vergiftig bij inademing".

— Ingedeeld als vergiftig bij aanraking met de huid en bij opname door de mond en gekenmerkt met „R 24/25: vergiftig bij aanraking met de huid en bij opname door de mond".

— Ingedeeld als irriterend voor de ogen, de ademhalingswegen en de huid en gekenmerkt met „R 36/37/38: irriterend voor de ogen, de ademhalingswegen en de huid".

— Ingedeeld als gevaarlijk voor het milieu en gekenmerkt met „R 50: zeer vergiftig voor in het water levende organismen".

— Ingedeeld als gevaarlijk voor het milieu en gekenmerkt met „R 53: kan in het aquatisch milieu op lange termijn schadelijke effecten veroorzaken".

Op basis van de toxiciteit, de persistentie en de bioaccumulatie van PCP, is deze stof opgenomen in lijst I van Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd [3], gewijzigd bij Richtlijn 91/692/EEG [4].

Teneinde de verontreiniging van de verschillende delen van het aquatisch milieu door lozingen van PCP tegen te gaan, zijn grenswaarden vastgesteld bij Richtlijn 86/280/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen [5], laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 91/692/EEG.

[1] PB nr. 196 van 16. 8. 1967, blz. 1.
[2] PB nr. L 154 van 5. 6. 1992, blz. 1.
[3] PB nr. L 129 van 18. 5. 1976, blz. 23.
[4] PB nr. L 377 van 31. 12. 1991, blz. 48.
[5] PB nr. L 181 van 4. 7. 1986, blz. 16.

Pentachloorfenol bevat een aantal gevaarlijke verontreinigingen, met name tot 0,1 % polychloordibenzoparadioxines en 1 tot 5 % polychloorfenoxyfenolen. Samen met PCP zijn deze verontreinigende stoffen verantwoordelijk voor de voortdurende verspreiding van dioxines in het milieu. De dioxines komen vrij wanneer de met PCP behandelde produkten aan de zon worden blootgesteld of aan het eind van hun economische levensduur worden verbrand. PCP dat zich in zuiveringsslib bevindt, is eveneens een bron van dioxines.

PCP wordt gebruikt:

— voor het behandelen van hout (als middel tegen schimmels en tegen blauwzwam);

— voor het impregneren van zware textiel (schimmelwerende werking);

— als bacteriedodend middel bij het looien van leer en in de papierindustrie;

— als slakkendodend middel bij de behandeling van industrieel afvalwater, met name koelwater;

en soms als

— steriliseermiddel.

Vanwege zijn toxiciteit is PCP in meer dan 30 landen aan uiteenlopende beperkingen onderworpen.

II. DE PROCEDURE

(2) Richtlijn 91/173/EEG

Richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (1), laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 94/60/EG (2), voorziet in een verbod op en inperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten. Richtlijn 76/769/EEG wordt regelmatig gewijzigd om in de bijlage nieuwe stoffen op te nemen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu.

Bij Richtlijn 91/173/EEG van de Raad (3), houdende negende wijziging van Richtlijn 76/769/EEG, is het in de handel brengen van PCP-houdende stoffen volledig geharmoniseerd.

Richtlijn 91/173/EEG verbiedt het in de handel brengen en het gebruik van pentachloorfenol en de zouten en esters daarvan in concentraties van 0,1 massaprocent of meer in stoffen en preparaten.

De richtlijn voorziet echter in vier afwijkingen van dit verbod. Pentachloorfenol en verbindingen daarvan mogen namelijk in industriële installaties worden gebruikt:

— voor het behandelen van hout;

— voor het impregneren van vezels en zware textiel;

— als stof voor de synthese en/of omzetting in industriële processen;

— voor de behandeling in situ van gebouwen van historisch en cultureel belang (moet per geval door de betrokken Lid-Staat worden toegestaan).

In ieder geval moet het totale gehalte aan hexachloordibenzoparadioxine (H_6CDD) van het in het kader van deze afwijkingen als zodanig of als bestanddeel van preparaten gebruikte pentachloorfenol kleiner zijn dan 4 ppm (parts per million).

In het licht van de ontwikkeling van de kennis en de techniek moeten deze afwijkingen uiterlijk drie jaar na de tenuitvoerlegging van de richtlijn opnieuw worden bezien.

Vanwege de gevaren van PCP voor de gezondheid en het milieu heeft de Commissie haar diensten verzocht om de opstelling van een rapport over de beoordeling van de risico's van PCP, op basis waarvan eventueel voorstellen voor wetgeving kunnen worden gedaan.

De richtlijn werd op 21 maart 1991 door de Raad met gekwalificeerde meerderheid vastgesteld op grond van artikel 100 A van het EEG-Verdrag. De Lid-Staten moesten de nodig wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om vóór 1 juli 1992 aan de richtlijn te voldoen.

(3) De aangemelde maatregelen

De Permanente Vertegenwoordiging van Denemarken heeft de Commissie bij brieven van 7 januari, 13 maart en 30 juni 1992 medegedeeld dat Richtlijn 91/173/EEG in Deens recht is omgezet bij de volgende besluiten van het Ministerie van Milieu:

— nr. 582 van 28 november 1977 inzake de beperking van dioxines in pentachloorfenol, enz. (4),

— nr. 454 van 16 juni 1991 inzake de beperking van de verkoop en het gebruik van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en produkten voor specifieke doeleinden (5) en

— nr. 446 van 7 juni 1992 houdende wijziging van het besluit inzake de beperking van de verkoop en het gebruik van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en produkten voor specifieke doeleinden (6).

(1) PB nr. L 262 van 27. 9. 1976, blz. 201.
(2) PB nr. L 365 van 31. 12. 1994, blz. 1.
(3) PB nr. L 85 van 5. 4. 1991, blz. 34.
(4) Miljømin.j. nr. D.5100-29.
(5) Miljømin.j. nr. D.817-0012.
(6) Miljømin.j. nr. D.817-0031/817-0004.

De Deense instanties waren van oordeel dat zij Richtlijn 91/173/EEG naar behoren in nationale wetgeving hadden omgezet; wel erkenden zij dat bepaalde nationale maatregelen stringenter waren dan de bepalingen van de richtlijn. De Deense instanties hebben — bij de aanvang van deze procedure — geen beroep gedaan op artikel 100 A, lid 4, van het Verdrag, daar zij meenden dat Richtlijn 91/173/EEG op dit gebied geen volledige harmonisatie inhield, maar slechts een minimale harmonisatie en dat de Lid-Staten voor het gebruik van PCP derhalve stringentere bepalingen konden vaststellen.

Aangezien de Commissie het oneens was met deze juridische interpretatie werd aan Denemarken op 28 maart 1994 op grond van artikel 169 van het Verdrag een schriftelijke aanmaning gezonden, waarmee een inbreukprocedure werd ingeleid wegens het niet in overeenstemming zijn van de nationale omzettingsmaatregelen met Richtlijn 91/173/EEG (inbreuk nr. 93/2180).

In haar aanmaningsbrief heeft de Commissie erop gewezen dat:

— artikel 24 van besluit nr. 454 van 16 juni 1991 voorziet in een procedure van algemene aard voor het verlenen van ontheffingen voor concentraties van 0,1 massaprocent PCP of meer in op de markt gebrachte stoffen en preparaten, terwijl artikel 1 van de richtlijn slechts in vier specifieke afwijkingen voorziet (zie punt 2);

— in artikel 5 van besluit nr. 582 van 28 november 1977 een grenswaarde van 1 ppm is vastgesteld voor dioxines (H_6CDD) in PCP, terwijl de grenswaarde in artikel 1 van de richtlijn op 4 ppm is vastgesteld;

— in de Deense wetgeving geen enkel voorschrift is opgenomen voor de etikettering en de verpakking van PCP, terwijl artikel 1 van de richtlijn hiervoor een aantal voorschriften geeft.

Na herhaaldelijk overleg met de diensten van de Commissie hebben de Deense instanties zich bereid verklaard om zich, wat betreft het derde in de aanmaningsbrief genoemde punt, te conformeren aan de richtlijn en hebben zij het voornemen kenbaar gemaakt om voor de punten waarop zij stringentere regels willen handhaven een verzoek om toepassing van artikel 100 A, lid 4, in te dienen.

Denemarken heeft dit verzoek bij brief van 31 januari 1995 van zijn Permanente Vertegenwoordiging ingediend en daarbij opnieuw de geldende nationale maatregelen medegedeeld.

De rechtstoestand in verband met het verzoek van de Deense instanties is als volgt:

Besluit nr. 582 van 28 november 1977 is, overeenkomstig artikel 1, van toepassing op chloorfenolen en de zouten daarvan en op H_6CDD en alle isomeren daarvan. Op grond van artikel 3 van het besluit is het gebruik van chloorfenolen en de zouten daarvan verboden bij de fabricage van houtbeschermingsprodukten. In artikel 5 van het besluit is bepaald dat het gehalte aan H_6CDD in pentachloorfenol en de zouten daarvan niet meer mag bedragen dan 1 ppm. Dit maximumgehalte aan H_6CDD heeft er in de praktijk toe geleid dat PCP, dat op grond van artikel 3 van het besluit al is verboden bij de fabricage van houtbeschermingsprodukten, ook niet meer kan worden gebruikt voor andere industriële doeleinden. Op grond van artikel 7 van het besluit heeft het Deense bureau voor milieubescherming een algemene bevoegdheid om afwijkingen van deze voorschriften toe te staan, maar tot nu toe is daarvan nog geen gebruik gemaakt.

Besluit nr. 454 van 16 juni 1991 bevat bepalingen ter beperking van de verkoop en het gebruik van verscheidene categorieën gevaarlijke stoffen en chemische produkten. Er is een nieuw artikel 14 A in opgenomen dat een verbod inhoudt op de verkoop van stoffen en chemische produkten die pentachloorfenol of zouten en esters van pentachloorfenol bevatten in concentraties van 0,1 massaprocent of meer.

Deze bepaling is in besluit nr. 454 van 16 juni 1991 opgenomen bij besluit nr. 446 van 7 juni 1992 teneinde het in Richtlijn 91/173/EEG vastgestelde maximumgehalte aan PCP in de nationale wetgeving vast te leggen. Als gevolg hiervan, alsmede vanwege het feit dat het Deense bureau voor milieubescherming op grond van artikel 24 van het besluit van 16 juni 1991 in bepaalde gevallen ontheffingen van deze voorschriften kan verlenen, dient elk verzoek betreffende het gebruik van PCP voor industriële of andere doeleinden, na de datum van vaststelling van besluit nr. 446 van 7 juni 1992, te worden ingediend overeenkomstig deze procedure, die — behalve wat betreft het gehalte aan H_6CDD in PCP — in de plaats komt van de in artikel 7 van besluit nr. 582 van 28 november 1977 neergelegde procedure voor het verlenen van ontheffingen.

De Deense instanties hebben te kennen gegeven de huidige ontheffingsregeling te willen handhaven zonder daarbij rekening te houden met de vier uitzonderingen waarin de richtlijn voorziet, daar zij deze uit het oogpunt van de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid niet aanvaardbaar achten. Uit het feit dat er in het kader van dit systeem nog nooit een ontheffing voor PCP is verleend, blijkt dat deze regeling even stringent is als het principiële verbod waarin Richtlijn 91/173/EEG voorziet, en restrictiever dan de in de richtlijn neergelegde regeling voor wettelijke afwijkingen.

Hieruit volgt dat het door de Deense instanties ingediende verzoek om toepassing van artikel 100 A, lid 4, betrekking heeft op de eerste twee punten die in de aanmaningsbrief worden genoemd en waarop overeenstemming met Richtlijn 91/173/EEG ontbreekt, namelijk de handhaving van een ontheffingsregeling voor het gebruik van PCP en het maximumgehalte aan H_6CDD in PCP.

Wat betreft de voorschriften van Richtlijn 91/173/EEG inzake de etikettering en de verpakking van PCP, hebben de Deense instanties op 14 juli 1995 kennis gegeven van een ontwerp-besluit waarbij besluit nr. 454 van 16 juni 1991 in overeenstemming met de richtlijn wordt gebracht. Naar aanleiding daarvan hebben de diensten van de Commissie de inbreukprocedure opgeschort.

De Deense instanties hebben op 14 juli 1995 kennis gegeven van een ontwerp-besluit inzake de beperkingen op de verkoop en het gebruik van pentachloorfenol, waarbij de toepasselijke bepalingen betreffende PCP door één enkele wet worden vervangen. Wanneer het ontwerp wordt aangenomen, is dit niet van invloed op het Deense verzoek om toepassing van artikel 100 A, lid 4, omdat het ontwerp in feite slechts een codificatie van de geldende bepalingen inhoudt.

Het ontwerp is door de diensten van de Commissie onderzocht in het kader van de kennisgevingsprocedure voor nieuwe technische voorschriften van de Lid-Staten, overeenkomstig Richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften [1], laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad [2], aangezien er tevens bepalingen in zijn opgenomen met betrekking tot de verpakking en de etikettering van stoffen en produkten die PCP bevatten. Met deze laatste bepalingen voldoet Denemarken aan Richtlijn 91/173/EEG. De diensten van de Commissie hebben de inbreukprocedure dan ook opgeschort.

Ter motivering van hun verzoek hebben de Deense instanties aan de Commissie een op 22 juli 1994 verschenen rapport toegezonden over de gevaren van PCP voor de menselijke gezondheid en het milieu (Report on human health and environmental concerns of PCP). In het rapport wordt ingegaan op de historische achtergrond van het industriële gebruik van PCP in Scandinavië en met name in Denemarken, alsmede op het door de Deense Regering gevolgde wetgevingsbeleid op het gebied van de met PCP en dioxines verband houdende schade en gevaren. Volgens deze studie werd PCP in het verleden door Deense producenten gebruikt als conserveringsmiddel bij het kweken van paddestoelen en de behandeling van leer en textiel.

In 1977 zijn de meeste industriële toepassingen verboden (bij besluit nr. 582 van het Ministerie van Milieu van 28 november 1977); tegelijkertijd met dit verbod werd voor dioxines in PCP een maximumgehalte van 1 ppm vastgesteld, terwijl daarnaast werd begonnen met een actieplan ter beperking van de effecten van dioxines.

Sinds 1981 zijn in Denemarken geen PCP-houdende bestrijdingsmiddelen meer in de handel gebracht. Ondanks deze maatregelen is in Denemarken volgens het rapport meermalen geconstateerd dat PCP in het grondwater terechtkwam. Voor de openbare watervoorziening wordt in belangrijke mate gebruik gemaakt van dit niet gezuiverde grondwater.

Controleprogramma's hebben de aanwezigheid van PCP in het grondwater aangetoond in concentraties (0,1 µg/l voor afzonderlijke stoffen en 0,5 µg/l in totaal) die boven de maximumwaarde liggen die is vastgesteld bij besluit nr. 515 van 29 augustus 1988, waarbij Richtlijn 80/778/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water [3] in nationale wetgeving is omgezet.

In de tabel zijn de PCP-concentraties op verschillende plaatsen in Denemarken aangegeven; in grondwater onder verontreinigde grond kunnen deze oplopen tot 20 µg/l:

Plaats	PCP (µg/l)
Grondwater, gebruikt voor drinkwater	< 0,01 - 0,35
Grondwater onder verontreinigde bodem	< 0,1 - 20
Oppervlakte van verontreinigde plaatsen	0,1 - 10 (µg/kg)
Meren	0,08
Zeebodem	10 - 20 (µ/kg)

Bron: Deens bureau voor milieubescherming, 1985.

De grenswaarde van 1 ppm dioxine in PCP is ingevoerd om de emissie van dioxines bij verbranding, met name van produkten waarin met PCP behandeld hout is gebruikt, terug te dringen.

Het feit dat het gebruik van PCP als houtbehandelingsmiddel vaak tot verontreiniging van het milieu door zeer hoge concentraties PCP heeft geleid, heeft de Deense instanties tot de conclusie gebracht dat het toestaan van het gebruik van PCP

[1] PB nr. L 109 van 26. 4. 1983, blz. 8.
[2] PB nr. L 100 van 19. 4. 1994, blz. 30.
[3] PB nr. L 229 van 30. 8. 1980, blz. 11.

voor de in Richtlijn 91/173/EEG genoemde doeleinden uit het oogpunt van de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu bezwaarlijk is.

(4) **De adviezen van de Lid-Staten en het onafhankelijke deskundigenonderzoek in opdracht van de Commissie**

A. *De adviezen van de Lid-Staten*

Het bericht van ontvangst van de Deense kennisgeving van 31 januari 1995 is op 12 april 1995 toegezonden aan de Permanente Vertegenwoordiging van Denemarken.

De kennisgeving is voor advies toegezonden aan de overige Lid-Staten. De Commissie heeft adviezen ontvangen van Finland, Duitsland, Zweden, Nederland, Luxemburg en Portugal.

Finland is van oordeel dat de voorwaarden voor toepassing van artikel 100 A, lid 4, in dit geval aanwezig zijn en dat de Commissie de Deense maatregelen moet bevestigen. Verder geeft Finland de wens te kennen om het door Richtlijn 91/173/EEG geboden beschermingsniveau door een gezamenlijke maatregel van de Lid-Staten verder te verhogen tot een hoog beschermingsniveau, overeenkomstig artikel 100 A, van het Verdrag.

Duitsland is het eens met het voornemen van de Deense Regering om stringentere verbodsbepalingen voor PCP te handhaven. Bovendien is de Bondsrepubliek vóór een algeheel verbod op de produktie, het gebruik en het in de handel brengen van PCP, met het oog op de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid.

Zweden steunt de Deense maatregelen en meent dat deze niet discriminerend zijn of neerkomen op een verkapte handelsbelemmering tussen de Lid-Staten. Het wijst met name op de overtuigende ervaringen die 15 jaar geleden in Zweden zijn opgedaan, toen PCP als houtbehandelingsmiddel werd vervangen.

Nederland deelt het standpunt van Denemarken dat Richtlijn 91/173/EEG een onvoldoende beschermingsniveau biedt en herinnert in dit verband aan het Nederlandse verzoek om toepassing van artikel 100 A, lid 4.

Luxemburg spreekt zich uit voor een verlaging van het toegestane dioxinegehalte van PCP en voor de verdere terugdringing van het gebruik van PCP.

Portugal is van oordeel dat de technische redenen die Denemarken aanvoert nog niet aantonen dat het gebruik van PCP overeenkomstig Richtlijn 91/173/EEG, wat de accumulatie van deze stof betreft, leidt tot een verslechtering van de situatie.

De Portugese instanties willen overigens wel aannemen dat de specifieke situatie in Denemarken stringentere maatregelen met betrekking tot de houtbehandeling in dat land rechtvaardigt. Zij verzetten zich evenwel tegen iedere poging om het gebruik van PCP en derivaten daarvan in de toekomst geheel te verbieden, met name wanneer de gebruiksrisico's beperkt zijn of wanneer de vervangingsprodukten en in het bijzonder de milieu-effecten daarvan nog niet goed bekend zijn. Ten slotte zeggen de Portugese instanties bevreesd te zijn voor een onvolledige toepassing van de richtlijn, die zeer ernstige economische gevolgen kan hebben voor industriesectoren waar PCP wordt gebruikt.

B. *Het onafhankelijke deskundigenonderzoek in opdracht van de Commissie*

De Commissie heeft de hulp ingeroepen van een internationaal erkende deskundige, Professor Rappe, hoogleraar aan het Instituut voor milieuchemie aan de Universiteit van Umeå in Zweden; hem werd gevraagd te beoordelen:

— of er in Denemarken een bijzondere situatie bestaat met betrekking tot de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid;

— wat binnen de interne markt de effecten op de handel zijn van een eventuele toepassing van de Deense maatregelen in kwestie.

In het bij de Commissie ingediende rapport onderzoekt Professor Rappe de verschillende wegen waarlangs PCP in het milieu kan worden verspreid (verdamping van PCP uit water, uit landbouwgrond of uit behandelde produkten). Hij wijst op de toxiciteit van PCP (met name voor in het water levende organismen; concentraties van 0,1 µg/l kunnen al dodelijk zijn voor sommige algensoorten, weekdieren, schaaldieren en vissen) en van bepaalde polychloordibenzodioxines (PCDD) en -furanen (PCDF); dit zijn secundaire produkten of verontreinigende stoffen die vaak vrijkomen wanneer PCP bij hoge temperatuur wordt verbrand.

Het belangrijkste probleem dat het gebruik van PCP in Denemarken veroorzaakt, is de verontreiniging van het grondwater en het drinkwater. Het grondwater is de belangrijkste bron voor de openbare drinkwatervoorziening. Uit een onderzoek dat in 1985 is georganiseerd door het Deense bureau voor milieubescherming bleek dat de PCP-concentraties in het grondwater in verscheidene gevallen opliepen tot 0,35 µg/l, terwijl de Deense instanties daarvoor in de richtsnoeren voor van gechloreerde stoffen afkomstige verontreinigingen een grenswaarde van 0,1 µg/l hebben vastgesteld. Op een in februari 1995 gehouden conferentie van deskundigen uit de Noordse landen (Noorwegen, Zweden, Finland en Denemarken) is vastgesteld dat

met chloorfenolen verontreinigd drinkwater een verhoogd risico op kanker met zich brengt. Dit komt overeen met de indeling van PCP in de communautaire wetgeving als een gevaarlijke kankerverwekkende stof van categorie 3 (zie beschrijving van PCP onder punt 1).

De gegevens uit het rapport van de Deense instanties bevestigen deze constateringen. Bij metingen die in 1990 op twee plaatsen en op verschillende diepten (in Gørlev, Seeland, op 12,5 m diepte en in Jarbaek, Jutland, op 72 m diepte) werden verricht, zijn eveneens concentraties van 0,35 µg/l en 0,28 µg/l aangetoond (zonder dat een specifieke bron van deze verontreinigingen kan worden aangewezen).

Professor Rappe is van oordeel dat de effecten op de interne markt vrijwel verwaarloosbaar zijn, daar de leveringen van PCP aan Denemarken op 7 tot maximaal 30 ton per jaar worden geschat (gegevens uit 1984, voordat het gebruik van PCP in Denemarken in feite verboden werd). Wanneer de industriële toepassingen van PCP waarvoor Richtlijn 91/173/EEG een uitzondering maakt, werden toegestaan, zou deze zeer bescheiden hoeveelheid in ieder geval uit derde landen worden ingevoerd (omdat PCP niet meer in de Gemeenschap wordt geproduceerd).

III. JURIDISCHE BEOORDELING

(5) Formele toepassingsvoorwaarden van artikel 100 A, lid 4

Overeenkomstig de beginselen die het Hof van Justitie heeft uitgewerkt in het arrest van 17 mei 1994 (1) en Beschikking 94/738/EG van de Commissie (2), betreffende de beschikking van de Commissie van 2 december 1992 waarbij de Duitse regeling van 12 december 1989 inzake een verbod van PCP in Duitsland werd bevestigd, dient een Lid-Staat die na afloop van de omzettingstermijn van een in artikel 100 A, lid 1, bedoelde harmonisatiemaatregel afwijkende nationale maatregelen wil blijven toepassen, de Commissie daarvan in kennis te stellen.

De procedure van artikel 100 A, lid 4, moet ervoor zorgen dat geen enkele Lid-Staat een van de geharmoniseerde voorschriften afwijkende nationale regelgeving kan toepassen, zonder dat deze is bevestigd door de Commissie. Een Lid-Staat is dan ook slechts gerechtigd de medegedeelde nationale bepalingen toe te passen, nadat hij een beslissing van de Commissie heeft ontvangen waarbij deze worden bevestigd. De Commissie moet controleren of de bepalingen in kwestie hun rechtvaardiging vinden in de in artikel 100 A, lid 4, eerste alinea, bedoelde gewichtige eisen en of zij geen middel zijn voor willekeurige discriminatie of voor een verkapte handelsbelemmering tussen de Lid-Staten. In het licht van deze overwegingen heeft de Commissie de aangemelde maatregelen onderzocht.

Denemarken, dat in de Raad tegen Richtlijn 91/173/EEG heeft gestemd toen deze uiteindelijk werd vastgesteld, heeft de bepalingen van de nationale regelgeving die het na afloop van de omzettingstermijn van Richtlijn 91/173/EEG wil blijven toepassen, naar behoren medegedeeld. De eerste kennisgeving van deze maatregelen werd gedaan voordat de omzettingstermijn op 30 juni 1992 afliep. Op grond van de eigen interpretatie van de richtlijn (punt 3 hierboven) heeft Denemarken — in dat stadium van de procedure — die kennisgeving niet opgevat als een kennisgeving in de zin van artikel 100 A, lid 4; het feit dat Denemarken van begin af aan heeft aangegeven dat bepaalde vastgestelde maatregelen stringenter waren dan de bepalingen van de richtlijn, kan worden opgevat als een bewijs van goede trouw.

De Commissie kon dan ook geen uitspraak doen over deze situatie voordat Denemarken, na afloop van de omzettingstermijn van de richtlijn, in overtreding was. Het feit dat het formele verzoek om toepassing van artikel 100 A, lid 4, niet is ingediend vóór de afloop van de omzettingstermijn in juni 1992, mag volgens de Commissie niet verhinderen dat het verzoek in het onderhavige geval wordt onderzocht. Zodra de Deense instanties naar aanleiding van besprekingen met de diensten van de Commissie en na de opening van een inbreukprocedure overtuigd waren van de juistheid van de opvatting van de Commissie aangaande de aard van de richtlijn en de noodzaak om in het kader van artikel 100 A, lid 4, kennis te geven van de stringentere maatregelen die Denemarken wil blijven toepassen, hebben zij namelijk het voornemen kenbaar gemaakt om in het kader van artikel 100 A, lid 4, alsnog een formele kennisgeving te verrichten.

Wat betreft de ontvankelijkheid van de kennisgeving op het moment dat deze werd ingediend, zij opgemerkt dat de Commissie van oordeel is dat Denemarken, gezien het feit dat het te goeder trouw kennis heeft gegeven van de stringentere bepalingen van de nationale wetgeving die het wil blijven toepassen na de omzettingstermijn van Richtlijn 91/173/EEG en gezien het feit dat het zijn formele verzoek om toepassing van artikel 100 A, lid 4, heeft ingediend zodra het de juistheid heeft erkend van de interpretatie van de Commissie aangaande de aard van genoemde richtlijn, geen misbruik heeft gemaakt van de kennisgeving in het kader van artikel 100 A, lid 4, toen het zijn verzoek formeel heeft ingediend na afloop van de omzettingstermijn van Richtlijn 91/173/EEG.

(1) Zaak C-41/93 (Franse Republiek tegen Commissie), Jurisprudentie 1994, blz. I-1829.
(2) PB nr. L 316 van 9. 12. 1994, blz. 43.

Met betrekking tot de punten waarop de Deense instanties voorschriften willen blijven toepassen die stringenter zijn dan de communautaire wetgeving, namelijk het dioxinegehalte in PCP en de ontheffingsregeling voor het gebruik van PCP, kan worden opgemerkt dat de desbetreffende voorschriften reeds bestonden voordat Richtlijn 91/173/EEG werd vastgesteld. Het lagere gehalte aan H_6CDD in PCP is ingevoerd bij besluit nr. 582 van 28 november 1977 en is sindsdien van toepassing gebleven. De ontheffingsregeling is weliswaar vervangen door de bepalingen van besluit nr. 454 van 16 juni 1991, maar heeft — in grote lijnen — eveneens zijn oorsprong in voornoemd besluit van 1977.

Uit het feit dat er in het kader van de ontheffingsregeling waarin de Deense wetgeving voorziet nog nooit een ontheffing voor PCP werd verleend, is gebleken dat het Deense systeem even stringent is als het principiële verbod dat voortvloeit uit Richtlijn 91/173/EEG en dat het voorts restrictiever is dan de richtlijn, waar het de wettelijke regeling voor ontheffingen betreft. Hierbij moet worden aangetekend dat de Deense bepalingen op grond van artikel 100 A, lid 4, moeten worden aangemeld. Daar de in de Deense regelgeving opgenomen ontheffingsregeling de Deense instanties — in beginsel — de mogelijkheid biedt om het gebruik van PCP ook toe te staan voor toepassingen die niet onder de in Richtlijn 91/173/EEG genoemde afwijkingen vallen, moet aan een bevestiging van de Deense bepalingen de voorwaarde worden verbonden dat iedere ontheffing die in de toekomst door de Deense instanties voor het gebruik van PCP wordt verleend, in overeenstemming is met Richtlijn 91/173/EEG.

(6) **Toetsing van de rechtvaardiging van de maatregelen in het licht van gewichtige eisen**

A. *De verontreiniging door PCP*

De Deense maatregelen hebben ten doel om enerzijds de emissies van PCP in het milieu te beperken door middel van een ontheffingsregeling voor (industrieel) gebruik en om anderzijds het gehalte aan dioxines in PCP verder omlaag te brengen, teneinde de emissie van deze zeer giftige stoffen te minimaliseren. Wat betreft de aan PCP verbonden gevaren blijkt uit de hierboven vermelde deskundigenonderzoeken, en met name uit het rapport van de onafhankelijke deskundige, dat in het bijzonder het grondwater wordt bedreigd door hoge concentraties PCP. Aangezien het grondwater in Denemarken de voornaamste bron voor de drinkwatervoorziening is, moet er bijzonder strikt op worden toegezien dat er geen verdere infiltratie van PCP plaatsvindt. In het midden van de jaren tachtig en zelfs nog in 1990 zijn in het grondwater concentraties van 0,35 µg/l gemeten, terwijl de stof al sinds het begin van de jaren tachtig niet meer wordt gebruikt voor de belangrijkste toepassingen, namelijk in bestrijdingsmiddelen voor de landbouw en voor de industriële behandeling van hout. Hieruit blijkt dat PCP in het milieu in Denemarken zeer persistent is.

Volgens het door de Deense instanties ingediende rapport is de hoge concentratie aan PCP in het drinkwater te wijten aan de slechte absorptie door de alkalische bodem, die in Denemarken veel voorkomt (de beste absorptie vindt plaats bij een pH van 4,6 tot 5,1, terwijl boven een pH van 6,8 geen absorptie meer plaatsvindt).

Als gevolg hiervan dringt PCP van het bodemoppervlak snel door tot het grondwater. Bovendien wordt het in het grondwater aanwezige PCP niet gemakkelijk afgebroken wanneer het water een lage temperatuur heeft, hetgeen in Denemarken het geval is. Het gevolg hiervan is dat PCP dat in een hoge concentratie in het grondwater terechtkomt, de neiging vertoont zich daarin op te hopen. Het niet gezuiverde grondwater wordt echter gebruikt als belangrijkste bron voor de drinkwatervoorziening.

Er werd reeds op gewezen dat in Richtlijn 80/778/EEG betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water waarden zijn vastgesteld voor de „maximaal toelaatbare concentratie" van bepaalde toxische stoffen, waaronder pentachloorfenol, dat deel uitmaakt van de groep pesticiden en aanverwante produkten en waarvoor een waarde van 0,1 µg/l geldt (zie bijlage I, tabel D: parameters betreffende toxische stoffen). In het kader van deze beoordeling van de motivering van de maatregelen in het licht van gewichtige eisen inzake de menselijke gezondheid en de bescherming van het milieu, waarop de Deense Regering zich beroept, kunnen de waarden van Richtlijn 80/778/EEG als uitgangspunt dienen om, waar het de maatregelen van de Lid-Staten betreft, vast te stellen wat aanvaardbaar is. Dit geldt des te meer daar in artikel 7, lid 3, eerste streepje, van Richtlijn 80/778/EEG is bepaald dat „de door de Lid-Staten vast te stellen waarden lager dan of gelijk (moeten) zijn aan de in de kolom „maximale toelaatbare concentratie" vermelde waarden". Daar uit metingen in Denemarken is gebleken dat de maximaal toelaatbare concentratie van 0,1 µg/l met een factor 3,5 is overschreden (gemeten waarde van 0,35 µg/l), is het in dit verband dan ook noodzakelijk dat maatregelen worden genomen om de kwaliteit van het grondwater te verbeteren of om op zijn minst een kwaliteitsverslechtering te voorkomen.

Voorts is PCP een belangrijke bron van toxische verontreiniging voor in het water levende organismen (zoals algen, weekdieren, schaaldieren en vissen). In een Deens fjord zijn dan ook blauwe mosselen aangetroffen met een concentratie van 70 µg PCP/kg. Daaruit kan worden afgeleid dat de verontreiniging van het zeewater in Denemarken eveneens een bron van giftige stoffen is.

Het is waarschijnlijk dat deze concentraties opnieuw worden bereikt en misschien zelfs worden overschreden wanneer de regeling voor ontheffingen voor het industriële gebruik van PCP op basis van Richtlijn 91/173/EEG wordt overgenomen (met name wat betreft de drie industriële toepassingen (...), het behandelen van hout, het impregneren van vezels en zware textiel en als stof voor de synthese en/of omzetting in industriële processen; zie punt 2 hierboven). Onder deze omstandigheden is de weigering van de Deense instanties om de genoemde afwijkingen betreffende de beperking van het gebruik van PCP, waarin Richtlijn 91/173/EEG voorziet, om te zetten in intern recht, dan ook gerechtvaardigd door gewichtige eisen, vanwege de bijzondere situatie in deze Lid-Staat.

Aangezien er geen andere middelen zijn om de PCP-emissies bij industriële toepassingen te beperken, staat deze maatregel dan ook in een redelijke verhouding tot het beoogde doel.

B. *Verontreiniging door dioxines*

Het in 1977 vastgestelde maximumgehalte aan hexachloordibenzodioxines (H_6CDD) in PCP en de zouten daarvan van 1 µg/kg heeft in de praktijk geleid tot stopzetting van het industriële gebruik van PCP in Denemarken, aangezien het technisch niet mogelijk was om de verontreinigingen tot dit lage niveau terug te dringen.

Zoals de Deense instanties in hun rapport over de gevaren van PCP uiteen hebben gezet, past deze maatregel in een actieplan voor de beperking van de effecten van dioxines. De terugdringing van de dioxine-emissies was een aanvulling op het verbod op het gebruik van chloorfenolen en de zouten daarvan bij de vervaardiging van houtbeschermingsprodukten.

Wanneer het gerechtvaardigd wordt geacht dat het op grond van Richtlijn 91/173/EEG toegelaten industriële gebruik niet als zodanig in de Deense wetgeving is opgenomen, is er derhalve ook geen reden om bezwaar te maken tegen het handhaven van een maximumgehalte aan dioxines dat lager ligt dan dat van de richtlijn.

Zoals de Commissie reeds heeft aangegeven in Beschikking 94/738/EG inzake het verbod op PCP in Duitsland, acht de Commissie het redelijk dat de Lid-Staat het blootstellingsniveau van bepaalde risicogroepen in de bevolking wil verlagen.

Op een in februari 1995 gehouden conferentie van deskundigen uit de Noordse landen werd gesteld dat een dagelijkse dosis van 5 pg/kg lichaamsgewicht voor deze landen aanvaardbaar is. Overigens bestaat hierover momenteel geen enkele internationale consensus, noch een akkoord op communautair niveau waarin de toelaatbare dagelijkse dosis dioxines wordt vastgesteld. De drempel die de Noordse landen hebben vastgesteld, ligt tussen die welke bepaalde Lid-Staten, zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, aanbevelen (1 pg/kg lichaamsgewicht) en die van bepaalde derde landen, zoals Canada (10 pg/kg lichaamsgewicht).

De beschikbare gegevens wijzen op zeer verschillende dioxinegehaltes in het bloed en op uiteenlopende blootstellingsniveaus voor personen in de Scandinavische landen, onder andere in Denemarken. De deskundigen uit de Scandinavische landen hebben daaruit geconcludeerd dat bepaalde bevolkingsgroepen het risico lopen om een hoeveelheid dioxine op te nemen die in bepaalde gevallen in de buurt komt van de toelaatbare dagelijkse dosis (van 5 pg/kg) of deze zelfs overschrijdt. De Deense instanties geven hierbij een schatting, waarin de opname door baby's die gevoed worden met moedermelk vijftigmaal hoger is. Volgens de Noordse experts moet de verdere dioxineopname, met name die welke plaatsvindt via verontreinigde voeding, dan ook zoveel mogelijk worden beperkt.

Volgens Professor Rappe is het geheel in overeenstemming met deze aanbeveling dat de verontreiniging van industriële produkten met PCDD en PCDF zoveel mogelijk wordt beperkt. Bovendien beschikt de Commissie — na onderzoek van alle feiten en omstandigheden die een rol spelen bij de Deense maatregelen — niet over deskundigenonderzoeken op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat hetzelfde beschermingsniveau met minder stringente maatregelen kan worden bereikt.

(7) **Toetsing van de nationale maatregelen op willekeurige discriminerende elementen**

Het uitsluiten van iedere vorm van willekeurige discriminatie, dat voortvloeit uit artikel 100 A, lid 4, tweede alinea, moet iedere materiële discriminatie voorkomen die, in de zin van de Jurisprudentie van het Hof, erin bestaat dat gelijksoortige situaties verschillend worden behandeld dan wel dat verschillende situaties op gelijksoortige wijze worden behandeld.

De Deense wetgeving is zonder onderscheid van toepassing op alle stoffen en preparaten die PCP bevatten, ongeacht of deze in Denemarken worden gefabriceerd of uit andere Lid-Staten afkomstig zijn.

Aangezien er op grond van artikel 24 van het besluit van 16 juni 1991 geen enkele ontheffing is verleend, is er voor de Commissie geen aanleiding om te geloven dat dit instrument is gebruikt als een middel voor willekeurige discriminatie tussen de economische subjecten in de Gemeenschap.

Rekening houdend met de in het voorafgaande uiteengezette feiten, is de Commissie van oordeel dat de onderzochte maatregelen geen middel voor willekeurige discriminatie in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten vormen.

(8) **Toetsing van de nationale bepalingen op een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten**

Dit beginsel, dat voortvloeit uit artikel 100 A, lid 4, heeft ten doel te voorkomen dat beperkingen die zijn gebaseerd op de criteria van artikel 100 A, lid 4, eerste alinea, oneigenlijk worden gebruikt als maatregelen met een economisch oogmerk, namelijk om de invoer van uit andere Lid-Staten afkomstige produkten te belemmeren dan wel de nationale produkten indirect te beschermen.

In de Gemeenschap wordt geen PCP meer geproduceerd en volgens het deskundigenrapport van Professor Rappe bedroeg de invoer van PCP in het verleden nooit meer dan 30 ton per jaar. Het effect op het handelsverkeer tussen Denemarken en de overige Lid-Staten lijkt dan ook minimaal. De in de loop van de onderzoekprocedure geraadpleegde Lid-Staten hebben geen bezwaar gemaakt tegen de Deense maatregelen. Evenmin heeft de Commissie klachten ontvangen van de industrie.

Bovendien is de stringentere regeling inzake ontheffingen voor het gebruik van PCP van dien aard dat in de eerste plaats de economische bedrijvigheid in Denemarken zelf wordt beperkt, aangezien in dat land geen gebruik kan worden gemaakt van de uitzondering voor industrieel gebruik. Wat betreft de verschillende vervangingsprodukten die met name in de belangrijksted industriële sectoren, de behandeling van hout en van textiel, zouden kunnen worden gebruikt, zijn er geen specifieke Deense belangen gemoeid met de ontwikkeling, de produktie of de uitvoer daarvan.

De Commissie concludeert uit het vooafgaande dat er geen sprake is van een verkapte belemmering van de handel tussen de Lid-Staten.

IV. CONCLUSIE

In het licht van de hierboven uiteengezette overweging is de Commissie van oordeel dat de nationale bepalingen waarvan zij overeenkomstig artikel 100 A, lid 4, van het Verdrag door Denemarken in kennis is gesteld:

— als gerechtvaardigd moeten worden beschouwd in het licht van de belangrijke eisen in verband met de bescherming van de gezondheid van mens en dier zoals bedoeld in artikel 36 van het EG-Verdrag en vanuit het oogpunt van milieubescherming en dat zij gezien deze eisen noodzakelijk zijn en niet in een onredelijke verhouding tot de beoogde doelstellingen staan;

— geen middel tot willekeurige discriminatie, noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten vormen,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

1. De door Denemarken aangemelde bepalingen van de besluiten van het Ministerie van Milieu, nr. 582 van 28 november 1977 inzake de beperking van dioxines in pentachloorfenol, enz., nr. 454 van 16 juni 1991 inzake de beperking van de verkoop en het gebruik van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en produkten voor specifieke doeleinden, en nr. 446 van 7 juni 1992 houdende wijziging van het besluit inzake de beperking van de verkoop en het gebruik van bepaalde gevaarlijk chemische stoffen en produkten voor specifieke doeleinden, worden bevestigd.

2. In het kader van artikel 24 van het besluit van 16 juni 1991 mag geen enkele ontheffing worden verleend waarvan de voorwaarden minder stringent zijn dan die van de afwijkingen van het verbod op het gebruik van PCP waarin Richtlijn 91/173/EEG voorziet.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk Denemarken.

Gedaan te Brussel, 26 februari 1996.

Voor de Commissie
Martin BANGEMANN
Lid van de Commissie