KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 26. februar 1996

om det af Danmark meddelte forbud mod pentachlorphenol (PCP)

(Kun den danske udgave er autentisk)

(Tekst af betydning for EØS)

(96/211/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 100 A, stk. 4, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFREMSTILLING

(1) **Pentachlorphenol**

Pentachlorphenol (PCP) er en syntetisk kemisk forbindelse, der betragtes som farlig. PCP er farlig for mennesker og miljøet. Stoffets klassificering og mærkning er harmoniseret på EF-plan ved Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer [1], senest ændret ved direktiv 92/32/EØF [2] (7. ændring), som følger:

— klassificeret som kræftfremkaldende i kategori 3, dvs. som et stof, der giver anledning til betænkelighed, da det muligvis kan fremkalde kræft hos mennesker, men for hvilket der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger til en fyldestgørende vurdering. Der foreligger dokumentation fra relevante dyreforsøg, men det giver ikke tilstrækkeligt grundlag for at placere stoffet i kategori 2. Stoffet mærkes med risikosætning R 40 »Mulighed for varig skade på helbred«

— klassificeret som meget giftig ved indånding og mærket med R 26: »Meget giftig ved indånding«

— klassificeret som giftig ved kontakt og ved indtagelse og mærket med R 24/25: »Giftig ved hudkontakt og ved indtagelse«

— klassificert som lokalirriterende for øjnene, luftvejene og huden og mærket med R 36/37/38: »Irriterer øjnene, åndedrætsorganerne og huden«

— klassificeret som farlig for miljøet og mærket med R 50: »Meget giftig for organismer, der lever i vand«

— klassificeret som farlig for miljøet og mærket med R 53: »Kan forårsage uønskede langtidsvirkninger i vandmiljøet«.

På grundlag af de tre kriterier, toksicitet, persistens og bioakkumulation, er PCP optaget på liste I i Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse stoffer i Fællesskabets vandmiljø [3], ændret ved direktiv 91/692/EØF [4].

For at hindre forurening af de forskellige dele af vandmiljøet, som kan berøres af udledninger af PCP, er der fastsat grænseværdier herfor i Rådets direktiv 86/280/EØF af 12. juni 1986 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledning af visse farlige stoffer, der er opført på liste I i bilaget til direktiv 76/464/EØF [5], senest ændret ved direktiv 91/692/EØF.

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

Pentachlorphenol indeholder farlige urenheder, bl.a op til 0,1 % polychlordibenzodioxiner og 1-5 % polychlorerede phenoxyphenoler. PCP selv og de nævnte urenheder er årsag til, at der dagligt slipper dioxiner ud i miljøet. Det sker, når PCP-behandlede produkter udsættes for sollys, og når de efter endt brug forbrændes. PCP i slam fra rensningsanlæg er også en kilde til dioxiner.

PCP anvendes som:

— træbehandlingsmiddel (fungicid og middel mod blåsplint),

— imprægneringsmiddel i tekstilindustrien (fungicid)

— baktericid ved garvning af læder og i papirmasseindustrien

— bløddyrgift inden for behandling af industrispildevand, navnlig af kølevand

og til tider som

— steriliseringsmiddel.

PCP er på grund af sin giftighed omfattet af restriktioner i mere end 30 lande.

II. PROCEDUREN

(2) **Direktiv 91/173/EØF**

Rådets direktiv 76/769/EØF af 27. juli 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrative og ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater [1], senest ændret ved direktiv 94/60/EF [2], foreskriver forbud mod og begrænsning af anvendelsen af visse farlige stoffer og præparater. Direktiv 76/769/EØF ændres regelmæssigt med henblik på opførelse af nye sundheds- og miljøfarlige stoffer i direktivets bilag.

Med Rådets direktiv 91/173/EØF, som er den niende ændring af direktiv 76/769/EØF [3], er der tale om en fuldstænding harmonisering af markedsføringen af PCP-holdige stoffer.

Direktiv 91/173/EØF forbyder markedsføring og anvendelse af pentachlorphenol og salte og estere heraf i en koncentration på 0,1 vægtprocent eller derover i stoffer og præparater.

Fire anvendelsesområder er imidlertid undtaget fra dette forbud. Anvendelse af pentachlorphenol og forbindelser heraf er således tilladt i industrianlæg, bl.a.

— til behandling af træ

— til imprægnering af fibre og svære tekstilvarer

— som syntese- og/eller omdannelsesdel i industriprocesser

— til behandling på stedet af bygningsværker af kulturel eller historisk værdi (den pågældende medlemsstat skal give tilladelse i hvert enkelt tilfælde).

Under alle omstændigheder skal det totale indhold af hexachlordibenzoparadioxin (H_6CDD) i PCP, der anvendes som sådan eller som bestanddel af præparater, der benyttes i henhold til ovennævnte undtagelsesbestemmelser, være under 4 ppm (milliontedele).

På grundlag af udviklingen inden for viden og teknik skal disse undtagelsesbestemmelser tages op til fornyet behandling senest tre år efter direktivets iværksættelse.

I betragtning af de farer, PCP indebærer for sundhed og miljø, har Kommissionen anmodet sine tjenestegrene om, at der udarbejdes en evalueringsrapport om risiciene ved PCP, der om nødvendigt kan munde ud i forslag til retsforskrifter på området.

Rådet vedtog direktivet den 21. marts 1991 med kvalificeret flertal og med traktatens artikel 100 A som retsgrundlag. Medlemsstaterne skulle sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 1. juli 1992.

(3) **De meddelte foranstaltninger**

Danmarks Faste Repræsentation meddelte ved skrivelse af henholdsvis 7. januar 1992, 13. marts 1992 og 30. juni 1992, at direktiv 91/173/EØF var omsat i dansk ret ved Miljøministeriets bekendtgørelse

— nr. 582 af 28. november 1977 om begrænsning af dioxiner i pentachlorphenol mv. [4]

— nr. 454 af 16. juni 1991 om begrænsning af salg og anvendelse af visse farlige kemiske stoffer og produkter til specielt angivne formål [5] og

— nr. 446 af 7. juni 1992 om ændring af bekendtgørelsen om begrænsning af salg og anvendelse af visse farlige kemiske stoffer og produkter til specielt angivne formål [6].

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

Efter de danske myndigheders opfattelse var direktiv 91/173/EØF blevet omsat korrekt, men de erkendte dog, at nogle af de danske bestemmelser er strengere end direktivets bestemmelser. De ønskede ikke — i begyndelsen af denne procedure — at anvende traktatens artikel 100 A, stk. 4, da de mente, at direktiv 91/173/EØF ikke omfattede total harmonisering på området, men kun minimumsharmonisering, og at medlemsstaterne derfor kunne opstille strengere bestemmelser for anvendelse af PCP.

Da Kommissionen ikke kunne acceptere dette juridiske synspunkt, blev der i overensstemmelse med traktatens artikel 169 ved åbningsskrivelse til Danmark af 28. marts 1994 indledt en overtrædelsesprocedure for manglende overensstemmelse mellem de nationale gennemførelsesbestemmelser og direktiv 91/173/EØF (overtrædelse 93/2180).

Kommissionen bemærkede i sin åbningsskrivelse,

— at artikel 24 i bekendtgørelse nr. 454 af 16. juni indeholder en generel procedure for meddelelse af undtagelser fra maksimumskoncentrationen på 0,1 vægtprocent PCP i markedsførte stoffer og præparater, mens direktivets artikel 1 kun omfatter fire specifikke undtagelser (jf. under betragtning 2),

— at artikel 5 i bekendtgørelse nr. 582 af 28. november 1977 fastsætter en grænse for forekomsten af dioxiner (H_5CDD) i PCP på 1 ppm, mens denne grænse er på 4 ppm i direktivets artikel 1, og

— at den danske lovgivning ikke indeholder bestemmelser om mærkning og emballering af PCP, mens direktivets artikel 1 indeholder en række regler herom.

Efter at Kommissionens tjenestegrene gentagne gange har taget kontakt med de danske myndigheder, har disse erklæret sig rede til at bringe sig i overensstemmelse med direktivet for så vidt angår det tredje aspekt, der er nævnt i åbningsskrivelsen, og de har tilkendegivet, at de agtede at indgive anmodning om anvendelse af artikel 100 A, stk. 4, for de aspekter, hvor de ønskede at opretholde strengere regler.

De danske myndigheder fremsendte denne anmodning ved skrivelse af 31. januar 1995 fra Danmarks Faste Repræsentation, hvori de gældende danske bestemmelser meddeles på ny.

Juridisk set er situationen for de danske myndigheders anmodning som følger:

Bekendtgørelse nr. 582 af 28. november 1977 finder, i overensstemmelse med bekendtgørelsens artikel 1, anvendelse på chlorerede phenoler og salte heraf samt på H_6CDD og alle isomere. I henhold til bekendtgørelsens artikel 3 er anvendelse af chlorerede phenoler og salte heraf forbudt ved fremstilling af træbeskyttelsesmidler. I bekendtgørelsens artikel 5 hedder det, at forekomsten af H_6CDD i pentachlorphenol og salte heraf ikke må overstige 1 ppm. Med fastsættelsen af maksimumsindholdet af H_6CDD på dette niveau er det i praksis gjort umuligt at anvende PCP til andre industriformål end fremstilling af træbehandlingsmidler, men dette er allerede udtrykkeligt forbudt i henhold til bekendtgørelsens artikel 3. I medfør af artikel 7 kan Miljøstyrelsen imidlertid generelt tillade fravigelser fra disse regler, men denne mulighed er endnu aldrig blevet udnyttet.

Bekendtgørelse nr. 454 af 16. juni 1991 indeholder bestemmelser om begrænsning af salg og anvendelse af forskellige kategorier af farlige kemiske stoffer og produkter. Der er tilføjet en ny artikel 14a om forbud mod salg af kemiske stoffer og produkter, som indeholder pentachlorphenol eller salte og estere heraf i koncentrationer på 0,1 % eller derover.

Denne bestemmelse er indført i bekendtgørelse nr. 454 af 16. juni 1991 ved bekendtgørelse nr. 446 af 7. juni 1992 som middel til at omsætte bestemmelsen i direktiv 91/173/EØF om maksimumsindholdet af PCP i dansk lovgivning. Af denne grund og fordi Miljøstyrelsen i henhold til artikel 24 i bekendtgørelsen af 16. juni 1991 i særlige tilfælde kan tillade fravigelser fra bekendtgørelsens regler, skal enhver anmodning om anvendelse af PCP til industrielle og ikke-industrielle formål fra datoen for vedtagelsen af bekendtgørelse nr. 446 af 7. juni 1992 finde sted efter denne procedure, som — medmindre det drejer sig om indholdet af H_6CDD i PCP — erstatter proceduren for godkendelse af fravigelser som fastsat i artikel 7 i bekendtgørelse nr. 582 af 28. november 1977.

De danske myndigheder har gjort det bekendt, at de agter at opretholde denne ordning for godkendelse af fravigelser uden hensyntagen til de fire specifikke undtagelser, der er fastsat i direktivet, da de finder, at disse ikke i tilstrækkelig grad sikrer beskyttelsen af miljø og menneskers sundhed. Da der som led i denne godkendelsesordning aldrig er givet dispensation for anvendelse af PCP, er denne ordning i praksis lige så streng som det principielle forbud i direktiv 91/173/EØF og strengere end den heri fastsatte dispensationsordning.

De danske myndigheders anmodning om anvendelse af artikel 100 A, stk. 4, vedrører de to første aspekter, der er nævnt i åbningsskrivelsen vedrørende overskridelse af direktiv 91/173/EØF, nemlig opretholdelsen af en dispensationsordning for anvendelse af PCP og fastsættelsen af maksimumsindholdet af H_6CDD i PCP.

Hvad angår kravene i direktiv 91/173/EØF om mærkning og emballering af PCP, meddelte de danske myndigheder den 14. juli 1995 et udkast til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse nr. 454 af 16. juni 1991, hvorved den danske lovgivning bringes i overensstemmelse med direktivet. Kommissionens tjenestegrene har derfor indstillet overtrædelsesproceduren.

De danske myndigheder anmeldte den 14. juli 1995 et udkast til bekendtgørelse om begrænsning af salg og anvendelse af pentachlorphenol, hvorved bestemmelserne om PCP på dette område erstattes med en enkelt retsakt. Hvis dette udkast vedtages, har det ingen indflydelse på genstanden for den danske anmodning om anvendelse af artikel 100 A, stk. 4, da det i hovedsagen kun er en kodificering af de gældende bestemmelser.

Kommissionens tjenestegrene har gennemgået udkastet som led i proceduren for medlemsstaternes notifikation af nye tekniske regler i henhold til Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter [1], senest ændret ved Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/10/EF [2], da det ligeledes indeholder bestemmelser om emballering og mærkning af stoffer og produkter, der indeholder PCP. Med disse sidstnævnte bestemmelser bringer Danmark sig i overensstemmelse med direktiv 91/173/EØF. Kommissionens tjenestegrene har derfor indstillet den påbegyndte overtrædelsesprocedure.

Til støtte for anmodningen tilsendte de danske myndigheder Kommissionen en rapport om sundheds- og miljøfarerne ved PCP (Report on human health and environmental concerns of PCP) af 22. juli 1994. Rapporten gennemgår bl. a. den industrielle anvendelse af PCP i Skandinavien, herunder Danmark, i tidernes løb samt den danske lovgivning til begrænsning af de skader og risici, PCP og dioxiner indebærer. PCP blev tidligere anvendt af de danske producenter som konserveringsmiddel i forbindelse med svampedyrkning og til behandling af læder og tekstiler.

I 1977 blev størstedelen af de industrielle anvendelser forbudt (ved Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 582 af 28. november 1977). Bekendtgørelsen fastsætter maksimumsindholdet af dioxiner i PCP til 1 ppm og er ledsaget af en handlingsplan for begrænsning af belastningen fra dioxiner.

Fra 1981 har der været stop for salg af PCP-holdige pesticider i Danmark. På trods af disse foranstaltninger hedder det i rapporten, at man i flere tilfælde har observeret udledning af PCP i grundvandet i Danmark. Ubehandlet grundvand anvendes i stor udstrækning til drikkevand i Danmark.

Ifølge rapporten har man i overvågningsprogrammer påvist tilstedeværelse af PCP i grundvandet i koncentrationer (0,1 µg/l for de enkelte stoffer hver for sig og 0,5 µg/l for stofferne tilsammen), som overskrider den grænse, der er fastsat for drikkevand i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 515 af 29. august 1988, der omsætter Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand [3].

En tabel viser koncentrationerne af PCP på forskellige steder i Danmark. De når op på 20 µg/l i grundvandet under lossepladser:

Sted	PCP (µg/l)
Grundvand, drikkevandskilder	< 0,01-0,35
Grundvand, under lossepladser	< 0,1-20
Jordbunden under lossepladser	0,1-10 (µg/kg)
Søer	0,08
Havaflejringer	10-20 (µg/kg)

Kilde: Miljøstyrelsen, 1985.

Grænsen på 1 ppm dioxiner i PCP er indført for at mindske emissionen af dioxiner ved forbrænding, navnlig af produkter af træ, der er behandlet med PCP.

Da anvendelsen af PCP som træbehandlingsmiddel ofte har ført til forurening af miljøet med meget høje koncentrationer af PCP, konkluderer de

[1] EFT nr. L 109 af 26. 4. 1983, s. 8.
[2] EFT nr. L 100 af 19. 4. 1994, s. 30.
[3] EFT nr. L 229 af 30. 8. 1980, s. 11.

danske myndigheder, at tilladelse til at anvende PCP til de formål, der er fastsat i direktiv 91/173/EØF, ikke sikrer tilstrækkelig beskyttelse af sundhed og miljø.

(4) **Udtalelser fra medlemsstaterne og den af Kommissionen krævede ekspertudtalelse**

A. *Medlemsstaternes udtalelser*

Bekræftelse af modtagelsen af den danske meddelelse af 31. januar 1995 blev tilsendt Danmarks Faste Repræsentation den 12. april 1995.

Meddelelsen er tilsendt de andre medlemsstater til udtalelse. Kommissionen har modtaget udtalelser fra Finland, Tyskland, Sverige, Nederlandene, Luxembourg og Portugal.

Finland mener, at betingelserne for anvendelse af 100 A, stk. 4, er til stede i dette tilfælde, og at Kommissionen bør bekræfte de danske bestemmelser. Finland udtrykker endvidere ønske om, at beskyttelsesniveauet højnes gennem direktiv 91/173/EØF på grundlag af en fælles indsats fra medlemsstaternes side for at tilpasse direktivet til et højt beskyttelsesniveau, i overensstemmelse med traktatens artikel 100 A, stk. 3.

Tyskland støtter den danske regerings ønske om at opretholde strengere bestemmelser om forbud mod PCP. Tyskland går endog ind for et totalt forbud mod fremstilling, anvendelse og markedsføring af PCP af hensyn til miljøet og menneskers sundhed.

Sverige støtter de danske foranstaltninger, som efter de svenske myndigheders opfattelse hverken er et middel til forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. De svenske myndigheder gør rede for de positive erfaringer, der for 15 år siden blev gjort i Sverige i forbindelse med substitution af PCP som træbeskyttelsesmiddel.

Nederlandene deler Danmarks opfattelse af, at direktiv 91/173/EØF ikke sikrer tilstrækkelig beskyttelse, og minder i denne forbindelse om Nederlandenes egen anmodning om anvendelse af artikel 100 A, stk. 4.

Luxembourg tilslutter sig en lavere grænse for dioxinindholdet i PCP og for anvendelsen af PCP.

Portugal mener ikke, at de af Danmark fremførte tekniske årsager dokumenterer, at anvendelse af PCP i overensstemmelse med direktiv 91/173/EØF er årsag til den anførte forværring i situationen med hensyn til akkumuleringen af PCP.

De portugisiske myndigheder erklærer sig imidlertid rede til at acceptere, at den særlige situation, der gør sig gældende i Danmark, kan berettige til strengere bestemmelser om behandling af træ i Danmark. De modsætter sig derimod ethvert forsøg på i fremtiden at indføre et totalt forbud mod anvendelse af PCP og produkter heraf, navnlig i de tilfælde, hvor risikoen er begrænset, eller hvor erstatningsprodukterne endnu ikke er undersøgt tilstrækkeligt, bl. a. med hensyn til deres indvirkning på miljøet. De portugisiske myndigheder frygter endelig, at en ufuldstændig gennemførelse af direktivet kan få meget alvorlige økonomiske konsekvenser for de industrisektorer, der anvender PCP.

B. *Den af Kommissionen krævede uafhængige ekspertudtalelse*

Kommissionen har anmodet en internationalt anerkendt ekspert, professor Rappe, ved instituttet for miljøkemi ved universitet i Umeå i Sverige, om bistand til

— at vurdere, om der i Danmark er tale om en særlig situation med hensyn til sundheds- og miljøbeskyttelse, og

— at vurdere de handelsmæssige konsekvenser for det indre marked af en eventuel anvendelse af de pågældende danske bestemmelser.

Professor Rappe har i sin rapport til Kommissionen analyseret de forskellige veje for udledning af PCP i miljøet (fordampning af PCP fra vand og dyrkede arealer samt fra behandlede produkter). Han beskriver PCP's toksicitet (bl. a. for vandorganismer, hvor koncentrationer så lave som 0,1 µg/l kan dræbe visse alger, bløddyr, skaldyr og fisk) og toksiciteten af visse polychlordibenzodioxiner (PCDD) og -furaner (PCDF), sekundære produkter eller urenheder, som ofte frigøres ved forbrænding af PCP ved høje temperaturer.

I Danmark er det største problem som følge af anvendelsen af PCP forureningen af grundvand og drikkevand. Grundvandet er den vigtigste kilde til drikkevand i Danmark. En undersøgelse, som den danske miljøstyrelse iværksatte i 1985, har således vist, at koncentrationen af PCP i grundvandet i flere tilfælde nåede op på 0,35 µg/l, mens den grænse, de danske myndigheder havde fastsat i retningslinjerne for urenheder af chlorerede stoffer, kun var på 0,1 µg/l. På en ekspertkonference for de

nordiske lande (Norge, Sverige, Finland og Danmark), der blev afholdt i februar 1995, blev det konstateret, at drikkevand, der er forurenet af chlorphenoler, indebærer en betydelig kræftrisiko. Dette er i overensstemmelse med PCP's klassifikation i EF-forskrifterne, hvor det er klassificeret som kræftfremkaldende stof i kategori 3 (jf. beskrivelse i betragtning 1).

Oplysningerne i rapporten fra de danske myndigheder bekræfter disse data. Målinger foretaget i 1990 på to steder i forskellig dybde (i Gørlev, Sjælland, i 12,5 m's dybde og i Jarbæk, Jylland, i 72 m's dybde) har ligeledes vist koncentrationer på 0,35 µg/l og 0,28 µg/l (uden at det var været muligt at påpege en bestemt kilde til forureningen).

Med hensyn til virkningerne for det indre marked vurderer professor Rappe disse som helt ubetydelige, da leverancerne af PCP i Danmark anslås til højst 7-30 ton pr. år (tal fra 1984 for perioden forud for det næsten totale forbud mod anvendelse af PCP i Danmark). Selv om der blev givet undtagelsesvis tilladelse til industriel anvendelse af PCP, som fastsat i direktiv 91/173/EØF, ville denne meget beskedne mængde under alle omstændigheder blive importeret fra tredjelande (idet der ikke produceres PCP i Fællesskabet).

III. JURIDISK VURDERING

(5) **De formelle betingelser for anvendelse af artikel 100 A, stk. 4**

I overensstemmelse med de principper, Domstolen gør rede for i sin dom af 17. maj 1994 [1] om Kommissionens beslutning af 2. december 1992 om bekræftelse af Tysklands bekendtgørelse af 12. december 1989 om forbud mod pentachlorphenol i Tyskland [2], skal en medlemsstat, der efter udløbet af fristen for gennemførelse af en harmoniseringsforanstaltning som omhandlet i artikel 100 A, stk. 1, fortsat anvender afvigende nationale bestemmelser, meddele disse til Kommissionen.

Formålet med proceduren i artikel 100 A, stk. 4, er at sikre, at ingen medlemsstat kan anvende nationale bestemmelser, der afviger fra de harmoniserede bestemmelser, uden forinden at have opnået Kommissionens bekræftelse heraf. En medlemsstat kan derfor ikke anvende de meddelte nationale bestemmelser, før Kommissionen har vedtaget en beslutning om bekræftelse af de pågældende bestemmelser. Det påhviler på den anden side Kommissionen at undersøge, om de pågældende bestemmelser er begrundet i vigtige behov, som nævnt i artikel 100 A, stk. 4, første afsnit, og om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Det er på denne baggrund, Kommissionen har gennemgået de af Danmark meddelte bestemmelser.

Danmark, som stemte imod direktiv 91/173/EØF i Rådet ved den endelige vedtagelse, har givet behørig meddelelse om de bestemmelser i den danske lovgivning, som det fortsat agter at anvende efter udløbet af gennemførelsesfristen for direktiv 91/173/EØF. Den første meddelelse af disse bestemmelser fandt sted inden udløbet af den nævnte gennemførelsesfrist, der var fastsat til den 30. juni 1992. Som følge af deres særlige fortolkning af direktivet (jf. punkt II.3 ovenfor) har de danske myndigheder imidlertid ikke — på dette stadium i proceduren — villet anse denne for en meddelelse baseret på artikel 100 A, stk. 4, selv om de lige fra begyndelsen åbent har vedkendt, at nogle af de vedtagne foranstaltninger var strengere end direktivets bestemmelser.

Kommissionen kunne derfor ikke træffe nogen afgørelse i denne situation, før Danmark ved udløbet af direktivets gennemførelsesfrist havde gjort sig skyldig i overtrædelse af direktivet. Selv om den formelle anmodning om anvendelse af artikel 100 A, stk. 4, ikke blev forelagt inden gennemførelsesfristens udløb i juni 1992, mener Kommissionen ikke, at dette i det foreliggende tilfælde bør være til hinder for, at anmodningen tages op til behandling. De danske myndigheder tilkendegav nemlig, at de ville foretage en formel meddelelse i henhold til artikel 100 A, stk. 4, så snart de, efter deres drøftelser med Kommissionens tjenestegrene og eller åbning af overtrædelsesproceduren, kunne tilslutte sig Kommissionens opfattelse af direktivets art og erkende, at de strengere bestemmelser, som Danmark agter fortsat at anvende, skal meddeles i henhold til den nævnte artikel 100 A, stk. 4.

Med hensyn til accepten af den her behandlede meddelelse er det således kun, fordi Danmark i god tro har givet meddelelse om de strengere bestemmelser i sin lovgivning, som det fortsat agter at anvende efter fristen for gennemførelse af direktiv 91/173/EØF, og fordi Danmark har indgivet formel anmodning om anvendelse af artikel 100 A, stk. 4, så snart det erkendte, at Kommissionens fortolkning af direktivets art var korrekt, at Kommissionen i dette konkrete tilfælde mener, at Danmark ikke har misbrugt muligheden for meddelelse i medfør af artikel 100 A, stk. 4, ved at indgive formel anmodning herom efter udløbet af gennemførelsesfristen for direktiv 91/173/EØF.

[1] Sag C-41/93 (Frankrig mod Kommissionen), Sml. 1994, s. I-1829.
[2] EFT nr. L 316 af 9. 12. 1994, s. 43.

Med hensyn til de aspekter af den danske lovgivning, hvor de danske myndigheder agter at opretholde strengere bestemmelser end i fællesskabsforskrifterne, dvs. indholdet af dioxiner i PCP og undtagelsesbestemmelserne for anvendelse af PCP, kan det konstateres, at der er tale om en lovgivning, der var indført inden direktiv 91/173/EØF. Den lavere grænse H_6CDD blev indført ved bekendtgørelse nr. 582 af 28. november 1977 og har været i kraft lige siden. Også dispensationsordningen var stort set allerede fastsat i bekendtgørelsen fra 1977, selv om den senere erstattet med bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 454 af 16. juni 1991.

Da godkendelsesordningen i den danske lovgivning aldrig har medført nogen dispensation for PCP, har denne ordning vist sig dels at være lige så streng som det principielle forbud i direktiv 91/173/EØF, dels strengere end direktivet for så vidt angår den deri fastsatte undtagelsesordning. I denne forbindelse skal det understreges, at de danske bestemmelser kan meddeles i medfør af artikel 100 A, stk. 4. Da dispensationsordningen i den danske lovgivning imidlertid — i princippet — giver de danske myndigheder mulighed for at tillade anvendelse af PCP til formål, der ikke indgår i de fire tilladte undtagelser i direktiv 91/173/EØF, skal en bekræftelse af de danske bestemmelser betinges af, at alle fremtidige godkendelser fra de danske myndigheders side af anvendelse af PCP skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 91/173/EØF.

(6) **Undersøgelse af, om de pågældende foranstaltninger er begrundet i vigtige behov**

A. *Forurening med PCP*

De danske foranstaltninger tager sigte på dels at begrænse emissionerne af PCP i miljøet gennem en dispensationsordning for (industriel) anvendelse, dels at indføre en lavere grænse for indholdet af dioxiner i PCP med henblik på at mindske emissionen af disse meget giftige stoffer. For så vidt angår farerne ved PCP, viser de ovennævnte ekspertudtalelser, herunder navnlig rapporten fra den uafhængige ekspert, at der med de høje koncentrationer af PCP er tale om en alvorlig trussel mod grundvandet. Da grundvandet er den vigtigste drikkevandskilde i Danmark, er der behov for meget vidtgående foranstaltninger mod enhver yderligere infiltration af PCP. Selv efter indstillingen af de vigtigste anvendelser af PCP, nemlig som bestanddel i pesticider i landbruget og som industrielt træbehandlingsmiddel i begyndelsen af 1980'erne, har der i midten af 1980'erne og endog i 1990 kunnet konstateres høje koncentrationer af PCP på op til 0,35μg/l i grundvandet, hvilket viser, hvor persistent PCP er i miljøet i Danmark.

Ifølge rapporten fra de danske myndigheder skyldes den høje koncentration af PCP i drikkevandet den ringe absorption af stoffet i den alkaliske jordbund, der er fremherskende i Danmark (den bedste absorption, der er iagttaget, finder sted ved 4,6-5,1 pH, og ved en pH-værdi på over 6,8 finder der ingen absorption sted).

PCP siver derfor hurtigt ned til grundvandet. PCP i grundvandet nedbrydes endvidere ikke let, når vandets temperatur er lav, hvilket er tilfældet i Danmark. Dette medfører, at PCP, der når ned til grundvandet i høje koncentrationer, har en tendens til at akkumulere. Det er dette grundvand, der i ubehandlet stand bruges som den vigtigste kilde til drikkevand.

Som nævnt ovenfor fastsætter direktiv 80/778/EØF om kvaliteten af drikkevand grænser for »tilladt maksimal koncentration« for visse giftige stoffer, som bl.a. tæller PCP, der tilhører gruppen af pesticider og beslægtede produkter med en tærskelværdi på 0,1 μg/l (jf. bilag I, tabel D: parametre for toksiske stoffer). I forbindelse med nærværende evaluering af begrundelsen for de vigtige behov med hensyn til sundhed og miljøbeskyttelse, som Danmark fremfører, kan værdierne i direktiv 80/778/EØF tjene som grundlag for et acceptabelt niveau, for så vidt angår medlemsstaternes foranstaltninger. Dette så meget mere som det i artikel 7, stk. 3, første led, i direktiv 80/778/EØF hedder, at de værdier, der fastsættes af medlemsstaterne, ikke må være højere end de værdier, der er anført i kolonnen »tilladt maksimal koncentration«. Da målingerne i Danmark har vist, at den tilladte maksimale koncentration på 0,1 μg/l er blevet overskredet med op til 3,5 gange (målt værdi 0,35 μg/l), er der dokumentation for, at der er presserende behov for at sætte ind for at forbedre eller i hvert fald forhindre en forværring af grundvandets kvalitet.

Endvidere er PCP en vigtig kilde til forgiftning af vandorganismerne (som f.eks. alger, bløddyr, skaldyr og fisk). Man har således i en dansk fjord fundet blåmuslinger med en koncentration på 70 μg PCP/kg. Heraf kan sluttes, at også forureningen af overfladehavvandet er en kilde til forgiftning i Danmark.

Det er sandsynligt, at disse koncentrationer ville blive nået på ny og måske endog overskredet, hvis undtagelsesordningen i direktiv 91/173/EØF blev anvendt (bl.a. for så vidt angår de tre industrielle anvendelser, nemlig behandling af træ, imprægnering af fibre og svære tekstilvarer og som syntese- og/eller omdannelsesdel i industriprocesser — jf. betragtning 2 ovenfor). Under disse omstændigheder og i betragtning af den særlige situation i Danmark kan de danske myndigheders vægring mod at omsætte de i direktiv 91/173/EØF fastsatte undtagelser fra reglerne om begrænset anvendelse af PCP i dansk ret betragtes som begrundet i vigtige behov.

Da der endvidere ikke er andre midler til at mindske emissionen af PCP fra industrielle anvendelser, står denne foranstaltning i et rimeligt forhold til de tilsigtede mål.

B. *Forurening med dioxiner*

Fastsættelsen af et maksimumsindhold på 1 µg/kg hexachlordibenzodioxiner (H_6CDD) i PCP og salte heraf i 1977 har haft til følge, at praktisk talt al industriel anvendelse af PCP i Danmark er ophørt, fordi det ikke var teknisk muligt at nå et så lavt niveau for urenheder.

Som de danske myndigheder har angivet i deres rapport om farerne ved PCP, indgår denne foranstaltning i en handlingsplan for begrænsning af belastningen fra dioxiner. Med mindskelsen af emissionen af dioxiner var der således tale om en foranstaltning, der supplerede forbuddet mod anvendelse af chlorerede phenoler og salte heraf ved fremstilling af træbeskyttelsesmidler.

Hvis det således anses for berettiget, at de industrielle anvendelser, der tillades i direktiv 91/173/EØF, ikke medtages i den danske lovgivning, er der ikke grundlag for at afvise, at maksimumsindholdet af dioxiner, der er lavere end fastsat i direktivet, opretholdes.

Som Kommissionen allerede har konstateret i sin beslutning af 14. september 1994 om forbuddet mod PCP i Tyskland, finder den det rimeligt, at en medlemsstat ønsker at sænke ekspositionsniveauet for visse særligt udsatte befolkningsgrupper.

I henhold til en konference for eksperter fra de nordiske lande, afholdt i februar 1995 anses en daglig dosis på 5 pg/kg legemsvægt for acceptabel i deres lande. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at der på indeværende tidspunkt hverken på internationalt eller på EU-plan er enighed om en daglig acceptabel dosis dioxiner.

Den tærskel, der er fastsat af de nordiske lande, ligger midt mellem de grænser, der er anbefalet af visse medlemsstater, som f.eks. Det Forenede Kongerige og Tyskland (1pg/kg), og visse tredjelande, som Canada (10 pg/kg).

Den foreliggende dokumentation viser, at der er store svingninger i dioxinkoncentrationen i blodet og i forureningen af mennesker i de skandinaviske lande, herunder Danmark. Eksperterne fra de skandinaviske lande har draget den konklusion, at nogle befolkningsgrupper risikerer at nå op på et eksponeringsniveau for dioxiner, som nærmer sig eller i visse tilfælde vil overskride den acceptable daglige dosis (på 5 pg/kg). De danske myndigheder fremfører i denne forbindelse et skøn, hvorefter indtagelsen for diende spædbørn er 50 gange større. Ifølge de nordiske eksperter bør yderligere indtagelse af dioxiner gennem bl.a. forurenet føde derfor begrænses mest muligt.

I henhold til professor Rappe vil det være helt på linje med disse anbefalinger at begrænse forureningen af industriprodukter med PCDD og PCDF mest muligt. Kommissionen kan ikke — efter at have gennemgået alle de foreliggende oplysninger og omstændighederne for de danske foranstaltninger — konkludere, at der findes mindre strenge bestemmelser, som ville kunne resultere i det samme beskyttelsesniveau.

(7) **Undersøgelse af, om de pågældende foranstaltninger er et middel til forskelsbehandling**

Udelukkelse af enhver vilkårlig forskelsbehandling i medfør af artikel 100 A, stk. 4, har til formål at forbyde al forskelsbehandling, der, i medfør af Domstolens retspraksis, består i at behandle ens situationer forskelligt eller behandle forskellige situationer ens.

Den danske lovgivning finder anvendelse på alle stoffer og præparater, der indeholder PCP, uanset om de kan være fremstillet i Danmark eller hidrører fra andre medlemsstater.

Med hensyn til anvendelsen af denne lovgivning har Kommissionen ikke — da der aldrig er givet dispensation i medfør af artikel 24 i bekendtgørelsen af 16. juni 1991 — grund til at tro, at disse bestemmelser er blevet brugt som et middel til vilkårlig forskelbehandling mellem Fællesskabets økonomiske aktører.

På grundlag af de ovenfor beskrevne kendsgerninger skønner Kommissionen, at de omhandlede foranstaltninger ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling i samhandelen mellem medlemsstaterne.

(8) **Undersøgelse af, om de pågældende foranstaltninger er en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne**

Bestemmelsen herom i artikel 100 A, stk. 4, har til formål at forhindre, at begrænsninger begrundet i kriterierne i det foregående afsnit i samme stykke anvendes med andre formål for øje, idet de i virkeligheden er økonomiske foranstaltninger, dvs. indført for at skabe hindringer for importen af varer fra andre medlemsstater eller for indirekte at beskytte en national produktion.

PCP produceres imidlertid ikke længere i Fællesskabet, og ifølge professor Rappes rapport har importen af PCP ikke oversteget 30 ton pr. år. Følgerne for samhandelen mellem Danmark og Fællesskabets medlemsstater forekommer derfor ubetydelige. De medlemsstater, der er blevet hørt i forbindelse med behandlingen af anmodningen, har ikke modsat sig de danske foranstaltninger. Kommissionen har heller ikke modtaget klager fra industrien.

Den strengere dispensationsordning for anvendelse af PCP vil endvidere først og fremmest begrænse de økonomiske aktiviter i Danmark, eftersom dispensation til industriel brug ikke kan finde anvendelse i Danmark. Hvad angår de forskellige mulige erstatningsstoffer, bl.a. i de vigtigste industrisektorer, dvs. behandling af træ og tekstiler, har Danmark ikke særlige økonomiske interesser med hensyn til udvikling, produktion eller eksport på disse områder.

Kommissionen konstaterer på denne baggrund, at der ikke er tale om en skjult begrænsning af handelen mellem medlemsstaterne.

IV. KONKLUSION

På grundlag af ovenstående overvejelser mener Kommissionen, at de af Danmark i medfør af artikel 100 A, stk. 4, meddelte bestemmelser

— må anses for begrundede i henseende til de vigtige behov, hvortil der henvises i EF-traktatens artikel 36, og de vigtige behov, som vedrører miljøbeskyttelse, at de er nødvendige i betragtning af den særlige situation i denne medlemsstat med hensyn til disse behov, og at de står i et rimeligt forhold til de tilsigtede mål, og

— at de ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

1. Bestemmelserne i de af Danmark meddelte bekendtgørelser fra Miljøministeriet nr. 582 af 28. november 1977 om begrænsning af dioxiner i pentachlorphenol mv., nr. 454 af 16. juni 1991 om begrænsning af salg og anvendelse af visse farlige kemiske stoffer og produkter til specielt angivne formål og nr. 446 af 7. juni 1992 om ændring af bekendtgørelsen om begrænsning af salg og anvendelse af visse farlige kemiske stoffer og produkter til specielt angivne formål, bekræftes.

2. Der kan ikke gives dispensation i medfør af artikel 24 i bekendtgørelsen af 16. juni 1995 på betingelser, der går ud over de i direktiv 91/173/EØF fastsatte undtagelser fra forbuddet mod anvendelse af PCP.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Danmark.

Udfærdiget i Bruxelles, den 26. februar 1996.

På Kommissionens vegne

Martin BANGEMANN

Medlem af Kommissionen