COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 26 de febrero de 1996

relativa a la prohibición del pentaclorofenol (PCP) notificada por Dinamarca

(El texto en lengua danesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(96/211/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 4 de su artículo 100 A,

Considerando lo que sigue:

I. ANTECEDENTES

(1) **El pentaclorofenol**

El pentaclorofenol es una sustancia química elaborada artificialmente y reconocida como peligrosa. El PCP es peligroso para el hombre y el medio ambiente. Su clasificación y etiquetado, armonizados a escala comunitaria, con arreglo a la Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967 [1], cuya última modificación la constituye la Directiva 92/32/CEE, por la que se modifica por séptima vez la Directiva 67/548/CEE relativa a la clasificación, embalaje y etiquetado de sustancias peligrosas [2], son los siguientes:

— clasificado como cancerígeno de categoría 3, es decir, sustancia preocupante para el hombre debido a los posibles efectos carcinogénicos, pero cuyos datos disponibles no permiten realizar una evaluación satisfactoria. Existen datos procedentes de estudios realizados en animales, pero resultan insuficientes para clasificar la sustancia en la segunda categoría de carcinógenos. Este tipo de sustancias se etiquetan con la frase de riesgo «R40: posibilidad de efectos irreversibles»;

— clasificado como muy tóxico por inhalación y etiquetado «R 26: muy tóxico por inhalación»;

— clasificado como tóxico por contacto con la piel y por ingestión, y etiquetado «R 24/25: tóxico en contacto con la piel o por ingestión»;

— clasificado como irritante para los ojos, las vías respiratorias y la piel, y etiquetado «R 36/37/38: irrita los ojos, la piel y las vías respiratorias»;

— clasificado como peligroso para el medio ambiente, y etiquetado «R 50: muy tóxico para los organismos acuáticos»;

— clasificado como peligroso para el medio ambiente, y etiquetado «R 53: puede provocar a largo plazo efectos negativos para el medio ambiente acuático».

Teniendo en cuenta los tres criterios siguientes: toxicidad, persistencia y bioacumulación, el PCP se incluyó en la lista I de la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad [3], modificada por la Directiva 91/692/CEE [4].

Con objeto de eliminar la contaminación de diferentes partes del medio acuático que podrían verse afectadas por el vertido de PCP, se han fijado valores límite en la Directiva 86/280/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE [5], cuya última modificación la constituye la Directiva 91/692/CEE.

[1] DO nº 196 de 16. 8. 1967, p. 1.
[2] DO nº L 154 de 5. 6. 1992, p. 1.
[3] DO nº L 129 de 18. 5. 1976, p. 23.
[4] DO nº L 377 de 31. 12. 1991, p. 48.
[5] DO nº L 181 de 4. 7. 1986, p. 16.

El pentaclorofenol contiene impurezas peligrosas, especialmente hasta un 0,1 % de policlorodibenzodioxinas y de 1 a 5 % de policlorofenoxifenoles. El PCP por sí solo y estas últimas impurezas son responsables de la difusión diaria de dioxinas en el medio ambiente. Las dioxinas se difunden cuando los productos tratados con el PCP se exponen al sol y cuando al final de su vida se incineran. El PCP que aparece en los lodos de depuración es también una fuente de dioxinas.

El PCP se utiliza como:

— agente para tratamiento de maderas (acción fungicida y agente «anti-azul»),

— agente de impregnación de tejidos industriales (acción fungicida),

— bactericida en el curtido de pieles y en la industria de la pasta de papel,

— moluscida en el tratamiento de aguas industriales, especialmente las aguas de refrigeración, y a veces como

— agente de esterilización.

Debido a su toxicidad, el PCP se ha sometido a diversas restricciones en más de treinta países.

II. PROCEDIMIENTO

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

La Directiva 76/769/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1976, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos [1], cuya última modificación la constituye la Directiva 94/60/CE [2], prevé la prohibición y restricción del uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos. La Directiva 76/769/CEE se modifica regularmente para incluir en su Anexo nuevas sustancias peligrosas para el hombre y el medio ambiente.

La Directiva 91/173/CEE del Consejo, por la que se modifica por novena vez la Directiva 76/769/CEE [3], armoniza de forma completa la comercialización de las sustancias que contienen PCP.

La Directiva 91/173/CEE prohíbe la comercialización y el uso del pentaclorofenol y de sus sales y ésteres en concentración igual o superior a un 0,1 % en masa en las sustancias y preparados.

No obstante, se prevén cuatro excepciones a dicha prohibición. Se admitirá el uso de pentaclorofenol y sus compuestos en instalaciones industriales, especialmente:

— para tratar maderas,

— en la impregnación de fibras y de tejidos extrafuertes,

— como agentes de síntesis o de transformación en los procesos industriales,

— para tratamiento *in situ* de edificios de interés histórico y cultural (que el Estado miembro podrá autorizar caso por caso).

En cualquier caso, el PCP utilizado como tal o como componente de preparados cuya aplicación quede dentro del marco de las exenciones anteriormente citadas, deberá tener un contenido total de hexaclorodibenzoparadioxina (H_6CDD) inferior a 4 ppm (partes por millón).

Dichas excepciones volverán a examinarse en función de la evolución de los conocimientos y las técnicas, a más tardar en el plazo de tres años después de la aplicación de la Directiva.

Habida cuenta de los peligros que representa del PCP para la salud y el medio ambiente, la Comisión ha pedido a sus servicios que preparen un informe para evaluar los riesgos del PCP, que podría llevar, si fuera necesario, a la elaboración de propuestas de legislación sobre el tema.

El 21 de marzo de 1991, el Consejo adoptó la Directiva por mayoría cualificada, con arreglo al artículo 100 A del Tratado. Los Estados miembros deberán poner en vigor, antes del 1 de julio de 1992, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva.

(3) **Medidas notificadas**

Por cartas fechadas el 7 de enero, el 13 de marzo y el 30 de junio de 1992, la Representación Permanente de Dinamarca notificó a la Comisión que la Directiva 91/173/CEE había sido incorporada a la legislación danesa mediante los siguientes Decretos del Ministerio del Medio Ambiente:

— nº 582, de 28 de noviembre de 1977, sobre la limitación de dioxinas en el pentaclorofenol, etc. [4],

— nº 454, de 16 de junio de 1991, restringiendo la venta y el uso de determinadas sustancias y productos químicos peligrosos para fines específicos [5], y

— nº 446, de 7 de junio de 1992, modificando el Decreto relativo a la limitación de la venta y el uso de determinadas sustancias y productos químicos peligrosos para fines específicos [6].

[1] DO nº L 262 de 27. 9. 1976, p. 201.
[2] DO nº L 365 de 31. 12. 1994, p. 1.
[3] DO nº L 85 de 5. 4. 1991, p. 34.
[4] Miljømin.j. nr. D. 5100-29.
[5] Miljømin.j. nr. D. 817-0012.
[6] Miljømin.j. nr. D. 817-0031/817-0004.

Las autoridades danesas consideraban que habían traspuesto correctamente la Directiva 91/173/CEE, admitiendo al mismo tiempo que algunas de sus disposiciones nacionales eran más estrictas que las previstas en la Directiva. Al iniciar el presente procedimiento, dichas autoridades no estimaron oportuno invocar el apartado 4 del artículo 100 A del Tratado puesto que consideraban que la Directiva 91/173/CEE no implicaba una armonización completa en la materia sino únicamente una armonización mínima, y que los Estados miembros podía, por consiguiente, adoptar disposiciones más estrictas sobre el uso del PCP.

Dado que este punto de vista jurídico no fue aceptado por la Comisión, se inició un procedimiento de infracción, mediante el envío, con fecha 28 de marzo de 1994, de una carta de emplazamiento a Dinamarca con arreglo a artículo 169 del Tratado, por la no conformidad de las medidas nacionales de trasposición de la Directiva 91/173/CEE (infracción 93/2180).

La Comisión señaló en su carta de emplazamiento que:

— el artículo 24 del Decreto nº 454, de 16 de junio de 1991, prevé un procedimiento de carácter general para conceder exenciones respecto a concentraciones iguales o superiores a un 0,1 % en masa de PCP en las sustancias y preparados comercializados, mientras que el artículo 1 de la Directiva prevé únicamente cuatro exenciones específicas (véase el apartado 2);

— el artículo 5 del Decreto nº 582, de 28 de noviembre de 1977, estipula un límite de 1 ppm para las trazas de dioxinas (H_6CDD) en el PCP, mientras que el artículo 1 de la Directiva establece dicho límite en 4 ppm;

— la legislación danesa no especifica norma alguna sobre el etiquetado y embalaje del PCP, mientras que el artículo 1 de la Directiva establece una serie de normas.

Después de numerosos contactos de los servicios de la Comisión con las autoridades danesas, éstas se declararon dispuestas a conformarse a la Directiva en lo relativo al tercer aspecto mencionado en la carta de emplazamiento y señalaron su intención de presentar una solicitud de aplicación del apartado 4 del artículo 100 A para aquellos supuestos en los que desean mantener normas más estrictas.

Las autoridades danesas presentaron esta solicitud por carta de su Representación Permanente, fechada el 31 de enero de 1995, volviendo a notificar las disposiciones nacionales en vigor.

La situación jurídica de la solicitud de las autoridades danesas se presenta como sigue:

El Decreto nº 582, de 28 de noviembre de 1977, de conformidad con su artículo 1, se aplica a los fenoles clorados y a sus sales, así como al H_6CDD y a todos sus isómeros. Con arreglo al artículo 3 de este Decreto, queda prohibida la utilización de los fenoles clorados y de sus sales en la fabricación de productos destinados a la protección de la madera. El artículo 5 del Decreto estipula que la presencia de H_6CDD en el pentaclorofenol y sus sales no puede superar un contenido de 1 ppm. Este límite sobre el contenido máximo de H_6CDD ha hecho imposible en la práctica el uso del PCP con fines industriales distintos al de la fabricación de productos para la protección de la madera, en los que ya está prohibido explícitamente por el artículo 3 del Decreto. No obstante, el artículo 7 del Decreto confiere a la Agencia danesa para la protección del medio ambiente, de manera general, la competencia para autorizar exenciones a estas normas, aunque hasta ahora nunca se haya hecho uso de ellas.

El Decreto nº 454, de 16 de junio de 1991, incluye disposiciones para la limitación de la venta y el uso de diversas categorías de sustancias y productos químicos peligrosos. Un nuevo artículo 14 A añade la prohibición de la venta de sustancias y de productos químicos que contengan pentaclorofenol o sales y ésteres de pentaclorofenol en concentraciones iguales o superiores al 0,1 % en masa.

Esta disposición se incluyó en el Decreto nº 454, de 16 de junio de 1991, mediante el Decreto nº 446, de 7 de junio de 1992, para incorporar el contenido máximo de PCP estipulado en la Directiva 91/173/CEE. Por lo tanto, y debido a que su artículo 24 el Decreto de 16 de junio de 1991 permite a la Agencia danesa para la protección del medio ambiente autorizar exenciones a sus normas en casos particulares, toda solicitud de utilización del PCP con fines industriales o no industriales deberá presentarse, a partir de la fecha de aprobación del Decreto nº 446, de 7 de junio de 1992, con arreglo a este procedimiento, que sustituye -excepto en lo que se refiere al contenido de H_6CDD en el PCP- al procedimiento de autorización de exenciones previsto en el artículo 7 del Decreto nº 582, de 28 de noviembre de 1977.

Ahora bien, las autoridades danesas expresaron su intención de mantener dicho sistema de autorización de exenciones sin eximir del mismo las cuatro excepciones específicas previstas en la Directiva, pues las consideran insuficientes para la protección del medio ambiente y de la salud humana. Habida cuenta de que nunca se ha autorizado exención alguna respecto al PCP en el marco del citado sistema de autorizaciones, este régimen resulta en su aplicación tan estricto como el régimen de prohibición de principio previsto en la Directiva 91/173/CEE, y más restrictivo que el régimen de exenciones de derecho que en ella se establecen.

De ello se deriva que la solicitud de aplicación del apartado 4 del artículo 100 A por parte de las autoridades danesas se refiere a los dos primeros aspectos de no conformidad con la Directiva 91/173/CEE mencionados en la carta de emplazamiento, es decir, el mantenimiento de un sistema de autorización de exenciones para la utilización del PCP y el límite del contenido de H_6CDD en el PCP.

Por lo que respecta a los requisitos de la Directiva 91/173/CEE sobre el etiquetado y el embalaje del PCP, las autoridades danesas, con fecha 14 de julio de 1995, enviaron una notificación sobre un proyecto de Decreto que modificaba el Decreto nº 454, de 16 de junio de 1991, para conformarse a la Directiva. En consecuencia, los servicios de la Comisión dejaron en suspenso el procedimiento de infracción iniciado.

Con fecha 14 de julio de 1995, las autoridades danesas enviaron la notificación de un proyecto de «decreto relativo a la limitación de la venta y utilización de pentaclorofenol», que tiene por objeto sustituir las disposiciones relativas al PCP en la materia por un único acto legislativo. Este proyecto, si se adopta, no modificará el objeto de la solicitud danesa de aplicación del apartado 4 del artículo 100 A, puesto que sólo se trata sustancialmente de una codificación de las disposiciones en vigor.

El citado proyecto fue examinado por los servicios de la Comisión, dentro del marco del procedimiento de notificación de nuevas reglamentaciones técnicas de los Estados miembros previsto en la Directiva 83/189/CEE del Consejo de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas [1], cuya última modificación la constituye la Directiva 94/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [2], puesto que en él también se establecen disposiciones relativas al embalaje y etiquetado de las sustancias y productos que contienen PCP. Con estas disposiciones, Dinamarca se conforma a la Directiva 91/173/CEE. Por lo tanto, los servicios de la Comisión procedieron a suspender el procedimiento de infracción iniciado.

Para justificar su solicitud, las autoridades danesas presentaron un informe a la Comisión, fechado el 22 de julio de 1994, sobre los riesgos que representa el PCP para la salud humana y el medio ambiente (Report on human health and environmental concerns of PCP). Entre otras cosas, en dicho informe se hace una recapitulación del historial de la utilización industrial del PCP en Escandinavia, y especialmente en Dinamarca, así como de la política del Gobierno danés en materia de reglamentación contra los daños y riesgos derivados del PCP y las dioxinas. Según este estudio, algunos fabricantes daneses utilizaban en el pasado del PCP como conservante en el cultivo de setas, para el tratamiento del cuero y en industrias textiles.

En 1977, se prohibió la mayor parte de los usos industriales (mediante el Decreto nº 582 del Ministerio del Medio Ambiente, de 28 de noviembre de 1977), acompañándose esta prohibición de una limitación del contenido máximo de dioxinas en el PCP a 1 ppm, y de un plan de acción para reducir el impacto de las dioxinas.

A partir de 1981, los pesticidas que contenían PCP dejaron de comercializarse en Dinamarca. A pesar de estas medidas, el informe señala que, en varios casos, se observaron derrames de PCP en las aguas subterráneas danesas, cuyas aguas, sin depurar, constituyen una parte importante del abastecimiento de agua a la población.

Al parecer, los programas de supervisión establecidos han revelado la presencia de PCP en las aguas subterráneas en concentraciones que se sitúan sobre el límite máximo previsto para el agua potable (0,1 µg/l en sustancias singulares y 0,5 µg/l en total), con arreglo al Decreto nº 515, de 29 de agosto de 1988, mediante el cual se trasponía la Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano [3].

Cuadro donde se muestran las variaciones en las concentraciones de PCP en distintas zonas de Dinamarca, que llegan hasta el 20 µg/l en aguas subterráneas bajo vertederos:

Zonas	PCP (µg/l)
Aguas subterráneas, fuentes de agua potable	< 0,01-0,35
Aguas subterráneas, bajo vertederos	< 0,1-20
Suelo en las zonas de vertederos	0,1-10 (µg/kg)
Lagos	0,08
Sedimentos marinos	10-20 (µ/kg)

Fuente: Agencia danesa para la protección del medio ambiente, 1985.

El límite de 1 ppm de dioxinas en el PCP se introdujo para reducir la emisión de dioxinas durante la combustión, especialmente de los productos compuestos de madera tratada con PCP.

Habida cuenta de que la utilización del PCP como agente para tratar la madera ha ocasionado a menudo una contaminación ambiental por la

[1] DO nº L 109 de 26. 4. 1983, p. 8.
[2] DO nº L 100 de 19. 4. 1994, p. 30.
[3] DO nº L 229 de 30. 8. 1980, p. 11.

concentración muy elevada de PCP, las autoridades danesas concluyen que la admisión del uso del PCP para los fines previstos en la Directiva 91/173/CEE no ofrecería una protección suficiente para la salud humana y el medio ambiente.

(4) **Dictámenes de los Estados miembros y peritaje independiente exigido por la Comisión**

A. *Dictámenes de los Estados miembros*

El acuse de recibo de la notificación danesa de 31 de enero de 1995 se envió a su Representación Permanente el 12 de abril de 1995.

La notificación se transmitió a los demás Estados miembros para dictamen. La Comisión recibió los dictámenes de Finlandia, Alemania, Suecia, los Países Bajos, Luxemburgo y Portugal.

Finlandia considera que, en este caso, se reúnen las condiciones para la aplicación del apartado 4 del artículo 100 A, y que la Comisión debería confirmar las medidas danesas. Por otra parte, Finlandia expresa su voluntad de elevar el nivel de protección que ofrece la Directiva 91/173/CEE mediante una acción conjunta de los Estados miembros para adaptarlo a un alto nivel de protección, de conformidad con lo previsto en el apartado 3 del artículo 100 A del Tratado.

Alemania apoya la intención del Gobierno danés de mantener en vigor medidas de prohibición del PCP más estrictas. Es favorable, además, a una prohibición total de la producción, utilización y comercialización del PCP por razones de protección del medio ambiente y de la salud humana.

Suecia apoya las medidas danesas que, en su opinión, no constituirían ni una medida discriminatoria, ni una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros. En particular, describe las experiencias concluyentes hechas en Suecia, hace quince años, cuando se sustituyó el PCP como agente para el tratamiento de la madera.

Los Países Bajos comparten la opinión de Dinamarca con respecto a la Directiva 91/173/CEE, que estiman que sólo ofrece un nivel insuficiente de protección, y recuerdan, a este respecto, su propia solicitud de aplicación del apartdo 4 del artículo 100 A.

Luxemburgo se pronuncia en favor de una limitación más estricta del contenido de dioxinas en el PCP y de la utilización del PCP.

Portugal considera que los motivos técnicos invocados por Dinamarca no demuestran que la utilización del PCP, con arreglo a la Directiva 91/173/CEE, sea una causa de agravación de la situación descrita respecto a la acumulación de dicha sustancia.

Las autoridades portuguesas, no obstante, se declararon dispuestas a aceptar que la situación específica que prevalece en Dinamarca pudiera justificar medidas más estrictas en cuanto al tratamiento local de la madera. En cambio, se oponen a toda tentativa destinada a prohibir totalmente, en el futuro, la utilización del PCP y sus derivados, sobre todo en los tipos de usos en que los riesgos están controlados y en que los productos de sustitución no se conocen aún bien, en particular por lo que respecta a sus repercusiones sobre el medio ambiente. Finalmente, las autoridades portuguesas temen que una aplicación de la Directiva, que no fuese integral, pudiera tener consecuencias económicas muy graves sobre los sectores industriales que utilizan el PCP.

B. *Peritaje independiente exigido por la Comisión*

La Comisión solicitó el asesoramiento de un experto reconocido internacionalmente, el profesor Rappe, del Instituto de Química Ambiental de la Universidad de Umeå en Suecia para evaluar:

— si existe una situación particular con relación a la protección del medio ambiente y la salud humana en Dinamarca, y

— los efectos comerciales, para el mercado interior, de una posible aplicación de las medidas danesas en cuestión.

En el informe que entregó a la Comisión, el profesor Rappe analizó las distintas vías por las que se puede realizar una emisión del PCP al medio ambiente (evaporación del PCP de las aguas y de los terrenos agrícolas, así como de los productos tratados). Describió la toxicidad del PCP (especialmente para los organismos acuáticos en los que concentraciones tan bajas como 0,1 µg/litro pueden ser suficientes para matar, por ejemplo, a ciertas algas, moluscos, crustáceos y peces) y de algunas policlorodibenzodioxinas (PCDD) y — furanos (PCDF), productos secundarios o impurezas que se desprenden muchas veces durante la combustión del PCP a altas temperaturas.

En Dinamarca, el principal problema derivado de la utilización del PCP sería la contaminación de las aguas subterráneas y del agua potable. Las aguas subterráneas constituyen la principal fuente de suministro de agua potable a la población. En efecto, una encuesta realizada en 1985 por la Agencia danesa para la protección del medio ambiente demostró que, en varios casos, las concentraciones de PCP en las aguas subterráneas se elevaban hasta 0,35 µg/l, mientras que el límite fijado en las líneas de orientación de las autoridades danesas para impurezas de las sustancias cloradas era solamente de 0,1 µg/l. Durante una conferencia

de expertos de los países escandinavos (Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca), en febrero de 1995, se constató que el agua potable contaminada por clorofenoles representaba un elevado riesgo de cáncer. Esto es coherente con la clasificación del PCP en la legislación comunitaria como sustancia peligrosa clasificada como cancerígena de la categoría 3 (véase la descripción del PCP en el apartado 1).

De hecho, los datos del informe proporcionado por las autoridades danesas confirman estas conclusiones. Las mediciones efectuadas en el año 1990 en dos zonas a distintas profundidades (en Gørlev, Seeland, a 12,5 m de profundidad y en Jarbaek, Jutland, a 72 m de profundidad) mostraron también concentraciones de 0,35 µg/l y 0,28 µg/l (sin que sea posible identificar una fuente específica de contaminación).

Por lo que se refiere a los efectos sobre el mercado interior, el profesor Rappe considera que son prácticamente inexistentes, puesto que los cálculos sobre el suministro de PCP a Dinamarca dieron una cantidad de 7 a 30 toneladas por año, como máximo (datos de 1984 para el período previo a la casi prohibición de la utilización del PCP en Dinamarca). Si se admitieran las excepciones para usos industriales del PCP previstas en la Directiva 91/173/CEE, esta modesta cantidad se importaría en cualquier caso de terceros países (en ausencia de una producción comunitaria de PCP).

III. VALORACIÓN JURÍDICA

(5) Condiciones formales de aplicación del apartado 4 del artículo 100 A

De conformidad con los principios desarrollados por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 17 de mayo de 1994 [1], relativa a la Decisión de la Comisión de 2 de diciembre de 1992 confirmando la reglamentación alemana de 12 de diciembre de 1989 sobre la prohibición del PCP en Alemania [2], cualquier Estado miembro que, después del vencimiento del plazo de trasposición de una medida de armonización contemplada en el apartado 1 del artículo 100 A, tenga la intención de continuar aplicando disposiciones nacionales que constituyan una derogación de dicha medida, está obligado a notificarlo así a la Comisión.

El procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 100 A tiene por objeto garantizar que ningún Estado miembro pueda aplicar una reglamentación nacional que suponga una derogación de las normas armonizadas sin haber obtenido para ello la confirmación de la Comisión. Por consiguiente, no se autorizará que un Estado miembro aplique las disposicones nacionales notificadas sin haber obtenido previamente de la Comisión una decisión que las confirme. Incumbe, en cambio, a la Comisión comprobar si las disposiciones en cuestión están justificadas por las razones importantes mencionadas en el primer párrafo del apartado 4 del artículo 100 A, y no constituyen ni un medio de discriminación arbitrario ni una restricción encubierta al comercio entre Estados miembros. Las medidas notificadas en cuestión fueron examinadas por la Comisión teniendo en cuenta estas consideraciones.

Dinamarca, que votó en el Consejo contra la adopción final de la Directiva 91/173/CEE, comunicó debidamente las disposiciones de su reglamentación nacional que se propone seguir aplicando después del vencimiento del plazo de trasposición de la Directiva 91/173/CEE. La primera notificación de estas medidas se hizo antes del vencimiento de dicho plazo de trasposición, fijado para el 30 de junio de 1992. No obstante, Dinamarca -en esta fase del procedimiento- no quiso, debido a su interpretación particular de la Directiva (véase el apartado 3 del capítulo II indicado anteriormente), dar a la misma el carácter de una notificación basada en el apartado 4 del artículo 100 A, aunque desde el principio, y como prueba de su buena fe, ha venido señalando que algunas de las medidas adoptadas eran más severas que las disposiciones de la Directiva.

La Comisión no estuvo, pues, en condiciones de pronunciarse sobre esta situación con anterioridad a que Dinamarca se hallara en infracción, al cumplirse el plazo para la transposición de la misma. Sin embargo, a pesar de que la solicitud formal de aplicación del apartado 4 del artículo 100 A no se presentó con anterioridad al vencimiento del plazo de trasposición en junio de 1992, la Comisión considera que, en este caso, ello no debe impedir que se proceda a su examen. En efecto, las autoridades danesas indicaron su intención de enviar una notificación oficial, en virtud del apartado 4 del artículo 100 A, en cuanto estuvieron convencidas, después de las conversaciones mantenidas con los servicios de la Comisión, y a raíz del inicio de un procedimiento de infracción, de la legitimidad del postulado de la Comisión sobre la naturaleza de la Directiva y la necesidad de notificar, en virtud del citado apartado 4 del artículo 100 A, las medidas más severas que Dinamarca se propone seguir aplicando.

En cuanto al plazo de admisión de la notificación que aquí se examina, la Comisión considera que, puesto que Dinamarca notificó de buena fe las disposiciones más restrictivas de su reglamentación nacional que tiene la intención de continuar aplicando después del plazo de trasposición de la Directiva 91/173/CEE, y habida cuenta de que presentó su solicitud formal de aplicación del apartado 4 del artículo 100 A en cuanto reconoció la exactitud de la interpretación de la Comisión sobre la naturaleza de dicha Directiva, en el caso que nos ocupa, Dinamarca no hizo un uso abusivo de la notificación en virtud del apartado 4 del artículo 100 A al presentar solicitud formal después del plazo de trasposición de la Directiva 91/173/CEE.

[1] Asunto C-41/93 (la República francesa contra la Comisión), Recopilación de 1994, p. I-1829.
[2] DO nº L 316 de 9. 12. 1994, p. 43.

En cuando a aquellos aspectos de la reglamentación danesa para los que las autoridades de ese país tienen la intención de mantener normas más estrictas que las de la legislación comunitaria, a saber, el contenido de dioxinas en el PCP y el sistema de autorización de exenciones para la utilización del PCP, se puede comprobar que se trata de una legislación anterior a la existencia de la Directiva 91/173/CEE. El contenido inferior de H_6CDD en el PCP fue establecido por el Decreto nº 582, de 28 de noviembre de 1977, y permaneció en vigor desde entonces. El régimen de autorización de exenciones, aunque fue sustituido por las disposiciones del Decreto nº 454, de 16 de junio de 1991, tiene también su origen -en lo esencial- en el citado Decreto de 1977.

Habida cuenta de que el régimen de autorizaciones previsto en la reglamentación danesa nunca ha dado lugar a una autorización de exención con respecto al PCP, por una parte ha resultado ser tan estricto como el régimen de prohibición de principio previsto en la Directiva 91/173/CEE y, por otra parte, más restrictivo que dicha Directiva en cuanto al régimen de exenciones de derecho que en ella se establecen. A este respecto, es necesario recordar que las disposiciones danesas pueden ser objeto de una notificación en virtud del apartado 4 del artículo 100 A. Sin embargo, y debido a que el régimen de autorización de exenciones previsto en la reglementación danesa permitiría, en principio, a las autoridades danesas autorizar la utilización del propio PCP en aplicaciones no contemplada en las cuatro exenciones de derecho establecidas en la Directiva 91/173/CEE, cualquier confirmación de las disposiciones danesas debe estar condicionada a que, en lo sucesivo, cada autorización relativa al PCP otorgada por las autoridades danesas respete lo dispuesto en la Directiva 91/173/CEE.

(6) **Comprobación de la justificación por motivos importantes de las medidas examinadas**

A. *Contaminación por PCP*

Las medidas danesas en cuestión tienen el doble objetivo de limitar las emisiones del propio PCP al medio ambiente mediante un régimen de autorización de exenciones para su uso (industrial) y de imponer un contenido de dioxinas en el PCP más restrictivo con el fin de minimizar la emisión de estas sustancias muy tóxicas. Por lo que se refiere a los peligros derivados del PCP, los informes periciales de que dispone la Comisión y que se han expuesto anteriormente, y especialmente el informe del experto independiente, ponen de manifiesto que hay una amenaza específica en cuanto a las aguas subterráneas debido a las elevadas concentraciones de PCP. Puesto que estas aguas son la principal fuente de suministro de agua potable en Dinamarca, se impone una vigilancia especialmente estricta de cualquier infiltración adicional de PCP. Ahora bien, a mediados de los años 80 se observaron altas concentraciones de PCP, de hasta 0,35 µg/l, en las aguas subterráneas, e incluso durante el año 1990, a pesar del cese, a principios de los años 80, de los usos principales del PCP como sustancia contenida en pesticidas utilizados en la agricultura y para el tratamiento industrial de la madera, lo que demuestra la fuerte persistencia del PCP en el medio ambiente en Dinamarca.

Según el informe presentado por las autoridades danesas, la alta concentración de PCP en las aguas potables se debe a su mala absorción por los suelos alcalinos, frecuentes en Dinamarca (la mejor absorción constatada se sitúa entre un pH de 4,6 y 5,1 y no se produce ninguna absorción por encima de un pH de 6,8).

Por esa razón el PCP pasa rápidamente de la superficie a las aguas subterráneas. Por otra parte, el PCP presente en las aguas subterráneas no se deteriora fácilmente cuando la temperatura de éstas es baja, lo que ocurre en Dinamarca. El resultado es que el PCP, que alcanza las aguas subterráneas con una concentración elevada, tiende a acumularse. Ahora bien, son estas mismas aguas las que, sin purificar, se utilizan como principal fuente de agua potable.

Como se ha mencionado anteriormente, la Directiva 80/778/CEE relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano fija límites «de concentración máxima admisible» para algunas sustancias tóxicas, entre las cuales figura el pentaclorofenol, que forma parte de la familia de los pesticidas y productos afines, con un valor de 0,1 µg/l, (véase el cuadro D del Anexo I: parámetros relativos a las sustancias tóxicas). En el marco de la presente evaluación de la justificación de las exigencias importantes para la salud humana y la protección del medio ambiente que invoca Dinamarca, los valores de la Directiva 80/778/CEE pueden servir de referencia para lo que puede considerarse aceptable respecto a las medidas adoptadas por los Estados miembros. Tanto más cuanto la Directiva 80/778/CEE establece, en el primer guión del apartado 3 de su artículo 7, que «los valores que habrán de fijar los Estados miembros habrán de ser inferiores o iguales a los que figuran en la columna "concentración máxima permisible"». Habida cuenta de que las mediciones efectuadas en Dinamarca pusieron de manifiesto que la concentración máxima permisible de 0,1 µg/l era de hasta 3,5 veces superior (la magnitud medida fue de 0,35 µ/l), se justifica, en este contexto, la imperiosa necesidad de adoptar medidas para mejorar o al menos prevenir un deterioro de la calidad de las aguas subterráneas.

Por otra parte, el PCP representa una fuente tóxica importante para los organismos acuáticos (como las algas, los moluscos, los crustáceos y los peces). En un fiordo danés se encontraron, por ejemplo, mejillones azules con una concentración de 70 µg de PCP/kg. De este hecho puede pues deducirse que la contaminación de las aguas marítimas de superficie constituye también una fuente de intoxicación en Dinamarca.

Es probable que estas concentraciones se alcanzasen de nuevo, y tal vez incluso se superasen, si se admitiese el régimen de exenciones para usos industriales previsto en la Directiva 91/173/CEE (especialmente en lo que se refiere a los tres casos de utilización industrial, es decir, para tratar maderas, para la impregnación de fibras y de tejidos extrafuertes y como agente de síntesis y/o de transformación en los procesos industriales (véase el apartado 2 anterior). En estas condiciones, teniendo en cuenta la situación especial que existe en este Estado miembro, puede considerarse justificada por razones importantes la negativa por parte de las autoridades danesas a incorporar al derecho nacional las exenciones a la limitación del uso de PCP enumeradas en la Directiva 91/173/CEE.

Puesto que no existe ningún otro medio para reducir las emisiones del PCP de los usos industriales, queda de manifiesto que esta medida es adecuada con relación al objetivo que se pretende alcanzar.

B. *Contaminación por dioxinas*

La fijación, en 1977, de un contenido máximo de 1 µg/kg de hexaclorodibenzodioxinas (H_6CDD) en el PCP y sus sales, tuvo como consecuencia prácticamente la total paralización de cualquier utilización industrial del PCP en Dinamarca, debido a que no era técnicamente posible llegar a un nivel de impurezas tan bajo.

Como las autoridades danesas explicaron en su informe sobre los peligros del PCP, esta medida se inscribe en el marco de un plan de acción para la reducción del impacto de las dioxinas. De hecho, la reducción de las emisiones de dioxinas era una medida complementaria a la prohibición de la utilización de los fenoles tratados y sus sales en la fabricación de productos para la protección de maderas.

Por lo tanto, si se estima que se justifica la no inclusión en la legislación danesa de los usos industriales admitidos en la Directiva 91/173/CEE, no habrá razón alguna para rechazar el mantenimiento del contenido máximo permitido de dioxinas, que es inferior al previsto en la Directiva.

La Comisión ya señaló, en su Decisión de 14 de septiembre de 1994 relativa a la prohibición del PCP en Alemania, que considera razonable que un Estado miembro desee reducir el nivel de exposición de determinados grupos de población con riesgo.

Según la conferencia de los expertos de los países nórdicos, celebrada en febrero de 1995, una cantidad diaria de 5 pg/kg de peso de una persona sería aceptable para su país. Sobre este punto hay que recordar que no existe, en la situación actual, ningún consenso internacional o acuerdo a escala comunitaria que fije la dosis diaria de dioxinas admisible. El límite fijado por los países nórdicos se sitúa a medio camino entre el que recomiendan algunos Estados miembros como el Reino Unido y Alemania (1 pg/kg) y determinados países terceros como Canadá (10 pg/kg).

Los datos disponibles indican una amplia variación en la concentración de dioxinas en la sangre y la contaminación de las personas en los países escandinavos, incluida Dinamarca. Los expertos de los países escandinavos llegaron por ello a la conclusión de que algunos grupos de población corren el riesgo de alcanzar un nivel de recepción de dioxinas que se acercaría, o incluso superaría en determinados casos, la dosis diaria admisible (de 5 pg/kg). A este respecto, las autoridades danesas especifican un cálculo según el cual la recepción por parte de bebés que dependen de la leche materna es 50 veces superior. Por lo tanto, sería necesario -según los expertos nórdicos- reducir lo más posible la recepción adicional de dioxinas, en particular la que se realiza a través de una nutrición contaminada.

Según el profesor Rappe, estaría totalmente en línea con estas recomendaciones el tratar de limitar lo más posible la contaminación de productos industriales por PCDD y PCDF. Por otra parte, la Comisión -después de haber examinado todos los elementos *de facto* y las circunstancias en las que se inscriben las medidas danesas- no dispone de ningún peritaje que permita concluir que existen medidas menos rigurosas que puedan procurar el mismo nivel de protección.

(7) **Comprobación de la ausencia de carácter arbitrariamente discriminatorio de las medidas examinadas**

La exclusión de toda discriminación arbitraria tiene por objeto, como se desprende del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 100 A, la prohibición de cualquier discriminación material que, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal, consista, bien en tratar de diferente forma situaciones similares, o en tratar de manera similar situaciones diferentes.

La legislación danesa se aplica indistintamente a todas las sustancias y preparados que contengan PCP, ya se fabriquen en Dinamarca o procedan de otros Estados miembros.

En cuanto a la aplicación de dicha legislación, no habiéndose otorgado ninguna autorización de exención en virtud del artículo 24 del Decreto de 16 de junio de 1991, tampoco existen elementos que permitan a la Comisión considerar que este instrumento se haya utilizado como medio para la discriminación arbitraria de los agentes económicos de la Comunidad.

Habida cuenta de los hechos anteriormente expuestos, la Comisión considera que las medidas examinadas no constituyen un medio de discriminación arbitrario del comercio entre Estados miembros.

(8) **Comprobación de la ausencia de restricción encubierta del comercio entre Estados miembros de las disposiciones examinadas**

Este concepto, como se desprende del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 100 A, tiene por objeto impedir que las restricciones basadas en los criterios del párrafo anterior se desvíen de su finalidad y sean realmente medidas con fines económicos, es decir, introducidas bien para poner obstáculos a la importación de productos originarios de otros Estados miembros o para proteger indirectamente la producción nacional.

Ahora bien, ya no existe en la Comunidad producción alguna de PCP, y el peritaje del profesor Rappe indica que las importaciones de PCP en el pasado no superaron las 30 toneladas por año. La repercusión sobre los intercambios entre Dinamarca y los Estados miembros de la Comunidad parece por lo tanto ser muy escasa. Los Estados miembros consultados durante el procedimiento de examen de la solicitud no se opusieron a las medidas danesas. Tampoco la industria ha presentado denuncia alguna ante la Comisión.

Por añadidura, el sistema más estricto de autorización de exenciones para la utilización del PCP tiende a restringir en primer lugar las actividades económicas en Dinamarca, en la medida en que las excepciones para usos industriales no pueden ejercerse en ese país. En cuanto a los distintos productos de sustitución posibles, en particular en los sectores industriales más importantes: el tratamiento de maderas y el tratamiento de tejidos, no existen intereses económicos particulares por parte de Dinamarca respecto a su desarrollo, producción o exportación.

A partir de estos hechos, la Comisión comprueba la ausencia de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros.

IV. CONCLUSIÓN

A la luz de las consideraciones precedentes, la Comisión estima que las disposiciones notificadas por Dinamarca en aplicación del apartado 4 del artículo 100 A:

— deben considerarse justificadas en relación con los requisitos importantes de protección de la salud humana y de los animales contemplados en el artículo 36 del Tratado CE y de los requisitos de protección del medio ambiente; que dichas disposiciones son necesarias en relación con estos requisitos y que no son desproporcionadas en relación con los objetivos perseguidos, y

— no constituyen ni un medio de discriminación arbitraria, ni una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. Quedan confirmadas las disposiciones de los Decretos del Ministerio de Medio Ambiente notificados por Dinamarca nº 582, de 28 de noviembre de 1977, sobre la limitación de las dioxinas en el pentaclorofenol, etc., nº 454, de 16 de junio de 1991, sobre la limitación de la venta y la utilización de determinadas sustancias y productos químicos para fines específicos, y nº 446, de 7 de junio de 1992, por el que se modifica el Decreto sobre la limitación de la venta y la utilización de algunas sustancias y productos químicos peligrosos para fines específicamente indicados.

2. Ninguna autorización de exención en virtud del artículo 24 del Decreto de 16 de junio de 1995 podrá ser concedida en condiciones que vayan más allá de lo que la Directiva 91/173/CEE establece en cuanto a excepciones a la prohibición de la utilización del PCP.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será Dinamarca.

Hecho en Bruselas, el 26 de febrero de 1996.

Por la Comisión

Martin BANGEMANN

Miembro de la Comisión