# DÉCISION DE LA COMMISSION

## du 26 octobre 1999

## relative aux dispositions nationales notifiées par le Royaume des Pays-Bas concernant la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de la créosote

*[notifiée sous le numéro C(1999) 3424]*

**(Le texte en langue néerlandaise est le seul faisant foi.)**

**(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

(1999/832/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 95, paragraphe 6,

considérant ce qui suit:

### I. EXPOSÉ DES FAITS

#### 1. Législation communautaire: la directive 94/60/CE

(1) La directive 76/769/CEE du Conseil du 27 juillet 1976 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses [1], modifiée en dernier lieu par la directive 1999/77/CE [2], prévoit l'interdiction et la limitation de l'utilisation de certaines substances et préparations dangereuses. La directive 76/769/CEE est régulièrement modifiée par l'ajout, à son annexe, de substances supplémentaires, qui sont dangereuses pour l'homme et l'environnement.

(2) La directive 94/60/CE du Parlement européen et du Conseil [3], qui modifie la directive 76/769/CEE pour la quatorzième fois, harmonise, notamment, l'emploi et la mise sur le marché de la créosote et de distillats de goudron de houille similaires, ainsi que des préparations contenant ces substances, en limitant leur concentration en un composant spécifique, le benzo[a]pyrène (ci-après dénommé «B[a]P»), et en phénols extractibles par l'eau, lorsqu'ils sont utilisés pour le traitement du bois (point 32 de l'annexe à la directive 94/60/CE). La concentration maximale en B[a]P est fixée à 50 ppm (soit 0,005 %) en poids et la concentration maximale en phénols extractibles par l'eau est fixée à 3%) (soit 30 g/kg) en poids. Il est interdit de mettre sur le marché du bois traité avec de la créosote ou avec des préparations contenant de la créosote qui ne respecteraient pas ces limites.

(3) Toutefois, par dérogation, la directive autorise l'emploi de créosote et de préparations contenant de la créosote pour le traitement du bois dans les installations industrielles si leur concentration en B[a]P est inférieure à 500 ppm (soit 0,05 %) en poids et que leur concentration en phénols extractibles par l'eau est inférieure à 30 g/kg. Ces produits ne peuvent être vendus au grand public et leur emballage doit porter la mention «Réservé aux installations industrielles». Les bois traités de cette manière et qui sont mis sur le marché pour la première fois sont réservés à un usage exclusivement professionnel et industriel, sauf dans certains cas où leur utilisation est interdite, par exemple à l'intérieur des bâtiments, lorsqu'ils sont susceptibles d'entrer en contact avec des produits destinés à l'alimentation humaine et/ou animale, sur les terrains de jeu et autres lieux récréatifs publics de plein air ou lorsqu'il y a un risque de contact avec la peau. Les bois anciennement traités placés sur le marché de l'occasion peuvent être utilisés quel que soit le type de créosote employé, sauf dans les situations précitées.

#### 2. Dispositions nationales: la loi sur les pesticides et la décision SIVEB

(4) La législation néerlandaise concernant la créosote comprend la loi sur les pesticides de 1962 [4] et la décision d'exécution relative à la composition, la répartition, l'emballage et l'étiquetage des pesticides adoptée le 22 février 1980 (ci-après dénommée «décision SIVEB») [5], ainsi que ses modifications ultérieures. La législation prévoit une interdiction générale, combinée à un système d'approbation sur une base individuelle.

(5) La loi sur les pesticides concerne à la fois les pesticides à usage agricole et ceux à usage non agricole [article 1er, paragraphe 1, point f)] qui ne peuvent être livrés, détenus, stockés, mis sur le marché ou utilisés aux Pays-Bas que s'ils sont approuvés conformément à la loi (article 2, paragraphe 1). L'article 3, paragraphe 1, définit les

[1] JO L 262 du 27.9.1976, p. 201.
[2] JO L 207 du 6.8.1999, p. 18.
[3] JO L 365 du 31.12.1994, p. 1.
[4] Telle qu'elle a été modifiée par la loi du 15 décembre 1994, publiée au Journal officiel des Pays-Bas nº 4 de 1995.
[5] Journal officiel des Pays-Bas nº 43 du 29 février 1980.

conditions générales qu'un pesticide doit remplir pour être autorisé (notamment, ne pas avoir d'effets nocifs pour la santé humaine et les eaux souterraines ni d'effets inacceptables pour l'environnement).

(6) Fondée sur la loi sur les pesticides, la décision SIVEB (qui constitue un règlement ministériel) fixe les concentrations d'agents actifs autorisées dans les pesticides. C'est sur cette décision que s'appuie le ministre compétent pour octroyer des autorisations (licences) pour l'emploi des pesticides qui relèvent de la loi sur les pesticides. La modification de la décision SIVEB du 12 mars 1992 ([6]), entrée en vigueur le 18 mars 1992, prévoit une concentration maximale en B[a]P de 50 ppm en poids pour le carbolineum et la créosote composés d'un ou de plusieurs distillats de goudron de houille au sens de la directive, et une concentration en phénols extractibles par l'eau inférieure à 30 g/kg pour toutes les utilisations et applications. Aucune dérogation n'est prévue pour le traitement du bois dans des installations industrielles.

(7) Le gouvernement néerlandais a notifié quelques cas d'autorisations individuelles accordées pour de l'huile de créosote ou du carbolineum, qui excluent certaines utilisations ou déterminent la seule utilisation autorisée. Ces autorisations auront, selon le gouvernement néerlandais, un effet juridique équivalent à celui d'une mesure générale, puisque les mêmes conditions sont imposées dans tous les cas semblables. Les autorisations excluent totalement certaines utilisations de la créosote: dans les jouets, à l'intérieur des bâtiments, en cas de contact avec des denrées alimentaires, dans les serres. La créosote ne peut être appliquée que dans des installations industrielles spécialisées, à l'aide d'une technique déterminée (sous vide et sous pression).

### 3. **Comparaison entre les dispositions nationales et la directive 94/60/CE**

(8) Le tableau 1 détaille les différences entre les limitations d'emploi de la créosote en ce qui concerne la concentration en B[a]P imposées respectivement par la directive 94/60/CE et par la législation néerlandaise.

(9) En résumé, les dispositions néerlandaises sont plus restrictives à plusieurs égards:

— la créosote présentant une concentration en B[a]P comprise entre 50 et 500 ppm ne peut être utilisée dans des installations industrielles,

— la protection du bois doit se faire selon une technique spécifique (sous pression et sous vide) dans des installations spécialisées,

— dans certains cas, l'utilisation de la créosote pour protéger le bois est exclue, même si la concentration en B[a]P est inférieure à 50 ppm.

*Tableau 1*

**Comparaison entre la directive 94/60/CE et la réglementation néerlandaise**

| | Directive 94/60/CE | Décision SIVEB |
|---|---|---|
| B[a]P < 50 ppm | Aucune restriction à la vente ou à l'utilisation de créosote ou de bois nouvellement traité. | Carbolineum: pas de restriction à la vente. Utilisation par le grand public uniquement pour le traitement du bois. Restrictions explicites à l'utilisation du bois traité, qui ne peut être employé:<br>— pour les jouets,<br>— à l'intérieur des bâtiments (à usage humain ou animal),<br>— dans les espaces de stockage de denrées alimentaires,<br>— dans les serres. |

([6]) Journal officiel des Pays-Bas n° 54 du 17 mars 1992.

| | Directive 94/60/CE | Décision SIVEB |
|---|---|---|
| B[a]P < 50 ppm *(suite)* | | Créosote: autorisée uniquement pour le traitement du bois selon une méthode sous vide et sous pression dans des installations industrielles spécialisées, pour les applications suivantes:<br>— traverses de chemin de fer,<br>— poteaux téléphoniques et électriques,<br>— travaux d'excavation, de voirie et d'hydraulique,<br>— clôtures. |
| B[a]P entre 50 et 500 ppm | Restrictions à la vente de créosote:<br>— pas de vente au grand public,<br>— utilisation autorisée uniquement dans des installations industrielles. Emballage d'une capacité minimale de 200 l. Étiquetage spécial obligatoire.<br>Le bois créosoté est réservé à des applications professionnelles et industrielles:<br>— chemins de fer,<br>— poteaux électriques,<br>— clôtures,<br>— installations portuaires ou voies fluviales.<br>Restrictions explicites à l'utilisation du bois traité, qui ne peut être employé:<br>— à l'intérieur des bâtiments,<br>— en cas de contact possible avec des denrées alimentaires,<br>— pour la confection de conteneurs destinés à la culture,<br>— sur les terrains de jeux et autres lieux entraînant un risque de contact avec la peau. | La vente et l'utilisation de créosote et de produits créosotés sont totalement interdites. |
| B[a]P > 500 ppm | La vente et l'utilisation de créosote et de produits créosotés sont totalement interdites. | La vente et l'utilisation de créosote et de produits créosotés sont totalement interdites. |
| Bois anciennement traités | Utilisation contrôlée comme pour le bois traité à la créosote à une concentration en B[a]P comprise entre 50 et 500 ppm. | Même réglementation que pour le bois nouvellement traité. |

II. **PROCÉDURE**

(10) La directive 94/60/CE a été adoptée le 20 décembre 1994. Les Pays-Bas ont présenté la déclaration suivante pour le procès-verbal du Conseil: «Les Pays-Bas votent contre la proposition de directive concernant la quatorzième modification de la directive 79/769/CEE car elle n'est pas conforme, en ce qui concerne la créosote, au principe de base du traité CE consistant à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé des consommateurs. Les Pays-Bas se réservent le droit d'appliquer des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement, conformément à l'article 100 A, paragraphe 4, du traité CE.»

(11) La directive devait être transposée dans le droit national des États membres au plus tard un an après son adoption, c'est-à-dire le 20 décembre 1995 (article 2, paragraphe 1, premier alinéa) et les dispositions nationales devaient être appliquées à partir du 20 juin 1996 (article 2, paragraphe 1, second alinéa).

(12) Par une lettre du 9 mars 1995, la représentation permanente néerlandaise a informé la Commission que les Pays-Bas estimaient nécessaire de continuer à appliquer, conformément à l'ancien article 100 A, paragraphe 4, du traité CE, les dispositions nationales contenues dans la loi sur les pesticides de 1962 ([7]) et dans la décision SIVEB et ses modifications ultérieures, qui prévoient des mesures plus restrictives concernant l'emploi de la créosote et garantissent une protection de la santé publique, du milieu de travail et de l'environnement supérieure à celle qu'offrirait la stricte application de la directive.

(13) Par une lettre datée du 21 juin 1995, la Commission a consulté les autres États membres sur la demande des autorités néerlandaises visant à maintenir des dispositions plus strictes que celles de la directive en ce qui concerne la créosote. Sept États membres ont répondu. L'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne et la Suède soutiennent la requête néerlandaise tandis que l'Irlande et le Royaume-Uni s'y opposent.

(14) Le point de vue de l'*Autriche* sur la position néerlandaise est que le niveau de protection renforcé garanti par les dispositions nationales est nécessaire pour protéger l'environnement aux Pays-Bas, étant donné que le bois d'œuvre créosoté y est employé en grandes quantités dans les digues et autres installations côtières ainsi que dans les navires et coques de navires. Le taux de lessivage est particulièrement élevé, en raison du contact permanent avec l'eau salée, et l'accumulation des substances dans les sédiments représente un risque considérable pour les communautés biotiques aquatiques. Le seul remède à la pollution massive des eaux néerlandaises et du lit des cours d'eau par des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) consiste à réduire la concentration en B[a]P maximale admissible dans la créosote à un niveau acceptable sur le plan écologique. L'Autriche estime que le maintien de dispositions plus strictes ne peut en aucun cas être considéré comme une discrimination arbitraire ou comme une restriction déguisée dans le commerce, et que la référence à l'ancien article 100 A, paragraphe 4, est justifiée.

(15) La *Suède* souligne que la créosote est un mélange de plusieurs centaines de substances, parmi lesquelles des composés aromatiques polycycliques. L'expérimentation animale a révélé qu'un grand nombre de ces substances étaient mutagènes ou cancérogènes. La créosote est très toxique pour les organismes aquatiques et la plupart des substances qui la composent sont susceptibles de bioaccumulation. La créosote irrite fortement la peau et, combinée à l'action du soleil, provoque des réactions photoallergiques qui peuvent prendre la forme de cloques ou d'eczémas graves. Selon la Suède, il n'y a pas de preuve scientifique que l'utilisation de la créosote à une concentration en B[a]P inférieure à 50 ppm ou de bois traité avec une telle substance est sans danger pour les consommateurs ou pour l'environnement.

(16) Le *Danemark* estime, comme les Pays-Bas, que la créosote est une substance extrêmement dangereuse pour l'homme et l'environnement. Il convient, par conséquent, d'en restreindre l'utilisation autant que possible et, si possible, de l'interdire.

(17) À l'appui de la position néerlandaise, l'*Allemagne* renvoie à sa propre demande introduite dans le cadre de l'ancien article 100 A, paragraphe 4.

(18) La *Finlande* estime que, dans l'affaire en question, les conditions prévues par l'ancien article 100 A, paragraphe 4, sont réunies et que la Commission devrait approuver les dispositions nationales néerlandaises.

(19) En revanche, l'*Irlande* considère que la demande des Pays-Bas n'est pas étayée par des éléments scientifiques nouveaux. Elle ne voit donc pas de raison de s'écarter de la double norme de 50 ppm et 500 ppm prévue par la directive 94/60/CE ni d'introduire des restrictions à l'utilisation de bois traité avec des distillats de goudron de houille présentant une concentration en B[a]P inférieure à 50 ppm.

(20) Le *Royaume-Uni* affirme que la demande néerlandaise ne s'appuie pas sur le type d'évaluation des risques qui est à présent largement reconnu dans l'évaluation des produits chimiques en général et des pesticides en particulier. Il critique le fait que la demande néerlandaise se limite à examiner les risques et ne comprend pas de résumé des données toxicologiques et autres, suivi d'une évaluation des risques des usages autorisés. Le Royaume-Uni indique que les arguments soulevés par les Pays-Bas

([7]) Telle qu'elle a été modifiée par la loi du 15 décembre 1994, publiée au Journal officiel des Pays-Bas nº 4 de 1995.

ont déjà été avancés et rejetés dans le cadre du groupe de travail du Conseil lors des négociations d'adoption de la directive. Il fait également remarquer qu'une démonstration plus complète des arguments scientifiques à l'appui de la demande serait nécessaire avant qu'une dérogation ne puisse être accordée. En ce qui concerne le mécanisme génotoxique dont la créosote serait responsable, le Royaume-Uni maintient que les Pays-Bas n'apportent aucune preuve irréfutable.

(21) Le 1er mai 1999 est entré en vigueur le traité d'Amsterdam, modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997. Par lettre du 24 août 1999, le secrétariat général de la Commission a fait savoir aux autorités néerlandaises que leur notification relative à la mise sur le marché et à l'emploi de la créosote était désormais prise en compte dans le cadre des nouvelles dispositions du traité.

## III. ÉVALUATION

### 1. Règles applicables

(22) Le traité d'Amsterdam a modifié substantiellement les dispositions de l'ancien article 100 A du traité instituant la Communauté européenne, en remplaçant ses paragraphes 3, 4 et 5 par huit nouveaux paragraphes, numérotés de 3 à 10. L'article ainsi modifié est devenu, du fait de la nouvelle numérotation des articles, l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne.

(23) Le traité d'Amsterdam ne comporte pas de dispositions transitoires spécifiques concernant les règles applicables aux notifications effectuées antérieurement à la date d'entrée en vigueur de ce traité, comme la notification néerlandaise qui fait l'objet de la présente décision.

(24) En l'absence de dispositions spécifiques prolongeant leur application, les anciennes dispositions de l'article 100 A, paragraphe 4, du traité CE sont considérées comme abrogées dès le jour de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (1er mai 1999). À compter de cette date, les nouvelles dispositions du traité s'appliquent immédiatement à l'examen de cette notification.

### 2. Appréciation de la recevabilité

(25) La notification soumise par les autorités néerlandaises vise à obtenir l'autorisation de maintenir des dispositions nationales incompatibles avec la directive 94/60/CE, qui constitue une mesure d'harmonisation adoptée sur la base de l'ancien article 100 A du traité CE (actuellement l'article 95).

(26) L'article 95, paragraphe 4, du traité est libellé comme suit: «Si, après l'adoption par le Conseil ou par la Commission d'une mesure d'harmonisation, un État membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 30 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien.»

(27) La directive 94/60/CE a été adoptée le 20 décembre 1994. Les États membres devaient transposer la directive en droit national pour le 20 décembre 1995 et appliquer les dispositions nationales à partir du 20 juin 1996. Les Pays-Bas ont notifié les dispositions de leur réglementation nationale qu'ils entendaient maintenir le 9 mars 1995, donc avant la date prévue pour l'application des dispositions nationales transposant la directive.

(28) Les dispositions néerlandaises en question, à savoir la modification de la décision SIVEB concernant les substances en cause, ont été adoptées le 12 mars 1992, donc avant la directive 94/60/CE (20 décembre 1994).

(29) Il est donc bien justifié de considérer que, dans le cas présent, les conditions prévues par l'article 95, paragraphe 4, du traité sont remplies, conditions selon lesquelles les dispositions nationales notifiées, lorsqu'un État membre souhaite maintenir ces dispositions nationales après la mise en œuvre d'une mesure communautaire d'harmonisation, doivent avoir été adoptées avant l'adoption de cette mesure d'harmonisation.

(30) À la lumière de ce qui précède, la Commission estime que la demande de dérogation à la directive 94/60/CE présentée par le Royaume des Pays-Bas et notifiée le 9 mars 1995 au titre de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, est recevable en vertu de l'article 95, paragraphe 4, du traité CE.

### 3. Appréciation du bien-fondé

(31) En vertu des dispositions de l'article 95 du traité, la Commission doit vérifier que toutes les conditions permettant à un État membre de faire usage des possibilités de dérogation prévues dans cet article sont réunies. Elle doit, en particulier, vérifier que les dispositions notifiées par l'État membre sont justifiées par les exigences importantes visées à l'article 30 du traité ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail. La Commission doit en outre vérifier, lorsqu'elle estime

ces dispositions justifiées, si elles sont ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres et si elles constituent ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur (article 95, paragraphe 6).

(32) Les autorités néerlandaises ont fondé leur demande de dérogation sur la nécessité de protéger la santé humaine et l'environnement. À l'appui de sa demande, le gouvernement néerlandais a présenté une étude réalisée pour le compte du ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement ([8]). Cette étude donne essentiellement un aperçu de l'utilisation de la créosote aux Pays-Bas et de ses effets sur l'environnement et la santé. Elle s'intéresse à l'origine, au cheminement et au dépôt des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), parmi lesquels le B[a]P fait l'objet de l'examen le plus approfondi.

(33) La Commission a demandé à un consultant externe de procéder à un examen critique de l'étude présentée par les autorités néerlandaises et d'évaluer de manière plus approfondie la situation de la contamination environnementale par la créosote et les risques que celle-ci fait peser sur la santé humaine aux Pays-Bas ([9]). En outre, les conclusions de trois autres études ([10]), commandées par la Commission dans le cadre de demandes de dérogation similaires introduites par d'autres pays, ont été utilisées pour évaluer la demande des Pays-Bas.

(34) Il faut remarquer que, compte tenu du délai introduit par l'article 95, paragraphe 6, qui n'existait pas dans l'ancien article 100 A, paragraphe 4, sous le régime duquel les Pays-Bas ont notifié leur demande, ces efforts considérables déployés par la Commission pour découvrir des éléments supplémentaires relatifs à la justification du maintien des dispositions nationales néerlandaises ne peuvent constituer un précédent pour l'avenir. Lorsque la Commission examine si les mesures nationales notifiées en vertu de l'article 95, paragraphe 4, sont justifiées par des exigences importantes, elle doit se fonder sur les «raisons» avancées par l'État membre pour justifier le maintien de ses dispositions nationales. Cela signifie que, en vertu des dispositions du traité, la responsabilité de prouver que ces mesures sont justifiées incombe à l'État membre qui introduit la demande. Étant donné le cadre procédural institué par l'article 95, la Commission doit normalement se limiter à examiner la pertinence des éléments qui lui sont présentés par l'État membre qui introduit la demande, sans devoir elle-même chercher des éléments de justification.

(35) Aucune des études mentionnées ci-dessus n'a été totalement concluante en ce qui concerne les effets de la créosote sur la santé humaine, notamment son potentiel cancérogène, tandis qu'une étude de cancérogénicité à long terme spécifiquement conçue était toujours en cours. Cette dernière étude ([11]) a été communiquée à la Commission au début de 1998. Les conclusions de toutes les études citées sont exposées ci-après. De plus, toutes les études ont été mises à la disposition du comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement, qui a rendu le 27 novembre 1998 un premier avis sur le risque de cancer que présentent la créosote et/ou le bois créosoté pour les consommateurs. Cet avis a été revu le 4 mars 1999.

### 3.1. ***Justification au regard d'exigences importantes***

#### 3.1.1. *La créosote — informations générales*

(36) La créosote est un mélange complexe qui comprend plus de deux cents composés chimiques, principalement des hydrocarbures aromatiques, ainsi que des composés phénoliques et aromatiques azotés et sulfurés. Il s'agit d'un distillat semi-lourd de goudron de houille (le point d'ébullition se situe approximativement entre 200 et 400 °C).

(37) La créosote peut contenir plus de trente hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) différents, dont la concentration totale peut atteindre 85 %. Les plus importants de ces HAP sont les suivants:

— acénaphtène,

— naphthalène,

— phénanthrène,

— anthracène,

— fluorène,

— fluoranthène,

— chrysène,

— triphénylène,

— benzo[a]anthracène,

— benzo[b]fluoranthène,

— benzo[k]fluoranthène,

— benzo[a]pyrène.

([8]) bkh consulting engineers, «Foundation of the appeal against the EC-directive on creosote», rapport final, Delft, 1er juillet 1995.

([9]) G. Grimmer, «Justification en termes scientifiques du maintien par les Pays-Bas de leur législation nationale en lieu et place de la directive 94/60/CE du Conseil», rapport final, Biochemisches Institut für Umweltcarcinogene, Großhansdorf (Allemagne), décembre 1995.

([10]) Environmental Resources Management (ERM), «Scientific Evaluation of the German Request for Derogation from Provisions of Council Directive 94/60/EC Concerning Creosote», rapport final, 24 avril 1996.
Dr. P. M. Sorgo, «Justification en termes scientifiques de l'autorisation accordée au Danemark d'appliquer sa législation nationale sur la créosote au lieu de la directive 94/60/CE du Conseil», rapport final, novembre 1996.
WS Atkins International Ltd, «Justification ou non en termes scientifiques du maintien par la Suède de sa législation nationale sur la créosote au lieu de la directive 94/60/CE», rapport final, août 1997.

([11]) Fraunhofer Institute of Toxicology and Aerosol Research, «Dermal Carcinogenicity Study of two Coal Tar Products (CTP) by Chronic Epicutaneous Application in Male CD-1 Mice (78 Weeks)», rapport final, Hanovre, octobre 1997.

(38) Le benzo[a]pyrène (B[a]P) est l'un des HAP qui a fait l'objet des études les plus approfondies, et sa concentration est utilisée comme indicateur ou comme marqueur à des fins de classification et ne reflète pas en soi la concentration totale en HAP de la créosote. En fonction du type de créosote, la concentration en B[a]P peut varier entre 0,003 et 0,3% en poids (c'est-à-dire entre 30 et 3 000 ppm). Une distillation raffinée du goudron de houille avec sélection des fractions permet d'abaisser la concentration en B[a]P ou en phénol. Le Western European Institute for Wood Preservation a élaboré plusieurs normes industrielles, caractérisées essentiellement par différentes concentrations de fractions spécifiées de la distillation et, ce qui est le plus important dans ce contexte, différentes concentrations de B[a]P. Les valeurs limites utilisées dans les normes de classification sont 500 ppm et 50 ppm.

(39) Il est possible de modifier les propriétés physiques et chimiques de la créosote si cela est nécessaire pour des questions liées à l'emploi du produit ou à la protection de l'environnement. Il est possible de créer un produit présentant une viscosité moindre, mieux adapté à une application à la brosse, en y incorporant des composants dont le point d'ébullition est inférieur; ce produit est parfois appelé «carbolineum». La directive 94/60/CE ne fait pas de distinction: elle concerne et traite de manière identique toute une série de distillats de goudron de houille différents, identifiés par leur dénomination et leurs numéros Einecs et CAS respectifs.

(40) La créosote est principalement et presque exclusivement utilisée comme agent de protection de bois. Les applications industrielles et professionnelles à grande échelle sont de loin les plus importantes: traverses de chemin de fer, poteaux électriques, travaux d'hydraulique (protection des berges), agriculture et production de fruits. Les consommateurs emploient aussi la créosote et des produits similaires pour protéger le bois.

(41) Les principales propriétés de la créosote sont:

— une action fongicide d'une grande efficacité,

— une action insecticide d'une grande efficacité,

— une persistance à long terme,

— une résistance au lessivage et à la dégradation par intempéries.

(42) La créosote est utilisée en très petites quantités dans des médicaments destinés au traitement de certaines affections cutanées, par exemple le psoriasis.

Toxicité de la créosote

Effets sur la santé humaine

(43) Bien que la créosote soit utilisée comme agent de protection du bois depuis plus d'un siècle, peu de données ont été publiées sur les effets provoqués par une exposition prolongée à la créosote chez l'être humain. Un grand nombre des études réalisées sont assez anciennes et ne suivent pas toujours les normes modernes en matière de documentation.

(44) L'exposition peut avoir lieu par inhalation, par ingestion ou par contact cutané. La créosote a été évaluée comme étant légèrement à modérément toxique par ingestion. La plupart des effets mis en évidence par l'expérimentation animale et par toutes les études épidémiologiques chez l'homme sont liés à l'exposition cutanée.

(45) Plusieurs auteurs ont décrit la photosensibilité de la peau induite par les goudrons de houille. Des symptômes d'irritation, une hyperkératose due au brai, une décoloration de la peau et des crevasses ont été signalés chez des travailleurs exposés à la créosote. L'étude la plus récente sur les travailleurs exposés à la créosote en Suède et en Norvège a été publiée en 1992 ([12]). Cette étude a porté sur des travailleurs exposés à la créosote entre 1950 et 1975. Les chercheurs ont découvert une incidence totale du cancer quelque peu inférieure à celle prévue et un risque accru de cancer de la peau et des lèvres et de lymphome non hodgkinien. Cependant, la composition de la créosote n'a pas été documentée et les auteurs concluent que le faible nombre de cas recensés ne permet pas de tirer des conclusions valables. L'augmentation du risque de cancer pourrait être attribuée à l'exposition tant à la créosote qu'au soleil. Une autre étude ([13]) a permis de découvrir un risque accru de mortalité par cancer scrotal chez les travailleurs des briqueteries exposées à la créosote au cours de la période 1911-1938. Là encore, ni la concentration en B[a]P de la créosote ni une relation dose-effet claire ne sont connues.

(46) Se fondant principalement sur une expérience réalisée sur des animaux, dans laquelle on a exposé la peau de souris à des solutions de B[a]P dans l'acétone au cours de leur vie ([14]), le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) a classé la créosote comme «carcinogène chez les humains» du groupe 2A. Le CIRC estime que, comme pour les autres substances de cette catégorie, le caractère cancérogène de la créosote chez l'animal est suffisamment établi et que les résultats d'études épidémiologiques permettent de conclure que la créosote peut être cancérogène chez l'être humain. Aucune étude plus récente n'a livré de nouveaux éléments significatifs susceptibles d'entraîner une révision de cette conclusion.

([12]) S. Karlehagen *et al.*, «Cancer Incidence Among Creosote-Exposed Workers», Scand. J. Work Environ. Health, 1992:18, p. 26.

([13]) CIRC, «Monograph on the Evaluation of Carcinogenic Risk to Humans, Vol. 35, Polynuclear Aromatic Compounds, Part 4, Bitumen, Coal Tars and Derived Products, Shale Soils and Soots», Lyon, 1985.

([14]) J. M. Holland, E. L. Frome, «Advances in Modern Environmental Toxicology, Vol. VI, Applied Toxicology of Petroleum Hydrocarbons», ed. MacFarland *et al.*, Princeton Scientific Publishers, 1984.

(47) Pendant plusieurs années, des experts des États membres se sont penchés sur la question de la classification de la créosote, d'autres distillats de goudron de houille et d'autres substances dites «complexes», dans le cadre de la directive 67/548/CEE du Conseil du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses ([15]), telle qu'elle a été modifiée pour la dernière fois par la directive 1999/33/CE ([16]). À partir de données en grande partie identiques à celles du CIRC, il a été convenu, lors de l'élaboration de la directive 94/69/CE de la Commission ([17]) portant vingt et unième adaptation au progrès technique, que la créosote et certains autres distillats de goudron de houille seraient classés comme cancérogènes de la catégorie 2 et que la phrase de risque R 45 «Peut causer le cancer» devrait figurer sur l'étiquette. Toutefois, la classification comme «cancérogène» ne doit pas s'appliquer s'il peut être établi que la substance contient moins de 0,005% (soit 50 ppm) de B[a]P en poids ([18]). La directive s'écarte en cela de la classification CIRC, qui s'applique indépendamment de la concentration en B[a]P.

(48) Les États membres, au sein du groupe de travail pour l'adaptation au progrès technique de la directive 67/548/CEE, ont accepté le choix d'une limite de 50 ppm comme concentration en B[a]P à utiliser à des fins de classification dans la législation communautaire pour distinguer les distillats de goudron de houille cancérogènes de ceux qui ne le sont pas, uniquement en contrepartie d'une déclaration conjointe de la Commission et des États membres. Cette déclaration précise que la situation serait réexaminée lorsqu'on connaîtrait les résultats de l'étude scientifique du Fraunhofer Institute susmentionnée, qui avait été lancée à l'initiative de l'industrie en collaboration avec le CIRC et était en cours de réalisation à cette date. Il faut reconnaître qu'en 1994 il n'existait aucune donnée expérimentale permettant d'établir si la créosote à une concentration en B[a]P inférieure à 50 ppm était ou non cancérogène. Cette situation a évolué et les résultats de l'étude Fraunhofer seront présentés ci-dessous.

(49) On sait peu de choses sur la toxicocinétique de la créosote chez l'homme ou les animaux de laboratoire. Seules des études très récentes se sont intéressées à l'absorption quantitative de HAP par la peau en mesurant les métabolites de pyrène excrétés ([19]): l'absorption semble varier d'un sujet à l'autre et d'un site anatomique à l'autre chez le même sujet. Une autre étude ([20]) a permis de mesurer l'absorption cutanée de différents composés de HAP. Il apparaît que les HAP d'un poids moléculaire plus élevé que le pyrène, par exemple le B[a]P, sont absorbés moins rapidement. Toute estimation de l'absorption de B[a]P qui se fonde sur le pyrène comme marqueur entraîne, par conséquent, une surestimation et peut être considérée comme étant conservatrice.

(50) Il faut remarquer que tous les effets observés lors d'expériences sur les animaux ou lors d'études épidémiologiques chez l'homme correspondent à une exposition chronique à un niveau élevé. Aucune étude ne mentionne de cas de cancer de la peau (ou de tout autre site anatomique) qui pourrait être attribué à une exposition à la créosote en dehors d'un environnement de travail.

(51) L'exposition des consommateurs peut se produire au cours de l'utilisation de préparations contenant de la créosote (ou du carbolineum) destinées à protéger le bois par application à la brosse (exposition cutanée et par inhalation) ou lors de l'utilisation de bois traité (exemples: adultes, lors de la construction de clôtures ou d'autres structures en bois à usage privé; enfants, lors de jeux sur des structures en bois traité). Aucune donnée quantitative n'est disponible concernant l'exposition des consommateurs à la créosote, soit directement lors de l'utilisation d'un produit, soit indirectement par contact avec du bois créosoté. Différents modèles et formules de calcul de l'exposition ont été élaborés pour les études qui ont été effectuées et seront discutés plus loin.

Effets sur l'environnement

(52) La contamination de l'environnement par la créosote, qui a souvent pour origine d'anciennes installations de traitement du bois, a été signalée dans plusieurs pays. En fait, la plupart des informations sur les effets de la créosote dans l'environnement ont été obtenues à partir d'accidents industriels ayant occasionné des déversements de créosote et à partir de contaminations survenues dans des usines désaffectées où la créosote avait été utilisée. La contamination de l'environnement a été détectée au moyen d'une analyse de composés de HAP sélectionnés, notamment le B[a]P.

(53) La créosote est toxique pour certains organismes du sol et très toxique pour les organismes aquatiques (valeur CL-50 sur 96 h souvent inférieure à 1 mg/l). Un bon nombre de ses composants sont susceptibles de bioaccumulation.

(54) Les principales caractéristiques des HAP dans l'environnement sont les suivantes:

— les HAP établissent des liaisons solides avec des matières organiques du sol,

— la vitesse de dégradation des HAP dans le sol et d'autres compartiments de l'environnement est habituellement faible. Des résidus de créosote peuvent rester dans l'environnement pendant de nombreuses années (plus de vingt à trente ans),

([15]) JO 196 du 16.8.1967, p. 1.
([16]) JO L 199 du 30.7.1999, p. 57.
([17]) JO L 381 du 31.12.1994, p. 1.
([18]) La note M de l'avant-propos à l'annexe I de la directive 67/548/CEE s'applique à la créosote.
([19]) Van Rooij J. G. M. *et al.*, «Absorption of Polycyclic Aromatic Hydrocarbons Through Human Skin: Differences between Anatomical Sites and Individuals», J. Tox. Environ. Health, 38, 1993, p. 355.
([20]) Van Rooij J. G. M., «Dermal Exposure to Polycyclic Aromatic Hydrocarbons Among Workers», thèse, ISBN 90-9007080-X, Nijmwegen, 1993.

— les principaux processus de décomposition sont la photodégradation (effet des rayonnements solaires) et la dégradation microbienne (action de certaines bactéries). La dégradation microbienne peut avoir lieu dans des conditions aérobies et anaérobies. Les composés de HAP à quatre cycles et plus peuvent être médiocrement dégradables,

— les HAP qui atteignent les cours d'eau sont rapidement transférés dans les sédiments,

— dans les cours d'eau, la plupart des HAP de faible poids moléculaire sont éliminés essentiellement par la dégradation microbienne, tandis que les composés de poids moléculaire plus élevé sont éliminés par la photo-oxydation et la sédimentation. La dégradation microbienne des HAP les plus solubles dans l'eau a lieu dans des conditions aérobies et anaérobies. La bioaccumulation des composants de HAP dans les espèces aquatiques a été démontrée.

(55) La diffusion des HAP dans l'air, l'eau et le sol peut se produire au cours du traitement par imprégnation et du stockage sur le site d'imprégnation ainsi que pendant l'utilisation de bois traité. Cependant, les HAP rencontrés dans les divers compartiments de l'environnement ont des origines multiples (par exemple tous les procédés de combustion, la circulation des véhicules, etc.), et il est souvent difficile de déterminer le niveau de HAP attribuable à une source spécifique comme le bois créosoté.

(56) Une étude réalisée en Suède ([21]) a démontré que, après quarante ans dans le sol, des poteaux imprégnés de créosote avaient perdu une partie des composants que contient la créosote et principalement ceux dont le point d'ébullition est le plus bas (< 270 °C). C'est la partie des poteaux située au-dessus du niveau du sol qui avait perdu la plus grande quantité de composants. Cependant, la mobilité des composants lessivés s'est révélée très faible, étant donné qu'ils n'ont pu être détectés que dans la zone du sol en contact étroit avec les poteaux. Cette constatation est cohérente avec le fait que la mobilité des HAP dans le sol est extrêmement faible, en raison de leur forte absorption par les matières organiques.

(57) La présence de niveaux élevés de HAP dans les milieux aquatiques a souvent été attribuée à la présence de bois créosoté. De nombreuses études ont démontré la migration de composants de la créosote depuis le bois traité vers l'eau, plus forte dans l'eau douce que dans l'eau de mer. La migration semble, en effet, plus limitée dans l'eau de mer: d'après une étude, des pilotis ayant séjourné dix ans dans la mer ont conservé 93 % des composants d'origine de la créosote ([22]). La pollution des sédiments par le lessivage de la créosote présente dans les ouvrages de protection de berges a été documentée aux Pays-Bas ([23]) ainsi que dans des études sur la pollution provenant d'installations d'imprégnation désaffectées.

(58) Tout comme pour l'exposition de l'homme, il existe très peu de données mesurées sur les effets de la pollution environnementale provoquée par les HAP provenant de la créosote.

3.1.2. *Position des Pays-Bas*

(59) Les Pays-Bas ont mis en place une politique rigoureuse à l'égard des HAP. En 1993, le parlement néerlandais a adopté des valeurs limites et des valeurs cibles pour différents HAP, sous la forme de concentrations maximales admissibles (CMA). Or, les concentrations en HAP ont dépassé les CMA de manière répétée dans certains compartiments de l'environnement. Le deuxième plan national de politique environnementale prévoit, par conséquent, des réductions considérables. Toutes les sources d'émissions de HAP ont été ou seront soumises à ces mesures: le bois créosoté et les installations de traitement à la créosote, les revêtements contenant des HAP, les peintures bitumineuses, les installations d'incinération de câbles, les raffineries, les installations d'évacuation des eaux, la métallurgie lourde, l'industrie chimique, les poêles à bois et la circulation des véhicules.

(60) Plusieurs mesures, prenant la forme d'accords entre le gouvernement et différents secteurs d'activité, ont été prises ou le seront à la suite de la déclaration politique sur les objectifs environnementaux pour l'industrie de la construction, 1995 (BMB 1995). La décision SIVEB s'inscrit dans le cadre de cette politique générale rigoureuse des Pays-Bas visant à réduire fortement les émissions de HAP de toute origine. La réduction des émissions provenant du bois créosoté au cours de sa production, de son utilisation et de sa destruction après emploi joue un rôle important dans ces mesures. Le principal objectif est de réduire l'emploi du bois créosoté lorsqu'il existe des solutions alternatives.

Situation particulière des Pays-Bas

(61) En Europe, 1 million de mètres cubes de bois créosoté ont été utilisés en 1990. Le tableau 2 donne un aperçu de cette consommation.

([21]) S. Holmroos, «Analys av kreosotstolpar i Simlångsdalen efter 40 års exponering i fält», rapport nr. M205-252.092, Älvkarleby: Vattenfall Utveckling, 1994.

([22]) L. L. Ingram *et al.*, «Migration of Creosote and Its Components from Treated Piling Sections in a Marine Environment», Proc. Ann. Meet. Am. Wood Preserv. Assoc. 78, 1982, p. 120. Voir aussi les notes 8 et 13 de bas de page.

([23]) Voir la note 8 de bas de page.

*Tableau 2*

**Consommation de bois créosoté en Europe (1990)** ([24])

| Pays | Consommation annuelle, 1990 ($m^3$/an) | Consommation annuelle/habitant ($10^{-3}$ $m^3$/habitant/an) | Consommation annuelle/$km^2$ ($m^3/km^2$/an) |
|---|---|---|---|
| Allemagne | 150 000 | 2,3 | 0,4 |
| Pays-Bas | 100 000 | 6,7 | 2,9 |
| Espagne | 93 000 | 2,4 | 0,2 |
| Italie | 74 000 | 1,3 | 0,3 |
| Royaume-Uni | 65 000 | 1,1 | 0,3 |
| Suède | 57 000 | 7,1 | 0,1 |
| France | 45 000 | 0,8 | 0,08 |
| Belgique | 26 000 | 2,6 | 0,8 |
| Norvège | 20 000 | 5,0 | 0,06 |
| Irlande | 20 000 | 5,0 | 0,3 |
| Finlande | 13 000 | 2,6 | 0,04 |
| Danemark | 5 000 | 1,0 | 0,1 |
| Europe | 1 000 000 | 2,0 | 0,2 |

(62) En chiffres absolus, les Pays-Bas sont le deuxième consommateur de bois créosoté après l'Allemagne. En ce qui concerne la consommation par habitant, ils se classent au deuxième rang derrière la Suède, tandis que la consommation au kilomètre carré est de loin la plus élevée et atteint quinze fois la moyenne européenne. Les Pays-Bas sont un pays où l'eau abonde: lacs, rivières, canaux et autres voies d'eau représentent près de 15% de leur superficie. Cela est dû à leur situation géographique spécifique, sur le delta de trois grands fleuves: le Rhin, la Meuse et l'Escaut.

(63) Depuis le Moyen Âge, les régions inondables par la mer et les cours d'eau ont été protégées par la construction de digues. Pour rendre les terres habitables et cultivables, le système de polders a été mis au point: il s'agit de drainer par un dense réseau de cours d'eau artificiels les surfaces protégées par des digues. L'eau ainsi recueillie est rejetée dans les fleuves et la mer, par pompage. Aujourd'hui, les polders, dont la plus grande partie est située sous le niveau de la mer, représentent près de la moitié de la superficie des Pays-Bas.

(64) Les Pays-Bas sont le pays d'Europe où la densité de la population est la plus élevée. De plus, près de 75% de la population vit ou travaille dans les régions de polders. La forte concentration de la population combinée au développement extensif de l'industrie et de l'agriculture ont rendu les polders très sensibles à la pollution de l'environnement.

(65) La plupart des berges des voies d'eau sont munies d'ouvrages de protection afin d'empêcher leur érosion. Environ 10 000 kilomètres de berges sont protégés au moyen de bois de construction créosoté. Compte tenu de cet emploi indispensable de la créosote, le lessivage du bois créosoté est l'une des principales sources de pollution du milieu aquatique par les HAP, notamment le B[a]P. L'autorisation d'une concentration en B[a]P supérieure dans la créosote (jusqu'à 500 ppm au lieu de 50 ppm) provoquerait une forte augmentation des émissions.

(66) La solubilité des HAP et notamment du B[a]P dans l'eau est très limitée; en revanche, l'eau sert de moyen de transport aux particules en suspension avant adsorption. Dans les voies d'eau à écoulement lent, ces particules tendent à se déposer, un processus encore renforcé par un taux de salinité élevé. Or, ces ceux conditions sont réunies dans les régions des polders néerlandais, entraînant ainsi une accumulation de sédiments contaminés par les HAP. La dégradation des HAP accumulés dans les sédiments est faible en raison des conditions anaérobies qui prédominent.

(67) Ces sédiments pollués par les HAP influencent le fonctionnement des écosystèmes aquatiques. On observe une corrélation entre la présence de B[a]P dans les sédiments des zones côtières néerlandaises et l'apparition de tumeurs du foie chez le flet commun. Il est apparu que des espèces plus en amont dans la chaîne alimentaire souffrent également de la contamination des sédiments. La pollution des sédiments représente aussi un risque pour l'homme, que ce soit par la pêche, les loisirs ou

([24]) *Source:* voir la note 8 de bas de page (p. 6 du rapport).

l'adduction d'eau potable. Les inondations à grande échelle constituent un danger particulier, car une partie des sédiments risque d'être répandue sur de vastes superficies de terres agricoles.

(68) Dans le cadre de la politique générale de protection de l'environnement, le parlement néerlandais a fixé une valeur limite maximale de 0,05 mg de B[a]P/kg de poids sec de sédiments.

(69) Dans une étude réalisée en 1990, des échantillons de sédiments ont été classés en quatre catégories, en fonction de leur concentration en B[a]P. Seuls les sédiments de la catégorie 1 respectent la valeur limite. Le tableau 3 présente les résultats de cette étude.

*Tableau 3*

**Qualité des sédiments du lit des voies d'eau (1990)** ([25])

| Catégorie | Eaux dépendant des autorités régionales | Eaux dépendant des autorités nationales |
|---|---|---|
| 1: < 0,05 mg B[a]P/kg poids sec | 14 % | 22 % |
| 2: 0,05-0,8 mg/kg | 50 % | 24 % |
| 3: 0,8-3 mg/kg | 26 % | 35 % |
| 4: > 3 mg/kg | 10 % | 10 % |

catégorie 1: sédiments pouvant être répandus tels quels sur les terres et les eaux

catégorie 2: sédiments pouvant être répandus s'il n'existe pas de menace pour l'écosystème

catégorie 3: le dépôt de boues sur les terres voisines est indésirable

catégorie 4: une étude en vue de la décontamination est nécessaire

(70) Une étude menée en 1993 sur plus de 10 000 échantillons de sédiments de formation récente a montré que la valeur limite était dépassée dans 95 % des échantillons (90 % pour les eaux régionales).

(71) Apparemment, la situation ne s'est pas améliorée au cours des dernières années et il semble que la plus grande partie des sédiments des voies d'eau néerlandaises soit contaminée par le B[a]P au-delà des normes acceptables.

(72) Selon plusieurs études, les émissions totales de B[a]P dans l'eau aux Pays-Bas seraient approximativement de 100 kg/an. En outre, les fleuves qui arrosent les Pays-Bas transportent plus de 1 800 kg/an de B[a]P (ce qui équivaut à environ dix-huit fois le niveau des émissions nationales). Ces importations au départ d'autres pays, ainsi que la pollution provoquée par la navigation (et/ou la circulation) sont limitées aux voies d'eau principales (c'est-à-dire les eaux dépendant des autorités nationales). Il n'y a pas de flux de sédiments vers l'amont dans les eaux régionales. Par conséquent, la principale source de contamination des sédiments dans la plus grande partie des voies d'eaux néerlandaises (eaux régionales) semble être le lessivage des ouvrages de protection des berges en bois créosoté.

(73) Plusieurs études réalisées dans différentes régions des Pays-Bas [Fleverwaard (1992), Noordoostpolder (1993), Haarlemmermeerpolder (1989), îles et mer de Wadden (1991), Walcheren (1993), Groenendalse Wetering (1995)] indiquent qu'environ 80 % des HAP présents dans les sédiments proviennent des ouvrages de protection des berges en bois créosoté, cette constatation valant aussi bien pour les protections récemment installées que pour celles qui sont en place depuis plusieurs années.

(74) Le Conseil des eaux de Fleverwaard, qui a examiné les couches de sédiments de deux voies d'eau, a établi une corrélation quantitative claire entre la contamination des sédiments par les HAP et l'emploi de bois créosoté pour protéger les berges. Un an après la mise en place de la nouvelle protection des berges, les sédiments ont été classés en catégorie 2; deux ans après cette mise en place, ils appartenaient déjà à la catégorie 3. Le principal critère de classification est la concentration de trois HAP: le pyrène, le fluoranthène et le phénantrène. Toutefois, les concentrations en B[a]P à elles seules, avec un maximum de 0,5 à 2,3 mg/kg (dans les sédiments secs), dépassaient largement la valeur limite fixée à 0,5 mg/kg (dans les sédiments secs).

(75) L'étude montre que les HAP sont libérés par le lessivage des ouvrages de protection des berges en bois créosoté, puis se déposent dans les sédiments, entraînant une augmentation de la concentration totale en HAP selon un facteur supérieur à 6. Une autre étude réalisée dans la Groenendalse Wetering a mis en évidence une augmentation de la concentration en B[a]P dans les sédiments après l'installation d'une protection des berges en bois créosoté: sur une période de six mois, cette concentration est passée de 0,10 à 0,25 mg/kg.

(76) Sur la base de ces résultats, le Conseil d'État néerlandais a imposé une restriction supplémentaire à l'utilisation de bois créosoté pour la protection des berges, qui nécessite désormais une autorisation octroyée dans le cadre de la loi sur les eaux de surface.

(77) L'étude réalisée par bkh consulting engineers reconnaît que nulle part aux Pays-Bas, la valeur limite fixée par le Parlement néerlandais (concentration moyenne annuelle de 1 ng/m$^3$) n'a été dépassée au niveau des stations de surveillance du réseau national de contrôle de la pollution de l'air.

([25]) *Source:* voir la note 8 de bas de page (p. 10 du rapport).

(78) Environ 36 % (soit 825 tonnes sur 2 300) de la pollution atmosphérique par les HAP sont imputables à l'emploi de créosote pour la conservation du bois. Selon les calculs, les émissions totales de B[a]P provenant du bois créosoté pendant son utilisation se montent à 212 kg par an (voir le tableau 4).

*Tableau 4*

**Émissions annuelles de B[a]P provenant du bois créosoté utilisé aux Pays-Bas** ([26])

| Source | Sol (kg/an) | Air (kg/an) | Eau (kg/an) |
|---|---|---|---|
| Chemins de fer | 55 | 110 | — |
| Travaux d'hydraulique | 166 | 33 | 133 |
| Culture fruitière | 13 | 26 | — |
| Agriculture | 15 | 30 | — |
| Autres clôtures | 24 | 47 | — |
| Total | 256 | 212 | 133 |

(79) Les émissions de B[a]P contenu dans le carbolineum sont estimées à 50 kg/an. Par ailleurs, les émissions de B[a]P dans l'atmosphère à partir du bois créosoté, soit pendant son imprégnation, soit pendant son stockage, atteignent de 100 à 150 kg/an au niveau national.

(80) L'étude affirme que des personnes habitant à proximité d'usines de traitement à la créosote se sont plaintes de nuisances olfactives et d'irritation des muqueuses. Des émissions peuvent en effet avoir lieu au cours du traitement et surtout au cours de la période de stockage du bois nouvellement imprégné. On ne dispose toutefois que d'informations très limitées sur les quantités de HAP ou de B[a]P mesurées dans l'atmosphère à proximité des installations de traitement à la créosote.

3.1.3. *Évaluation de la position des Pays-Bas*

(81) Les faits exposés ci-dessus amènent à la conclusion suivante: les Pays-Bas utilisent des quantités considérables de bois créosoté, ce qui entraîne une contamination des sédiments des cours d'eau; ils ont par conséquent des besoins spécifiques qui justifient d'interdire l'emploi de bois créosoté dont la concentration en B[a]P est comprise entre 50 et 500 ppm, et d'imposer l'emploi de techniques de conservation spécifiques afin de réduire le lessivage du bois créosoté.

([26]) *Source:* voir la note 8 de bas de page (p. 8 du rapport).

3.1.4. *Risques pour la santé humaine*

(82) Avant de commenter les évaluations effectuées, il faut remarquer qu'aucun des problèmes évoqués n'est propre aux Pays-Bas; tous peuvent être observés de manière similaire dans d'autres États membres.

a) La position des Pays-Bas

(83) Une partie importante de l'étude néerlandaise est consacrée au problème de l'évaluation des risques liés à l'exposition de l'homme au B[a]P. C'est en fait cette évaluation des risques que les autorités néerlandaises invoquent pour justifier les dispositions interdisant certains emplois du bois créosoté même si sa concentration en B[a]P reste inférieure à 50 ppm. L'évaluation est en outre censée renforcer la position néerlandaise selon laquelle une concentration en B[a]P supérieure à 50 ppm dans la créosote n'est acceptable dans aucun cas.

(84) L'évaluation des risques a été menée sur trois groupes de la population:

— des travailleurs d'usines de traitement à la créosote,

— des personnes vivant à proximité d'usines de traitement à la créosote,

— des enfants utilisant des équipements d'aires de jeu en bois créosoté.

(85) L'évaluation des risques pour les travailleurs d'usines de traitement à la créosote a été faite sur la base de leur exposition à des concentrations mesurées de pyrène provenant de la créosote. Pour mesurer les quantités de B[a]P absorbées par inhalation, une simple conversion a été faite en partant de l'hypothèse que les concentrations de B[a]P et de pyrène sont dans les mêmes proportions dans l'air que dans la créosote liquide. Les résultats indiquent que l'exposition cutanée était inférieure à la valeur limite (correspondant à la concentration maximale jugée acceptable aux Pays-Bas) pour la créosote contenant du B[a]P à une concentration inférieure à 50 ppm, mais supérieure à cette valeur limite pour la créosote à une concentration en B[a]P de 500 ppm. Dans tous les cas, l'exposition par inhalation s'est révélée inférieure à la valeur limite pour des concentrations en B[a]P reposant sur des données estimées et mesurées. L'étude réalisée pour la Commission confirme les résultats de l'évaluation néerlandaise pour l'exposition cutanée. En ce qui concerne l'exposition par inhalation, elle conclut que les hypothèses néerlandaises correspondent au scénario le plus défavorable. Il faut également remarquer que la réglementation de l'exposition profession-

nelle ne fait pas partie des objectifs de la directive 94/60/CE et est traitée par d'autres instruments législatifs communautaires et nationaux ([27]).

(86) L'exposition de la population vivant à proximité des usines de traitement à la créosote a été calculée en se fondant entièrement sur des estimations des émissions provenant de ces usines. Aucune donnée réelle n'était disponible. La méthode très théorique utilisée pour cette évaluation a abouti à la conclusion que l'exposition, tant cutanée que par inhalation, entraîne des risques inacceptables dans le cas d'une concentration en B[a]P jusqu'à 500 ppm, et des risques acceptables lorsque la concentration en B[a]P est inférieure à 50 ppm.

(87) L'évaluation des risques sur les enfants jouant sur des équipements en bois créosoté a montré que l'exposition orale était inférieure à la valeur limite. Étant donné l'absence d'informations sur l'exposition cutanée, celle-ci a été calculée en se fondant sur l'exposition des mains et des avant-bras des travailleurs d'usines d'assemblage travaillant avec du bois traité avec de la créosote contenant 50 ppm de B[a]P. L'exposition calculée s'est révélée supérieure à la valeur limite. Toutefois, l'étude réalisée pour la Commission a détecté une erreur dans les calculs de l'évaluation néerlandaise: les résultats corrects de l'exposition calculée devraient être inférieurs d'un ordre de grandeur et seraient par conséquent très proches de la valeur limite.

(88) Le tableau 5 synthétise les résultats des évaluations des risques qui ont été effectuées.

*Tableau 5*

**Résultats de l'évaluation des risques** ([28])

| Groupe | Type d'exposition | Concentration en B[a]P de la créosote (ppm) | Risque inacceptable |
|---|---|---|---|
| Travailleurs | Cutanée | 500<br>50 | Oui<br>Non |
| | Par inhalation | 500<br>50 | Non<br>Non |
| Population voisine | Par inhalation | 500<br>50 | Oui<br>Non |
| | Par ingestion | 500<br>50 | Oui<br>Non |
| Enfants | Par ingestion | 50 | Non |
| | Cutanée | 50 | Oui (?) |

([27]) Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (JO L 183 du 29.6.1989, p. 1).
Directive 90/394/CEE du Conseil du 28 juin 1990 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail (JO L 196 du 21.6.1990, p. 1).

([28]) *Source:* voir la note 8 de bas de page (p. 22 du rapport).

(89) S'appuyant sur ces évaluations, les autorités néerlandaises se sont efforcées de démontrer que la directive ne garantit en général qu'une protection insuffisante de la santé humaine.

b) Évaluation effectuée par le comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement

(90) Au cours de l'élaboration de la directive 94/69/CE portant vingt et unième adaptation au progrès technique de la directive 67/548/CEE, les États membres ont jugé sans danger une concentration en B[a]P de 50 ppm. Cependant, comme cela a déjà été mentionné, la Commission et les États membres sont convenus par une déclaration conjointe de réexaminer la situation à la lumière des résultats de l'étude relative aux propriétés cancérogènes des distillats de goudron de houille, entreprise à l'initiative de l'industrie en collaboration avec le CIRC.

(91) Cette étude ([29]) a été planifiée pour prendre fin en décembre 1996. Elle a finalement été mise à la disposition de la Commission en janvier 1998. Elle avait pour but d'évaluer les effets cancérogènes de deux préparations de créosote fournies par l'entreprise qui la parrainait (l'entreprise allemande Rüttgers-VfT AG), dont la concentration en B[a]P était respectivement de 10 et 275 ppm. En raison de la viscosité élevée des produits, il a fallu les diluer dans du toluène avant de les appliquer sur la peau des souris. Des solutions caractérisées par différentes concentrations du produit et donc différentes concentrations de B[a]P, ainsi que des solutions de B[a]P pures et du toluène pur comme substance témoin, ont été appliqués à des groupes de 62 souris pendant une durée de 78 semaines (à raison de 25 µl deux fois par semaine). Durant toute cette période, le développement de tumeurs a fait l'objet d'observations et les animaux d'expérience ont été examinés soigneusement à la fin de l'étude.

(92) La Commission a présenté cette étude et tous les autres documents contenant des informations scientifiques concernant la créosote et l'exposition à la créosote au CSTEE. Le CSTEE a été invité à évaluer les éléments scientifiques disponibles pour déterminer si, oui ou non, ils sont suffisants pour affirmer que la créosote à une concentration de B[a]P inférieure à 50 ppm, ou le bois traité avec cette créosote, présentent un risque de cancer pour les consommateurs et, si ce risque existe, indiquer s'il est possible d'estimer ou de quantifier son importance. Le CSTEE a rendu son avis le 27 novembre 1998.

(93) Le CSTEE constate que l'étude Fraunhofer est bien conçue et réaffirme le potentiel cancérogène des préparations à base de goudron de houille. Compte tenu du

([29]) Voir la note 11 de bas de page.

potentiel génotoxique des HAP, parmi lesquels le B[a]P, la cancérogénicité n'est pas déterminée par une concentration seuil. L'étude indique clairement une relation dose-effet linéaire entre la concentration en B[a]P des préparations administrées et le nombre d'animaux qui développent des tumeurs. Pour les deux préparations, le risque de provoquer un cancer de la peau est cinq fois plus élevé que pour le B[a]P pur, probablement en raison de la présence des autres substances cancérogènes contenues dans la créosote. On peut inférer de l'étude que la créosote contenant du B[a]P à une concentration de 50 ppm induirait, chez la souris, une incidence du cancer de la peau significative.

(94) Il n'existe pas de données suffisantes pour évaluer pleinement si les effets observés dans le cadre d'une étude par badigeonnage de la peau des souris peuvent être extrapolés de manière pertinente à des situations d'exposition des êtres humains. L'extrapolation des données de cancérogénicité de la souris à l'être humain implique également diverses incertitudes qui rendent difficile l'utilisation directe des informations dont on dispose sur le potentiel cancérogène chez la souris pour évaluer le risque de cancer chez l'homme. La morphologie et la physiologie de la peau, l'activation ou l'inactivation métaboliques, ainsi que les processus de réparation, influencent la sensibilité (propre à l'espèce) aux effets cancérogènes de la créosote en cas d'exposition cutanée. Il est par conséquent difficile, en s'appuyant sur toutes les informations disponibles, de fournir une évaluation scientifiquement justifiée du risque cancérogène, par exemple en cas d'exposition cutanée des enfants jouant sur des équipements en bois créosoté.

(95) Le CSTEE a calculé, à partir des données contenues dans l'étude Fraunhofer, un pouvoir cancérogène T25 pour le B[a]P pur à raison de 13 µg/kg p.c./jour. Cette valeur T25 correspond à la dose journalière chronique par kg de poids corporel (p.c.) à laquelle 25% des animaux d'expérience développent une tumeur sur un site tissulaire spécifique au cours de la durée de vie moyenne de l'espèce. Les préparations de créosote testées ont un pouvoir cancérogène global cinq fois plus élevé (2,7 µg/kg p.c./jour).

(96) Le CSTEE ne disposait pas de données mesurées en ce qui concerne l'exposition du grand public à la créosote. Les études mises à la disposition du CSTEE contiennent diverses valeurs qui ont été calculées sur la base de différents modèles, hypothèses et scénarios. Dans le cas de l'exposition la plus sensible, celle d'enfants jouant sur des équipements en bois traité à la créosote à une concentration en B[a]P de 50 ppm, les autorités néerlandaises ont estimée l'exposition à 2 ng B[a]P par kg p.c./jour (pour une durée de jeu quotidienne de trois heures). L'une des études commandées par la Commission, en appliquant une méthodologie légèrement différente, arrive à des doses d'exposition de 0,85 ng/kg p.c./jour (durée de jeu quotidienne: deux heures) et de 1,7 ng/kg p.c./jour (durée de jeu quotidienne: quatre heures).

(97) Si les valeurs d'exposition estimées pour le scénario «enfants jouant sur des équipements en bois créosoté» (2 ng B[a]P par kg p.c./jour) se rapprochent de l'exposition effective, le risque de cancer sur toute la vie serait de $1{,}92 \times 10^{-4}$ dans le cas d'une exposition quotidienne pendant la vie entière, ce qui serait clairement préoccupant. En supposant une exposition quotidienne pendant dix ans sur une vie de soixante-dix ans, le risque de cancer serait de $2{,}74 \times 10^{-5}$; pour une exposition quotidienne pendant cinq ans sur une vie de soixante-dix ans, le risque serait de $1{,}37 \times 10^{-5}$. Si l'on part des valeurs d'exposition calculées dans l'autre étude, le risque change en proportion.

(98) Si l'on se fonde sur l'étude la plus récente concernant la relation dose-effet pour la cancérogénicité cutanée de la créosote, telle que cette dernière a été calculée par le CSTEE, et en fonction du modèle d'exposition choisi, le risque se situe soit légèrement, soit plus nettement, au-dessus d'une valeur de $1 \times 10^{-5}$, proposée comme niveau de risque acceptable pour les substances cancérogènes génotoxiques dans l'eau potable par l'Organisation mondiale de la santé.

(99) Toutefois, il existe encore de nombreuses incertitudes en ce qui concerne l'exposition. Selon le CSTEE, les calculs des études néerlandaises se caractérisent d'une part par une surestimation (due à une exagération du modèle d'exposition) et d'autre part par une sous-estimation (due au fait que le pouvoir cancérogène cinq fois plus élevé de la créosote par rapport au B[a]P n'a pas été pris en compte). Étant donné que le CSTEE a, quant à lui, tenu compte de ce dernier facteur, le résultat pourrait être une surestimation, compte tenu de l'exagération inhérente au modèle de risque utilisé.

(100) Le CSTEE indique que le chiffre de 2 ng B[a]P par kg p.c./jour comme hypothèse d'exposition au B[a]P la plus pessimiste dans le cas d'enfants jouant sur des équipements en bois créosoté doit être comparé aux estimations concernant l'ingestion de B[a]P à travers l'alimentation. L'absorption annuelle de B[a]P à partir de la nourriture a été estimée entre 0,3 et 1,6 mg; pour une personne pesant 70 kg, cela correspondrait à une exposition journalière de 12 à 63 ng/kg, soit une dose nettement plus élevée que celle que les enfants peuvent absorber en jouant sur des équipements en bois créosoté.

(101) La conclusion globale du CSTEE est la suivante:

1) — Étant donné la génotoxicité du B[a]P et les résultats de l'étude Fraunhofer par badigeonnage de la peau des souris, il existe des éléments scientifiques suffisants pour soutenir l'idée que la créosote à une concentration en B[a]P inférieure à 50 ppm et/ou le bois traité avec cette créosote présentent un risque de cancer pour les consommateurs.

— Le B[a]P est un bon indicateur du risque cancérogène des préparations de créosote soumises aux essais, étant donné qu'une relation linéaire existe entre l'incidence du cancer et la dose de B[a]P. Toutefois, le pouvoir cancérogène des préparations de créosote s'est avéré cinq fois plus élevé que l'estimation qui en avait été faite à partir de leur concentration en B[a]P.

2) — Sur la base des informations disponibles, même en tenant compte des incertitudes considérables qui entourent l'évaluation des risques pour les enfants entrant en contact avec du bois créosoté, l'ampleur du risque est clairement préoccupante. Cependant, l'estimation la plus élevée de cette exposition est de 6 à 30 fois inférieure à l'exposition orale de la population adulte au B[a]P dans l'alimentation.

— Pour obtenir une meilleure estimation de la situation relative à l'exposition, il faudrait procéder à une étude de bilan de masse en situation réelle sur les enfants exposés. Outre qu'elle serait très complexe et nécessiterait des ressources considérables, une telle étude soulèverait des problèmes éthiques.

3.1.5. *Évaluation globale*

(102) Les autorités néerlandaises ont démontré que la situation géographique spécifique de leur pays, qui impose de protéger les berges des cours d'eau à grande échelle, est à l'origine de la consommation de bois créosoté par unité de surface la plus élevée de l'Union européenne. Le lessivage de composants de la créosote dans les cours d'eau a entraîné une pollution de la plus grande partie des sédiments par des composés de HAP au-delà des limites acceptables. Il est par conséquent justifié que les Pays-Bas prennent des mesures visant à réduire davantage le lessivage de ces composés dans le milieu aquatique.

(103) En ce qui concerne les risques que présente la créosote pour la santé humaine, la Commission a reçu des informations supplémentaires dans le cadre de demandes similaires de dérogation à la directive 94/60/CE au titre de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, du traité CE introduites par l'Allemagne, la Suède et le Danemark; elle dispose également de nouveaux éléments scientifiques grâce à une étude compréhensive effectuée après l'adoption de la directive communautaire.

(104) S'appuyant sur ces données expérimentales les plus récentes, le CSTEE a estimé que la créosote dont la concentration en B[a]P est inférieure à 50 ppm et le bois traité à de telle créosote présentent un risque de cancer pour l'homme; il n'est toutefois pas possible d'estimer avec certitude l'ampleur de ce risque. Compte tenu des incertitudes relatives à l'exposition, la Commission considère que les mesures qui visent à réduire la probabilité d'une exposition cutanée prolongée à la créosote, par contact direct avec de la créosote ou avec du bois créosoté, sont justifiées au regard du principe de précaution.

(105) La législation notifiée à la Commission par les autorités néerlandaises tient compte du principe général de proportionnalité: en effet, les mesures prises ne semblent pas aller au-delà de ce qui est raisonnable et nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi par les Pays-Bas, étant donné que la législation en question prévoit la possibilité d'utiliser la créosote et les produits contenant de la créosote lorsque cela est compatible avec les impératifs de protection de la santé et de l'environnement.

(106) Conformément à l'article 95, paragraphe 7, du traité, la Commission est actuellement en train d'examiner s'il est opportun d'adapter au progrès technique les dispositions de la directive 94/60/CE relatives à la créosote. En outre, la Commission évaluera l'emploi de la créosote dans le cadre du programme d'examen systématique prévu à l'article 16 de la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides ([30]), dans des délais compatibles avec le calendrier général du programme d'examen, et en tenant compte d'autres priorités éventuelles mises en évidence lors de l'élaboration effective du programme. En outre, un projet de recherche lancé au titre du quatrième programme-cadre de recherche et de développement technologique se penche actuellement sur la filière de production et la durée de vie utile des poteaux traités à la créosote ([31]).

3.2. ***Absence de discrimination arbitraire***

(107) L'article 95, paragraphe 6, impose à la Commission de vérifier que les dispositions nationales en cause ne sont pas un moyen de discrimination arbitraire. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, l'absence de discrimination implique de ne pas traiter de manière différente des situations similaires et de ne pas traiter de manière identique des situations non similaires.

(108) La concentration maximale en B[a]P de 50 ppm pour l'utilisation de carbolineum et de créosote destinés à protéger le bois, prévue par la réglementation néerlandaise (loi sur les pesticides et décision SIVEB) s'applique sans distinction à tous les produits, qu'ils soient fabriqués aux Pays-Bas ou importés d'autres États membres (d'après la communication des autorités néerlandaises, le bois créosoté peut être importé). En ce qui concerne le système d'approbation pour l'octroi d'autorisations individuelles, qui fixe des conditions encore plus strictes pour l'utilisation de carbolineum et de créosote, il ne peut par nature constituer une discrimination arbitraire puisque ses conditions ne valent que pour les emplois industriels de la créosote aux Pays-Bas. Il n'y a par conséquent pas de preuve que la réglementation néerlandaise a été utilisée comme moyen de discrimination arbitraire entre des agents économiques dans la Communauté.

([30]) JO L 123 du 24.4.1998, p. 1.

([31]) Contrat de recherche FAIR5-CT98-3933 (quatrième programme-cadre de RDT), «Integrating the processes involved in the production of creosoted utility poles».

3.3. ***Absence de restriction déguisée dans le commerce***

(109) Des mesures nationales plus restrictives ayant pour but de limiter la mise sur le marché et l'utilisation de produits, et qui dérogent aux dispositions d'une directive communautaire, constituent normalement une entrave aux échanges. En effet, des produits qui peuvent être mis sur le marché légalement dans le reste de la Communauté ne peuvent être commercialisés dans l'État membre concerné. Le principe exprimé à l'article 95, paragraphe 6, vise à empêcher que des restrictions fondées sur le critère exposé au paragraphe 4 ne soient appliquées pour des raisons injustifiées, et constituent en réalité des mesures économiques adoptées pour entraver l'importation de produits provenant d'autres États membres afin de protéger indirectement la production nationale.

(110) La Commission a commandé une étude ([32]) afin d'analyser les effets sur le commerce et la concurrence du maintien par les Pays-Bas de leurs dispositions nationales plus strictes. TIS a entrepris de recueillir des informations sur les quantités de créosote utilisées annuellement pour la protection du bois et les quantités de bois créosoté produites annuellement dans les États membres, l'évolution historique et les changements qui se produiraient si les Pays-Bas conservaient leur propre législation en lieu et place des dispositions de la directive 94/60/CE. À cette fin, des questionnaires ont été élaborés et distribués aux producteurs de créosote, aux négociants et aux producteurs de bois imprégnés dans la Communauté.

(111) D'après l'étude, il existe un seul producteur de créosote aux Pays-Bas. Environ trois quarts de la production totale (soit 5 200 tonnes/an) sont exportés, tandis que quelque 3 400 tonnes sont importées annuellement, surtout à partir de l'Allemagne. La plupart des producteurs d'autres États membres peuvent se conformer à la réglementation néerlandaise et ceux qui ne le peuvent pas n'ont pas eu de relations commerciales avec les Pays-Bas dans le passé.

(112) En ce qui concerne les produits de substitution à la créosote, rien n'indique que les Pays-Bas possèdent des intérêts économiques nationaux dans leur développement, leur production ou leur exportation.

(113) Il a été établi précédemment que l'utilisation de la créosote et du bois créosoté suscite de réelles préoccupations en ce qui concerne la santé humaine et, compte tenu de la situation spécifique des Pays-Bas, en ce qui concerne l'environnement. De plus, les dispositions nationales relatives à la créosote s'intègrent dans une politique plus générale à l'égard des HAP. Dès lors, la protection de la santé et de l'environnement semble être l'objectif véritable du maintien de la législation nationale, qui ne vise donc pas à créer des restrictions déguisées dans le commerce.

(114) Globalement, la Commission estime donc qu'il n'existe pas de preuves permettant d'affirmer que la législation néerlandaise relative à la créosote constitue une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

3.4. ***Absence d'entrave au fonctionnement du marché intérieur***

(115) Cette condition, énoncée à l'article 95, paragraphe 6, premier alinéa, du traité CE, n'existait pas dans le texte de l'ancien article 100 A, paragraphe 4. Son interprétation ne saurait conduire à interdire l'approbation de toute mesure nationale susceptible de nuire à l'établissement du marché intérieur. En effet, toutes les mesures nationales qui dérogent à une mesure d'harmonisation visant à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur constituent, en substance, des mesures susceptibles d'affecter le marché intérieur. Dès lors, pour préserver l'utilité de la procédure de dérogation prévue à l'article 95 du traité CE, la Commission estime qu'aux fins du paragraphe 6 on doit entendre par «entrave au fonctionnement du marché intérieur» un effet disproportionné au regard de l'objectif poursuivi.

(116) Selon une étude réalisée par ERM ([33]), le secteur de la production de créosote en Europe possède les caractéristiques suivantes:

— la créosote est fabriquée en tant que sous-produit et non en tant que produit primaire,

— le volume de la production dépasse nettement la consommation,

— les producteurs de créosote sont peu nombreux,

— la demande est en baisse.

(117) Dans ce contexte, les fournisseurs sont généralement disposés à adapter leurs produits aux spécifications exigées par les clients (pour autant que cela soit techniquement faisable).

(118) Les producteurs de créosote sont implantés en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en France, aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni. La créosote est utilisée à 90 % pour l'imprégnation du bois par des entreprises industrielles spécialisées dans la pré-

([32]) W. D. Betts, «Study of the Effects on Trade and Competition of the Retention by The Netherlands of its National Rules in Place of the Rules to be Established by Directive 94/60/EC», Tar Industries Services, Chesterfield (UK), décembre 1995.

([33]) Environmental Resources Management, «Trade and Competition Assessment of the German and Danish Request for Derogations on the Marketing and Use of Creosote», rapport final, juin 1996.

servation des bois. Les 10 % restants sont utilisés par le grand public, principalement au Royaume-Uni et en Irlande.

(119) Les entreprises d'imprégnation traitent principalement le bois d'œuvre destiné à la fabrication de poteaux téléphoniques et électriques et de traverses de chemin de fer. La composition de la créosote varie en fonction du goudron de houille utilisé comme matière première, de la méthode de production utilisée et des exigences de la clientèle. En fait, la plupart des gros consommateurs ont mis au point leurs propres spécifications détaillées en ce qui concerne les courbes d'ébullition et la concentration de certains composants dans la créosote. La plupart des producteurs, mais pas tous, sont capables de produire de la créosote dont la concentration en B[a]P est inférieure à 50 ppm.

(120) Le tableau 6 donne un aperçu de la situation en ce qui concerne les producteurs de créosote, leur répartition géographique, leur aptitude à fournir de la créosote à une concentration en B[a]P inférieure à 50 ppm et l'existence de relations commerciales avec les Pays-Bas.

*Tableau 6*

**Production, vente et commerce de la créosote en Europe** ([34])

| Pays | Nombre de producteurs | Possibilité de produire de la créosote à une concentration en B[a]P < 50 ppm | Ventes de créosote (en tonnes par an) 1995 | Commerce avec les Pays-Bas |
|---|---|---|---|---|
| Autriche | 1 | Non | — | Non |
| Belgique | 1 | Oui | 3 900 | Non |
| Danemark | 1 | Oui | 0 | Non |
| France | 1 | Oui | 6 750 | Non |
| Allemagne | 1 | Oui | 5 000 | Oui |
| Pays-Bas | 1 | Oui | 5 000 | — |
| Espagne | 2 | Oui (1)/Non (1) | 13 950 | Non |
| Royaume-Uni | 2 | Oui | 20 000 | Non |
| Italie | — | — | 11 100 | Non |
| Grèce | — | — | 6 700 | Non |
| Irlande | — | — | 3 000 | Non |
| Suède | — | — | 6 000 | Non |
| Finlande | — | — | 5 000 | Non |

(121) D'après l'étude réalisée par TIS ([35]), environ trois quarts de la production nationale des Pays-Bas sont exportés et une quantité à peu près équivalente est importée. La créosote importée aux Pays-Bas provient essentiellement d'Allemagne et il s'agit de créosote dont la concentration en B[a]P est déjà conforme à la réglementation néerlandaise. Les producteurs de créosote de plusieurs autres États membres ont pu se plier aux exigences néerlandaises.

(122) Aux Pays-Bas, le bois créosoté est principalement utilisé dans l'industrie ferroviaire (traverses), les travaux d'hydraulique (protection des berges), l'agriculture (clôtures) et la culture fruitière (soutien des arbres fruitiers). La consommation de bois créosoté aux Pays-Bas a connu une réduction constante ([36]): de 120 000 $m^3$ en 1985, elle est tombée à environ 78 000 $m^3$ en 1992 et la consommation attendue pour 1995 se situait encore plus bas, à 60 000 $m^3$. Cette tendance semble s'être amorcée avant l'adoption de la législation nationale.

(123) Les Pays-Bas comptent trois usines de traitement à la créosote. La production nationale de bois ronds et de bois sciés créosotés a chuté de 40 % entre 1990 et 1995 (pour s'établir à environ 23 000 $m^3$) et celle de traverses de chemin de fer créosotées est tombée à 10 000 $m^3$, ce qui représente une réduction d'environ 50 %. Les quantités de bois créosoté utilisées sont à peu près deux fois aussi élevées. Étant donné qu'une partie du bois créosoté est exportée, les Pays-Bas sont aussi un importateur net de ce type de produit, même si, là aussi, la tendance est

([34]) *Source:* voir les notes 32 et 33 de bas de page.
([35]) Voir la note 32 de bas de page.
([36]) Voir la note 8 de bas de page (p. 5 du rapport).

à la baisse. Ces deux tendances se sont amorcées avant l'adoption de la législation nationale et se sont maintenues avant que la directive 94/60/CE ait été mise en œuvre.

(124) Les quantités de créosote produite aux Pays-Bas pour l'exportation ont augmenté constamment de 1990 à 1995, alors que les quantités de créosote importée et utilisée ont diminué. Toutefois, la créosote exportée par les fabricants néerlandais respecte en général les exigences plus strictes imposées par la législation néerlandaise.

(125) Certains fabricants se sont déclarés inquiets de la possibilité que la créosote produite aux Pays-Bas et dont la concentration en B[a]P est comprise entre 50 et 500 ppm puisse être vendue dans d'autres États membres à un prix qui ne refléterait pas les coûts réels, étant donné que le producteur néerlandais ne pourrait légalement mettre ce produit sur le marché et s'efforcerait d'éviter les coûts d'élimination. Il semble toutefois que cette crainte ne s'appuie que sur un seul cas concret, où un lot de 1 000 tonnes de créosote produite aux Pays-Bas et conforme aux exigences de la directive 94/60/CE a été vendu à un prix inférieur à celui pratiqué par les fournisseurs traditionnels. Cela a apparemment été un cas unique, qui ne constitue pas une preuve suffisante pour supposer que le marché intérieur subirait des distorsions si la réglementation néerlandaise était approuvée, étant donné que la créosote exportée respecte normalement aussi les exigences nationales plus strictes que celles de la directive.

(126) S'appuyant sur les observations qui précèdent, la Commission estime qu'aucun élément probant ne permet d'affirmer que les dispositions néerlandaises qui font l'objet de la présente décision constituent une entrave disproportionnée au fonctionnement du marché intérieur au regard des objectifs poursuivis.

## IV. **CONCLUSION**

(127) À la lumière des considérations exposées ci-dessus, la Commission estime que les dispositions nationales concernant l'emploi de la créosote notifiées par le Royaume des Pays-Bas, en application de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, et examinées en application du nouvel article 95, paragraphes 4 et 6, du traité CE:

— remplissent les exigences formelles prévues par les dispositions précitées et doivent être admises,

— peuvent être considérées comme justifiées compte tenu d'une exigence importante de protection de la santé humaine et, en raison de circonstances particulières, d'une exigence importante de protection de l'environnement,

— ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres, ni une entrave disproportionnée au fonctionnement du marché intérieur.

(128) La Commission considère par conséquent que les dispositions nationales notifiées peuvent être approuvées,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

Les dispositions relatives au carbolineum et à la créosote de la loi sur les pesticides, en conjonction avec la décision relative à la composition, au classement, au conditionnement et à l'étiquetage des pesticides du 12 mars 1992 sont approuvées.

*Article 2*

Le Royaume des Pays-Bas est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 26 octobre 1999.

*Par la Commission*
Erkki LIIKANEN
*Membre de la Commission*