

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 26 octobre 1999

relative aux dispositions nationales notifiées par le Royaume de Suède concernant la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de la créosote

*[notifiée sous le numéro C(1999) 3426]***(Le texte en langue suédoise est le seul faisant foi.)****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

(1999/834/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: 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 la santé 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 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 de 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 des bois traités avec de la créosote qui ne respecterait 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 leur concentration en phénols extractibles par l'eau inférieure à 30 g/kg. Ces substances ne peuvent être vendues 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

- (4) En vertu de la législation suédoise, la créosote et les préparations qui en contiennent sont considérées comme des pesticides.
- (5) Les dispositions applicables à la mise sur le marché et à l'emploi de la créosote et des bois créosotés figurent dans deux instruments juridiques distincts:
 - 1) le décret (1985:836) du 7 novembre 1985 relatif aux pesticides, modifié en dernier lieu par le décret (1995:208) établissant des règles générales pour la mise sur le marché et l'emploi des pesticides;
 - 2) le règlement KIFS 1990:10 de l'Inspection nationale des produits chimiques relatif aux bois traités avec des produits de protection, en particulier les sections 7 à 11 relatives aux bois traités avec des produits contenant de la créosote.

⁽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.

- (6) La section 3 du décret (1985:836) dispose que les pesticides doivent recevoir l'agrément de l'Inspection des produits chimiques avant d'être vendus, transportés ou utilisés. Il en est de même pour les pesticides importés de pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne. La section 5 énonce les conditions essentielles de l'octroi de cette autorisation: la substance doit satisfaire à une évaluation à l'aune de la protection de la santé et de l'environnement, et la nécessité de l'usage auquel on la destine doit être démontrée. L'autorisation est limitée dans le temps (cinq ans) et peut être soumise à des conditions. Lorsqu'elle donne son autorisation, l'Inspection des produits chimiques fixe les exigences à respecter en ce qui concerne l'étiquetage et les autres informations relatives au pesticide, à sa manipulation et aux précautions particulières à prendre pour éviter les incidents.
- (7) En fonction des résultats de l'évaluation au regard de la santé et de l'environnement, le pesticide est classé dans l'une des trois catégories suivantes:
- classe 1: produits destinés à des usages professionnels par des personnes titulaires d'une autorisation uniquement;
- classe 2: produits destinés à des usages professionnels uniquement;
- classe 3: produits d'usage général.
- (8) Les règles concernant l'étiquetage et les autres informations relatives au produit, à sa manipulation et aux précautions particulières à prendre pour éviter les incidents sont communiquées avec l'autorisation (section 7).
- (9) Le décret indique également que l'octroi de l'autorisation est soumis à une redevance et que toute information nouvelle concernant les effets du produit sur la santé et l'environnement doit être notifiée.
- (10) L'application de ces règles a conduit à n'agréer, en Suède, les produits de protection du bois contenant de la créosote que lorsqu'ils sont utilisés par imprégnation sous pression dans des installations industrielles. Ces installations doivent répondre à des exigences de qualification spécifiques. Une série d'autorisations accordées pour des produits d'usage général ont été retirées, avec effet au 1^{er} janvier 1986, à la suite du classement de la créosote comme potentiellement cancérogène pour l'homme par le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC).
- (11) Quatre produits distincts ont été agréés pour usage industriel uniquement. Les décisions d'autorisation ne précisaient aucune limite particulière pour la concentration en B[a]P mais, selon les informations fournies par les autorités suédoises, tous ces produits présentent des concentrations en B[a]P inférieures à 50 ppm, voire à 10 ppm dans certains cas. Leur concentration en phénols est dans tous les cas inférieure à 3%.
- (12) Pour ce qui est des bois traités, la section 7 (lue conjointement avec la section 6) du règlement KIFS 1990:10 de l'Inspection des produits chimiques, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1992, établit les restrictions d'utilisation suivantes.
- (13) Si moins de trente ans se sont écoulés depuis la dernière imprégnation à la créosote, le bois d'œuvre n'est autorisé qu'à des fins professionnelles pour la fabrication de traverses de chemin de fer ou de bois ronds pour les lignes de transmission (lignes électriques, par exemple) ou les installations maritimes. Le bois d'œuvre plus ancien peut également être utilisé à des fins non professionnelles en vue d'applications spécifiques: bois enterrés ou mis autrement en contact permanent avec des sols détrempés ou de l'eau; bois utilisés pour la construction de jetées ou pour d'autres applications maritimes. Ces règles s'appliquent indépendamment de la concentration en B[a]P du produit de protection employé pour le traitement du bois.
- (14) La section 8 interdit la mise sur le marché, la vente et le transport professionnels de bois d'œuvre à des fins non autorisées par le règlement. La section 9 énonce les règles régissant la mise sur le marché des bois traités: quiconque transporte, dans le cadre d'activités commerciales, du bois traité avec des produits de protection est tenu de fournir des informations écrites concernant:
- 1) les restrictions imposées à l'utilisation de ces produits conformément aux sections 5 à 7 du règlement;
 - 2) l'installation dans laquelle le bois a été traité;
 - 3) les composants actifs du produit de protection employé;
 - 4) les techniques de travail du bois pour lesquelles le bois est ou non adapté;
 - 5) les risques pour la santé qu'entraîne le travail ou la manipulation du bois;
 - 6) les précautions sanitaires utiles;
 - 7) les mesures d'élimination des déchets de bois.
- (15) En application de la section 10, ces indications doivent accompagner chaque fagot de bois mis sur le marché. Lorsque le bois traité est proposé en vrac au consommateur qui vient le chercher sur place, ces informations doivent être affichées sur le lieu de stockage du bois. En outre, un feuillet d'information doit être mis gratuitement à la disposition de personnes venant se procurer

du bois. Le règlement s'applique également au bois importé, les exportations étant exemptées de la plupart des dispositions contenues dans les sections 4 à 11.

bois créosotés, en fonction de la concentration en B[a]P, imposées respectivement par la directive 94/60/CE et par le régime juridique suédois.

3. Comparaison entre les dispositions suédoises et la directive 94/60/CE

(16) Le tableau 1 détaille les différences entre les limitations de mise sur le marché et d'emploi de la créosote et des

(17) Contrairement à la directive, la législation suédoise ne contient aucune règle explicite concernant la concentration en B[a]P ou d'autres paramètres physiques de la créosote utilisée pour le traitement du bois. Dans leur notification, les autorités suédoises avancent que tous les produits agréés contiennent moins de 50 ppm de B[a]P et moins de 3 % de phénols extractibles par l'eau.

Tableau 1

Comparaison entre la directive 94/60/CE et la réglementation suédoise

	Directive 94/60/CE du Conseil	Réglementation suédoise
B[a]P < 50 ppm	Aucune restriction à la vente ou à l'utilisation de créosote ou de bois nouvellement traités	Les préparations contenant de la créosote destinées à la protection du bois doivent être agréées individuellement La vente et l'utilisation par le grand public sont interdites L'utilisation industrielle n'est autorisée que pour l'imprégnation sous pression Les bois nouvellement traités ne peuvent être utilisés qu'à des fins professionnelles sous la forme de traverses de chemin de fer, de bois ronds pour la construction de lignes de transmission et d'installations maritimes Des règles d'étiquetage spéciales s'appliquent à la commercialisation des bois traités Des informations écrites doivent être fournies concernant: 1) les restrictions imposées à l'utilisation 2) l'installation dans laquelle le bois a été traité 3) les composants actifs du produit de protection employé 4) les techniques de travail du bois pour lesquelles le bois est ou non adapté 5) les risques pour la santé qu'entraîne le travail ou la manipulation du bois 6) les précautions sanitaires utiles 7) les mesures d'élimination des déchets de bois

	Directive 94/60/CE du Conseil	Réglementation suédoise
B[a]P < 50 ppm (suite)		Ces indications doivent accompagner chaque fagot de bois. Lorsque le bois traité est proposé en vrac au consommateur qui vient le chercher sur place, ces informations doivent être affichées sur le lieu de stockage du bois. En outre, un feuillet d'information doit être mis gratuitement à la disposition de personnes venant se procurer du bois
B[a]P entre 50 et 500 ppm	Restrictions à la vente de créosote: — pas de vente au grand public — utilisation autorisée uniquement dans des installations industrielles. Emballage d'une capacité minimale de 200 l. Étiquetage spécial obligatoire Le bois créosoté est réservé à des applications professionnelles et industrielles: — chemins de fer — poteaux électriques — clôtures — installations portuaires ou voies fluviales Restrictions explicites à l'utilisation des bois traités, qui ne peuvent être employés: — à l'intérieur des bâtiments — en cas de contact possible avec des denrées alimentaires — pour la confection de conteneurs destinés à la culture — sur les terrains de jeux et autres lieux récréatifs ou pour tout usage entraînant un risque de contact avec la peau	En théorie, les règles énoncées ci-dessus s'appliquent En pratique, aucun produit dont la concentration en B[a]P se situe entre 50 et 500 ppm n'est agréé
B[a]P > 500 ppm ou phénols extractibles par l'eau	La vente et l'utilisation de créosote et de produits créosotés sont totalement interdites	En théorie, les règles énoncées ci-dessus s'appliquent En pratique, aucun produit dont la concentration en B[a]P est supérieure à 500 ppm n'est agréé
Bois anciennement traités	Utilisation contrôlée comme pour les bois traités à la créosote à une concentration en B[a]P comprise entre 50 et 500 ppm	Si moins de trente ans se sont écoulés depuis la dernière imprégnation, le bois d'œuvre n'est autorisé à des fins professionnelles que pour la fabrication de traverses de chemin de fer ou de bois ronds pour les lignes de transmission (lignes électriques, par exemple) ou les installations maritimes Si le traitement remonte à plus de trente ans, le bois peut également être utilisé à des fins non professionnelles pour certaines applications spécifiques: — bois enterrés ou mis autrement en contact permanent avec des sols détrempés ou de l'eau

	Directive 94/60/CE du Conseil	Réglementation suédoise
Bois ancienne- ment traités (suite)		— bois utilisés pour la construction de jetées ou pour d'autres applications maritimes Les mêmes règles s'appliquent pour le bois nou- vellement traité

(18) Les dispositions suédoises sont plus restrictives aux égards suivants:

- les produits contenant de la créosote destinés à la protection du bois doivent être agréés individuellement avant d'être utilisés. La créosote n'est agréée que pour des usages professionnels, ce qui exclut l'utilisation que peuvent en faire les consommateurs. L'imprégnation du bois doit se faire selon une technique déterminée,
- l'utilisation des bois traités est plus restrictive: les bois nouvellement traités et les bois traités moins de trente ans auparavant ne peuvent être utilisés qu'à des fins professionnelles comme des traverses de chemin de fer ou des bois ronds pour des lignes de transmission ou des installations maritimes. Les bois traités plus de trente ans auparavant ne peuvent être utilisés par des consommateurs privés que lorsqu'ils sont destinés à être enterrés ou mis autrement en contact permanent avec des sols détrempés ou de l'eau ou encore utilisés pour la construction de jetées ou pour d'autres applications maritimes,
- la vente (la transaction) du bois est soumise, en Suède, à une série d'exigences concernant l'information des consommateurs.

(19) Les dispositions suédoises sont potentiellement moins restrictives aux égards suivants:

- le décret (1985:836) ne mentionne aucune limite à la concentration en B[a]P susceptible de constituer un critère d'agrément. En vertu de ce décret, l'Inspection des produits chimiques pourrait donc approuver l'utilisation d'un produit contenant des quantités de B[a]P supérieures aux plafonds fixés dans la directive 94/60/CE.

II. PROCÉDURE

(20) La directive 94/60/CE a été adoptée le 20 décembre 1994. Elle 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).

(21) Le 14 décembre 1995, les autorités suédoises ont informé la Commission européenne de leur intention de continuer à appliquer les dispositions nationales en vigueur concernant la créosote et les bois créosotés, dérogeant ainsi à la directive 94/60/CE en application de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, du traité CE et pour des motifs liés à la protection de la santé.

(22) Par lettre du 4 avril 1997, la Commission a invité les autres États membres à présenter leurs observations concernant la demande soumise par la Suède. En réponse à cette consultation, la Commission a reçu les commentaires du Danemark, de l'Italie, de l'Autriche, des Pays-Bas, de la Finlande, de l'Espagne, du Royaume-Uni et de la Grèce.

(23) Le Danemark affirme avec la Suède que la créosote est une substance dangereuse tant pour l'homme que pour l'environnement, et que son utilisation devrait être restreinte dans toute la mesure du possible, voire complètement interdite. Le Danemark est donc tout à fait favorable à ce que la Suède soit autorisée à appliquer des dispositions nationales plus restrictives concernant la créosote. Les autorités danoises ont informé la Commission qu'elles souhaitaient en faire autant.

(24) L'Italie indique qu'elle n'a pas d'objection à formuler à la requête. Les autorités italiennes estiment que le nécessité de maintenir des règles plus strictes en ce qui concerne l'emploi de la créosote est justifiée par les conditions climatiques (moins d'ensoleillement) et géographiques (nombre de lacs) propres à la Suède. L'Italie rappelle également que la législation nationale en question est entrée en vigueur plus de dix ans auparavant et n'a jamais entraîné de perturbations en ce qui concerne la mise sur le marché de la créosote.

(25) L'Autriche signale qu'elle partage pleinement l'avis que la vente de la créosote aux consommateurs privés devrait être interdite et que le niveau de protection offert par la directive communautaire à cet égard est insuffisant. En raison du manque de mesures de protection, les risques de cancer auxquels sont exposés les consommateurs en cas d'imprégnation par badigeonnage d'huiles de goudron contenant du B[a]P est particulièrement élevé (exposition par contact cutané et par inhalation), sans compter que ce mode d'application est préjudiciable à l'environnement et pose des problèmes de déchets. L'application de la créosote devrait donc être limitée aux cas où aucune autre solution n'est envisageable. Les pres-

criptions de la réglementation suédoise concernant les techniques d'imprégnation et l'utilisation des bois traités sont justifiées. En outre, cette réglementation ne constitue en aucune mesure une discrimination arbitraire ou une restriction déguisée au commerce. Les circonstances climatiques et géographiques propres à la Suède plaident également en faveur du recours à l'article 100 A, paragraphe 4.

(26) Les Pays-Bas sont, eux aussi, d'avis que la directive 94/60/CE ne garantit pas le niveau de protection souhaitable pour l'environnement et la santé humaine. Les autorités néerlandaises renvoient à leur propre demande de dérogation et à l'importante documentation qu'elles ont fournie à l'appui de leur requête. Les Pays-Bas approuvent les mesures prises par la Suède et espèrent que la Commission les examinera avec soin pour déterminer si elles sont nécessaires au regard des exigences importantes visées à l'ancien article 100 A, paragraphe 4, et remplissent à d'autres égards les conditions de recours à cette disposition.

(27) La Finlande estime que les exigences énoncées dans l'ancien article 100 A, paragraphe 4, sont respectées et que la Commission devrait confirmer les dispositions de la législation suédoise; elle est néanmoins d'avis que les limites de concentration maximales en B[a]P et en phénols extractibles par l'eau établies par la directive 94/60/CE devraient être reprises dans la législation nationale.

(28) La Grèce informe la Commission qu'elle admet la requête suédoise. Le maintien par la Suède de sa politique nationale n'aura pas de conséquences particulières pour la Grèce.

(29) En revanche, l'Espagne peut imaginer que la confirmation de la réglementation suédoise crée des entraves au commerce, puisqu'alors la directive 94/60/CE n'atteindrait pas son objectif d'harmonisation. L'adoption de la directive a donné lieu à des discussions sans fin au sein de la Commission et du Conseil quant aux limitations qui allaient être imposées, et des restrictions ont été prévues au point 32 de l'annexe pour prévenir le risque que présente la créosote. Les autorités espagnoles estiment que la demande de la Suède visant à imposer des restrictions plus contraignantes que celles qui sont déjà d'application devrait être rejetée.

(30) Le Royaume-Uni exprime la même opinion. Il relève que les autorités suédoises ne fournissent aucune preuve ou information scientifique, ancienne ou récente, pour étayer l'affirmation d'un risque pour la santé. Le Royaume-Uni se veut le défenseur du principe selon lequel tous les États membres doivent accepter les normes imposées par les dispositions régissant le mar-

ché unique, à moins qu'en raison de circonstances spéciales des dispositions plus contraignantes ne soient nécessaires dans l'un d'entre eux pour atteindre le même niveau de protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement. Cela ne semble pas être le cas en l'occurrence.

(31) Le 1^{er} 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 suédoises 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

(32) 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.

(33) 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 suédoise qui fait l'objet de la présente décision.

(34) En l'absence de dispositions spécifiques prolongeant leur application, les anciennes dispositions de l'article 100 A, paragraphe 4, sont considérées comme abrogées dès le jour de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (1^{er} 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

(35) La notification soumise par les autorités suédoises 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).

- (36) 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.»
- (37) Les États membres devaient transposer la directive 94/60/CE en droit national pour le 20 décembre 1995 et appliquer les dispositions nationales à partir du 20 juin 1996. La Suède a notifié la législation nationale relative à la créosote et aux bois créosotés, en vigueur depuis 1985 et 1992 respectivement, le 14 décembre 1995 et donc avant la date prévue pour l'application des dispositions nationales transposant la directive.
- (38) Il est donc bien justifié de considérer que dans le cas présent, les conditions prévues par l'article 95, paragraphe 4, sont remplies, selon lesquelles les dispositions nationales notifiées au titre de cette disposition doivent avoir été adoptées avant l'adoption d'une mesure communautaire d'harmonisation, lorsqu'un État membre souhaite obtenir l'autorisation de maintenir ces dispositions nationales après la mise en œuvre de cette mesure d'harmonisation.
- (39) 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 de Suède et notifiée le 14 décembre 1995 au titre de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, est recevable en vertu de l'article 95, paragraphe 4.

3. Appréciation du bien-fondé

- (40) 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).

- (41) Les autorités suédoises ont fondé leur demande de dérogation sur des motifs liés à la protection de la santé humaine et de l'environnement. À l'appui de sa requête, la Suède a soumis un mémoire succinct, daté du 14 décembre 1995, expliquant les raisons pour lesquelles elle jugeait nécessaire de maintenir ses dispositions nationales plus strictes. Cependant, les informations contenues dans le mémoire sont très limitées et peu détaillées. Il n'a pas été possible d'examiner le bien-fondé de la requête sur la base de ces informations uniquement.
- (42) Afin de vérifier si les dispositions de la législation suédoise concernant la mise sur le marché et l'emploi des bois créosotés sont réellement nécessaires et adaptées à cette fin, la Commission a commandé une étude auprès d'un consultant externe⁽⁴⁾. L'étude s'efforce d'évaluer les risques de cancer découlant de l'utilisation de la créosote et des bois créosotés par les consommateurs et de déterminer si l'application de la directive 94/60/CE en Suède exposerait le public, d'une part, et le milieu aquatique, d'autre part, à des doses excessivement élevées de créosote. En outre, les conclusions de trois autres études⁽⁵⁾, commandées par la Commission dans le cadre de demandes de dérogation similaires introduites par d'autres pays, ont été utilisées pour évaluer la demande de la Suède.
- (43) 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 la Suède a notifié sa demande, ces efforts considérables déployés par la Commission pour découvrir des éléments propres à justifier le maintien des dispositions nationales suédoises 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 qu'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.

⁽⁴⁾ 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 du Conseil. Rapport final, août 1997.

⁽⁵⁾ 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. 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. Sörgo, 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.

- (44) Aucune des études mentionnées ci-dessus n'était 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⁽⁶⁾ 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

- (45) La créosote est un mélange complexe qui comprend plus de 200 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).
- (46) La créosote peut contenir plus de 30 hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) différents, dont la concentration totale peut atteindre 85 %. Les plus importants de ces HAP sont les suivants:
- acénaphène
 - naphthalène
 - phénanthrène
 - anthracène
 - fluorène
 - fluoranthène
 - chrysène
 - triphénylène
 - benzo[a]anthracène
 - benzo[b]fluoranthène
 - benzo[k]fluoranthène
 - benzo[a]pyrène.
- (47) 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.
- (48) 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 carboléum. 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.
- (49) La créosote est principalement et presque exclusivement utilisée comme agent de protection du 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.
- (50) 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.
- (51) 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

- (52) 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.

⁽⁶⁾ 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.

- (53) 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.
- (54) 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⁽⁷⁾. 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⁽⁸⁾ a permis de découvrir un risque accru de mortalité par cancer scrotal chez les travailleurs des briqueteries exposés 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.
- (55) 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⁽⁹⁾, 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 cancérigène de la créosote chez l'animal est suffisamment établi et que les résultats d'études épidémiologiques permettent de conclure que la créosote peut être cancérigène chez l'être humain. Aucune étude plus récente n'a livré de nouveaux éléments significatifs susceptibles d'entraîner une révision de cette conclusion.
- (56) 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 relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses⁽¹⁰⁾, telle qu'elle a été modifiée pour la dernière fois par la directive 99/33/CE⁽¹¹⁾. 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⁽¹²⁾, portant vingt et unième adaptation au progrès technique, que la créosote et certains autres distillats de goudron de houille seraient classés comme cancérigènes 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 cancérigène 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⁽¹³⁾. La directive s'écarte en cela de la classification CIRC, qui s'applique indépendamment de la concentration en B[a]P.
- (57) 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 cancérigènes 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 un 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 cancérigène. Cette situation a évolué et les résultats de l'étude Fraunhofer seront présentés ci-dessous.
- (58) 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⁽¹⁴⁾: 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⁽¹⁵⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ JO 196 du 16.8.1967, p. 1.

⁽¹¹⁾ JO L 199 du 30.7.1999, p. 57.

⁽¹²⁾ JO L 381 du 31.12.1994, p. 1.

⁽¹³⁾ La note M de l'avant-propos à l'annexe I de la directive 67/548/CEE s'applique à la créosote.

⁽¹⁴⁾ 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.

⁽¹⁵⁾ Van Rooij J. G. M., *Dermal Exposure to Polycyclic Aromatic Hydrocarbons Among Workers*. Thèse ISBN 90-9007080-X, Nijmegen 1993.

⁽⁷⁾ S. Karlehagen et al., *Cancer Incidence Among Creosote-Exposed Workers*, Scand. J. Work Environ. Health, 1992:18, p. 26.

⁽⁸⁾ 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.

⁽⁹⁾ 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.

- (59) 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.
- (60) 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.
- 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.
- (64) 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.

Effets sur l'environnement

- (61) 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.
- (62) 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.
- (63) 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).
 - 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 bien dans des conditions aérobies et anaérobies. Les composés de HAP à quatre cycles et plus peuvent être médiocrement dégradables.
- (65) Une étude réalisée en Suède⁽¹⁶⁾ a démontré qu'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.
- (66) La présence de niveaux élevés de HAP dans les milieux aquatiques a souvent été attribuée à la présence de bois créosotés. 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 pilonis ayant séjourné dix ans dans la mer ont conservé 93 % des composants d'origine de la créosote⁽¹⁷⁾. La pollution des sédiments par le lessivage de la créosote présente dans les ouvrages de protection de berges a été documentée aux Pays-Bas⁽¹⁸⁾ ainsi que dans des études sur la pollution provenant d'installations d'imprégnation désaffectées.
- (67) 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.

⁽¹⁶⁾ S. Holmroos, *Analys av kreosotstolpar i Simlångsdalen efter 40 års exponering i fält*. Rapport n° M205-252.092. Älvkarleby: Vattenfall Utveckling, 1994.

⁽¹⁷⁾ 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 18 de bas de page.

⁽¹⁸⁾ Bkh consulting engineers, *Foundation of the appeal against the EC-directive on creosote*. Rapport final, Delft, 1^{er} juillet 1995.

3.1.2. Position de la Suède

- (68) Les autorités suédoises affirment que le niveau de protection de la santé humaine garanti par la directive 94/60/CE est insuffisant. La créosote est une substance obtenue à un intervalle de distillation déterminé du goudron de houille; elle contient quelque trente substances ou groupes de substances dont les effets cancérogènes et mutagènes ont été démontrés. Comme il ressort de la classification réalisée par le CIRC, la créosote est extrêmement nocive pour la santé. Outre son pouvoir cancérogène, cette substance est un puissant irritant de la peau qui, lorsqu'elle se combine avec les rayons du soleil, peut provoquer des réactions photoallergiques, qui peuvent prendre la forme de cloques ou d'un eczéma grave.
- (69) Les autorités suédoises soulignent qu'il n'existe aucune donnée étayant la thèse selon laquelle la créosote à une concentration en B[a]P inférieure à 50 ppm présente un risque acceptable. Elles avancent, au contraire, que, dans la mesure où le B[a]P est génotoxique, il n'existe pas de dose seuil en deçà de laquelle l'exposition ne présente aucun risque pour la santé. Les autorités suédoises rappellent la déclaration faite lors de la réunion du comité d'adaptation au progrès technique en 1994 (mentionnée plus haut) qui, selon elles, montre que l'évaluation de la cancérogénicité des substances complexes dérivées du goudron de houille et contenant moins de 50 ppm de B[a]P ne s'appuie sur aucune base satisfaisante.
- (70) Certaines propriétés de la créosote sont nocives pour la santé et l'environnement, ce qui signifie que son utilisation devrait être limitée à des applications pour lesquelles une protection de longue durée du bois est nécessaire. Le contact cutané devrait être évité dans la mesure du possible. La créosote ne devrait donc pas être utilisée par les consommateurs car ils ne disposent pas des équipements de protection nécessaires. Dans les cas d'imprégnation industrielle sous pression, les travailleurs sont autant que possible informés et protégés.
- (71) On a mis au point des huiles de créosote qui sont déjà disponibles sur le marché où certaines fractions des substances les plus dangereuses ont été retirées. Il n'est pas apparu que la concentration en B[a]P de ces produits ait une influence quelconque sur la méthode d'imprégnation, sur la capacité d'absorption de la créosote par le bois ou sur la durée de la protection. La concentration en B[a]P de ces produits est inférieure à 10 ppm. Leur exploitation pourrait être freinée si des produits d'une concentration supérieure à 50 ppm étaient autorisés.
- (72) En ce qui concerne les incidences sur l'environnement, les autorités suédoises soulignent que la créosote est hautement toxique pour certains organismes aquatiques et que certains composants sont bioaccumulables. Les composants de la créosote qui suintent des pilots traités se retrouvent dans l'eau douce ou salée.
- (73) La Suède a des besoins spécifiques car, contrairement à ce qui se passe dans d'autres États membres de l'Union

européenne, le bois est un matériau de première importance pour la construction des terrasses, des ponts et d'autres installations extérieures. Compte tenu du grand nombre de bâtiments en bois et de la vaste proportion de territoire recouvert par des eaux de surface (lacs et rivières), l'emploi de bois créosotés pourrait avoir des conséquences localisées sur l'environnement. L'utilisation croissante des bois traités à la créosote par les consommateurs a probablement des répercussions sur la santé humaine et sur l'environnement. La réglementation actuelle fait appel au principe de substitution pour veiller à ce que la créosote ne soit utilisée que lorsqu'elle représente la meilleure solution.

- (74) En outre, la Suède affirme avoir des besoins spécifiques en raison de sa situation géographique, la faiblesse des moyennes annuelles de température et d'ensoleillement entraînant une dégradation réduite de la créosote. La conversion photochimique est le principal processus de décomposition des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), composants de la créosote. Plusieurs types de bactéries peuvent dégrader la créosote. La situation géographique de la Suède implique que le nombre de journées chaudes et ensoleillées est plus restreint que dans la plupart des autres pays d'Europe. Par conséquent, la décomposition photochimique et bactériologique de la créosote y est plus lente.
- (75) En résumé, les autorités suédoises insistent sur le fait que des arguments sanitaires et écologiques de poids s'opposent à la modification des dispositions suédoises relatives à la créosote. Le gouvernement suédois n'a pas l'intention d'interdire complètement l'emploi de la créosote, qui pourra toujours être utilisée dans les applications pour lesquelles aucune autre solution n'est jugée meilleure. La procédure d'autorisation a pour but de garantir que cette condition est remplie par chaque produit pris individuellement. Les règles relatives à la créosote constituent l'un des volets de la politique générale de la Suède visant à restreindre l'emploi des substances chimiques dangereuses.

3.1.3. Évaluation de la position des autorités suédoises

- (76) La question des incidences de la créosote sur la santé a été examinée avec beaucoup d'attention dans les études commandées par la Commission. Tous les résultats connus ont déjà été évoqués dans la partie «Informations générales» ci-dessus.
- (77) Les données expérimentales dont on dispose seulement depuis très peu de temps montrent que le potentiel cancérogène de la créosote contenant plus de 50 ppm de B[a]P pourrait s'avérer non négligeable. Il faut cependant souligner que toutes les informations disponibles avaient été examinées de façon très approfondie au cours des délibérations qui ont précédé l'adoption des dispositions communautaires concernant la classification de la créosote et des dispositions de la directive 94/60/CE. En outre tous les effets nocifs pour la santé ont été observés

dans des cas de forte exposition chronique chez l'animal de laboratoire et d'exposition sur le lieu de travail. 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.

- (78) L'analyse réalisée par les autorités suédoises dans le cadre de la procédure d'autorisation est fondée sur le principe d'une minimisation des risques à chaque fois que cela est possible: il faut chercher à limiter, dans la mesure du possible, l'exposition aux substances dangereuses et à remplacer la créosote par des produits perçus comme étant plus acceptables. Dans le cas de la créosote, ces produits de remplacement sont des dérivés du complexe cuivre-chrome-arsenic (CCA). La position suédoise à l'égard de l'acceptabilité d'un risque lié à l'utilisation d'une substance chimique diffère donc quelque peu de la position communautaire lors de l'adoption de la directive 94/60/CE.
- (79) Selon les conclusions de l'étude commandée par la Commission, les autorités suédoises n'ont pu fournir ni documentation concernant l'évaluation concrète menée au cours de la procédure d'autorisation des quatre produits à base de créosote dont l'usage est actuellement autorisé à des fins industrielles, ni documents étayant l'allégation selon laquelle ces quatre produits contiennent tous moins de 50 ppm de B[a]P et de 3% de phénols extractibles par l'eau.
- (80) Tout porte d'ailleurs à croire que c'est effectivement le cas. Selon l'étude commandée par la Commission, les quatre produits ont été autorisés dans le cadre d'un accord volontaire entre les autorités suédoises et l'orga-

nisation professionnelle correspondante. Celle-ci avait mené ces propres recherches en vue de réduire et d'éliminer le suintement de la créosote sur les bois traités, phénomène qui multiplie les risques d'exposition du milieu naturel et des travailleurs qui manipulent ou utilisent des poteaux créosotés. L'industrie de l'imprégnation du bois a subi, de la part de ses principaux clients, les compagnies d'électricité et de télécommunications, des pressions en vue de limiter la lixiviation de la créosote. Les nouvelles prescriptions exigent que le produit soit extrait dans un intervalle de distillation beaucoup plus restreint que les créosotes standard, de façon à éliminer une grande partie des composants volatils et à haut point d'ébullition (en particulier les HAP, et notamment le B[a]P). L'exemple d'un document technique d'agrément obtenu par le consultant de la Commission auprès d'un gros utilisateur industriel et un autre document provenant de l'inspection des produits chimiques précisent également que la concentration en B[a]P devrait être inférieure à 50 ppm. Par conséquent, tous les produits agréés en Suède sont des huiles épaisses et visqueuses composées jusqu'à 100% de créosote dans l'intervalle de distillation spécifique à chaque huile. Ces huiles ne peuvent être utilisées que pour des procédés spécialisés d'imprégnation industrielle sous pression/vide conçus, en particulier, pour une imprégnation optimale des bois ronds. On obtient avec cette technique des bois d'œuvre contenant en moyenne 135 g de créosote par m³ et dont la durée d'utilisation est très longue (40 à 50 ans environ).

- (81) En ce qui concerne la question de la spécificité de la Suède, l'argument selon lequel le bois traité joue un rôle exceptionnel en tant que matériau de construction est partiellement corroboré par les données ci-dessous concernant la consommation de bois créosotés en Europe en 1990.

Tableau 2

Consommation de bois créosotés en Europe (1990) ⁽¹⁹⁾

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

⁽¹⁹⁾ Source: voir la note 18 de bas de page, p. 6.

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)
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

(82) La consommation de bois créosotés est restée relativement stable depuis 1990. En 1995, 74 400 m³ de bois ont été traités à la créosote (63 % étaient des poteaux, le reste des traverses de chemin de fer), dont le quart a été exporté.

(83) Le tableau 2 montre que la consommation par habitant de bois créosotés en Suède est la plus importante d'Europe, alors que la consommation par km² est parmi les plus faibles. Ce dernier chiffre peut porter à confusion car la logique voudrait que l'utilisation des bois créosotés soit plus intensive dans les zones à forte densité de population (par exemple, dans le sud de la Suède). La forte consommation par habitant pourrait entraîner un plus grand risque d'exposition de la population suédoise. D'un autre côté, la faiblesse de la consommation rapportée à la surface semble indiquer que la probabilité de contact est assez faible pour les habitants.

Exposition de l'environnement

(84) En ce qui concerne l'exposition de l'environnement, la consommation de bois traités rapportée à la surface est l'indicateur décisif. On constate à la lecture du tableau 1 que ce chiffre est particulièrement faible pour la Suède; même une augmentation notable ne l'amènerait pas à un niveau équivalent ou supérieur à la moyenne européenne.

(85) Il est évident que la construction de jetées en bois n'atteindra jamais en Suède la densité ni l'intensité des constructions aquatiques visant à assurer la protection permanente des rives aux Pays-Bas. Dans le cas de la Suède, la surface de bois traités en contact avec l'eau est bien plus restreinte et le volume des étendues d'eau bien supérieur. Les autorités suédoises n'ont présenté aucune donnée pour étayer l'affirmation selon laquelle des répercussions locales sur les organismes aquatiques sont observées aux alentours des jetées. En revanche, en se fondant sur des taux de lixiviation mesurés et en supposant la présence de sédiments – qui absorbent très bien la créosote – l'étude commandée par la Commission conclut que les concentrations de créosote dans l'eau sont inférieures d'au moins un ordre de grandeur aux niveaux toxiques.

(86) L'étude a pu recenser des données concernant le sol situé autour de poteaux traités (dont certains avaient reçu de très fortes quantités de produit d'imprégnation). À 10 ou 15 cm déjà des poteaux traités, les concentrations des différents HAP étaient conformes aux concentrations normales de fond. Une seconde étude réalisée par l'université d'Uppsala indique qu'on ne trouve pas de traces de créosote dans le sol à une distance de 10 cm de poteaux traités trente-sept ans auparavant.

(87) Aucune donnée chiffrée n'était disponible pour étayer les affirmations de la Suède quant à sa situation spécifique en ce qui concerne la dégradation de la créosote. Bien que les niveaux d'irradiation soient plus faibles en Suède que dans la plupart des États membres, l'étude commandée par la Commission relève que la dégradation photochimique ne constitue un mécanisme important que dans les lieux où la lumière peut pénétrer, c'est-à-dire à la surface de la terre ou au sommet de la colonne d'eau. Dans le cas de poteaux créosotés enfoncés dans le sol, la majorité des matériaux lixiviés ne se trouveront pas en surface, car leur mobilité est très faible; dans le milieu aqueux, ils seront absorbés par les sédiments. Partant, le phénomène de photodégradation ne jouera pas un rôle important dans le processus général de dégradation de la créosote. La biodégradation de la créosote est généralement lente. Aucune information n'a été fournie sur les effets de la température sur la biodégradation en général, ni sur les effets que la température pourrait avoir sur la dégradation de la créosote en Suède par rapport à d'autres États membres.

(88) Pour résumer, la Suède n'a pas démontré, et l'étude commandée par la Commission n'a pas confirmé, qu'elle connaissait une situation particulière par rapport aux autres États membres pour ce qui est des risques que présente la créosote pour l'environnement.

Exposition de l'homme

(89) Si la Suède devait appliquer les dispositions de la directive 94/60/CE, l'exposition de la population suédoise serait potentiellement plus forte puisque les consommateurs seraient alors autorisés à utiliser de la créosote, les

possibilités de réutilisation des bois anciennement traités seraient plus nombreuses et la concentration en B[a]P de la créosote utilisée industriellement pour la protection des traverses de chemin de fer et de poteaux serait plus élevée. Cependant, il s'avère pratiquement impossible d'estimer l'ampleur de cette augmentation puisque le produit n'a pas été commercialisé depuis plus de vingt ans. On ne sait pas non plus dans quelle mesure l'exposition s'accroîtrait si les règles relatives à l'utilisation des bois nouvellement et anciennement traités étaient modifiées.

(90) Au lieu d'essayer d'évaluer l'augmentation globale de l'exposition, et suivant en cela la démarche adoptée par les autorités néerlandaises et allemandes dans leur requête respective, les auteurs de l'étude commandée par la Commission ont procédé à une évaluation dans les conditions de la directive 94/60/CE, grâce à deux scénarios: un individu adulte construit une jetée privée en utilisant du bois créosoté et en appliquant de la créosote par badigeonnage; des enfants jouent sur des installations en bois traités. Dans les deux cas, on a supposé que la créosote contenait 50 ppm de B[a]P.

(91) Avant de commenter les évaluations effectuées, il faut remarquer qu'aucun des problèmes évoqués n'est propre à la Suède; tous peuvent être observés de manière similaire dans d'autres États membres.

(92) L'étude commandée par la Commission analyse de façon très approfondie la question de l'absorption par la peau, en s'efforçant d'exploiter divers modèles — comme le suggèrent les documents techniques d'orientation communautaires pour l'évaluation des risques — qui n'étaient toutefois pas vraiment adaptés. L'étude procède donc à des calculs d'exposition en se fondant sur l'hypothèse la plus pessimiste. On a déterminé la quantité de créosote absorbée en ayant recours à des données expérimentales sur l'absorption par la peau de composants de HAP plutôt qu'en se fondant sur des modèles de calcul. Le taux d'absorption de la créosote a été déduit empiriquement pour l'absorption des HAP⁽²⁰⁾.

(93) Le scénario d'exposition cutanée «Individu construisant une jetée» le plus pessimiste [8 heures d'exposition par jour, 50 % de la peau à nu en contact avec le produit, poids corporel (p.c.) et surface dermique moyens] aboutit à 0,43 ng/kg p.c./jour de B[a]P pour une créosote contenant 50 ppm de B[a]P. À supposer qu'un individu utilise, huit heures par jour pendant deux semaines tous les ans, des produits à base de créosote et des bois créosotés pour la construction et l'entretien d'une jetée, par exemple, la dose journalière admissible pour une proba-

bilité de cancer de 1 sur 100 000 (d'après les calculs fournis par les autorités néerlandaises dans leur requête) serait de 2,1 ng/kg p.c./jour. Les résultats obtenus avec le scénario le plus pessimiste sont nettement inférieurs. Avec une exposition de six semaines par an, le chiffre serait de 0,7 ng/kg p.c./jour et donc toujours supérieur au résultat du scénario le plus pessimiste.

(94) Le scénario d'exposition cutanée «Enfants jouant sur des bois créosotés secs» le plus pessimiste (deux heures par jour, 50 % de la peau à nu en contact avec le produit, poids corporel de 15 kg) aboutit à 0,85 ng/kg p.c./jour. Il est intéressant de noter que les autorités néerlandaises, bien qu'ayant recours à une méthodologie légèrement différente avec leur modèle de calcul, arrivent à une dose d'exposition journalière de 2 ng/kg p.c./jour, ce qui est très proche du résultat précédent et le conforte. À supposer qu'un enfant joue deux heures par jour pendant six mois de l'année sur des installations de bois créosotés, la dose journalière admissible pour un risque de cancer de 1 pour 100 000 (selon les hypothèses néerlandaises) est de 4,8 ng/kg p.c./jour, ce qui est supérieur à la valeur d'absorption calculée. Si l'on passe à quatre heures de jeu par jour, la dose admissible sera de 2,4 ng/kg p.c./jour et la quantité absorbée de 1,7 ng/kg p.c./jour (ce qui est proche de la limite).

(95) Bien qu'à l'évidence ces calculs se fondent sur de nombreuses incertitudes, les résultats montrent, dans l'ensemble, qu'il n'est pas exclu que certains individus puissent être exposés à des niveaux proches des doses journalières admissibles, mais que pour le grand public ce risque est improbable.

3.1.4. Évaluation effectuée par le comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement

(96) 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 cancérigènes des distillats de goudron de houille, entreprise à l'initiative de l'industrie en collaboration avec le CIRC.

(97) Cette étude⁽²¹⁾ a finalement été à la disposition de la Commission en janvier 1998. Elle avait pour but d'évaluer les effets cancérigènes de deux préparations de

⁽²⁰⁾ Van Rooij J. G. M., de Roos J. H. C., Bodelier-Bade M. M., Jongeneelen F. J., *Absorption of PAHs through human skin: differences between anatomical sites and individuals*, Journal of Toxicology and Environmental Health, 38 (1993), p. 355.

⁽²¹⁾ Voir la note 6 de bas de page.

- 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.
- (98) 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 comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement (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.
- (99) Le CSTEE constate que l'étude Fraunhofer est bien conçue et réaffirme le potentiel cancérigène des préparations à base de goudron de houille. Compte tenu du potentiel génotoxique des HAP, parmi lesquels le B[a]P, la cancérigénicité 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 cancérigènes 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.
- (100) 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 cancérigénicité 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 cancérigène 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 cancérigènes 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 cancérigène, par exemple en cas d'exposition cutanée des enfants jouant sur des équipements en bois créosotés.
- (101) Le CSTEE a calculé, à partir des données contenues dans l'étude Fraunhofer, un pouvoir cancérigène 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 kilogramme de poids corporel 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 cancérigène global cinq fois plus élevé (2,7 µg/kg p.c./jour).
- (102) Si les valeurs d'exposition calculées dans l'étude commandée par la Commission (0,85 ng B[a]P par kg p.c./jour pour deux heures de jeu par jour et 1,7 ng B[a]P par kg p.c./jour pour quatre heures de jeu par jour) se rapprochent de l'exposition effective, le risque de cancer sur toute la vie serait de $8,2 \times 10^{-5}$ (et $1,63 \times 10^{-4}$, respectivement) 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 (hypothèse néerlandaise), le risque de cancer serait de $1,16 \times 10^{-5}$ (et $2,33 \times 10^{-5}$, respectivement); pour une exposition quotidienne pendant cinq ans sur une vie de soixante-dix ans (hypothèse allemande), le risque serait de $0,58 \times 10^{-5}$ (et $1,16 \times 10^{-5}$, respectivement). Utiliser les doses d'exposition calculées par les autorités néerlandaises (2 ng/kg p.c./jour) ou par les autorités allemandes (2,62 ng/kg p.c./jour) augmenterait ces risques en proportion.
- (103) Si l'on se fonde sur l'étude la plus récente concernant la relation dose-effet pour la cancérigénicité 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 1×10^{-5} , qui est proposée comme niveau de risque acceptable pour les substances cancérigènes génotoxiques dans l'eau potable par l'Organisation mondiale de la santé.
- (104) Le CSTEE indique également 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 créosotés 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 dans le cas d'une exposition cutanée).
- (105) Les conclusions globales du CSTEE sont les suivantes:
- 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 cancérigène 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 cancérigène 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 six à trente 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.
- (109) Cependant, ces mesures ne peuvent être considérées comme justifiées qu'à condition d'être conformes au principe général de proportionnalité, autrement dit les mesures ne doivent pas aller au-delà de ce qui est adapté et nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi. Dès lors, la législation notifiée à la Commission par les autorités suédoises peut être approuvée étant donné qu'elle prévoit un mécanisme permettant d'obtenir une autorisation pour utiliser de la créosote lorsque cela est compatible avec les impératifs de protection de la santé et de l'environnement.
- (110) Il faut noter que les dispositions suédoises concernant la créosote comprennent un système d'autorisation qui ne précise pas de limites particulières pour la concentration en B[a]P ou les autres paramètres physico-chimiques de la créosote. L'article 95, paragraphe 4, du traité n'autorise le maintien d'une législation nationale que si cela est justifié par des exigences importantes visées à l'article 30 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail. Il n'est donc pas possible d'approuver des mesures nationales assurant un niveau de protection inférieur à celui que garantit la directive. Dans ces circonstances, la législation suédoise ne peut être approuvée que dans la mesure où son application pratique a montré que tous les produits agréés en vertu de cette législation respectaient les limites établies par la directive 94/60/CE. Toute autre application de cette législation nationale ne pourrait être sanctionnée en vertu de l'article 95, paragraphe 4.

3.1.5. Évaluation globale

- (106) Les autorités suédoises n'ont pas démontré, et les recherches approfondies n'ont pas pu prouver, qu'il existait, en Suède, des circonstances spécifiques en ce qui concerne la contamination générale de l'environnement par les HAP ou l'exposition de l'homme et de l'environnement aux HAP due à l'utilisation de la créosote et de bois créosotés; il n'a pas non plus été établi que de telles circonstances se concrétiseraient si la Suède appliquait les dispositions de la directive 94/60/CE.
- (107) Cependant, 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 introduites par les Pays-Bas, l'Allemagne et le Danemark; elle dispose également de nouveaux éléments scientifiques grâce à une étude compréhensive effectuée après l'adoption de la directive communautaire.
- (108) 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 les bois traités à la 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 des bois créosotés, sont justifiées au regard du principe de précaution.
- (111) 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⁽²²⁾, 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⁽²³⁾.

3.2. Absence de discrimination arbitraire

- (112) L'article 95, paragraphe 6, impose à la Commission de vérifier que les dispositions nationales en cause ne sont

⁽²²⁾ JO L 123 du 24.4.1998, p. 1.

⁽²³⁾ Contrat de recherche FAIR5-CT98-3933 (quatrième programme-cadre de RDT), *Integrating the processes involved in the production of creosoted utility poles*.

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.

- (113) La limitation de la mise sur le marché et de l'emploi des produits contenant de la créosote, imposée par la législation suédoise, est générale et s'applique à tous les produits contenant de la créosote destinés à être utilisés conformément aux modalités précisées dans les décrets. La législation suédoise n'établit pas de règles particulières pour différentes catégories de produits. Elle n'affecte pas de façon différente certains produits par rapport à d'autres, qu'ils soient nationaux ou importés, mais s'applique indistinctement à tous les produits contenant de la créosote. Il n'y a par conséquent pas de preuves que la législation suédoise peut être utilisée comme moyen de discrimination arbitraire entre des agents économiques dans la Communauté.

3.3. Absence de restriction déguisée dans le commerce

- (114) Des mesures nationales plus restrictives ayant pour but de limiter la mise sur le marché et l'emploi de produits et dérogeant 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 énoncé 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.
- (115) La Commission a commandé une étude⁽²⁴⁾ concernant les effets de la législation suédoise sur les échanges et la concurrence. Les auteurs de l'étude se sont attachés à analyser le volume et la valeur des échanges intracommunautaires qui sont affectés et l'intérêt que la Suède aurait à faire appliquer sa législation pour favoriser, à l'échelle nationale, l'utilisation de produits de remplacement à la créosote et aux bois créosotés. Divers représentants de l'industrie de la créosote et du bois d'œuvre ont été consultés, ainsi que les responsables de la réglementation suédoise dans ce domaine.
- (116) Il n'y a pas de producteurs de créosote en Suède et les quatre produits qui ont été agréés sont tous importés

d'autres États membres de l'Union européenne. La législation suédoise ne crée donc pas d'avantages pour une quelconque production nationale de créosote.

- (117) Il existe trois producteurs de bois créosotés en Suède, qui opèrent dans cinq usines. Du bois traité est importé de Finlande, de Norvège et des Pays-Bas. Les exportations sont dirigées vers la plupart des autres États membres. Le bois destiné à l'exportation ne peut être traité qu'avec des produits agréés en Suède. Les exportateurs suédois ne bénéficient, par conséquent, d'aucun avantage particulier puisque leur production est soumise aux mêmes limitations que celles des importateurs de l'Union européenne.
- (118) En ce qui concerne les produits de remplacement (par exemple, les sels de chrome-cuivre-arsenic, les composés boriques ou d'autres composés organiques), il faut noter que tous les produits de protection du bois sont classés comme pesticides en Suède et soumis à la même réglementation. En outre, la Suède ne produit aucun de ces agents de protection du bois et doit tous les importer. Dans ces circonstances, les limitations appliquées à la créosote ne constituent pas un moyen détourné de protéger un produit de remplacement ni une restriction déguisée des échanges.
- (119) Comme il a été démontré plus haut, l'effet de la créosote sur la santé humaine suscite des préoccupations et il semble que la demande suédoise de dérogation soit motivée par le souci de contrôler l'utilisation d'une substance potentiellement nocive et non pas d'influencer le commerce de ce produit ou des produits de remplacement en faveur des producteurs suédois.
- (120) Globalement, la Commission estime donc qu'il n'existe pas de preuves permettant d'affirmer que la législation suédoise 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

- (121) Cette condition, énoncée à l'article 95, paragraphe 6, premier alinéa, du traité, 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

⁽²⁴⁾ Environmental Resources Management, *Effects on Trade and Competition of the Retention by Sweden of its National Rules on Creosote*. Rapport final, août 1997.

l'utilité de la procédure de dérogation prévue à l'article 95 du traité, 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.

(122) Selon l'étude réalisée par ERM⁽²⁵⁾, 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.

(123) 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).

(124) 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 préservation des bois. Les 10 % restant sont utilisés par le grand public, principalement au Royaume-Uni et en Irlande.

(125) 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.

(126) Le tableau 3 reproduit ci-après 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 la Suède.

Tableau 3

Production, vente et commerce de la créosote en Europe⁽²⁶⁾

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 la Suède
Autriche	1	Non	—	Non
Belgique	1	Oui	3 900	Non
Danemark	1	Oui	0	Oui
France	1	Oui	6 750	Non
Allemagne	1	Oui	5 000	Oui
Pays-Bas	1	Oui	5 000	Non
Espagne	2	Oui/Non	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	—
Finlande	—	—	5 000	Non

⁽²⁵⁾ Voir la note 24 de bas de page.

⁽²⁶⁾ Source: voir note 24 et 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 (RU), décembre 1995.

- (127) La Suède ne compte aucun producteur d'agents de protection du bois et tous les produits contenant de la créosote ou des alternatives sont importés.
- (128) Même si la directive 94/60/CE était appliquée en Suède, il est peu probable, d'après l'étude, que les exploitants des usines suédoises d'imprégnation du bois reviennent à des formules de créosote à plus forte concentration en B[a]P, dans la mesure où les produits agréés sont de qualité supérieure et où la plupart des clients ne voudraient pas de poteaux imprégnés avec d'anciennes formules. Les nouveaux produits sont légèrement plus chers que les anciens, mais la différence en termes de coût global des poteaux traités est marginale.
- (129) S'agissant de l'incidence de la législation suédoise relative à la créosote sur le marché intérieur, l'étude montre que les exportations suédoises de bois d'œuvre créosotés sont légèrement supérieures aux importations. Cependant, l'introduction de restrictions à la mise sur le marché et à l'emploi de la créosote et des bois créosotés, en 1985 et 1990, n'a pas eu d'influence majeure ou durable sur les tendances du marché à cette époque, ni créé d'entraves au commerce avec les États membres de l'Union européenne.
- (130) De surcroît, le fait que des règles plus strictes concernant la mise sur le marché et l'emploi de la créosote et des bois créosotés s'appliquaient déjà en Suède avant que ce pays ne devienne membre de l'Union montre que l'objectif de cette législation plus contraignante n'est pas de faire obstacle au fonctionnement du marché intérieur.
- (131) S'appuyant sur les observations qui précèdent, la Commission estime qu'aucun élément probant ne permet d'affirmer que les dispositions suédoises qui font l'objet de la présente décision constituent une entrave disproportionnée au fonctionnement du marché intérieur au regard des objectifs poursuivis.
- peuvent être considérées comme justifiées, compte tenu d'une exigence importante de protection de la santé humaine, lorsqu'elles sont appliquées conformément au principe général de proportionnalité,
- 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.
- (133) La Commission considère, par conséquent, que les dispositions nationales notifiées peuvent être approuvées,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les dispositions relatives à la mise sur le marché et à l'emploi de la créosote et des bois créosotés contenues dans le décret (1985:836) et dans le règlement KIFS (1990:10) de l'Inspection nationale des produits chimiques sont approuvées pour autant qu'elles soient appliquées de manière à ce que:

- les limites fixées, pour le benzo[a]pyrène et les phénols extractibles par l'eau, par la directive 94/60/CE soient respectées
- et
- la mise sur le marché et l'emploi de la créosote soient autorisés quand cela est compatible avec la nécessité de protéger la santé humaine et l'environnement.

Article 2

Le Royaume de Suède est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 26 octobre 1999.

Par la Commission

Erkki LIIKANEN

Membre de la Commission

IV. CONCLUSION

- (132) 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 de Suède, en application de l'ancien article 100 A, paragraphe 4, et examinées en application du nouvel article 95, paragraphes 4 et 6, du traité:

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