COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 14 de Setembro de 1994

relativa à proibição do PCP (pentaclorofenol) notificada pela República Federal da Alemanha

(Apenas faz fé o texto em língua alemã)

(94/783/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, e, nomeadamente, o nº 4 do seu artigo 100ºA,

Considerando o seguinte:

I. PROCEDIMENTO

(1) **Medida notificada**

Em 2 de Agosto de 1991, a representação permanente da Alemanha notificou à Comissão a decisão do Estado alemão, fundada no disposto do nº 4 do artigo 100ºA do Tratado CEE, de continuar a aplicar normas nacionais relativas ao pentaclorofenol (PCP) em vez da Directiva 91/173/CEE do Conselho [1].

As referidas normas resultam do regulamento de 12 de Dezembro de 1989 que proíbe o pentaclorofenol *(Pentachlorphenolverbotsverordnung)* [2], sendo aplicáveis a partir de 23 de Dezembro de 1989.

O referido regulamento prevê a proibição do fabrico, da colocação no mercado e da utilização de pentaclorofenol, seus sais e compostos, bem como os preparados com um teor superior a 0,01 % das referidas substâncias e os produtos que, na sequência de tratamento com aqueles preparados, possuam um teor superior a 5 mg/kg (ppm) das mesmas substâncias. Mediante derrogação, as autoridades competentes podem autorizar a utilização das substâncias, preparados e produtos em causa como agentes de síntese, como subprodutos, exclusivamente para fins de investigação ou experimentação científica, incluindo as análises, e para eliminação com garantia de inocuidade.

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

A Directiva 76/769/CEE do Conselho, de 27 de Julho de 1976, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas [3], com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 94/27/CE [4], prevê a proibição e a restrição da utilização de determinadas substâncias e preparações perigosas.

A Directiva 91/173/CEE, que altera pela nona vez a Directiva 76/769/CEE, proíbe a colocação no mercado e a utilização em substâncias e preparados de pentaclorofenol, seus sais e ésteres numa concentração igual ou superior a 0,1 %, em massa. Prevêem-se, todavia, quatro derrogações à referida proibição. Assim, a utilização de pentaclorofenol e seus compostos em utilizações industriais é admitida nos seguintes casos:

a) Tratamento de madeiras;

b) Impregnação de fibras e têxteis pesados;

c) Como agente de síntese e/ou transformação, em processos industriais;

d) Tratamento *in situ* de edifícios com interesse histórico e cultural (a autorizar, caso a caso, pelo Estado-membro em causa).

Em qualquer caso, o PCP ou os preparados que o contenham utilizados no âmbito das referidas derrogações devem possuir um teor total de hexclorodibenzoparadioxina inferior a 4 ppm.

[1] JO nº L 85 de 5. 4. 1991, p. 34.
[2] BGBl. I 1989, p. 2235.
[3] JO nº L 262 de 27. 9. 1976, p. 201.
[4] JO nº L 188 de 22. 7. 1994, p. 1.

As referidas derrogações serão reexaminadas em função da evolução dos conhecimentos e das técnicas, o mais tardar três anos após a data de aplicação da directiva. Os Estados-membros devem adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva, o mais tardar em 1 de Julho de 1992.

A directiva foi adoptada pelo Conselho, por maioria qualificada, em 21 de Março de 1991, com base no artigo 100ºA do Tratado.

(3) **Pareceres**

O aviso de recepção da notificação alemã de 2 de Agosto de 1991 foi enviado à respectiva representação permanente em 18 de Novembro de 1991.

A notificação foi transmitida aos outros Estados-membros, para parecer. A Comissão recebeu os pareceres da Grécia, da Itália, da França, da Bélgica e da Dinamarca.

A Grécia considera que a Directiva 91/173/CEE assegura um nível adequado de protecção do homem e do ambiente. A medida alemã teria por efeito dificultar o comércio intracomunitário.

A Itália deu um parecer negativo sobre o recurso ao nº 4 do artigo 100ºA no âmbito da Directiva 91/173/CEE. As autoridades italianas consideram, nomeadamente, que o teor-limite de 5 mg/kg estabelecido para o pentaclorofenol pode ter consequências negativas sobre a importação de curtumes provenientes de Itália e não assegura uma protecção adequada do homem e do ambiente.

A França contestou também o recurso ao artigo supracitado no caso específico do pentaclorofenol. Tal recurso não parece justificado e poderá prejudicar o comércio intracomunitário e as relações da Comunidade com determinados países terceiros.

A Bélgica não contestou o recurso em causa, considerando, todavia, que o teor-limite de pentaclorofenol estabelecido pelas autoridades alemãs poderá colocar problemas, no caso de alguns produtos.

A Dinamarca apoiou a medida adoptada pela Alemanha.

(4) **Decisão de 2 de Dezembro de 1992**

Por decisão de 2 de Dezembro de 1992, a Comissão confirmou a regulamentação alemã de 12 de Dezembro de 1989 relativa à proibição do fabrico, da colocação no mercado e da utilização de pentaclorofenol, seus sais e compostos, bem como dos preparados com um teor superior a 0,01 % das referidas substâncias e dos produtos que, na sequência de tratamento com aqueles preparados, possuam um teor superior a 5 mg/kg (ppm) das mesmas substâncias.

(5) **Acórdão do Tribunal de Justiça e sequência a dar ao processo**

Na sequência de um recurso de anulação apresentado pela República Francesa, o Tribunal de Justiça, por acódão de 17 de Maio de 1994 [1], anulou a referida decisão, em virtude da violação da obrigação de motivação estabelecida pelo artigo 190º do Tratado CE, não se pronunciando sobre os restantes argumentos suscitados pelo requerente.

Por carta datada de 18 de Maio de 1994, o ministério alemão do Ambiente confirmou a intenção do seu Governo de continuar a aplicar a regulamentação alemã, referindo todavia que o regulamento de 1989 havia sido codificado em dois regulamentos relativos, respectivamente, à produção e à utilização de PCP (regulamento de 26 de Outubro de 1993, BGBl. I, de 30 de Outubro de 1993, anexo 4, p. 1782) e à sua colocação no mercado (regulamento de 14 de Outubro de 1993, BGBl. I, de 20 de Outubro de 1993, p. 1720). A Comissão decidiu solicitar o parecer científico de um perito reconhecido internacionalmente, o professor Rappe, do Instituto de Química Ambiental da Universidade de Umeå, na Suécia, que enviou um relatório à Comissão.

II. FACTOS

(6) **O pentaclorofenol**

O pentaclorofenol é uma substância produzida artificialmente, reconhecida como perigosa para o homem e para o ambiente. A sua classificação e rotulagem, harmonizadas ao nível comunitário, de acordo com a Directiva 67/548/CEE do Conselho [2], relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas, com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 92/32/CEE [3], são as seguintes :

— classificado como cancerígeno da categoria 3, ou seja, nocivo para o homem em virtude dos seus possíveis efeitos cancerígenos, que as informações disponíveis não permitem avaliar de um modo satisfatório. Existem informações provenientes de estudos adequados com animais que são, porém, insuficientes para determinar a classificação na segunda categoria de cancerígenos e a rotulagem com a frase de risco R40 : « possibilidades de efeitos irreversíveis »,

[1] Processo C 41/93, França contra Comissão, *Colectânea da Jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância*
[2] JO nº 196 de 16. 8. 1967, p. 1.
[3] JO nº L 154 de 5. 6. 1992, p. 1.

— classificado como muito tóxico por inalação e rotulado de R26 : « muito tóxico por inalação »,

— classificado como tóxico por contacto com a pele e por ingestão ; rotulado de R24/25 : « tóxico em contacto com a pele e por ingestão »,

— classificado como irritante para os olhos, as vias respiratórias e a pele ; rotulado de R36/37/38 : « irritante para os olhos, vias respiratórias e pele »,

— classificado como perigoso para o ambiente e rotulado de R50 : «muito tóxico para os organismos aquáticos »,

— classificado como perigoso para o ambiente e rotulado de R53 : «pode causar efeitos nefastos a longo prazo no ambiente aquático ».

Tendo em conta três critérios, designadamente a toxicidade, a persistência e a bioacumulação, o PCP foi incluído na lista I da Directiva 76/464/CEE do Conselho, de 4 de Maio de 1976, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade [1], com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/692/CEE [2]. Tendo em vista eliminar a poluição das diversas componentes do meio aquático que poderiam ser afectadas pela descarga de PCP, a Directiva 86/280/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1986, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de certas substâncias perigosas incluídas na lista I do anexo da Directiva 76/464/CEE [3], com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/692/CEE, estabelece valores-limite para a substância em causa.

O pentaclorofenol contém impurezas perigosas, nomeadamente até 0,1 % de policlorobidenzodioxinas e de 1 a 5 % de fenoxifenóis policlorados. Juntamente com estes últimos, o PCP é responsável pela difusão díaria de dioxinas no ambiente. A difusão de dioxinas resulta da exposição à luz solar e da incineração de produtos tratados com PCP. Os PCP contidos nas lamas de depuração constituem também uma fonte de dioxinas.

O PCP é utilizado como :

— agente de tratamento de madeiras (acção fungicida e agente anti-« azulado »),

— agente de impregnação de têxteis industriais (acção fungicida),

— bactericida nas indústrias de curtumes e pasta de papel,

— agente de esterilização de solos,

— moluscida no tratamento de águas industriais, nomeadamente águas de refrigeração.

Em virtude da sua toxicidade, o PCP é objecto de diversas restrições em mais de trinta países.

III. AVALIAÇÃO DA PERTINÊNCIA DAS DISPOSIÇÕES NACIONAIS RELATIVAMENTE AOS OBJECTIVOS INVOCADOS

(7) Contrariamente a outros países da Comunidade, a Alemanha é bastante afectada pelos efeitos tóxicos do PCP sobre a saúde humana e o ambiente aquático, bem como pela contribuição do PCP para a libertação de dioxinas no ambiente.

A. *Protecção da saúde contra os efeitos directos do PCP*

O pentaclorofenol coloca um problema de saúde específico na Alemanha, país que constituiu um grande produtor e utilizador deste produto. A Alemanha foi o principal produtor de pentaclorofenol até 1985 ; a título de exemplo, a produção da principal empresa do sector rondou, em 1978, 4 503 toneladas, o que representa cerca do triplo da quantidade actualmente utilizada na Comunidade.

Uma parte da referida produção foi utilizada na Alemanha, nomeadamente no interior das habitações. A utilização do pentaclorofenol no interior das habitações constitui um risco para a saúde humana. Em virtude da considerável produção anterior e do modo de utilização do PCP, a população alemã permanece exposta a quantidades de PCP particularmente elevadas [4].

B. *Protecção do ambiente aquático*

O PCP é letal para determinados organismos aquáticos em concentrações da ordem de 0,1 µg/l. Antes da proibição do PCP, estas concentrações eram, em geral, excedidas nos cursos de água alemães. A maioria dos referidos cursos de água possui actualmente concentrações de PCP inferiores a 0,1 µg/l. Tendo em conta a dinâmica industrial, nomeadamente nos sectores que utilizam PCP, a mera transposição da Directiva 91/173/CEE pela Alemanha poderia determinar concentrações médias superiores às registadas antes da proibição do produto ; nos cursos de água próximos das instalações industriais, as referidas concentrações poderiam aumentar, de modo a atingir valores compreendidos entre 300 e 400 µg/l. Nessa eventualidade, seria possível que os teores de PCP das águas subterrâneas utilizadas para abastecimiento (cercade 72 % da água potável) voltassem a exceder 0,1µg/l.

[1] JO nº L 129 de 18. 5. 1976, p. 23.
[2] JO nº L 377 de 31. 12. 1991, p. 48.
[3] JO nº L 181 de 4. 7. 1986, p. 16.

[4] A problemática da utilização, na Alemanha, de produtos para o tratamento de madeira à base de PCP, no interior das habitações, é reflectida por um processo judicial que decorre desde 1984. Mais de 3 000 pessoas apresentaram queixa, em Frankfurt, contra a administração de uma empresa que vendera produtos que originaram problemas de saúde para os lesados.

Desde modo as circunstâncias específicas associadas à produção e à utilização de pentaclorofenol na Alemanha, no passado, continuam a ter um impacte considerável no ambiente aquático.

C. *Protecção da saúde e do ambiente contra as dioxinas*

a) Particularidades das dioxinas

Um dos problemas colocados pelo pentaclorofenol reside na sua estreita relação com as dioxinas. Com efeito, nos processos de fabrico de PCP por cloração catalítica do fenol ou por hidrólise alcalina do hexaclorobenzeno obtêm-se diversos co-produtos e impurezas, nomeadamente dioxinas (0,1 %).

Formam-se também dioxinas nos processos de combustão a alta temperatura de matérias orgânicas contendo cloro, como no caso da incineração de produtos que contenham PCP.

Diversos processos industriais e domésticos determinam também emissões de dioxinas para o ambiente.

As dioxinas acumulam-se nos sedimentos dos rios e oceanos, onde são fixadas pelos peixes, bem como nos solos, sendo fixadas directa ou indirectamente pelas plantas e pelos animais.

Os produtos alimentares podem também veicular dioxinas.

Algumas dioxinas são extremamente tóxicas, provocando o cancro.

b) Presença de dioxinas na Alemanha

Juntamente com outros países industrializados, a Alemanha considerou sempre que o contacto com dioxinas poderia constituir um dos factores determinantes do cancro, no homem e nos animais.

O problema das dioxinas é particularmente grave na Alemanha, onde a taxa diária média de absorção, no homem, atinge 1,3pg/kg da massa corporal e mesmo 180 pg/kg, no caso de determinados grupos populacionais, nomeadamente os bebés.

Um estudo realizado pela Organização Mundial de Saúde em diversos países, em 1989, sobre o teor de determinadas dioxinas no leite materno, revelou que as concentrações mais elevadas se encontravam na Bélgica, na Alemanha, nos Países Baixos e no Reino Unido. As concentrações registadas na Alemanha começaram a diminui na sequência da proibição do PCP.

O elevado teor de dioxinas no leite materno registado na Alemanha foi confirmado por outros estudos comparativos referentes à presença de dioxinas em lamas de depuração (estudo realizado na Alemanha, na Suíça e na Suécia, em 1989) e em produtos de compostagem.

As elevadas concentrações de dioxinas na Alemanha parecem dever-se a diversos factores específicos. A Alemanha é um dos principais países industrializados e um dos mais provoados na Comunidade. Por tal facto, existe na Alemanha um número considerável de fontes de dioxina além do PCP, nomeadamente as instalações de incineração de resíduos urbanos e industriais, as siderurgias e indústrias metalúrgicas em geral, o elevado consumo de combustíveis, a utilização maciça de lamas de depuração, o número de instalações de reciclagem de resíduos, etc.

Existem também locais que amplificam o problema das dioxinas na Alemanha, nomeadamente as condições climáticas (neve, por exemplo), que favorecem a difusão das dioxinas na atmosfera, nos solos e na água, incluido dioxinas de proveniência tranfronteiriça. Os hábitos alimentares da população alemã podem também contribuir para as concentrações elevadas de dioxinas.

Não existe consenso internacional sobre o nível de protecção das populações contra as dioxinas. Alguns países e organizações internacionais extrapolaram os resultados de ensaios realizados com animais para estabelecer os respectivos níveis de protecção do homem, recorrendo a diversos factores de segurança. Os exemplos que se seguem mostram a diversidade das doses diárias admissíveis estabelecidas por diversos países industrializados :

— Alemanha :	1 pg/kg/dia,
— Reino Unido :	1 pg/kg/dia,
— Países Baixos :	4 pg/kg/dia,
— países escandinavos :	0 a 5 pg/kg/dia,
— Canadá :	10 pg/kg/dia,
— Comunidade :	sem valor estabelecido.

Qualquer que seja o valor da dose diária admissível, que oscila entre 0 e 10 pg/kg, torna-se evidente a necessidade de uma acção destinada e proteger determinados grupos populacionais que se encontram expostos a doses de 180 pg/kg/dia, na Alemanha. A Comissão considera pertinente o desejo das autoridades alemãs de reduzir o nível de exposição das populações com risco.

c) Política alemã de luta contra as dioxinas

As autoridades alemãs reagiram já à situação em causa, tendo adoptado um programa legislativo destinado a controlar as fontes de emissão de dioxinas.

As emissões de dioxinas provenientes das instalações de incineração de resíduos urbanos, dos combustíveis e das lamas de depuração, bem como de produtos químicos tais como os PCB e PCP, foram objecto de regulamentação na Alemanha. Foi também adoptado um acordo voluntário destinado a controlar o teor de dioxinas nas embalagens industriais utilizadas para géneros alimentícios líquidos.

As iniciativas mais recentes dizem respeito ao controlo de todos os produtos químicos que possam constituir uma fonte de dioxinas (« *Gefahrstoffe* ») e à introdução do conceito de « descontaminação de solos poluídos com dioxinas ». Por outro lado, encontra-se aberto o debate relativo à redução das emissões de dioxinas resultantes da indústria metalúrgica, das instalações de reciclagem e da indústria da pasta de papel.

De acordo com algumas estimativas, a adopção de um programa legislativo adequado permitirá, até ao ano 2000, reduzir as emissões de dioxinas para 10 % do valor registado em 1991. As mesmas estimativas prevêm que, na mesma altura, o PCP resultante de utilizações anteriores contribuirá para um terço das emissões de dioxinas.

Finalmente, deve referir-se que a reintrodução do PCP na Alemanha colocaria em causa os resultados dos ensaios efectuados, em virtude do aumento das emissões provenientes das indústrias de tratamento de madeiras e dos têxteis, bem como de produtos colocados de novo no mercado alemão.

Além disso, o aumento consequente dos níveis de dioxinas teria importantes consequências económicas, colocando em causa o programa de redução de dioxinas adoptado pelas instalações municipais de incineração, cujo custo rondou 400 milhões de marcos alemães, bem como a utilização na agricultura de 50 milhões de toneladas de lamas de depuração.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que o pedido apresentado pelas autoridades alemãs no sentido de manter as disposições nacionais relativas ao PCP atrás referidas, em vez da Directiva 91/173/CEE, se justifica em virtude das circunstâncias específicas ligadas à protecção da saúde e do ambiente na Alemanha. A Comissão considera também que as disposições em causa devem ser consideradas necessárias e adequadas aos objectivos que pretendem atingir.

(8) **Verificação do carácter não discriminatório das medidas nacionais referidas**

A produção mundial de PCP oscila entre 25 000 e 30 000 toneladas/ano. A Alemanha suspendeu a sua produção de PCP; não existe nenhum produtor comunitário desta substância desde 1992, data da cessação de actividade da Rhône-Poulenc no sector. Em 1978, o principal produtor europeu de PCP era uma empresa alemã, Dynamit Nobel, cuja produção rondava as 4 503 toneladas. Em 1985, na sequência de negociações com as autoridades públicas, as empresas que constituem a associação alemã dos produtos para a protecção de madeiras renunciaram à utilização de PCP. Actualmente, os principais produtores de PCP localizam-se nos Estados Unidos da América. O consumo europeu é actualmente satisfeito mediante importações.

Um estudo realizado pela Agência alemã do ambiente (*Umweltbundesamt*) sobre uma parte da indústria química na Alemanha, publicado em 1992, identificou 250 produtores de mais de 1 000 preparados para o tratamento de madeiras. Estes preparados utilizam mais de 75 substâncias diferentes, sendo produzidos numa quantidade total de 47 000 toneladas/ano, das quais 17 000 toneladas de creosote. O comércio entre a antiga Alemanha Ocidental e outros países, no sector dos preparados para o tratamento de madeiras, possui uma importância reduzida, sendo importadas anualmente pela antiga Alemanha Ocidental cerca de 1 000 toneladas destes produtos.

A legislação alemã aplica-se a todos os produtos que contenham PCP, de produção nacional ou importados. Nunca foram apresentadas à Comissão quaisquer queixas referentes à legislação em causa. Embora, aquando da sua consulta, os Estados-membros tenham expresso dúvidas quanto ao impacte da medida no comércio intracomunitário, não foram referidos quaisquer valores nem foi realizada qualquer análise do impacte da mesma nos sectores económicos (curtumes, têxteis, etc.) afectados. Os serviços da Comissão contactaram diversas federações europeias de indústrias que utilizam grandes quantidades de PCP; as informações recolhidas não revelam quaisquer entraves às trocas comerciais. No caso da indústria das madeiras, não parecem registrar-se alterações resultantes da proibição do PCP, sendo utilizados, como alternativa, produtos isentos desta substância.

(9) **Verificação da ausência de restrições dissimuladas no comércio entre os Estados-membros resultantes das disposições nacionais referidas**

Este conceito, referido no nº 4, segundo parágrafo, do artigo 100ºA do Tratado, tem por finalidade impedir que as restrições basedas nos critérios do parágrafo precedente sejam transformadas em medidas com objectivos económicos, isto é, adoptadas com o objectivo de criar obstáculos à importação de produtos provenientes de outros Estados-membros ou de proteger indirectamente a produção nacional de determinado produto. A Comissão considera, todavia, que os factos invocados e a análise das circunstâncias em que as referidas disposições foram adoptadas não permitem concluir a existência de restrições dissimuladas.

Com efeito, a Alemanha não tem qualquer interesse específico no desenvolvimento, na produção ou na exportação de produtos de substituição do PCP, o que é, aliás, comprovado pelo caso de creosote. A colocação no mercado deste último produto foi proibida por um Regulamento de 14 de Outubro de 1993, embora a Alemanha fosse o seu principal produtor mundial. Além disso, o comércio entre a Alemanha e os restantes Estados-membros de PCP utilizado no sector do tratamento de madeiras não atinge um volume considerável.

De acordo com as empresas consultadas, as importações de PCP em toda a Comunidade não excedem 1 200 toneladas/ano, quantidade bastante reduzida. Uma vez que o preço do produto é também reduzido, o valor do mercado afectado é ínfimo. Em virtude da ausência de mercado para o PCP na Alemanha, tal como no conjunto dos países escandinavos e na Áustria, bem como o seu valor reduzido, o impacte da medida no comércio intracomunitário é praticamente nulo.

IV

Tendo em conta os perigos para a saúde e para o ambiente referidos no relatório do perito consultado, a Comissão solicitou a elaboração de um relatório sobre a aplicabilidade da directiva e as possibilidades de substituição do PCP, com base no qual analisará, até ao final do ano, a possibilidade de propor a proibição total do PCP.

CONCLUSÃO

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que as disposições nacionais notificadas pelas autoridades alemãs nos termos do nº 4 do artigo 100ºA:

— devem considerar-se justificadas em virtude das importantes exigências referidas no artigo 36º do Tratado, bem como da protecção do ambiente, necessárias relativamente a essas exigências e adequadas aos objectivos previstos,

— não constituem um meio de discriminação arbitrária,

— não constituem uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-membros.

A Comissão considera, pois, que as referidas disposições podem ser confirmadas,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

São confirmadas as disposições do *Pentachlorphenolverbotsverordnung* regulamento de 12 de Dezembro de 1989 que proíbe o pentaclorofenol na versão codificada pelos regulamentos de 26 de Outubro de 1993 et 14 de Outubro de 1993, notificado pela Alemanha.

Artigo 2º

A República Federal da Alemanha é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 14 de Setembro de 1994.

Pela Comissão

Martin BANGEMANN

Membro da Comissão