DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 26 ottobre 1999

sulle disposizioni nazionali notificate dalla Repubblica federale di Germania concernenti le restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso del creosoto

[notificata con il numero C(1999) 3425]

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(1999/833/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 95, paragrafo 6,

considerando quanto segue:

I. FATTI

1. Legislazione comunitaria: direttiva 94/60/CE

(1) La direttiva 76/769/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1976, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi [1], modificata da ultimo dalla direttiva 1999/77/CE [2], prevede il divieto e la restrizione dell'uso di alcune sostanze e preparati pericolosi. La direttiva 76/769/CEE è periodicamente modificata per includere nell'allegato nuove sostanze pericolose per le persone e l'ambiente.

(2) La direttiva 94/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio [3] recante 14ª modifica della direttiva 76/769/CEE, armonizza tra l'altro l'uso e l'immissione sul mercato del creosoto e di distillati simili (catrame di carbone) e dei preparati che li contengono, limitando la concentrazione di un componente specifico, il benzo[a]pirene, qui di seguito B[a]P, e dei fenoli estraibili in acqua per il trattamento del legno (punto 32 nell'allegato alla direttiva 94/60/CE). Il limite per il B[a]P è fissato ad un massimo di 50 ppm (= 0,005 %) in massa e il limite per i fenoli estraibili in acqua ad un massimo del 3 % (= 30 g/kg) in massa. Il legno trattato con creosoto o con preparati contenenti creosoto che non rispetta questi limiti non può essere immesso sul mercato.

(3) In via di deroga, la direttiva consente però l'uso del creosoto e dei preparati contenenti creosoto fino a un massimo di 500 ppm (= 0,05 %) di B[a]P in massa e dei fenoli estraibili in acqua fino a un massimo di 30 g/kg per il trattamento del legno negli impianti industriali. Questi prodotti non possono essere venduti al pubblico e i contenitori devono recare un'etichetta su cui deve figurare la dicitura «unicamente per uso in impianti industriali». Il legno trattato in questa maniera e immesso sul mercato per la prima volta può essere usato soltanto per applicazioni industriali e professionali, ad eccezione di alcuni casi dove il suo uso è escluso, ad esempio all'interno di edifici, a contatto con prodotti destinati al consumo umano o animale, nei campi da gioco e in altri luoghi di pubblica ricreazione all'aria aperta o qualora esista il rischio che venga a contatto con la pelle. Il legno trattato da molto tempo e immesso sul mercato una seconda volta può essere usato a prescindere dal tipo di creosoto applicato, tranne nei casi sopra menzionati.

2. Le disposizioni nazionali tedesche

(4) La legislazione tedesca usa i termini «oli di catrame» per designare le sostanze soggette alle disposizioni di cui si tratta. Il decreto tedesco sull'olio di catrame («Teerölverordnung») contenente le disposizioni nazionali sul creosoto, notificato alla Commissione nel 1990, promulgato il 5 giugno 1991, è entrato in vigore il 1º ottobre 1991. Come parte della generale ristrutturazione della legislazione in materia di fabbricazione, immissione sul mercato e uso, le disposizioni del decreto sulle sostanze chimiche vietate («Chemikalien Verbotsverordnung», ChemVerbotsV) e il decreto sulle sostanze pericolose («Gefahrstoffverordnung», GefStoffV), senza alterazioni di con-

[1] GU L 262 del 27.9.1976, pag. 201.
[2] GU L 207 del 6.8.1999, pag. 18.
[3] GU L 365 del 31.12.1994, pag. 1.

tenuto. Le disposizioni delle due leggi sugli oli di catrame sono state modificate con una legge del 19 settembre 1994.

(5) I termini «oli di catrame» coprono tutte le sostanze prodotte come sottoprodotti liquidi della cokefazione del carbone o del legno, comprese quelle designate con il termine «creosoto».

(6) La legislazione in materia di oli di catrame comprende ora in Germania:

— disposizioni concernenti l'immissione sul mercato, incorporate nel decreto sulle sostanze chimiche vietate, sezione 17 dell'appendice al paragrafo 1;

— disposizioni concernenti requisiti speciali di etichettatura, incorporate nel decreto sulle sostanze pericolose, paragrafo 12 in combinato disposto con l'appendice III, n. 15;

— disposizioni concernenti la produzione e l'uso, incorporate nel decreto sulle sostanze pericolose, paragrafo 15 in combinato disposto con l'appendice IV, n. 13.

(7) Come principio i regolamenti tedeschi pongono restrizioni alla produzione, all'immissione sul mercato e all'uso di sostanze e preparati contenenti creosoto e di legno trattato con tali sostanze, in funzione di vari valori limite di concentrazione di B[a]P: 5 ppm, 50 ppm, e 500 ppm.

(8) La legislazione tedesca si applica sia al creosoto e ai preparati contenenti creosoto che ai prodotti fabbricati interamente o parzialmente con legno che è stato trattato con il creosoto o con prodotti contenenti creosoto.

(9) Le restrizioni all'immissione sul mercato e all'uso del creosoto e del legno trattato con il creosoto sono le seguenti:

1) Le vendite a consumatori privati di creosoto e preparati contenenti creosoto sono completamente vietate, a prescindere dalla loro concentrazione di B[a]P.

2) Creosoto con una concentrazione di B[a]P inferiore a 5 ppm:

a) l'uso è consentito soltanto in impianti industriali chiusi;

b) le vendite di legno trattato con questo creosoto mediante trattamento al pennello, spalmatura o immersione breve sono vietate;

c) il legno trattato non può essere usato all'interno degli edifici o come prodotto di consumo nell'ambito delle definizioni del combinato disposto sui prodotti alimentari e sui prodotti di consumo (ad esempio imballaggi per alimenti, prodotti cosmetici e giocattoli).

3) Creosoto con una concentrazione di B[a]P compresa tra 5 e 50 ppm:

a) l'immissione sul mercato è consentita soltanto per uso in impianti industriali chiusi, applicando determinate tecniche di impregnazione:

— impregnazione sotto pressione con vuoto finale;

— altri processi di impregnazione per l'impregnazione parziale di pali di legno che garantiscono una protezione in profondità, soprattutto l'immersione nel processo caldo-freddo con riduzione finale della concentrazione di creosoto in superficie;

— altri processi che garantiscono una protezione pari o migliore delle persone e dell'ambiente.

b) Le vendite di legno trattato con questo creosoto sono vietate se l'impregnazione non è stata effettuata secondo una delle tecniche sopra menzionate.

c) Le vendite di legno trattato sono completamente vietate per l'uso all'interno di edifici, in campi da gioco o adibiti ad altri scopi che comportano un contatto regolare della pelle umana oppure come prodotto di consumo nell'ambito delle definizioni del decreto sui prodotti alimentari e sui prodotti di consumo.

4) Creosoto con una concentrazione di B[a]P compresa tra 50 e 500 ppm:

a) L'uso è permesso soltanto per il trattamento industriale di traversine ferroviarie e pali dell'elettricità in un processo di impregnazione sotto pressione con vuoto finale.

b) Le vendite di legno trattato con questo creosoto sono vietate tranne per uso come traversine ferroviarie o pali dell'elettricità destinati all'esportazione in paesi dove le condizioni climatiche richiedono una maggiore protezione del legno.

5) Tutti i tipi di creosoto con una concentrazione di B[a]P fino a 500 ppm possono inoltre essere

immessi sul mercato per uso esclusivo in paesi dove le condizioni climatiche richiedono una maggiore protezione del legno.

6) Le traversine ferroviarie e i pali dell'elettricità trattati in precedenza possono essere immessi sul mercato come tali (anche se i limiti indicati sono superati). L'immissione sul mercato è però vietata se:

— l'impregnazione è avvenuta meno di 15 anni prima;

— i punti tagliati di recente non sono stati permanentemente sigillati o coperti;

— il legno è destinato all'uso all'interno di edifici, in campi da gioco o altri scopi che comportano un contatto con la pelle umana;

— i prodotti di legno sono destinati a consumatori privati;

— i prodotti sono prodotti di consumo ai sensi del decreto sui prodotti alimentari e sui prodotti di consumo.

(10) La legislazione nazionale tedesca sugli oli di catrame è stata modificata una seconda volta con un decreto del 12 giugno 1996, che ha recepito una parte delle disposizioni della direttiva 94/60/CE nel diritto tedesco. Nella prima versione, le normative tedesche non contenevano disposizioni concernenti la concentrazione di composti al fenolo solubili in acqua nel creosoto, requisiti sulle dimensioni minime del contenitore di creosoto contenente 50-500 ppm di B[a]P o requisiti specifici di etichettatura per preparati contenenti tale creosoto, mentre la direttiva stabilisce una concentrazione massima del 3% di composti di fenolo e un requisito specifico di etichettatura per il creosoto contenente più di 50 ppm di B[a]P. Queste disposizioni, che sono più restrittive delle normative tedesche iniziali, sono state incorporate nel decreto sui prodotti chimici vietati e nel decreto sulle sostanze pericolose dal decreto di modifica nel 1996. Il requisito di etichettatura è leggermente diverso rispetto alle disposizioni comunitarie. La legislazione nazionale tedesca impone la dicitura seguente: «per uso esclusivo nell'impregnazione sotto pressione con vuoto finale per le traversine ferroviarie e i pali dell'elettricità». Il secondo decreto di modifica ha inoltre ulteriormente limitato l'uso del legno trattato da molto tempo: oltre alle restrizioni sopra menzionate, le traversine ferroviarie e i pali dell'elettricità trattati in precedenza possono soltanto essere immessi nuovamente sul mercato «come tali».

3. Raffronto tra le disposizioni tedesche e quelle della direttiva 94/60/CE

(11) La tabella 1 indica in dettaglio le differenze tra le restrizioni all'immissione sul mercato e all'uso di creosoto e di legno trattato con creosoto in funzione della concentrazione di B[a]P stabilita nella direttiva 94/60/CE e il sistema giuridico tedesco in vigore alla data di adozione della direttiva.

Tabella 1

Raffronto tra la direttiva 94/60/CE e le normative tedesche

	Direttiva 94/60/CE del Consiglio	Normativa tedesca
B[a]P < 5 ppm	Nessuna restrizione alle vendite o all'uso di creosoto o di legno trattato di recente.	Vendite di creosoto ai consumatori privati e per uso interno di edifici vietate. Uso industriale soltanto in impianti chiusi. Vendite di legno trattato vietata se il creosoto è stato applicato mediante trattamento al pennello, spalmatura o immersione breve oppure per uso in ambienti interni o come prodotto di consumo ai sensi delle definizioni del decreto sui prodotti alimentari e sui prodotti di consumo.

	Direttiva 94/60/CE del Consiglio	Normativa tedesca
B[a]P nella gamma 5-50 ppm	Nessuna restrizione alle vendite o all'uso di creosoto o di legno trattato di recente.	Vendita di creosoto ai consumatori privati vietate. Uso industriale soltanto in impianti chiusi con determinate tecniche di impregnazione: — impregnazione sotto pressione con vuoto finale; — altri processi che garantiscono una pari protezione delle persone e dell'ambiente; — altri processi di impregnazione per l'impregnazione parziale di pali di legno che garantiscono una protezione in profondità, specialmente immersione con processo caldo-freddo e riduzione finale della concentrazione di creosoto in superficie. Vendite di legno trattato vietate se l'impregnazione non è stata effettuata con le tecniche sopra menzionate. Vendite di legno trattato completamente vietate per uso all'interno di edifici, in campi da gioco o per altri scopi che comportino un contatto con la pelle oppure come prodotto di consumo ai sensi delle definizioni del decreto sui prodotti alimentari e sui prodotti di consumo.
B[a]P nella gamma 50-500 ppm	Restrizioni alle vendite di creosoto: — nessuna vendita ai consumatori privati; uso unicamente permesso negli impianti industriali; — capacità minima del contenitore: 200 litri. Obbligo di etichettatura speciale. Il legno trattato con creosoto può essere usato soltanto per applicazioni professionali e industriali: — ferrovie; — pali dell'elettricità; — recinzioni; — vie d'acqua. Restrizioni esplicite per il legno trattato. Non può essere usato: — all'interno di edifici; — a contatto con prodotti alimentari; — per contenitori destinati a colture agricole; — per campi da gioco o altri luoghi in cui c'è il rischio che venga a contatto con la pelle.	Vendite di creosoto ai consumatori privati vietate. Tuttavia, tutti i tipi di creosoto con una concentrazione di B[a]P fino a 500 ppm possono essere commercializzati per uso esclusivo in paesi dove le condizioni climatiche impongono una maggiore protezione del legno. Uso consentito unicamente per il trattamento industriale di traversine ferroviarie e pali dell'elettricità in un procedimento di impregnazione sotto pressione con vuoto finale. Vendita di legno trattato vietata, tranne per uso come traversine ferroviarie o pali dell'elettricità destinati ad essere esportati in paesi dove le condizioni climatiche impongono una maggiore protezione del legno.

	Direttiva 94/60/CE del Consiglio	Normativa tedesca
B[a]P > 500 ppm o fenoli solubili in acqua >3 %	Vendita e uso di creosoto e prodotti trattati completamente vietati	Vendita e uso di creosoto e prodotti trattati completamente vietati in caso di concentrazione di B[a]P > 500 ppm (non esistono disposizioni sui fenoli solubili in acqua!).
Legno trattato da molto tempo	Uso controllato come per il legno trattato con creosoto contenente B[a]P tra 50 e 500 ppm.	Le traversine ferroviarie e i pali dell'elettricità trattati in precedenza possono essere nuovamente commercializzati (anche se i limiti indicati sono superati). La commercializzazione è però vietata se: — l'impregnazione è avvenuta meno di 15 anni prima; — i punti tagliati di recente non sono stati sigillati; — il legno è destinato ad essere usato all'interno di edifici, in campi da gioco o per altri scopi che comportano un contatto della pelle; — i prodotti di legno sono destinati ai consumatori privati; — i prodotti sono prodotti di consumo ai sensi del decreto sui prodotti alimentari e sui prodotti di consumo.

(12) In sintesi, le disposizioni tedesche sono più restrittive sotto diversi aspetti:

— il creosoto e i preparati contenenti creosoto non possono essere venduti a consumatori privati a prescindere dalla loro concentrazione di B[a]P;

— l'immissione sul mercato di creosoto e di preparati contenenti creosoto con una concentrazione di B[a]P fino a 500 ppm è possibile unicamente per le esportazioni verso paesi dove le condizioni climatiche impongono una maggiore conservazione del legno e, a livello interno, per uso industriale. Sono stati inoltre stabiliti obblighi specifici per l'uso del creosoto e dei preparati contenenti creosoto relativamente alla tecnologia di processo, in funzione delle concentrazioni di B[a]P (5, 5-50, 50-500 ppm);

— il legno trattato di recente non può essere immesso sul mercato se non sono rispettati alcuni obblighi concernenti il processo di trattamento. Altre restrizioni si applicano all'uso di legno trattato con creosoto contenente meno di 50 ppm. Il legno trattato con creosoto contenente B[a]P nella gamma 50-500 ppm può essere usato soltanto per due applicazioni specifiche (traversine ferroviarie, pali dell'elettricità per l'esportazione);

— l'immissione sul mercato e l'uso di legno trattato in precedenza sono maggiormente limitati rispetto alla direttiva CE.

II. **PROCEDURA**

(13) La direttiva 94/60/CE è stata adottata il 20 dicembre 1994 e doveva essere recepita nel diritto nazionale degli Stati membri non più tardi di un anno dalla sua adozione, ossia entro il 20 dicembre 1995 (articolo 2, paragrafo 1, primo comma), mentre le disposizioni nazionali dovevano essere applicate a decorrere dal 20 giugno 1996 (articolo 2, paragrafo 1, secondo comma).

(14) Con lettera del 4 luglio 1995, la Germania ha trasmesso un rapporto (datato 19 giugno 1995) con il quale ha informato la Commissione europea che, per motivi di protezione della salute, riteneva necessario continuare ad applicare la legislazione già in vigore in materia di «oli di catrame» e chiedeva per il creosoto una deroga dalla direttiva 94/60/CE sulla base dell'ex articolo 100 A, paragrafo 4, del trattato CE. La Germania annunciava

anche che sarebbero state apportate modifiche per incorporare una parte delle disposizioni della direttiva comunitaria nella legislazione nazionale. Queste modifiche sono state notificate l'8 luglio 1996.

(15) Con lettera del 6 dicembre 1995, la Commissione ha invitato gli altri Stati membri a presentare le loro osservazioni sulla richiesta tedesca ai sensi dell'ex articolo 100 A, paragrafo 4. La Commissione ha ricevuto osservazioni da parte di Danimarca, Svezia, Paesi Bassi, Austria e Regno Unito.

(16) La *Danimarca* ricorda che, a suo parere, il creosoto è una sostanza pericolosa per le persone e l'ambiente e che il suo uso dovrebbe essere limitato il più possibile o completamente vietato. La Danimarca sostiene quindi pienamente l'idea che la Germania dovrebbe poter applicare regole nazionali più severe per il creosoto.

(17) La *Svezia* condivide i pareri della Germania circa i rischi posti dal creosoto e dal legno trattato con il creosoto e non ha obiezioni in merito alle disposizioni tedesche notificate più severe. La Svezia sottolinea che il creosoto ha impatti ambientali negativi, essendo altamente tossico per alcuni organismi acquatici, e che alcuni componenti hanno un effetto di bioaccumulo. L'uso di creosoto e di legno trattato con creosoto dovrebbe pertanto essere limitato per ridurre al minimo il rischio di danni. La Svezia ricorda di avere a sua volta notificato l'intenzione di mantenere le sue disposizioni nazionali sul creosoto in relazione alle circostanze speciali che si applicano nel suo territorio.

(18) I *Paesi Bassi* ricordano di avere effettuato una dichiarazione al Consiglio sottolineando che il livello di protezione stabilito dalla direttiva per la salute pubblica, il luogo di lavoro e l'ambiente era insufficiente. I Paesi Bassi hanno quindi già notificato una richiesta di deroga ai sensi dell'ex articolo 100 A, paragrafo 4. Secondo i Paesi Bassi le misure tedesche rispondono ad una necessità effettiva e non possono essere considerate un ostacolo occulto agli scambi e ne sostengono pertanto la conferma da parte della Commissione.

(19) Secondo l'*Austria* l'obiettivo principale delle disposizioni tedesche è la protezione della salute dei consumatori che è l'obiettivo dell'ex articolo 100 A, paragrafo 3. L'Austria è d'accordo sulla posizione secondo cui il rischio di cancro per i consumatori legato ad un'esposizione cutanea diretta a oli di catrame contenenti B[a]P o legno trattato con questi oli di catrame è considerevole, in quanto il rischio maggiore si verifica durante l'applicazione diretta di oli di catrame con il pennello (esposizione cutanea e per inalazione) e l'uso (non necessario) di legno trattato all'interno di edifici. L'Austria ritiene pertanto giustificato che si continuino ad applicare le disposizioni nazionali. Le normative tedesche sono proporzionate in quanto riducono il rischio di esposizione trattando situazioni specifiche, mentre la libera circolazione delle merci è ostacolata soltanto in misura molto limitata. Le misure nazionali sembrano inoltre avere soprattutto effetto sulle imprese tedesche. L'Austria pertanto ritiene che le misure più severe non costituiscono una discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata agli scambi.

(20) Il *Regno Unito* è invece contrario alla richiesta della Germania. Le autorità britanniche ritengono che la richiesta tedesca si basa su un disaccordo con il consensus scientifico raggiunto a livello comunitario al momento dell'adozione della direttiva 94/60/CE. Secondo il parere britannico, tutti gli Stati membri dovrebbero accettare le norme imposte dalle misure del mercato unico, tranne in circostanze speciali atte ad aumentare il rischio in uno Stato membro qualora fossero applicate disposizioni simili. Il Regno Unito non è al corrente di qualsiasi circostanza speciale in Germania che giustifichi l'applicazione di misure più severe. Il Regno Unito sottolinea anche che la soglia di 50 ppm di B[a]P usata nella direttiva è pienamente coerente con i criteri di classificazione usati nella direttiva 67/548/CEE.

(21) Il 1º maggio 1999 è entrato in vigore il trattato di Amsterdam, firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti correlati. Con lettera del 24 agosto 1999 il segretariato generale della Commissione ha informato la Germania del fatto che la sua notifica concernente l'immissione sul mercato e l'uso di creosoto sarebbe stata trattata nel quadro delle nuove disposizioni del trattato.

III. **VALUTAZIONE**

1. **Regole applicabili**

(22) Il trattato di Amsterdam ha notevolmente modificato le disposizioni dell'ex articolo 100 A del trattato che istituisce la Comunità europea, sostituendo i paragrafi 3, 4 e 5 di questo articolo con otto nuovi paragrafi, numerati da 3 a 10. A causa della nuova numerazione di tutti gli articoli, l'articolo modificato è diventato l'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità europea.

(23) Il trattato di Amsterdam non comprende disposizioni transitorie specifiche sulle regole applicabili alle notifiche effettuate prima della data di entrata in vigore di questo trattato, come la notifica tedesca che è oggetto della presente decisione.

(24) In assenza di disposizioni specifiche che ne proroghino l'applicazione, le vecchie disposizioni dell'articolo 100 A, paragrafo 4, del trattato CE si considerano abrogate a

partire dal giorno dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni (1º maggio 1999). A decorrere da tale data, le nuove disposizioni del trattato si applicano immediatamente all'esame della presente notifica.

2. **Considerazioni di ammissibilità**

(25) La notifica presentata dalla Germania mira ad ottenere l'autorizzazione a mantenere disposizioni nazionali incompatibili con la direttiva 94/60/CE, che costituisce una misura di armonizzazione adottata sulla base dell'ex articolo 100 A (ora articolo 95) del trattato CE.

(26) L'articolo 95, paragrafo 4, del trattato afferma: «Allorché, dopo l'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 36 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse.»

(27) La direttiva 94/60/CE doveva essere recepita dagli Stati membri entro il 20 dicembre 1995 ed entrare in vigore entro il 20 giugno 1996. La Germania ha notificato, in data 4 luglio 1995, e quindi prima della data prevista per l'applicazione delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva, la sua legislazione nazionale in materia di «oli di catrame» che intende mantenere.

(28) Le disposizioni nazionali per le quali è stata chiesta una deroga sono entrate in vigore il 1º ottobre 1991 e quindi prima dell'adozione della direttiva 94/60/CE (20 dicembre 1994).

(29) Nella notifica la Germania ha annunciato l'intenzione di modificare la legislazione nazionale per incorporarvi le parti delle disposizioni della direttiva 94/60/CE più restrittive. Con la modifica del decreto del 12 giugno 1996 (notificato alla Commissione l'8 agosto 1996), è stata stabilita una concentrazione massima ammessa di fenoli solubili in acqua, è stato incluso un elenco di sostanze specifiche coperte dai termini «oli di catrame» e sono stati fissati le dimensioni minime e i requisiti in materia di etichettatura del contenitore per oli di catrame contenenti da 50 a 500 ppm di B[a]P. Il decreto ha inoltre leggermente modificato le restrizioni esistenti per il legno trattato in precedenza.

(30) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che la richiesta di deroga dalla direttiva 94/60/CE della Repubblica federale di Germania, notificata il 4 luglio 1995 ai sensi dell'ex articolo 100 A, paragrafo 4, del trattato CE, è ammissibile ai sensi dell'articolo 95, paragrafo 4, del trattato CE. Ai sensi di tale disposizione, le disposizioni nazionali notificate che uno Stato membro chiede di essere autorizzato a mantenere dopo l'attuazione della misura di armonizzazione comunitaria devono essere state adottate prima dell'adozione di tale misura di armonizzazione. La presente decisione tratta quindi esclusivamente la legislazione esistente prima dell'adozione della direttiva 94/60/CE, quale notificata nella richiesta del 4 luglio 1995. Le disposizioni introdotte dal decreto di modifica del 12 giugno 1996 (notificato l'8 agosto 1996), per le quali non è stata richiesta un'approvazione, danno attuazione ad alcune disposizioni della direttiva 94/60/CE e non sono oggetto della presente decisione.

3. **Valutazione di merito**

(31) Conformemente alle disposizioni dell'articolo 95 del trattato, la Commissione deve accertarsi che le disposizioni notificate dallo Stato membro sono giustificate dalle esigenze importanti di cui all'articolo 30 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro. La Commissione inoltre, se considera giustificate queste misure, deve verificare se esse costituiscono o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno (articolo 95, paragrafo 6).

(32) La Germania ha basato la sua richiesta sulla necessità di proteggere la salute umana. Per corroborare la richiesta di deroga, la Germania ha presentato una breve giustificazione delle misure nazionali più restrittive corredata da tre documenti: un rapporto della commissione senatoriale sul collaudo di materiali nocivi per la salute dell'Associazione tedesca per la ricerca (Commissione MAK), relativo all'idoneità del B[a]P come sostanza marker per composti di idrocarburi poliaromatici derivanti dai processi di combustione (completato nel 1984), uno studio sulle proprietà cancerogene del B[a]P [4] e una raccolta di dati sull'identità, la disponibilità e l'applicazione di agenti alternativi di protezione del legno, compresi i loro effetti tossicologici e ecotossicologici. Non è stato comunque possibile esaminare la fondatezza della richiesta basandosi esclusivamente su questa informazione.

(33) Per verificare se le disposizioni nazionali tedesche concernenti l'immissione sul mercato e l'uso di legno trattato con creosoto sono effettivamente necessarie e pro-

[4] 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.

porzionate allo scopo, la Commissione ha ordinato uno studio ad un consulente esterno, per esaminare la situazione di contaminazione ambientale dovuta al creosoto in Germania ([5]). Per valutare la richiesta della Germania sono stati inoltre consultati tre altri studi ([6]), ordinati dalla Commissione nel quadro di richieste simili presentate da altri paesi.

(34) Va filevato che, alla luce del quadro temporale previsto dall'articolo 95, paragrafo 6, che non esisteva nell'ex articolo 100 A, paragrafo 4, in forza del quale è stata notificata la richiesta della Germania, le notevoli risorse investite dalla Commissione per trovare gli elementi necessari per giustificare il mantenimento delle disposizioni nazionali tedesche non possono costituire un precedente per il futuro. Nell'esaminare se le misure nazionali notificate ai sensi dell'articolo 95, paragrafo 4, sono giustificate da esigenze importanti, la Commissione deve prendere come base «i motivi» addotti dallo Stato membro per giustificare il mantenimento delle sue disposizioni nazionali. Ciò significa che, conformemente alle disposizioni del trattato, la responsabilità di dimostrare che queste misure sono giustificate incombe allo Stato membro richiedente. Nell'ambito del quadro procedurale costituito dall'articolo 95, la Commissione di norma deve limitarsi ad esaminare la pertinenza degli elementi presentati dallo Stato membro richiedente, senza dover cercare essa stessa eventuali motivi di giustificazione.

(35) Nessuno degli studi sopra citati è risultato completamente conclusivo circa gli effetti del creosoto sulla salute umana, in particolare il suo potenziale cancerogeno, in quanto uno studio concernente in modo specifico il potere cancerogeno a lungo termine di questa sostanza era ancora in corso. Questo studio ([7]) è stato messo a disposizione della Commissione all'inizio del 1998. I risultati di tutti questi studi sono presentati più avanti. Tutti gli studi sono stati inoltre trasmessi al comitato scientifico per la tossicità, l'ecotossicità e l'ambiente, che il 27 novembre 1998 ha espresso un primo parere sul rischio di cancro per i consumatori dovuto al creosoto e/o al legno trattato con tale creosoto. Il parere è stato riveduto il 4 marzo 1999.

([5]) Environmental Resources Management, Scientific Evaluation of the German Request for Derogation from Provisions of Council Directive 94/60/EC Concerning Creosote, rapporto finale, 24 aprile 1996.

([6]) G. Grimmer, Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing The Netherlands to retain its National Laws on Creosote in Place of Council Directive 94/60/EC. Rapporto finale, Biochemisches Institut für Umweltcarcinogene, Großhansdorf (Germania), dicembre 1995.
Dr. P. M. Sorgo, Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing Denmark to Retain its National Laws on Creosote, rapporto finale, novembre 1996.
WS Atkins International Ltd., Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing Sweden to Retain its National Laws on Creosote in Place of Council Directive 94/60/EC, rapporto finale, agosto 1997.

([7]) 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), rapporto finale, Hannover, ottobre 1997.

3.1. ***Giustificazione in base ad esigenze importanti***

3.1.1. *Creosoto — informazioni generali*

(36) Il creosoto è una miscela complessa di oltre 200 composti chimici, in prevalenza idrocarburi aromatici nonché composti fenolici e composti aromatici azotati e solfati. È un distillato medio-pesante del catrame di carbone (punto di ebollizione circa 200-400 °C).

(37) Il creosoto può contenere oltre 30 diversi idrocarburi poliaromatici (PAH), con una possibile concentrazione totale di PAH dell'85 %. I più importanti sono:

— acenaftene

— naftalene

— fenantrene

— antracene

— fluorene

— fluorantene

— crisene

— trifenilene

— benzo[a]antracene

— benzo[b]fluorantene

— benzo[k]fluorantene

— benzo[a]pirene

(38) Il benzo[a]pirene (B[a]P) è uno dei PAH più studiati e la concentrazione di B[a]P è usata come indicatore o sostanza marker a scopi di classificazione e non riflette di per sé la concentrazione totale di PAH del creosoto. In funzione del tipo di creosoto di cui si tratta, la concentrazione di B[a]P può variare tra 0,003 e 0,3 % in peso (30-3 000 ppm). Una distillazione raffinata di catrame di carbone con selezione delle frazioni può portare a concentrazioni di B[a]P o fenolo inferiori. L'Istituto dell'Europa occidentale per la conservazione del legno (Western European Institute for Wood Preservation) ha sviluppato diverse norme industriali, caratterizzate principalmente da concentrazioni diverse di frazioni di distillazione specificate e, elemento particolarmente importante in questo contesto, diverse concentrazioni di B[a]P. I valori limite per le norme di classificazione sono 500 ppm e 50 ppm.

(39) Sono possibili modifiche alle proprietà fisiche e chimiche del creosoto se esse sono necessarie per scopi legati all'uso del prodotto o ambientali. È possibile creare un prodotto a viscosità inferiore, che si adatta meglio alle

applicazioni a pennello, incorporando componenti con un campo di ebollizione inferiore, talvolta chiamato carbolineo. La direttiva 94/60/CE non opera una distinzione: essa concerne e tratta in maniera identica tutta una serie di diversi distillati del catrame di carbone, tutti specificati in base al loro nome e ai numeri EINECS e CAS.

(40) Il creosoto è usato principalmente e quasi esclusivamente come agente di conservazione del legno. Le applicazioni industriali e professionali su grande scala sono di gran lunga le più importanti: traversine ferroviarie, pali dell'elettricità, opere idrauliche (protezione della sponda), agricoltura e frutticoltura. Il creosoto e altri prodotti simili sono anche usati dai singoli consumatori per conservare il legno.

(41) Le proprietà più importanti del creosoto sono:

— grande efficacia fungicida;

— grande efficacia insetticida;

— persistenza a lungo termine;

— resistenza alla lisciviazione e alle intemperie.

(42) Una quantità molto piccola di creosoto è usata in medicina per il trattamento di alcune malattie della pelle come la psoriasi.

Tossicità del creosoto

Effetti per la salute umana

(43) Anche se il creosoto è usato come antisettico del legno da oltre un secolo, esistono pochissimi dati pubblicati sugli effetti per le persone di un'esposizione prolungata al creosoto. Molti studi risalgono a vari anni fa e non sono sempre conformi alle norme moderne in materia di documentazione.

(44) L'esposizione può avvenire per inalazione, ingestione o contatto con la pelle. Il creosoto è valutato come leggermente-moderatamente tossico se ingerito. La maggior parte degli effetti osservati negli esperimenti su animali e in tutti gli studi epidemiologici sulle persone sono legati all'esposizione cutanea.

(45) La fotosensibilità della pelle al catrame di carbone è stata descritta da vari autori. Nei lavoratori esposti al creosoto sono stati osservati sintomi di irritazione, verruche, scoloramento della pelle e lacerazioni cutanee. Lo studio più recente sui lavoratori esposti al creosoto in Svezia e in Norvegia è stato pubblicato nel 1992 ([8]). Lo studio ha esaminato i lavoratori esposti al creosoto nel periodo 1950-1975. I ricercatori hanno riscontrato una incidenza totale del cancro alquanto inferiore al previsto e un aumento del rischio del cancro della pelle e del labbro e di linfomi non-Hodgkin. La composizione del creosoto non era però documentata e secondo gli autori il numero ristretto di casi non permetteva di trarre conclusioni valide. L'aumento potrebbe essere attribuito all'esposizione sia al creosoto che alla luce del sole. Un altro studio ([9]) ha appurato un rischio maggiore di mortalità a causa del carcinoma allo scroto per i mattonai esposti al creosoto nel periodo 1911-1938. Anche in questo caso non erano noti né la concentrazione di B[a]P del creosoto né una precisa relazione dose-effetto.

(46) Sulla base soprattutto di esperimenti su animali dove la pelle dei topi era regolarmente esposta a soluzioni di B[a]P in acetone durante la loro vita ([10]), il Centro internazionale di ricerca sul cancro (International Agency for Research on Cancer — IARC) ha classificato il creosoto come cancerogeno per le persone (gruppo 2A). Secondo l'IARC, per le sostanze di questa classe esistono prove sufficienti che il creosoto è cancerogeno negli animali e alcune prove da studi epidemiologici permettono di concludere che il creosoto può essere cancerogeno per le persone. Le ricerche più recenti non apportano nuove prove rilevanti che possano alterare questa conclusione.

(47) Da diversi anni, esperti degli Stati membri hanno esaminato la questione della classificazione del creosoto, di altri distillati del catrame di carbone e di altre cosiddette sostanze complesse nel quadro della direttiva 67/548/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose ([11]), modificata da ultimo dalla direttiva 99/33/CE ([12]). Facendo capo agli stessi dati utilizzati dall'IARC, è stato raggiunto un accordo durante l'elaborazione della direttiva 94/69/CE della Commissione ([13]), recante ventunesimo adeguamento al progresso tecnico della direttiva 67/548/CEE, in base al quale il creosoto e alcuni altri distillati di catrame di carbone sono classificati come sostanze cancerogene della categoria 2 e devono essere etichettati con la frase di rischio R 45 «può provocare il cancro». La classificazione «cancerogeno» non è necessaria, se si può dimostrare che la sostanza contiene meno dello 0,005 % (= 50 ppm) per peso di B[a]P ([14]). Si tratta di una differenza rispetto alla classificazione IARC che si applica senza alcuna indicazione della concentrazione di B[a]P.

(48) La scelta di un limite di 50 pm per la concentrazione di B[a]P a scopi di classificazione nella legislazione comu-

([8]) S. Karlehagen e altri, Cancer Incidence Among Creosote-Exposed Workers, Scand. J. Work Environ. Health, 1992:18, pag. 26.

([9]) IARC, 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, Lione, 1985.

([10]) Cfr. nota n. 4.

([11]) GU 196 del 16.8.1967, pag. 1.

([12]) GU L 199 del 30.7.1999, pag. 57.

([13]) GU L 381 del 31.12.1994, pag. 1.

([14]) La nota M della prefazione all'allegato I della direttiva 67/548/CEE del Consiglio è applicabile al creosoto.

nitaria, per distinguere i distillati di catrame di carbone cancerogeni da quelli non cancerogeni, è stata accettata dagli Stati membri nell'ambito del gruppo di lavoro per l'adeguamento al progresso tecnico della direttiva 67/548/CEE soltanto sulla base di una dichiarazione congiunta della Commissione e degli Stati membri. La dichiarazione afferma che la situazione sarà riesaminata una volta noti i risultati dello studio scientifico già menzionato a cura del Fraunhofer Institute, studio avviato dall'industria in collaborazione con l'IARC e in corso a tale data. Effettivamente, nel 1994 non esistevano dati sperimentali per dimostrare che il creosoto contenente meno di 50 ppm di B[a]P fosse cancerogeno o no. Questa situazione è cambiata e i risultati dello studio Fraunhofer sono presentati più avanti.

(49) Si hanno poche conoscenze sulla tossicocinetica del creosoto nelle persone o nelle cavie animali. Soltanto alcuni studi molto recenti hanno trattato l'assorbimento quantitativo di PAH attraverso la pelle, misurando metaboliti evacuati di pirene ([15]): l'assorbimento sembra variare a seconda delle persone e, nella stessa persona, delle diverse parti del corpo. In uno studio distinto ([16]), è stato misurato l'assorbimento cutaneo di diversi composti PAH. I PAH di peso molecolare più elevato come il pirene, ad esempio il B[a]P, erano assorbiti meno rapidamente. Qualsiasi stima dell'assorbimento di B[a]P, usando come marker il pirene, produrrà quindi una stima in eccesso e può essere considerata conservativa.

(50) Da notare che tutti gli effetti osservati negli esperimenti su animali o in studi epidemiologici sulle persone si basano su esposizioni croniche ad alto livello. La letteratura in materia non riporta esempi di cancro della pelle (o di altro tipo) attribuibili all'esposizione al creosoto in un contesto ambientale non professionale.

(51) L'esposizione dei consumatori può verificarsi durante l'uso di preparati contenenti creosoto (o carbolineo) per la conservazione del legno mediante applicazione con pennello (esposizione cutanea e inalazione) o attraverso l'uso di legno trattato (ad esempio adulti durante la costruzione di recinzioni o altre strutture in legno ad uso privato, bambini che giocano su strutture fatte con legno trattato). Non sono disponibili dati quantitativi sull'esposizione dei consumatori al creosoto, direttamente attraverso l'uso del prodotto, o indirettamente tramite contatto con legno trattato con creosoto. Gli studi hanno sviluppato vari modelli e calcoli di esposizione che saranno discussi più avanti.

([15]) 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, pag. 355.

([16]) Van Rooij, J. G. M., Dermal Exposure to Polycyclic Aromatic Hydrocarbons Among Workers, Thesis ISBN 90-9007080-X, Nijmegen 1993.

Effetti ambientali

(52) In vari paesi vi è stata una contaminazione ambientale dovuta al creosoto, spesso riconducibile a vecchi impianti di trattamento del legno. La maggior parte delle informazioni sulla dispersione del creosoto nell'ambiente derivano infatti da fuoriuscite industriali di creosoto e dalla contaminazione residua di impianti di creosoto in disuso. La contaminazione ambientale è stata individuata da un'analisi di composti PAH selezionati, in particolare B[a]P.

(53) Il creosoto è tossico per alcuni organismi nel terreno e altamente tossico per gli organismi acquatici (con valori 96h LC-50 spesso inferiori a 1 mg/l). Molti suoi componenti hanno un effetto di bioaccumulo.

(54) Le caratteristiche principali dei PAH nell'ambiente sono:

— I PAH si legano fortemente alla materia organica del terreno.

— Il tasso di degradazione dei PAH nel terreno e in altri comparti ambientali è in genere lento. I residui di creosoto possono persistere per molti anni nell'ambiente (> 20-30 anni).

— I principali processi di decomposizione sono la fotodegradazione (ossia per effetto dei raggi solari) e la degradazione microbica (ad opera di alcuni batteri). La degradazione microbica può verificarsi in condizioni aerobiche e anaerobiche. I composti di PAH con quattro anelli e più possono essere scarsamente degradabili.

— I PAH che finiscono nei corsi d'acqua si trasformano rapidamente in sedimento.

— Nei corsi d'acqua, la maggior parte dei PAH con peso molecolare inferiore sono principalmente rimossi mediante degradazione microbica e i composti con peso molecolare più elevato mediante fotoossidazione e sedimentazione. La degradazione microbica dei PAH maggiormente solubili in acqua si verifica in condizioni aerobiche e anaerobiche. In alcune specie acquatiche è stato osservato un effetto di bioaccumulo dei costituenti PAH.

(55) Le emissioni di PAH nell'aria, nell'acqua e nel terreno possono verificarsi durante il processo di impregnazione e di stoccaggio nel luogo di impregnazione, nonché durante l'uso del legno trattato. I PAH riscontrati in diversi comparti ambientali sono però di diversa origine (ad esempio tutti i processi di combustione, il traffico, ecc.) ed è spesso difficile attribuire i loro livelli ad una fonte particolare come il legno trattato con creosoto.

(56) Uno studio ([17]) in Svezia ha mostrato che dopo 40 anni nel terreno, i pali impregnati con creosoto avevano perso una parte dei composti contenuti nel creosoto, soprattutto quelli con il campo di ebollizione più basso (< 270 °C). La parte dei pali in superficie aveva perso la quantità maggiore. La mobilità dei composti lisciviati è risultata molto bassa, in quanto è stato possibile rilevarli soltanto nel terreno nell'immediata prossimità dei pali. Ciò è coerente con l'osservazione secondo cui la mobilità nel terreno dei PAH è estremamente bassa a causa del loro forte assorbimento nella materia organica.

(57) La presenza di livelli elevati di PAH in ambienti acquatici è stata spesso attribuita alla presenza di legno trattato con creosoto. La migrazione di componenti del creosoto dal legno trattato nell'acqua è più elevata nelle acque dolci che nell'acqua di mare, come dimostrato in molti studi. La migrazione sembra esere più limitata nell'acqua di mare; in uno studio, dopo 10 anni di permanenza in mare, i pali di fondazione mantenevano il 93 % della composizione originaria dei composti di creosoto ([18]). L'inquinamento dei sedimenti dovuto alla lisciviazione di creosoto dalla protezione della sponda è stato documentato nei Paesi Bassi ([19]) e anche negli studi sull'inquinamento dovuto a impianti di impregnazione in disuso.

(58) Quanto all'esposizione umana, sono disponibili pochi dati sull'inquinamento ambientale dovuto a PAH derivanti dal creosoto.

3.1.2. *La posizione della Germania*

(59) La Germania giustifica la sua richiesta di mantenere disposizioni nazionali più restrittive al posto della direttiva 94/60/CE unicamente in base al presupposto che il livello di protezione della salute garantito dalle disposizioni comunitarie è in generale insufficiente, soprattutto relativamente ai rischi per la salute dei consumatori. La Germania non condivide la valutazione secondo cui i rischi legati all'uso di creosoto contenente meno di 50 ppm di B[a]P e di legno trattato con tale creosoto sono molto ridotti, come è stato convenuto nell'ambito dell'elaborazione della direttiva 94/69/CE, recante ventunesimo adeguamento al progresso tecnico della direttiva 67/548/CEE, in base al quale non è necessario classificare come cancerogeni i distillati di catrame di carbone contenenti B[a]P in concentrazioni inferiori al valore limite di 50 ppm di B[a]P. La Germania basa la sua valutazione su uno studio ([20]) pubblicato nel 1984 che presenta i risultati di prove di cancerogenicità con B[a]P.

(60) La Germania è dell'opinione che siano necessarie misure nazionali più severe a causa dell'elevato potenziale cancerogeno degli oli di catrame. Una riduzione della protezione al livello stabilito dalla direttiva 94/60/CE comporterebbe per la popolazione un rischio supplementare inaccettabile di contrarre il cancro.

(61) In funzione della loro origine e del processo di produzione, il potere cancerogeno degli oli di catrame varia. Non è praticabile effettuare prove individuali del livello di effetto cancerogeno di ogni componente di olio di catrame. Tuttavia, per poter prendere posizione sul livello di effetto, la commissione MAK ha svolto una valutazione approfondita dei dati disponibili concludendo che:

— il B[a]P può essere usato come sostanza di riferimento per stimare l'effetto cancerogeno degli oli di catrame;

— l'effetto cancerogeno degli oli di catrame è superiore di un fattore da 7 a 20 rispetto all'effetto dovuto unicamente alla concentrazione di B[a]P.

(62) La Germania conviene pertanto che, per ragioni pratiche, il livello di effetto degli oli di catrame può essere valutato sulla base della loro concentrazione di determinanti costituenti, ad esempio B[a]P. Ciò però non può portare a valutazioni pienamente quantificate, in quanto la concentrazione delle diverse sostanze cancerogene nei vari oli di catrame non è identica e non tutte le sostanze sono state identificate e classificate. Per molte di esse non si conoscono i precisi livelli di effetto.

(63) Secondo la Germania, la finalità principale delle normative nazionali che limitano gli oli di catrame è la protezione della salute dei consumatori privati. Le disposizioni hanno inoltre effetti positivi per la protezione dei lavoratori e dell'ambiente. Dato che il fattore determinante per decidere restrizioni più ampie è stato il rischio per la salute dei consumatori privati, la Germania non intende effettuare ulteriori analisi dell'esposizione degli utenti professionali o dell'ambiente.

(64) Nello stimare i rischi per i consumatori privati, la Germania ha identificato i seguenti tipi di potenziale esposizione:

— contatto con la pelle durante l'uso di oli di catrame (in generale applicazione a pennello);

— contatto della pelle durante l'installazione/esecuzione di lavori di carpenteria su legno trattato;

— contatto della pelle con il legno trattato installato;

— esposizione per inalazione durante l'uso di oli di catrame;

— esposizione mediante inalazione a componenti di olio di catrame rilasciati sotto forma di gas dal legno trattato.

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

([18]) 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, pag. 120. Cfr. anche note nn. 8 e 13.

([19]) Cfr. nota n. 8.

([20]) Cfr. nota n. 4.

(65) È riconosciuto che il livello dell'attuale esposizione agli oli di catrame dipende fortemente dal comportamento individuale, come capita in genere nel settore dei prodotti di consumo. Nell'esaminare le disposizioni sull'esposizione si deve perciò tener conto delle situazioni dove il livello di esposizione è notevolmente superiore alla media (scenari del caso peggiore).

(66) La Germania ritiene che, secondo i dati dell'unico studio che stabilisce una relazione dose-risposta per l'esposizione a B[a]P ([21]), una soluzione contenente 50 ppm di B[a]P provoca tumori della pelle nel 95% degli animali. Una soluzione meno concentrata, contenente 25 ppm di B[a]P, produce ancora tumori nel 44% degli animali. Ciò dimostra che, anche a questa concentrazione, il B[a]P è per i topi una sostanza fortemente cancerogena per la pelle.

(67) La Germania giustifica la sua tesi secondo cui il livello di protezione stabilito dalla direttiva 94/60/CE è insufficiente, analizzando in maniera più approfondita uno dei cinque scenari di esposizione già menzionati: attraverso il calcolo di una valutazione del rischio per i bambini che giocano su legno trattato con creosoto contenente 25 ppm di B[a]P. Supponendo una frequenza di contatto una volta la settimana per 5 anni, con un trasferimento di 10 µl di olio di catrame ogni volta, e nell'ipotesi di una durata di vita di 70 anni, il rischio cumulativo per la durata di vita calcolato dalla Germania è dello 0,02 (2%).

(68) La Germania arriva quindi alla conclusione che il rischio cumulativo per la durata di vita è nella gamma percentuale. Invece, i rischi di cancro accettabili a livello internazionale per singole sostanze si situano nella gamma 1×10^{-5} (ossia 0,001%). Il rischio potenziale di cancro degli oli di catrame contenenti 25 ppm di B[a]P e del legno trattato con questi oli non è quindi accettabile. La dose di esposizione è inoltre stimata per bambini che giocano su legno trattato, tenendo conto soltanto dell'esposizione cutanea, e quindi, secondo la Germania, con una probabile sottostima del rischio effettivo (che potrebbe essere più elevato in caso di inalazione e ingestione).

(69) La Germania giustifica l'altra parte delle sue misure nazionali più restrittive (obbligo di tecnologie di impregnazione, restrizioni alla commercializzazione e all'uso del legname trattato) facendo riferimento anche a questa valutazione, in base alla quale i rischi per la salute dei consumatori sarebbero altrimenti inaccettabili. Soltanto i processi di impregnazione prescritti assicurano una penetrazione in profondità degli oli di catrame e quindi una protezione permanente ed efficace del legno. La riduzione della concentrazione di olio di catrame sulla superficie del legno, imposta dopo il trattamento, è necessaria per minimizzare i rischi per la salute. La semplice applicazione con il pennello da parte dei consumatori equivale ad un'impregnazione inefficace e comporta un'esposizione elevata durante l'applicazione e a causa delle elevate concentrazioni in superficie. Le restrizioni alla commercializzazione e all'uso del legno trattato con creosoto contenente B[a]P nella gamma 50-500 ppm sono necessarie, in quanto, malgrado la riduzione della concentrazione di olio di catrame sulla superficie del legno trattato in questa maniera, permane un rischio considerevole per la salute nel caso di contatti relativamente frequenti e addirittura occasionali. Non sono presentati dati, in base a misure o stime, a supporto di queste affermazioni.

(70) Le restrizioni alle vendite di legno usato trattato in precedenza sono considerate necessarie, in quanto esiste un rischio di cancro inaccettabile in caso di contatto con la pelle, poiché in passato gli oli di catrame avevano concentrazioni di B[a]P più elevate, la concentrazione di oli di catrame sulla superficie del legno, specialmente all'esposizione solare, può essere considerevole anche dopo svariati anni e gli oli di catrame possono migrare dai punti del legno tagliati di recente. Non sono presentati dati, in base a misure o stime, a supporto di questa affermazione.

(71) Infine, secondo la Germania, sono disponibili per tutte le applicazioni dove la legislazione nazionale vieta o limita più severamente l'uso di oli di catrame rispetto alla direttiva UE, sostituti del creosoto meno pericolosi e altrettanto efficaci. A supporto di questa asserzione, la richiesta tedesca contiene un rapporto su vari agenti di conservazione del legno, dove sono indicati le designazioni dei prodotti di sostituzione e i rischi per la salute e l'ambiente che essi presentano. Il rapporto non copre però gli oli di catrame.

3.1.3. *Valutazione della posizione tedesca*

Esposizione dell'ambiente

(72) Lo studio effettuato dall'ERM ha esaminato tutte le informazioni disponibili circa la possibile esposizione diretta della popolazione tedesca a dosi di creosoto particolarmente elevate attraverso prodotti venduti ai consumatori e mediante contatto con legno trattato con creosoto, nonché relativamente alla possibile esposizione diretta dell'ambiente acquatico tedesco a dosi elevate di PAH provenienti da legno trattato con creosoto, per stabilire se si trattasse di una situazione specifica, pur non invocata dalla Germania, atta a giustificare il mantenimento di misure nazionali più restrittive al posto della direttiva 94/60/CE.

(73) Come menzionato nel capitolo contenente informazioni generali sul creosoto, l'applicazione di distillati di catrame di carbone per il trattamento del legno è soltanto una possibile fonte di emissioni nell'ambiente di B[a]P e altri PAH. Le emissioni si verificano in associazione con un'ampia gamma di attività umane e le principali fonti oggigiorno sono il traffico, le attività industriali e la generazione di energia. La tabella 2, ripresa dallo studio ERM, fornisce una panoramica sulle emissioni stimate di B[a]P in diversi paesi europei.

([21]) Cfr. nota n. 4.

Tabella 2

Stima delle emissioni di B[a]P in alcuni paesi europei ([22])

Paese	Totale emissioni (tonnellate/anno)	Fonte in termini di percentuale %			
		Combustione del combustibile	Trasporti	Industria	Altri
Danimarca	1	57,5	0,0	21,2	21,3
Svezia	6	42,0	2,0	48,2	7,8
Norvegia	8	14,9	72,6	9,6	2,9
Germania	215	79,9	1,3	17,1	1,7
Regno Unito	49	61,2	0,7	32,8	5,3
Francia	54	26,2	34,5	34,3	5,0
Paesi Bassi	7	20,0	4,8	67,5	7,7
Europa	1 409	69,3	6,0	23,3	1,8

(74) Dalla tabella 2 risulta chiaramente che l'uso del creosoto (che sarebbe compreso nella categoria «altri» o «industria») costituisce soltanto un piccolo contributo ai livelli globali di B[a]P nell'ambiente tedesco.

(75) Uno studio recente ([23]), avvalendosi dei dati storici raccolti dalla Banca tedesca dei prelievi ambientali (che è sotto l'egida del ministero tedesco dell'Ambiente) su varie specie presenti in determinate località della Germania, ha concluso che le concentrazioni di PAH sono diminuite notevolmente nell'atmosfera e nell'ambiente marino nel periodo 1985-1994.

(76) La tabella 3 fornisce una panoramica del consumo di legno trattato con creosoto in Europa.

Tabella 3

Consumo di legno trattato con creosoto in Europa (1990) ([24])

Paese	Uso annuo 1990 (m^3/a)	Uso annuo/pro capite (10^{-3} m^3/cap.a)	Uso annuo/km^2 (m^3/km^2 a)
Germania	150 000	2,3	0,4
Paesi Bassi	100 000	6,7	2,9
Spagna	93 000	2,4	0,2
Italia	74 000	1,3	0,3
Regno Unito	65 000	1,1	0,3
Svezia	57 000	7,1	0,1
Francia	45 000	0,8	0,08
Belgio	26 000	2,6	0,8
Norvegia	20 000	5,0	0,06
Irlanda	20 000	5,0	0,3
Finlandia	13 000	2,6	0,04
Danimarca	5 000	1,0	0,1
Europa	1 000 000	2,0	0,2

([22]) *Fonte:* van den Hout KD, 1994. «The impact of atmospheric deposition of non-acidifying pollutants on the qauality of European forest soils and the North Sea», rapporto principale del progetto ESQUAD, pag. 145.

([23]) J. Jakob, G. Grimmer, A. Hildebrandt, Trends in Environmental Pollution by PAH in Germany during the Period 1985-1995, published in Polycyclic Aromatic Compounds (1996).

([24]) bhk consulting engineers, Foundation of the appeal against the EC-directive on creosote, rapporto finale, Delft, 1º luglio 1995, pag. 6.

(77) In Europa è stato usato nel 1997 un totale di 1 milione di m^3 di legno trattato con creosoto. In cifre assolute, la Germania è il secondo grande utilizzatore di legno trattato con creosoto. L'uso pro capite non è però eccezionalmente elevato (ottavo posto su 12), il consumo per km^2 è al di sopra della media, ma inferiore che nei Paesi Bassi. È importante notare che i dati risalgono al 1990, ossia prima dell'entrata in vigore delle normative tedesche sugli oli di catrame.

(78) È chiaro che non esistono dati che confermino l'esistenza in Germania di un inquinamento ambientale specifico dovuto a PAH e B[a]P a causa dell'uso di creosoto e di legno trattato con creosoto o dell'uso generale di legno trattato con creosoto tale da necessitare una politica nazionale più restrittiva.

Esposizione umana

(79) Prima di esporre osservazioni sulle attuali valutazioni concernenti i rischi per la salute umana, bisogna notare che nessuno dei problemi sollevati in questo capitolo è specifico della Germania e che tutti essi potrebbero applicarsi in maniera analoga ad altri Stati membri.

(80) Per i rischi per la salute umana va notato che la Germania non presenta nuovi dati (ossia dati non noti durante le deliberazioni in preparazione della direttiva 94/60/CE), né presenta dati che dimostrino un'esposizione al creosoto della popolazione generale in Germania superiore a quanto si verifica negli altri Stati membri. L'asserzione secondo cui il rischio di cancro dovuto al creosoto contenente meno di 50 ppm di B[a]P è stato sottostimato viene basata facendo riferimento allo stesso studio usato dall'IARC per la classificazione e preso come base durante la discussione per valutare il potere cancerogeno di B[a]P e di oli di catrame durante il «Workshop on the carcinogenicity of complex and petroleum derived substances» organizzato dalla CE a Ispra nel 1992, che ha portato alle regole di classificazione della direttiva 67/548/CEE. Ciò significa che lo studio è stato debitamente esaminato prima di adottare la direttiva 94/60/CE.

(81) Le stime effettuate dalla Germania nella valutazione del rischio per i bambini che giocano su legno trattato con creosoto si basano su una serie di ipotesi che devono essere paragonate a valutazioni simili effettuate da altri esperti (in particolare esperti delle autorità dei Paesi Bassi) e nell'ambito dello studio ordinato dalla Commissione per la richiesta svedese di deroga ai sensi dell'ex articolo 100, paragrafo 4, concernente la stessa direttiva, nonché del comitato scientifico per la tossicità, l'ecotossicità e l'ambiente.

(82) La valutazione tedesca è fondamentalmente diversa dalle altre nella misura in cui essa dà per scontato che la dose di esposizione a B[a]P sia identica alla quantità totale di B[a]P trasferito sulla pelle; la dose di esposizione non è quindi calcolata basandosi su dati di assorbimento misurati. La dose giornaliera di esposizione a B[a]P secondo la Germania è di 39,3 ng/giorno (nell'ipotesi di un trasferimento una volta la settimana di 10 µl di creosoto di una densità di 1,1 g/ml contenente 25 ppm di B[a]P).

(83) A differenza degli altri studi, la Germania non tiene conto del peso corporeo e delle specificità della pelle delle persone esposte, usando direttamente una relazione dose-reazione estrapolata da uno studio eseguito sui topi. Nel normalizzare l'esposizione calcolata a un peso corporeo di 15 kg (come hanno fatto gli altri esperti), la dose giornaliera è di 2,62 ng/kg in peso/giorno. Questa cifra è un pò più elevata ma non è diversa dai risultati cui sono arrivate le autorità dei Paesi Bassi (2 ng/kg in peso/giorno) e lo studio ordinato dalla Commissione effettuato nel quadro della richiesta svedese (0,85 resp. 1,7 ng/kg in peso/giorno).

(84) Malgrado il fatto che la dose giornaliera di esposizione a B[a]P calcolata dalla Germania (se normalizzata rispetto al peso corporeo) non risulta molto diversa dalla dose stimata dalle autorità dei Paesi Bassi (e dallo studio ordinato dalla Commissione nel quadro della richiesta svedese), i risultati per il rischio calcolato sono però molto diversi. Secondo le autorità dei Paesi Bassi, il rischio è soltanto leggermente al di sopra di un livello accettabile (nella gamma di 1×10^{-5}) per il legno trattato con creosoto contenente 50 ppm di B[a]P e un'esposizione giornaliera nel corso di 10 anni. La Germania calcola invece un rischio con ordini di grandezza più elevati (2×10^{-2}) per il legno trattato con creosoto contenente soltanto 25 ppm di B[a]P e con un'esposizione una volta la settimana per 5 anni, ossia un'esposizione nettamente inferiore dà luogo ad un rischio molto più elevato. Le ipotesi della Germania possono quindi chiaramente portare a sopravvalutare i rischi in causa.

(85) Questa valutazione è sostenuta dallo studio ERM [25], che critica la valutazione del rischio effettuata nel caso di bambini che giocano su legno trattato con creosoto presentata nella richiesta tedesca giudicandola non completa e non quantitativa. Lo studio ERM sottolinea che, se le ipotesi e i calcoli della Germania fossero applicati ai dati di esposizione misurati per i lavoratori in studi professionali, tutti i lavoratori dovrebbero aver contratto il cancro della pelle (rischio superiore al 300 %), cosa che non è avvenuta.

[25] Cfr. nota n. 5.

(86) Tuttavia, sulla base delle valutazioni effettuate dalle autorità dei Paesi Bassi e di quelle contenute nei due studi ordinati dalla Commissione nel quadro delle richieste tedesca e svedese di deroga ai sensi dell'ex articolo 100 A, paragrafo 4, risulta che la probabile esposizione a B[a]P di bambini che giocano su legno trattato con creosoto, già menzionata, è tale che non si può completamente eliminare l'affermazione della Germania secondo cui il rischio è inaccettabile. Inoltre, entrambi i consulenti hanno raccomandato alla Commissione, prima di prendere una decisione, di aspettare i risultati dello studio a lungo termine sul potere cancerogeno in corso a tale data ([26]) (e divenuto disponibile all'inizio del 1998). I risultati di questo studio sono stati esaminati dal comitato scientifico per la tossicità, l'ecotossicità e l'ambiente e l'analisi è presentata nelle pagine seguenti.

3.1.4. *Valutazione del comitato scientifico per la tossicità, l'ecotossicità e l'ambiente*

(87) Nel corso dell'elaborazione della direttiva 94/69/CE, recante ventunesimo adeguamento al progresso tecnico della direttiva 67/548/CEE, gli Stati membri hanno accettato come sicura una concentrazione di B[a]P pari a 50 ppm. Come già menzionato, la Commissione e gli Stati membri hanno comunque convenuto in una dichiarazione comune di riesaminare la situazione alla luce dei risultati dello studio sulle proprietà cancerogene dei distillati di catrame e di carbone attualmente in corso su iniziativa dell'industria e in collaborazione con l'IARC.

(88) La Commissione ha potuto prendere visione di questo studio ([27]) nel gennaio 1998. Lo studio ha testato gli effetti cancerogeni di due prodotti al creosoto forniti dall'impresa sponsor (Rüttgers-VfT AG, Germania) contenenti 10 e 275 ppm di B[a]P. A causa dell'elevata viscosità dei prodotti, non è stato possibile applicarli direttamente sulla pelle dei topi e sono stati diluiti in toluene. Su gruppi di 62 topi e per un periodo di 78 settimane (due volte alla settimana, 25 µl) sono state applicate soluzioni con varie concentrazioni del prodotto e quindi varie concentrazioni di B[a]P, nonché soluzioni pure di B[a]P e applicazione di toluene puro a un gruppo di controllo. In questo periodo di tempo è stato osservato lo sviluppo di tumori e le cavie sono state attentamente esaminate al termine dello studio.

(89) La Commissione ha presentato questo studio e tutti gli altri documenti contenenti informazioni scientifiche e sull'esposizione al creosoto al comitato scientifico per la tossicità, l'ecotossicità e l'ambiente (Scientific Committee for Toxicity, Ecotoxicity and the Environment — SCTEE). Al comitato è stato chiesto di valutare se esistano prove scientifiche sufficienti a sostegno dell'opinione che vi sia un rischio di cancro per i consumatori legato al creosoto contenente meno di 50 ppm di B[a]P e/o al legno trattato con tale creosoto e, in caso affermativo, se sia possibile stimarne o quantificarne l'entità. Il comitato ha adottato il suo parere il 27 novembre 1998.

(90) Secondo il comitato, lo studio Fraunhofer è ben impostato e conferma il potenziale cancerogeno dei preparati di catrame di carbone. A causa del potenziale genotossico dei PAH contenenti B[a]P, non esiste una concentrazione soglia che determina il potere cancerogeno. Lo studio indica chiaramente una relazione lineare dose-reazione tra la concentrazione di B[a]P dei preparati somministrati e il numero di animali che sviluppano tumori. Entrambi i preparati hanno un potere cinque volte superiore di provocare tumori della pelle rispetto al B[a]P puro, a causa presumibilmente della presenza nel creosoto di altre sostanze cancerogene. Si può dedurre dallo studio che il creosoto contenente 50 ppm di B[a]P provocherebbe nei topi un'incidenza significativa del cancro della pelle.

(91) I dati per valutare pienamente l'importanza degli effetti osservati in uno studio sullo spennellamento della pelle nei topi, con riferimento all'esposizione umana, sono insufficienti. L'estrapolazione dai topi dei dati sul potere cancerogeno per la pelle alle persone comporta anche varie incertezze ed è quindi difficile usare direttamente questi dati per valutare il rischio di cancro nelle persone. La sensibilità legata alla specie dell'esposizione cutanea all'azione cancerogena del creosoto è influenzata dalla morfologia e dalla fisiologia della pelle, dall'attivazione e non attivazione metabolica nella pelle e dai processi di riparazione. Sulla base di tutte le informazioni disponibili, una valutazione scientificamente giustificata del rischio cancerogeno, ad esempio per l'esposizione cutanea dei bambini che giocano su legno trattato con creosoto, è pertanto difficile.

(92) Dai dati contenuti nello studio Fraunhofer, il comitato ha calcolato un valore di potere cancerogeno di T25 per il B[a]P puro di 13 µg/kg in peso/giorno. T25 è la dose cronica giornaliera per kg di peso corporeo all'origine di tumori in un punto specifico dei tessuti nel 25% delle cavie animali nel corso della durata di vita standard di tale specie. Le formulazioni di creosoto testate hanno un potere cancerogeno globale cinque volte superiore (2,7 µg/kg in peso/giorno).

(93) Supponendo che il valore delle stime di esposizione per lo scenario di bambini che giocano su legno trattato con creosoto, quale calcolato dalla Germania (2,62 ng di B[a]P per kg in peso/giorno) sia prossimo all'esposizione effettiva, il rischio di cancro nell'arco della vita sarebbe di $2{,}52 \times 10^{-4}$ per un'esposizione giornaliera durante tutta la vita, un dato chiaramente preoccupante. Per un'esposizione giornaliera durante 10 anni e una durata di vita di 70 (ipotesi dei Paesi Bassi), il rischio sarebbe di

([26]) Cfr. nota n. 7.
([27]) Cfr. nota n. 7.

$3,6 \times 10^{-5}$ e per un'esposizione giornaliera durante 5 anni e una durata di vita di 70 (ipotesi della Germania) di $1,8 \times 10^{-5}$. Con le dosi calcolate dalle autorità dei Paesi Bassi (2 ng per kg in peso/giorno) o nello studio ordinato dalla Commissione per il caso svedese (0,85 o 1,7 ng per kg in peso/giorno), questi rischi sarebbero proporzionalmente ridotti.

(94) Sulla base dello studio più recente, con riferimento alla relazione dose-reazione per il potere cancerogeno per la pelle del creosoto, quale derivata dal comitato, e del modello di esposizione scelto dalla Germania, il rischio calcolato è di diversi ordini di grandezza inferiore rispetto a quanto stimato dalla Germania. In funzione del modello di esposizione prescelto, il rischio è tuttavia leggermente o nettamente superiore ad un valore di 1×10^{-5}, che è proposto come un livello di rischio accettabile per le sostanze cancerogene genotossiche nell'acqua potabile da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità.

(95) Il comitato menziona anche che la cifra di 2 ng di B[a]P per kg in peso/giorno, come caso peggiore di esposizione a B[a]P legata ad attività di gioco su legno trattato con creosoto, deve essere comparata con le stime relative all'assorbimento di B[a]P attraverso gli alimenti. L'assunzione annuale di B[a]P dagli alimenti è stata stimata tra 0,3 e 1,6 mg e ciò corrisponderebbe ad esposizioni giornaliere di 12-63 ng/kg in peso per una persona di 70 kg (ossia un valore nettamente superiore rispetto all'esposizione cutanea).

(96) Conclusioni del comitato:

1. — Considerata la genotossicità del B[a]P e i risultati dello studio Fraunhofer sullo spennellamento della pelle, esistono sufficienti prove scientifiche a sostegno dell'opinione che il creosoto contenente meno di 50 ppm di B[a]P e/o il legno trattato con tale creosoto presentano per i consumatori un rischio di cancro.

   — Il B[a]P è un buon indicatore per il rischio cancerogeno del preparato di creosoto testato, in quanto è stata riscontrata una relazione lineare tra l'incidenza del cancro e la dose di B[a]P. Tuttavia, il potere cancerogeno del preparato di creosoto è risultato cinque volte superiore a quello giudicato in base alla sua concentrazione di B[a]P.

2. — Sulla base delle informazioni disponibili, anche tenendo conto delle considerevoli incertezze nella valutazione dei rischi per i bambini che vengono a contatto con legno trattato con creosoto, l'entità del rischio solleva giustificate preoccupazioni. Tuttavia, l'esposizione più elevata stimata è di circa 6-30 volte inferiore all'esposizione orale della popolazione adulta al B[a]P nei prodotti alimentari.

   — Per ottenere una stima migliore della situazione in materia di esposizione, si dovrebbe effettuare uno studio bilancio-materia nella vita reale sui bambini esposti. Oltre ad essere molto complicato e a richiedere molte risorse, un tale studio solleverebbe questioni etiche.

3.1.5. *Valutazione globale*

(97) La Germania non ha rivendicato la presenza di una situazione specifica nel paese (né è stato possibile dimostrarla tramite ulteriori ricerche) relativamente all'inquinamento generale dell'ambiente causato dai PAH o all'esposizione delle persone e dell'ambiente a PAH derivanti dall'uso del creosoto e del legno trattato con creosoto, né che tale situazione si verrebbe a creare se la Germania applicasse le disposizioni della direttiva 94/60/CE.

(98) La Commissione ha però ricevuto informazioni supplementari, nel quadro di richieste analoghe presentate dai Paesi Bassi, dalla Svezia e dalla Danimarca, per ottenere una deroga dalla direttiva 94/60/CE ai sensi dell'ex articolo 100 A, paragrafo 4, del trattato CE e nuove prove scientifiche attraverso un ampio studio effettuato dopo l'adozione della direttiva comunitaria.

(99) Sulla base dei dati sperimentali più recenti, il comitato ha ritenuto che il creosoto contenente meno di 50 ppm di B[a]P e il legno trattato con tale creosoto presentano un rischio di cancro per le persone, la cui entità non può essere stimata con certezza. Considerate le incertezze in materia di esposizione, la Commissione ritiene che le misure volte a ridurre la probabilità di un'esposizione cutanea prolungata al creosoto, tramite contatto diretto con il creosoto o con il legno trattato con creosoto, siano giustificate alla luce del principio precauzionale.

(100) La legislazione notificata alla Commissione dalla Germania tiene conto del principio generale di proporzionalità, ossia le misure non sembrano superare quanto opportuno e necessario per il raggiungimento dell'obiettivo legittimo, poiché detta legislazione prevede la possibilità di usare creosoto e prodotti contenenti creosoto se ciò è compatibile con l'esigenza di proteggere la salute e l'ambiente.

(101) Conformemente all'articolo 95, paragrafo 7, del trattato, la Commissione sta esaminando l'opportunità di ade-

guare al progresso tecnico il disposto della direttiva 94/60/CE concernente il creosoto. La Commissione valuterà inoltre l'uso del creosoto nell'ambito del programma di riesame di cui all'articolo 16 della direttiva 98/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa all'immissione sul mercato dei biocidi ([28]) in un arco di tempo compatibile con le scadenze generali del programma di riesame e tenendo conto di altre possibili priorità identificate al momento della determinazione effettiva del programma. Inoltre, un progetto di ricerca attualmente in corso dell'ambito del quarto programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico sta analizzando la catena di produzione e la vita di esercizio dei pali trattati con creosoto ([29]).

3.2. *Assenza di discriminazione arbitraria*

(102) In forza dell'articolo 95, paragrafo 6, la Commissione deve verificare che le disposizioni nazionali non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria. Secondo la decisione della Corte di giustizia, l'assenza di discriminazione significa che non si può applicare un trattamento diverso a situazioni simili né un trattamento simile a situazioni diverse.

(103) Le limitazioni alla commercializzazione e all'uso di prodotti contenenti creosoto nelle leggi tedesche si basano sulla loro concentrazione di B[a]P: 5, 50 o 500 ppm. Le restrizioni si applicano senza distinzione a tutti i prodotti, siano essi fabbricati in Germania o importati. Lo stesso si applica al legno trattato con preparati contenenti creosoto. La Commissione considera pertanto che non esistano prove secondo cui le normative tedesche possano essere usate come un mezzo di discriminazione arbitraria tra operatori economici nella Comunità.

3.3. *Assenza di una restrizione dissimulata al commercio*

(104) Misure nazionali più restrittive per limitare la commercializzazione e l'uso di prodotti che derogano dalle disposizioni di una direttiva comunitaria costituiscono normalmente un ostacolo agli scambi. I prodotti che possono legalmente essere immessi sul mercato nel resto della Comunità non possono essere immessi sul mercato negli Stati membri interessati. Il paragrafo 6 dell'articolo 95 mira ad evitare che vengano applicate per motivi non opportuni, le restrizioni basate sui criteri del paragrafo 4 e che costituiscono in realtà misure economiche introdotte per impedire le importazioni di prodotti da altri Stati membri al fine di proteggere indirettamente la produzione nazionale.

(105) La Commissione ha ordinato uno studio ([30]) per analizzare gli effetti sugli scambi e sulla concorrenza del mantenimento da parte della Germania di disposizioni nazionali più severe. Lo studio ha esaminato tutte le informazioni disponibili in materia di volume e valore degli scambi con altri Stati membri interessati, l'interesse che la Germania può avere ad usare le sue normative nazionali per promuovere un interesse nazionale nei prodotti sostitutivi e l'interesse che la Germania può avere ad usare le proprie normative nazionali per promuovere alternative al legno trattato con creosoto. A tal fine, sono state condotte interviste con responsabili della regolamentazione in Germania, con rappresentanti dell'industria e con le pertinenti associazioni industriali.

(106) Secondo lo studio, la Germania importa tutto il creosoto per il consumo interno (circa 6 000 tonnellate). D'altro lato, l'intera produzione dell'unico produttore di creosoto è esportata (30 000 tonnellate, soprattutto negli Stati Uniti). Bisogna comunque tener conto del fatto che le esportazioni di creosoto contenenti fino a 500 ppm di B[a]P sono autorizzate soltanto verso i paesi dove le specifiche condizioni climatiche richiedono una maggiore protezione del legno. Ciò significa che in pratica si applicano alle esportazioni le stesse restrizioni che valgono per il mercato nazionale. La legislazione nazionale sul creosoto non cerca pertanto di proteggere il mercato nazionale creando barriere alle importazioni e consentendo al tempo stesso esportazioni senza restrizioni. La Germania sembra anche importare legname trattato con creosoto; mancano però cifre precise.

(107) Altri biocidi più recenti e migliori per il trattamento del legname (sali metallici o di boro) possono sostituire il creosoto. Essi sono prodotti e importati in Germania in maniera simile al creosoto.

(108) È stato quindi appurato che l'uso del creosoto e del legname trattato sollevano preoccupazioni effettive relativamente alla salute umana. La protezione della salute sembra pertanto essere la finalità reale del mantenimento della legislazione nazionale e non la creazione di restrizioni dissimulate al commercio tra gli Stati membri.

(109) In generale la Commissione ritiene pertanto che non esistano prove di una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri a seguito delle normative tedesche concernenti il creosoto.

3.4. *Assenza di ostacoli al funzionamento del mercato interno*

(110) Questa condizione, stabilita dall'articolo 95, paragrafo 6, primo comma, è nuova rispetto al disposto dell'ex articolo 100 A, paragrafo 4, del trattato CE. Tale condi-

([28]) GU L 123 del 24.4.1998, pag. 1.

([29]) Contratto di ricerca FAIR5-CT98-3933 (Quarto programma quadro di RST), Integrating the processes involved in the production of creosoted utility poles.

([30]) Environmental Resources Management, Trade and Competition Assessment of the German and Danish Request for Derogations on the Marketing and Use of Creosote, rapporto finale, giugno 1996.

zione non può essere interpretata in modo tale da impedire l'approvazione di qualsiasi misura nazionale suscettibile di incidere sul completamento del mercato interno. In realtà, qualsiasi misura nazionale derogatoria rispetto ad una misura di armonizzazione finalizzata al completamento e al funzionamento del mercato interno costituisce sostanzialmente una misura suscettibile di incidere sul mercato interno. Di conseguenza, per salvaguardare l'utilità della procedura di deroga di cui all'articolo 95 del trattato CE, la Commissione ritiene che, nel contesto dell'articolo 95, paragrafo 6, il concetto di ostacolo al funzionamento del mercato interno debba essere inteso come effetto sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito.

(111) La Germania afferma che gli effetti della legislazione tedesca più restrittiva sul funzionamento del mercato interno possono essere considerati ridotti, per i seguenti motivi:

— gli oli di catrame sono sottoprodotti inevitabili dell'industria di cokefazione e hanno un basso valore economico. I principali produttori hanno sede in Germania e nel Regno Unito;

— le parti più colpite dalle disposizioni nazionali più severe sono quindi i produttori tedeschi e ciò dimostra chiaramente che le normative nazionali non sono state emanate come un mezzo di discriminazione economica o di restrizione dissimulata al commercio.

(112) La Germania afferma inoltre che non erano possibili altre misure aventi un effetto negativo minore sul funzionamento del mercato interno e atte tuttavia ad offrire un livello di protezione comparabile.

(113) Secondo lo studio dell'ERM ([31]), i parametri distintivi dell'industria europea di produzione del creosoto sono:

— il creosoto è prodotto come sottoprodotto e non a titolo di prodotto primario;

— la produzione supera notevolmente il consumo;

— il numero di produttori di creosoto è ridotto;

— la domanda è in declino.

(114) Alla luce di questa situazione, i fornitori sono in genere disposti a rispettare le specifiche di prodotto richieste dai loro clienti (se possono farlo tecnicamente).

(115) Esistono produttori di creosoto in Germania, Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Paesi Bassi, Italia, Spagna e Regno Unito. Il 90 % del creosoto è usato per l'impregnazione industriale del legno da parte di imprese professionali di conservazione del legno. Il restante 10 % di creosoto è usato da singoli consumatori, soprattutto nel Regno Unito e in Irlanda.

(116) Gli impregnatori professionali sottopongono a trattamento principalmente il legname destinato a pali per le telecomunicazioni e l'energia elettrica e a traversine ferroviarie. La composizione del creosoto varia a seconda del catrame di carbone usato come materia prima, del metodo di produzione seguito e delle esigenze dei clienti. In realtà, la maggior parte degli utilizzatori su grande scala hanno elaborato in dettaglio le proprie specifiche in relazione alle curve di ebollizione e alla concentrazione di componenti specifici nel creosoto. La maggior parte dei produttori, anche se non tutti, è in grado di produrre creosoto contenente meno di 50 ppm di B[a]P.

(117) La tabella 4 seguente riassume la situazione in materia di produzione di creosoto indicando i produttori, la loro sede geografica, se possono produrre o meno creosoto con una concentrazione di B[a]P < 50 ppm e se hanno o meno scambi con la Germania.

Tabella 4

Produzione, vendite e commercio di creosoto in Europa ([32])

Paese	Numero di produttori	Possibilità di produrre creosoto con B[a]P < 50 ppm	Vendite di creosoto 1995 (tonnellate/anno)	Scambi con la Germania
Austria	1	No	—	Sì
Belgio	1	Sì	3 900	No
Danimarca	1	Sì	0	Sì

([31]) Cfr. nota n. 30.

([32]) *Fonte:* cfr. nota n. 31 e W. D. Betts, Study of the Effects on Trade and Competition of the Retention by The Nederlands of its National Rules in Place of the Rules to be Established by Directive 94/60/EC, Tar Industries Services, Chesterfield (UK), dicembre 1995.

Paese	Numero di produttori	Possibilità di produrre creosoto con B[a]P < 50 ppm	Vendite di creosoto 1995 (tonnellate/anno)	Scambi con la Germania
Francia	1	Sì	6 750	No
Germania	1	Sì	5 000	—
Paesi Bassi	1	Sì	5 000	Sì
Spagna	2	Sì/No	13 950	No
Regno Unito	2	Sì	20 000	No
Italia	—	—	11 100	No
Grecia	—	—	6 700	No
Irlanda	—	—	3 000	No
Svezia	—	—	6 000	Sì
Finlandia	—	—	5 000	Sì

(118) In Germania, la commercializzazione e l'uso di creosoto sono disciplinati dal 1991. L'effetto della legislazione è stato principalmente quello di eliminare il mercato delle applicazioni al pennello (consumatori privati) e l'introduzione di restrizioni sul mercato professionale (processo di trattamento, uso di creosoto contenente meno di 50 ppm di B[a]P, ad eccezione per le traversine ferroviarie e i pali dell'elettricità destinati all'esportazione).

(119) Di conseguenza il mercato tedesco del creosoto è limitato ai produttori in grado di produrre creosoto con un livello di B[a]P < 50 ppm; ciò ha eliminato il produttore austriaco di creosoto dal mercato tedesco. La maggior parte dei produttori negli altri Stati membri è in grado di rispettare le normative tedesche. Infatti, quasi tutto il creosoto consumato all'interno è importato da altri Stati membri. Sembra sussistere (esenzione nelle normative nazionali per l'esportazione) un mercato molto ridotto per il creosoto contenente fino a 500 ppm di B[a]P e questo mercato praticamente non è recensito.

(120) A causa delle restrizioni, la concorrenza è aumentata e i margini si sono ridotti nei prodotti contenenti creosoto destinati alla commercializzazione e all'uso in Germania. Il declino sul mercato ha colpito principalmente e in maniera sproporzionata il produttore tedesco che ha dovuto ridurre la produzione di creosoto, focalizzarsi sui mercati all'esportazione, riorientare l'eccedenza di produzione verso prodotti di minore valore quali nerofumo e pece per elettrodi. Questa situazione non sembra essere mutata dopo l'approvazione della direttiva 94/60/CE.

(121) Vi sono cinque imprese che trattano legname con creosoto (pressione/impregnazione a vuoto), destinato principalmente alle traversine ferroviarie e ai pali per l'energia elettrica e le telecomunicazioni. Le distorsioni di mercato negli scambi di legno trattato potrebbero derivare dal fatto che soltanto il legno trattato con creosoto contenente meno di 50 ppm di B[a]P può essere importato, mentre il legno trattato con creosoto contenente fino a 500 pm di B[a]P può essere esportato. Lo studio afferma però che la quantità di tale legno esportato sembra essere molto ridotta.

(122) Il mercato delle traversine ferroviarie, da una punta massima di 200 000 traversine all'anno negli anni '50, è sceso a circa 30 000 traversine all'anno nel 1995. Ciò è dovuto principalmente alla sostituzione con calcestruzzo, in quanto le traversine più richieste sono quelle per le linee moderne ad alta velocità. Il mercato dei pali trattati con creosoto è anche in declino, in quanto in tutte le applicazioni (trasmissione di elettricità, telecomunicazioni, agricoltura) si usa sempre di più il trattamento con sale. Uno studio realizzato nel 1992 per conto dell'Agenzia federale per l'ambiente e riguardante il mercato tedesco del legname trattato ha rivelato che in Germania vengono utilizzati ogni anno circa 2 milioni in m^3 di legno trattato con sale. Ciò equivale al 70-90 % del mercato globale del legname trattato.

(123) Il declino del mercato dei prodotti di trattamento del legno con creosoto sembra essere iniziato già prima dell'attuazione delle normative tedesche, anche se queste normative sembrano aver accelerato la tendenza. Prima ancora dell'attuazione delle normative tedesche esisteva già una tendenza ad usare prodotti alternativi per le applicazioni principali del legno trattato (traversine ferroviarie e pali) e quindi la tendenza è stata semplicemente rafforzata.

(124) In conclusione, il volume diretto e il valore degli scambi di creosoto che risentono delle normative tedesche sono limitati, in quanto l'uso del creosoto è già stato effettivamente ridotto. Poiché la legislazione nazionale è in vigore dal 1991, il mantenimento di essa dopo l'appro-

vazione della direttiva 94/60/CE non altera la situazione preesistente, che non sembra aver provocato distorsioni significative del mercato interno per il legname trattato o per il creosoto.

(125) Fatta questa premessa, la Commissione ritiene che non esistano prove secondo cui le disposizioni tedesche oggetto della presente decisione costituiscano un ostacolo sproporzionato al funzionamento del mercato interno rispetto agli obiettivi perseguiti.

IV. **CONCLUSIONI**

(126) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che le disposizioni concernenti l'uso del creosoto, quali notificate dalla Repubblica federale di Germania in conformità dell'ex articolo 100 A, paragrafo 4, ed esaminate ai sensi dell'articolo 95, paragrafi 4 e 6, del trattato CE:

— soddisfano i requisiti ufficiali di dette disposizioni e devono essere ammesse;

— possono considerarsi giustificate da esigenze importanti di protezione della salute umana;

— non costituiscono uno strumento di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata nel commercio fra gli Stati membri né un ostacolo sproporzionato al funzionamento del mercato interno.

(127) La Commissione ha quindi motivo di ritenere che le disposizioni nazionali notificate possono essere approvate,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le dispozioni relative alla commercializzazione e all'uso di oli di catrame, contenute nel decreto sui prodotti chimici vietati, sezione 17, allegata al paragrafo 1, e il decreto sulle sostanze pericolose, paragrafo 12, in combinato disposto con l'appendice III, n. 15, e paragrafo 15 in combinato disposto con l'appendice IV n. 13, quali notificate il 4 luglio 1995, sono approvate.

Articolo 2

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 26 ottobre 1999.

Per la Commissione
Erkki LIIKANEN
Membro della Commissione