DECISÃO DA COMISSÃO

de 26 de Outubro de 1999

relativa às disposições nacionais notificadas pela República Federal da Alemanha referentes às limitações da comercialização e da utilização de creosote

[notificada com o número C(1999) 3425]

(Apenas faz fé o texto em língua alemã)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(1999/833/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o n.º 6 do seu artigo 95.º,

Considerando o seguinte:

I. FACTOS

1. Legislação comunitária: Directiva 94/60/CE

(1) 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 [1], com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 1999/77/CE da Comissão [2], prevê a proibição e a restrição do uso de determinadas substâncias e preparações perigosas. A Directiva 76/769/CEE é alterada regularmente com o objectivo de incluir no seu anexo substâncias adicionais perigosas para o homem e para o ambiente.

(2) A Directiva 94/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho [3], que altera pela décima quarta vez a Directiva 76/769/CEE, harmoniza, nomeadamente, a utilização e comercialização de creosote e destilados de alcatrão de hulha e afins, bem como de preparações que os contenham, limitando o teor de um componente específico, o benzo-a-pireno, a seguir denominado B[a]P, e dos fenóis extractáveis com água quando utilizados no tratamento de madeiras (ponto 32 do anexo da directiva). São estabelecidos valores-limite de 50 ppm (0,005% em massa) para o B[a]P e de 3% em massa (30 g/kg) para os fenóis extractáveis com água.

(3) Todavia, a directiva prevê a possibilidade da concessão de derrogações aplicáveis à utilização de creosote e de preparações que o contenham, com teores de B[a]P não superiores a 50 ppm (0,005% em massa) e teores de fenóis extractáveis com água não superiores a 30 g/kg, para o tratamento de madeiras em instalações industriais. Os produtos em causa não podem ser vendidos ao público em geral e os recipientes que os contenham devem ostentar a expressão «Apenas para uso industrial». As madeiras tratadas do referido modo colocadas no mercado pela primeira vez podem apenas ser utilizadas para fins industriais e profissionais, excepto em determinados casos em que a sua utilização é proibida, nomeadamente em edifícios, em contacto com produtos para consumo humano ou animal, em espaços de recreio para crianças ou outros espaços de lazer ao ar livre e sempre que existam riscos de contacto com a pele. As madeiras usadas comercializadas pela segunda vez podem ser utilizadas independentemente do tipo de creosote aplicado, excepto nos casos supramencionados.

2. Disposições nacionais alemãs

(4) A legislação alemã utiliza o termo *Teeröle* («óleos de alcatrão») para designar as substâncias objecto das disposições em causa. A lei alemã relativa aos óleos de alcatrão (*Teerölverordnung*), que inclui as disposições nacionais aplicáveis ao creosote, foi notificada à Comissão em 1990 e promulgada em 5 de Junho de 1991, tendo entrado em vigor em 1 de Outubro de 1991. No âmbito de reformulação geral da legislação no domínio da produção, comercialização e utilização dos produtos em causa, as disposições da lei relativa aos óleos de alcatrão foram incluídas, em 1 de Novembro de 1993, em duas leis, uma das quais relativa às substâncias proibidas (*Chemikalien Verbotsverordnung, ChemVerbotsV*) e a outra às substâncias perigosas (*Gefahrstoffverordnung, GefStoffV*), sem alterar o respectivo conteúdo

[1] JO L 262 de 27.9.1976, p. 201.
[2] JO L 207 de 6.8.1999, p. 18.
[3] JO L 365 de 31.12.1994, p. 1.

essencial. As disposições de ambas as leis relativas aos óleos de alcatrão foram alteradas nos termos de uma lei de 19 de Setembro de 1994.

(5) O termo «óleos de alcatrão» abrange todas as substâncias líquidas obtidas como subprodutos da coquefacção de carvão ou madeira, nomeadamente as substâncias designadas pelo termo «creosote».

(6) Na actualidade, a legislação alemã relativa aos óleos de alcatrão é constituída por:

— disposições relativas à colocação no mercado, incluídas na secção 17 do apêndice ao artigo 1.º da lei relativa às substâncias proibidas,

— disposições relativas às exigências específicas em matéria de rotulagem, incluídas no artigo 12.º e no ponto 15 do apêndice III da lei relativa às substâncias perigosas,

— disposições relativas à produção e utilização, incluídas no artigo 15.º e no ponto 13 do apêndice IV da lei relativa às substâncias perigosas.

(7) A legislação alemã estabelece restrições de princípio aplicáveis à produção, comercialização e utilização das substâncias e preparações que contenham creosote, bem como à madeira tratada com as referidas substâncias, em função de diversos teores-limite de B[a]P: 5 ppm, 50 ppm e 500 ppm.

(8) A legislação alemã é aplicável ao creosote e às preparações que o contenham, bem como aos produtos constituídos por, ou que contenham, madeira tratada com creosote ou produtos que o contenham.

(9) Existem as seguintes restrições à comercialização e utilização de creosote e madeira tratada com creosote:

1. É totalmente proibida a venda a consumidores particulares de creosote e preparações que contenham creosote, independentemente do respectivo teor de B[a]P.

2. No que respeita ao creosote com teor de B[a]P inferior a 5 ppm:

   a) A utilização apenas é permitida em instalações industriais estanques;

   b) É proibida a venda de madeira tratada com o mesmo por pincelagem, espalhamento ou imersão;

   c) A madeira tratada com o tipo de creosote em causa não pode ser utilizada no interior de edifícios ou como bem de consumo na acepção da lei relativa aos alimentos e bens de consumo (por exemplo na embalagem de alimentos, em produtos de higiene e em brinquedos).

3. No que respeita ao creosote com teor de B[a]P compreendido entre 5 ppm e 50 ppm:

   a) Apenas é permitida a colocação no mercado para utilização em instalações industriais estanques por recurso a determinadas técnicas de impregnação:

      — impregnação sob pressão com acabamento a vácuo,

      — no caso da impregnação parcial de postes de madeira, outros processos que assegurem a protecção em profundidade, nomeadamente a impregnação por imersão a quente-frio com redução do teor de creosote na superfície,

      — outros processos que proporcionem um nível de protecção do homem e do ambiente idêntico ou superior;

   b) É proibida a venda de madeira tratada com o tipo de creosote em causa se a impregnação não tiver sido efectuada por recurso a uma das técnicas *supra*;

   c) É totalmente proibida a venda de madeira tratada com o tipo de creosote em causa para utilização no interior de edifícios, espaços de recreio para crianças e outros fins em que possa ocorrer o contacto regular com a pele humana, ou como bem de consumo na acepção da lei relativa aos alimentos e bens de consumo.

4. No que respeita ao creosote com teor de B[a]P compreendido entre 50 ppm e 500 ppm:

   a) Apenas é permitida a utilização para o tratamento industrial de travessas de caminho-de-ferro e postes eléctricos através de processos de impregnação sob pressão com acabamento a vácuo;

   b) É proibida a venda de madeira tratada com o tipo de creosote em causa, excepto para uso em travessas de caminho-de-ferro ou postes eléctricos destinados a exportação para países cujas condições climáticas exigem uma melhor protecção da madeira.

5. Além disso, podem ser colocados no mercado todos os tipos de creosote com teor de B[a]P não superior

a 500 ppm para utilização exclusiva em países cujas condições climáticas exigem uma melhor protecção da madeira.

6. As travessas de caminho-de-ferro e postes eléctricos antigos podem ser comercializados de novo, mesmo se forem excedidos os limites estabelecidos. Contudo, a referida comercialização é proibida nos seguintes casos:

— impregnação efectuada há menos de 15 anos,

— zonas recém-cortadas não seladas ou cobertas em permanência,

— madeira destinada a ser utilizada no interior de edifícios, espaços de recreio para crianças e outros fins em que possa ocorrer o contacto regular com a pele humana,

— produtos à base de madeira destinados a utilização por consumidores particulares,

— produtos abrangidos pela lei relativa aos alimentos e bens de consumo.

(10) A legislação alemã relativa aos óleos de alcatrão foi alterada pela segunda vez por uma lei de 12 de Junho de 1996, que transpõe parcialmente as disposições da Directiva 94/60/CE para o direito nacional. Na sua primeira versão, a legislação alemã não incluía disposições referentes ao teor de fenóis extractáveis com água no creosote, bem como disposições referentes às dimensões mínimas dos recipientes do creosote com teor de B[a]P compreendido entre 50 ppm e 500 ppm, ou exigências específicas relativas à rotulagem das preparações que contêm o tipo de creosote em causa, enquanto que a directiva estabelece um teor máximo de 3% de compostos fenólicos e exigências específicas em matéria de rotulagem no caso do creosote com teor de B[a]P superior a 50 ppm. As referidas disposições, mais restritivas que a legislação inicial, foram incluídas em 1996 nas leis relativas às substâncias proibidas e às substâncias perigosas. Todavia, as exigências em matéria de rotulagem diferem ligeiramente das disposições comunitárias. A legislação alemã estabelece que deve utilizar-se a seguinte menção: «Para utilização exclusiva na impregnação sob pressão com acabamento a vácuo de travessas de caminho-de-ferro e postes eléctricos». A segunda alteração das leis de base restringiu ainda mais a utilização da madeira usada tratada: além das restrições atrás referidas, as travessas de caminho-de-ferro e os postes apenas podem ser comercializados uma vez mais.

3. **Comparação entre as disposições nacionais e a Directiva 94/60/CE**

(11) O quadro 1 mostra em pormenor as diferenças entre as restrições à utilização de creosote no que respeita ao teor de B[a]P estabelecido pela Directiva 94/60/CE e o sistema legal alemão.

Quadro 1

Comparação entre a Directiva 94/60/CE e a legislação alemã

	Directiva 94/60/CE do Conselho	Legislação alemã
B[a]P < 5 ppm	Não existem restrições à venda ou à utilização de creosote e de madeiras recentemente tratadas	Proibida a venda de creosote a consumidores particulares, bem como para utilização no interior de edifícios Utilização industrial apenas permitida em instalações estanques Proibida a venda de madeira tratada com creosote caso a aplicação tenha sido efectuada por pincelagem, espalhamento ou imersão, bem como para utilização em espaços fechados ou como bem de consumo na acepção da lei relativa aos alimentos e bens de consumo

	Directiva 94/60/CE do Conselho	Legislação alemã
B[a]P na gama 5-50 ppm	Não existem restrições à venda ou à utilização de creosote e de madeiras recentemente tratadas	Proibida a venda a consumidores particulares Utilização apenas para fins industriais em instalações estanques por recurso a determinadas técnicas de impregnação: — impregnação sob pressão com acabamento a vácuo — outros processos que garantam uma protecção idêntica do homem e do ambiente — no caso da impregnação parcial de postes de madeira, outros processos que assegurem a protecção em profundidade, nomeadamente a impregnação por imersão a quente-frio com redução do teor de creosote na superfície É proibida a venda de madeira tratada por métodos de impregnação diversos dos referidos *supra*. É totalmente proibida a venda de madeira tratada para utilização no interior de edifícios, em espaços de recreio para crianças ou para outros fins em que possa ocorrer o contacto regular com a pele, ou ainda como bem de consumo na acepção da lei relativa aos produtos alimentares de bens de consumo
B[a]P na gama 50-500 ppm	Restrições à venda de creosote: — proibição da venda a consumidores particulares — utilização apenas permitida em instalações industriais — recipientes com uma capacidade mínima de 200 litros. Necessária rotulagem especial Utilização de madeira tratada com creosote apenas permitida para aplicações profissionais e industriais: — caminhos-de-ferro — postes eléctricos — vedações — vias navegáveis Existem restrições explícitas à utilização de madeira tratada. Não pode ser utilizada: — no interior de edifícios — em contacto com alimentos — em recipientes para culturas — em espaços de recreio para crianças e outros locais em que existam riscos de contacto com a pele	Proibida a venda a consumidores particulares. Todavia, todos os tipos de creosote com teor de B[a]P não superior a 500 ppm podem ser colocados no mercado para utilização exclusiva em países cujas condições climáticas exijam uma maior protecção da madeira Utilização permitida apenas no tratamento industrial de travessas de caminho-de-ferro e postes eléctricos por processos de impregnação sob pressão com acabamento a vácuo Proibida a venda de madeira tratada, excepto para utilização em travessas de caminho-de-ferro e postes eléctricos destinados a exportação para países cujas condições climáticas exijam uma maior protecção de madeira

	Directiva 94/60/CE do Conselho	Legislação alemã
B[a]P > 500 ppm ou teor de fenóis extractáveis com água >3%	É totalmente proibida a venda e a utilização de creosote e produtos tratados com creosote	Totalmente proibida a venda e a utilização de creosote e produtos tratados com creosote caso o teor de B[a]P seja superior a 500 ppm (não existem disposições aplicáveis aos fenóis extractáveis com água)
Madeira usada tratada com creosote	Utilização controlada, no caso de madeira tratada com creosote com um teor de B[a]P compreendido entre 50 e 500 ppm	As travessas de caminho-de-ferro e postes antigos podem ser comercializados de novo, mesmo se forem excedidos os valores-limite indicados. A referida comercialização é, contudo, proibida, caso: — a impregnação tenha sido efectuada há menos de 15 anos — existam zonas cortadas recentemente não protegidas — a madeira seja destinada a utilização no interior de edifícios, em espaços de recreio para crianças ou para outros fins em que possa ocorrer o contacto regular com a pele — os produtos de madeira se destinem a consumidores particulares — os produtos em causa sejam bens de consumo na acepção da lei relativa aos produtos alimentares e bens de consumo

(12) Em resumo, as disposições alemãs são mais restritivas em diversos aspectos:

— não é permitida a venda a consumidores particulares de creosote e preparações que o contenham, independentemente do respectivo teor de B[a]P,

— a colocação no mercado de creosote e preparações que o contenham com um teor de B[a]P não superior a 500 ppm apenas é possível com vista à exportação para países cujas condições climáticas exijam uma maior protecção da madeira, ou, a nível doméstico, para uso industrial exclusivo. Foram, além disso, estabelecidas obrigações específicas aplicáveis aos processos tecnológicos que utilizam creosote preparações que o contenham, em função do respectivo teor de B[a]P (5, 5-50 e 50-500 ppm),

— não pode colocar-se no mercado madeira nova tratada com creosote, excepto se o processo de tratamento satisfizer determinadas condições. São aplicáveis restrições adicionais à utilização de madeira tratada com creosote com teor de B[a]P inferior a 50 ppm. A madeira tratada com creosote com teor de B[a]P compreendido entre 50 ppm e 500 ppm apenas pode ser utilizada para duas aplicações específicas (travessas de caminho-de-ferro e postes eléctricos para exportação).

— a colocação no mercado e utilização de madeira usada tratada com creosote é mais restrita que no âmbito da directiva comunitária.

I. **PROCEDIMENTO**

(13) A Directiva 94/60/CE foi adoptada em 20 de Dezembro de 1994. A directiva deveria ser transposta para a legislação nacional dos Estados-Membros, o mais tardar, um ano após a sua adopção, isto é, até 20 de Dezembro de 1995 (n.º 1, primeiro parágrafo, do artigo 2.º), devendo as disposições nacionais ser aplicáveis a partir de 20 de Junho de 1996 (n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 2.º).

(14) Por carta de 4 de Julho de 1995, a Alemanha enviou um relatório, datado de 19 de Junho de 1995, através do qual informava a Comissão Europeia que, por motivos de protecção da saúde pública, a Alemanha considera necessário continuar a aplicar a legislação em vigor relativa aos «óleos de alcatrão», solicitando a concessão de uma derrogação às disposições da Directiva 94/60/CE

referentes ao creosote, no âmbito do n.º 4 do antigo artigo 100.ºA do Tratado CE. Foi também referida a adopção futura de alterações destinadas a incluir no direito nacional algumas disposições da directiva comunitária. Essas alterações foram notificadas em 8 de Julho de 1996.

(15) Por carta datada de 6 de Dezembro de 1995, a Comissão solicitou aos restantes Estados-Membros que apresentassem a suas observações sobre o pedido alemão no âmbito do n.º 4 do antigo artigo 100.ºA, tendo recebido respostas da Dinamarca, Suécia, Países Baixos, Áustria e Reino Unido.

(16) A *Dinamarca* refere que, na sua opinião, o creosote constitui uma substância altamente perigosa para o homem e para o ambiente, pelo que a sua utilização deve ser restringida tanto quanto possível ou totalmente proibida. Deste modo, a Dinamarca apoia o parecer de que deve conceder-se à Alemanha a possibilidade de aplicar normas nacionais mais exigentes no que respeita ao creosote.

(17) A *Suécia* partilha o parecer da Alemanha no que respeita aos riscos determinados pelo creosote e pela madeira tratada com o mesmo, não colocando objecções às disposições mais estritas notificadas pela Alemanha. A Suécia sublinha o impacto ambiental negativo do creosote, decorrente da sua elevada toxicidade para determinados organismos aquáticos e do carácter biocumulativo de alguns componentes. Deve, pois, limitar-se a utilização de creosote e madeira tratada com o mesmo, de modo a minimizar os riscos. A Suécia salienta que notificou também a sua intenção de manter as disposições nacionais relativas ao creosote, tendo em conta as circunstâncias específicas existentes no seu território.

(18) Os *Países Baixos* referem a sua declaração ao Conselho que sublinha a insuficiência do nível de protecção da saúde pública, dos locais de trabalho e o ambiente estabelecido pela directiva. Os Países Baixos, que notificaram já um pedido de derrogação no âmbito do n.º 4 do antigo artigo 100.ºA do Tratado, consideram que as medidas adoptadas pela Alemanha se referem a uma necessidade real, não podendo ser consideradas como um obstáculo dissimulado ao comércio, pelo que apoiam a sua confirmação pela Comissão.

(19) De acordo com a *Áustria* o principal objectivo das disposições alemãs reside na protecção da saúde dos consumidores, que constitui o objectivo do n.º 3 do antigo artigo 100.ºA do Tratado. A Áustria apoia o parecer de que o risco de cancro para os consumidores decorrente da exposição directa por via dérmica a óleos de alcatrão que contêm B[a]P ou a madeira tratada com os mesmos é considerável, sendo os riscos mais elevados incorridos na aplicação directa de óleos de alcatrão por pincelagem, bem como na utilização de madeira tratada no interior de edifícios (exposição por via dérmica e por inalação). Deste modo, a Áustria considera justificada a manutenção em vigor das disposições nacionais alemãs, que são proporcionadas, na medida em que reduzem o risco de exposição através da adopção de medidas específicas e restringem a livre circulação de mercadorias apenas numa extensão bastante limitada. Além disso, as medidas nacionais parecem apresentar o maior impacto nas empresas alemãs. A Áustria considera, pois, que a manutenção de medidas mais estritas não constitui uma discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada ao comércio.

(20) Em contrapartida, o *Reino Unido* opõe-se ao pedido da Alemanha. As autoridades britâncias consideram que o mesmo não é conforme ao consenso científico registado, a nível comunitário, aquando da adopção da Directiva 94/60/CE. De acordo com o parecer britânico, todos os Estados-Membros devem aceitar as normas impostas pelas exigências do mercado único, excepto se existirem circunstâncias especiais que determinem riscos particulares num Estado-Membro decorrentes da aplicação das disposições em causa. O Reino Unido não tem conhecimento da existência de circunstâncias especiais na Alemanha que possam justificar a aplicação de disposições mais estritas. O Reino Unido sublinha também que o valor-limite de 50 ppm de B[a]P estabelecido pela directiva é perfeitamente conforme aos critérios de classificação utilizados na Directiva 67/548/CEE.

(21) Em 1 de Maio de 1999 entrou em vigor o Tratado de Amesterdão, assinado em 2 de Outubro de 1997, que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e determinados actos conexos. Por carta datada de 24 de Agosto de 1999, o Secretariado-Geral da Comissão informou a Alemanha de que a sua notificação referente à colocação no mercado e utilização de creosote seria analisada no contexto das novas disposições do Tratado.

III. **AVALIAÇÃO**

1. **Normas aplicáveis**

(22) O Tratado de Amesterdão alterou substancialmente o disposto no antigo artigo 100.ºA do Tratado que institui a Comunidade Europeia, substituindo os n.ºs 3, 4 e 5 do mesmo pelos novos n.ºs 3 a 10. Devido à renumeração de todos os artigos, o artigo alterado tornou-se o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

(23) O Tratado de Amesterdão não inclui disposições transitórias específicas sobre as normas aplicáveis às notificações efectuadas antes da sua entrada em vigor, como é o caso da notificação alemã objecto da presente decisão.

(24) Na ausência de disposições referentes à sua prorrogação, consideram-se revogadas as anteriores disposições do n.º 4 do artigo 100.ºA do Tratado CE a partir da data de

entrada em vigor das novas disposições (1 de Maio de 1999). As novas disposições do Tratado são aplicáveis imediatamente, a partir da referida data, às notificações objecto da presente análise.

2. **Análise da admissibilidade**

(25) A notificação apresentada pela Alemanha tem por objectivo obter a autorização para manter disposições nacionais incompatíveis com a Directiva 94/60/CE, que constitui a medida de harmonização adoptada com base no antigo artigo 100.ºA (actual artigo 95.º) do Tratado CE.

(26) O n.º 4 do artigo 95.º do Tratado estipula o seguinte: «Se, após adopção de uma medida de harmonização pelo Conselho ou pela Comissão, um Estado-Membro considerar necessário manter disposições nacionais justificadas por exigências importantes a que se refere o artigo 30.º ou relativas à protecção do meio de trabalho ou do ambiente, notificará a Comissão dessas medidas, bem como das razões que motivam a sua manutenção».

(27) A Directiva 94/60/CE deveria ser transposta pelos Estados-Membros até 20 de Dezembro de 1995 e aplicada a partir de 20 de Junho de 1996. A Alemanha notificou em 4 Julho de 1995, ou seja, antes da data prevista para a aplicação das medidas nacionais de transposição da directiva, as disposições do seu direito nacional que pretendia manter.

(28) As disposições nacionais relativamente às quais foi solicitada uma derrogação entraram em vigor em 1 de Outubro de 1991, ou seja, antes da adopção da Directiva 94/60/CE (20 de Dezembro de 1994).

(29) Na notificação apresentada, a Alemanha anunciava a sua intenção de alterar a legislação nacional em vigor, de modo a transpor as disposições mais restritivas da Directiva 94/60/CE. A alteração da lei de 12 de Junho de 1996, notificada à Comissão em 8 de Agosto de 1996, estabelece um teor máximo admissível de fenóis extractáveis com água, uma lista de substâncias específicas abrangidas pela expressão «óleos de alcatrão», bem como as dimensões mínimas dos recipientes de óleos de alcatrão com teor de B[a]P compreendido entre 50 e 500 ppm, juntamente com exigências específicas relativas à respectiva rotulagem. Foram também ligeiramente alteradas as restrições em vigor aplicáveis à madeira usada tratada.

(30) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que o pedido da República Federal da Alemanha para a concessão de uma derrogação à Directiva 94/60/CE, notificado em 4 de Julho de 1995 ao abrigo do n.º 4 do antigo artigo 100.ºA, é admissível ao abrigo do n.º 4 do artigo 95.º do Tratado CE. Em conformidade com o n.º 4 do artigo 95.º, as disposições nacionais notificadas, para as quais um Estado-Membro pretende obter uma autorização para serem mantidas após a data de implementação de uma medida de harmonização comunitária, devem ter sido adoptadas antes da data de adopção dessa medida de harmonização. Deste modo, a presente decisão refere-se exclusivamente à legislação em vigor antes da adopção da Directiva 94/60/CE, notificada no pedido de 4 de Julho de 1995. As disposições introduzidas pela lei de alteração de 12 de Junho de 1996 (notificada em 8 de Agosto de 1996), para a qual não foi solicitada uma autorização, implementam algumas disposições da Directiva 94/60/CE e não são abrangidas pela presente decisão.

3. **Avaliação quanto ao fundo**

(31) Em conformidade com o disposto no artigo 95.º do Tratado, a Comissão deve assegurar o cumprimento de todas as condições que permitam a um Estado-Membro explorar as possibilidades de derrogação estabelecidas no mesmo artigo. A Comissão deve, nomeadamente, verificar se as disposições notificadas pelo Estado-Membro se justificam à luz das necessidades de protecção referidas no artigo 30.º, ou por motivos ligados ao ambiente ou ao ambiente de trabalho. Além disso, nos casos em que considere as medidas justificadas, a Comissão deve verificar se as mesmas não constituem uma discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros, ou um obstáculo ao funcionamento do mercado interno (n.º 6 do artigo 95.º).

(32) A Alemanha baseou o seu pedido de derrogação na necessidade de protecção da saúde humana e do ambiente. Com o objectivo de fundamentar o mesmo, a Alemanha apresentou uma breve justificação das medidas nacionais mais restritivas constituída por três documentos, designadamente um relatório da Comissão do Senado para a comprovação dos materiais nocivos à saúde da *Deutsche Forschungsgemeinschaft* (associação alemã para a investigação) (Comissão MAK) sobre a adequabilidade da utilização de B[a]P como marcador em misturas de hidrocarbonetos aromáticos policíclicos provenientes de processos de combustão (concluído em 1984), um estudo sobre as propriedades cancerígenas do B[a]P [4] e uma compilação de dados sobre a identidade, disponibilidade e aplicação de agentes alternativos de protecção da madeira, incluindo os respectivos efeitos toxicológicos e ecotoxicológicos. Não foi, todavia, possível analisar o fundamento do pedido apenas com base nestas informações.

(33) De modo a verificar se as disposições nacionais alemãs relativas à comercialização e utilização de madeira tratada com creosote são necessárias e proporcionais ao

[4] J. M. Holland, E. L. Fromme, Advances in Modern Environmental Toxicology. Vol VI Applied Toxicology of Petroleum Hydrocarbons, ed. MacFarland et al, Princeton Scientific Publishers 1984.

objectivo pretendido, a Comissão incumbiu um consultor externo de realizar um estudo com o objectivo de avaliar a situação em termos de contaminação ambiental pelo creosote na Alemanha ([5]). Além disso, foram utilizados na avaliação do pedido da Alemanha os resultados de três outros estudos encomendados pela Comissão ([6]) no âmbito de pedidos similares apresentados por outos países.

(34) Deve sublinhar-se que, de acordo com o calendário estabelecido pelo n.º 6 ao artigo 95.º do Tratado, inexistente no âmbito do n.º 4 do antigo artigo 100.ºA em conformidade com o qual o pedido da Alemanha foi notificado, os consideráveis esforços efectuados pela Comissão para recolher elementos justificativos da manutenção das disposições nacionais alemãs em vigor não podem constituir um precedente para o futuro. Ao analisar se as medidas nacionais notificadas no âmbito do n.º 4 do artigo 95.º se justificam por uma necessidade premente, a Comissão deve tomar como base os motivos apresentados pelo Estado-Membro para justificar a manutenção das suas disposições nacionais. De acordo com as disposições do Tratado, isto significa que a responsabilidade de provar que as medidas se justificam incumbe ao Estado-Membro em causa. Tendo em conta o procedimento estabelecido no artigo 95.º, a Comissão deve, em princípio, limitar-se a analisar a importância dos elementos apresentados pelo Estado-Membro requerente, não adoptando iniciativas para procurar possíveis justificações.

(35) Nenhum dos estudos supracitados se revelou totalmente conclusivo no que respeita aos efeitos do creosote na saúde humana, nomeadamente o potencial cancerígeno, uma vez que se encontrava ainda em curso um estudo específico de avaliação da carcinogenicidade a longo prazo, apresentado à Comissão no início de 1998 ([7]), cujos resultados se abordam de seguida. Além disso, os estudos foram apresentados ao Comité Científico da Toxicidade, da Ecotoxicidade e do Ambiente (SCTEE), que exprimiu em 27 de Novembro de 1998 um primeiro parecer sobre os riscos de cancro para os consumidores decorrentes do creosote e/ou da madeira tratada com o mesmo. O referido parecer foi revisto em 4 de Março de 1999.

([5]) Environmental Resources Management, Scientific Evaluation of the German Request for Derogation from Provisions of Council Directive 94/60/EC Concerning Creosote, Relatório final, 24 de Abril de 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. Relatório final Biochemisches Institut für Umweltcarcinogene, Großhansdorf (Alemanha), Dezembro de 1995.
Dr. P. M. Sorgo, Study on the Justification in Scientific Terms of Allowing Denmark to Retain its National Laws on Creosote, Relatório final, Novembro de 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*, Relatório final, Agosto de 1997.

([7]) Fraunhofer-Institut 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), Relatório final, Hannôver, Outubro de 1997.

3.1. ***Justificação dos motivos de força maior***

3.1.1. *Informações gerais referentes ao creosote*

(36) O creosote consiste numa mistura complexa de mais de 200 compostos químicos, em que predominam os compostos aromáticos, incluindo fenóis e compostos aromáticos azotados e sulfurados. Trata-se de um destilado médio do alcatrão de hulha (ponto de ebulição aproximado de 200-400 °C).

(37) O creosote pode conter mais de 30 hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (PAH), sendo frequentemente o seu teor total destas substâncias da ordem de 85 %. Salientam-se os seguintes:

— acenafteno

— naftaleno

— fenantreno

— antraceno

— fluoreno

— fluoroantreno

— criseno

— trifenileno

— benzo-[a]-antraceno

— benzo-[b]-fluoroanteno

— benzo-[k]-fluoroanteno

— benzo-[a]-pireno

(38) O benzo-[a]-pireno constitui um dos PAH mais investigados, sendo o seu teor utilizado como indicador ou marcador para fins de classificação, não reflectindo, em si próprio, o teor total de PAH do creosote. De acordo com o tipo de creosote, o teor de B[a]P pode variar entre 0,003 % e 0,3 %, em massa (30 a 3 000 ppm). A destilação do alcatrão de hulha seguida de selecção das fracções obtidas e refinação permite obter teores mais baixos de B[a]P e fenóis. O Instituto da Europa Ocidental para a preservação de madeira (*Western European Institute for Wood Preservation*) desenvolveu diversas normas industriais caracterizadas, em especial, por teores diversos de fracções de destilação específicas e, o que é mais importante no contexto em causa, teores diversos de B[a]P.

(39) É possível modificar as propriedades físicas e químicas do creosote em função das necessidades de uso, bem como das exigências ambientais. Mediante a incorporação de componentes de ponto de ebulição inferior,

pode obter-se um produto de viscosidade reduzida, por vezes denominado *carbolineum*, mais adequado à aplicação por pincelagem. A Directiva 94/60/CE não efectua qualquer distinção, abrangendo e abordando do mesmo modo uma vasta gama de destilados de alcatrão de hulha, identificados pelas respectivas denominações e pelo números Einecs e CAS.

(40) O creosote é utilizado quase exclusivamente como agente de preservação de madeira. As aplicações industriais e profissionais em grande escala são, de longe, as mais importantes: travessas de caminho-de-ferro, postes eléctricos, obras de engenharia hidráulica (protecção de margens), agricultura e fruticultura. O creosote e produtos afins são também utilizados para preservação de madeira por consumidores particulares.

(41) As principais propriedades do creosote são as seguintes:

— elevada eficiência fungicida

— elevada eficiência insecticida

— persistência a longo prazo

— resistência à lixiviação e ao desgaste pelo tempo

(42) Uma quantidade ínfima de creosote é utilizada em produtos medicinais para o tratamento de determinadas afecções do foro dermatológico, tais como a psoríase.

Toxicidade do creosote

Efeitos na saúde humana

(43) Embora seja utilizado como agente de preservação de madeira há mais de um século, existem poucos dados publicados sobre os efeitos na saúde humana da exposição crónica ao creosote. Muitos dos estudos são antigos e nem sempre conformes aos padrões em matéria de documentação.

(44) A exposição pode ocorrer por inalação, ingestão ou contacto com a pele. O creosote é classificado como ligeira a moderadamente tóxico por ingestão. A maioria dos efeitos observados em ensaios com animais e estudos epidemiológicos referem-se à exposição cutânea.

(45) A fotossensibilidade da pele aos derivados do alcatrão de hulha foi descrita por diversos autores, que referem a ocorrência de sintomas de irritação, verrugas específicas, descoloração e fissuração cutâneas em trabalhadores expostos ao creosote. O estudo mais recente efectuado com trabalhadores expostos ao produto em causa, na Suécia e na Noruega, foi publicado em 1992 ([8]). O referido estudo incidiu sobre trabalhadores expostos ao creosote entre 1950 e 1975. A incidência total de cancros revelou-se mais baixa que esperado, registando-se contudo um maior risco de cancros da pele e dos lábios, bem como de linfomas não hodgkinianos. Todavia, a composição do creosote não foi referida, tendo os autores concluído que o número reduzido de casos não permite obter conclusões válidas. O aumento da incidência dos tipos de cancro específicos pode ser atribuído à accão combinada da exposição ao creosote e à luz solar. No âmbito de outro estudo ([9]), foram encontrados riscos de aumento da mortalidade por cancros do escroto no caso de operários de indústrias de fabrico de tijolos expostos ao creosote no período 1911-1938. Também neste caso, não são conhecidos o teor de B[a]P do creosote nem a relação exacta dose/resposta.

(46) Principalmente com base em ensaios com animais (exposição cutânea crónica de ratos a soluções de B[a]P em acetona) ([10]), o Centro Internacional de Investigação do Cancro (IARC) classificou o creosote como cancerígeno para o homem, no grupo 2A. O IARC considera existirem provas suficientes de que, tal como as restantes substâncias pertencentes ao referido grupo, o creosote é cancerígeno para os animais, existindo provas epidemiológicas que permitem concluir a sua carcinogenicidade no homem. Não existem provas significativas, decorrentes de trabalhos mais recentes, susceptíveis de afectar tal conclusão.

(47) Durante vários anos, a classificação do creosote, bem como de outros destilados do alcatrão de hulha e outras substâncias complexas, no âmbito da Directiva 67/548/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1967, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas ([11]), com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 99/33/CE ([12]), foi analisada por peritos dos Estados-Membros. Essencialmente com base nos mesmos dados que o IARC, acordou-se em classificar, no âmbito da Directiva 94/69/CE da Comissão ([13]) que adapta ao progresso técnico pela vigésima primeira vez a Directiva 67/548/CEE do Conselho, o creosote e alguns destilados do alcatrão de hulha afins como cancerígenos da categoria 2, devendo na sua rotulagem figurar a frase de risco R45 («Pode causar o cancro»). Todavia, a classificação como cancerígeno não é aplicável se for possível provar que a substância contém menos de 0,005 %, em massa (50 ppm), de B[a]P ([14]). Este critério difere do utilizado pelo IARC, cuja classificação é aplicável indepentemente do teor de B[a]P.

(48) A opção de, na legislação comunitária, limitar a 50 ppm a concentração de B[a]P para fins de classificação, do

([8]) S. Karlehagen et al, Cancer Incidence Among Creosote-Exposed Workers, Scand. J. Work Environ. Health, 1992:18, p. 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, Lyon 1985.

([10]) Ver a nota 4.

([11]) JO 196 de 16.8.1967, p. 1.

([12]) JO L 199 de 30.7.1999, p. 57.

([13]) JO L 381 de 31.12.1994, p. 1.

([14]) A nota M do preâmbulo ao anexo I da Directiva 67/548/CEE do Conselho é aplicável ao creosote.

modo a distinguir os destilados cancerígenos e não cancerígenos do alcatrão de hulha, foi aceite pelos Estados-Membros no âmbito do grupo de trabalho para a adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548/CEE, apenas com base numa declaração conjunta da Comissão e dos Estados-Membros. A referida declaração estipula que a situação deverá ser revista em função dos resultados do estudo supracitado realizado pelo *Fraunhofer Institut*, iniciado pela indústria em colaboração com o IARC, que se encontrava então em curso. Deve reconhecer-se que, em 1994, não existiam dados experimentais disponíveis comprovativos do carácter cancerígeno do creosote com teor de B[a]P inferior a 50 ppm. A situação evoluiu entretanto, sendo os resultados do referido estudo apresentados adiante.

(49) Pouco se sabe sobre a toxicocinética do creosote no homem ou nos animais utilizados nos ensaios. A investigação quantitativa da absorção de PAH pela pele, mediante a determinação dos metabolitos de pireno excretados, apenas foi iniciada no âmbito de estudos bastante recentes ([15]); a absorção parece variar de modo apreciável entre indivíduos, bem como entre diferentes zonas corporais do mesmo indivíduo. Noutro estudo ([16]), determinou-se a absorção dérmica de diversos PAH, verificando-se que os compostos de massa molecular superior à do pireno, como é o caso do B[a]P, são absorvidos de forma mais lenta. Assim, qualquer estimativa da dose absorvida de B[a]P com base na utilização do pireno como marcador será feita por excesso, facto que pode considerar-se prudente.

(50) Deve salientar-se que todos os efeitos observados nos ensaios com animais, bem como nos estudos epidemiológicos no homem, se baseiam na exposição crónica a níveis elevados das substâncias em causa. Não se encontraram na literatura referências a cancros da pele (ou quaisquer outros tipos de cancro) atribuíveis à exposição ao creosote num contexto não profissional.

(51) Pode ocorrer a exposição de consumidores, por via dérmica ou respiratória, durante o uso de preparações para a preservação da madeira que contêm creosote ou *carbolineum* destinadas a aplicação por pincelagem, podendo também observar-se a exposição por contacto com madeira tratada (adultos durante a construção de vedações ou outras estruturas de madeira para uso particular; crianças por contacto com estruturas de madeira tratada). Não se encontram disponíveis dados concretos referentes à exposição dos consumidores ao creosote, quer através da utilização directa dos produtos, quer, de forma indirecta, por contacto com madeira tratada com creosote. No âmbito dos diversos estudos realizados foram desenvolvidos vários modelos para o cálculo da intensidade da exposição, que serão abordados adiante.

Efeitos no ambiente

(52) Foi referida a contaminação do ambiente pelo creosote em diversos países, sendo a fonte da contaminação constituída, em grande parte dos casos, por instalações de tratamento de madeira antigas. A maioria das informações sobre o comportamento do creosote no ambiente foram obtidas na sequência de derrames e da contaminação por instalações fora de uso. A contaminação ambiental foi avaliada mediante a determiação de PAH específicos, nomeadamente o B[a]P.

(53) O creosote é tóxico para determinados organismos do solo e altamente tóxico para os organismos aquáticos (valores LC50 a 96 h frequentemente inferiores a 1 mg/l). Muitos dos seus componentes são biocumulativos.

(54) As principais características dos PAH no ambiente são as seguintes:

— estabelecimento de ligações fortes com as matérias orgânicas presentes no solo,

— taxa de degradação no solo e em outros meios ambientais bastante reduzida. Os resíduos de creosote podem persistir no ambiente por períodos elevados (superiores a 20-30 anos),

— os principais progressos de decomposição são a degradação fotoquímica, por efeito da radiação solar, e microbiológica, promovida por determinadas bactérias. A degradação microbiológica pode ocorrer em condições aeróbias e anaeróbias. Os compostos com mais de quatro anéis são dificilmente degradáveis,

— os PAH que atingem os cursos de água são rapidamente transferidos para os sedimentos,

— nos cursos de água, a maioria dos PAH de baixa massa molecular são removidos principalmente por degradação bacteriana e os compostos de massa molecular mais elevada por oxidação fotoquímica e sedimentação. A degradação microbiana dos compostos mais solúveis em água ocorre em condições aeróbias e anaeróbias. Alguns PAH são bioacumuláveis nas espécies aquáticas.

(55) Podem ocorrer emissões de PAH para a atmosfera, a água e os solos no decurso dos processos de impregnação e de armazenagem nas instalações de impregnação, bem como durante a utilização da madeira tratada. Todavia, os PAH encontrados nos diversos meios ambientais são provenientes de fontes bastante diversas (processos de combustão, tráfego rodoviário, etc.), sendo em geral difícil atribuir os seus níveis a uma fonte específica, nomeadamentre a madeira tratada com creosote.

([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, p. 355.

([16]) Van Rooij, Dermal Exposure to Polycycil Aromatic Hydrocarbons Among Workers, Tese ISBN 90-9007080-X, Nijmegen 1993.

(56) Um estudo efectuado na Suécia [17] mostrou que, após 40 anos de permanência no solo, os postes impregnados com creosote perdem uma fracção dos respectivos componentes, em especial os componentes de ponto de ebulição mais baixo (inferior a 270 °C). A parte emersa dos postes apresenta a perda mais acentuada. No entanto, a mobilidade dos compostos lixiviados é bastante reduzida, uma vez que os mesmos podem apenas ser detectados no solo na zona circundante dos postes. Tal facto é atribuível à sua forte ligação às matérias orgânicas presentes no solo.

(57) A presença de níveis elevados de PAH em ambientes aquáticos tem sido atribuída, em especial, à presença de madeiras tratadas com creosote. Vários estudos provaram que a migração dos componentes do creosote da madeira tratada para a água é mais importante no caso da água doce. Na água do mar, a migração parece ser mais limitada: um estudo efectuado com estacas em meio marinho durante 10 anos mostrou que as mesmas conservavam 93 % dos componentes originais do creosote [18]. Encontraram-se referências documentais sobre a poluição dos sedimentos pelo creosote lixiviado de estruturas de protecção de margens nos Países Baixos [19], nomeadamente no âmbito de estudos sobre a poluição decorrente de antigas instalações de impregnação.

(58) No que respeita à exposição do homem à poluição ambiental por PAH provenientes do creosote, são escassos os dados obtidos por determinação directa.

3.1.2. *Posição da Alemanha*

(59) A Alemanha justifica o seu pedido de manutenção das disposições nacionais mais restritivas em vez da Directiva 94/60/CE apenas com base no argumento de que o nível de protecção da saúde determinado pelas disposições comunitárias é, de modo geral, insuficiente, especialmente no que respeita à protecção da saúde dos consumidores. A Alemanha não partilha o parecer de que os riscos decorrentes da utilização de creosote com teor de B[a]P inferior a 50 ppm, bem como de madeira tratada com o mesmo, são bastante reduzidos, como foi acordado durante a elaboração da Directiva 94/69/CE, a vigésima primeira adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548/CEE, de acordo com a qual os destilados de alcatrão de hulha com teor de B[a]P inferior ao valor-limite de 50 ppm não são classificados de cancerígenos. A Alemanha baseia o seu parecer num estudo [20] publicado em 1984, que apresenta os resultados de ensaios de carcinogenicidade com B[a]P.

(60) A Alemanha mantém o parecer de que, em virtude do potencial altamente cancerígeno dos óleos de alcatrão, é necessário manter em vigor as medidas nacionais mais estritas. A redução para o nível de protecção estabelecido pela Directiva 94/60/CE determinaria riscos adicionais de cancro inaceitáveis para a população.

(61) O potencial cancerígeno dos óleos de alcatrão varia em função da sua origem e do processo de produção utilizado. Não é possível testar o potencial cancerígeno de cada componente dos óleos de alcatrão; todavia, de modo a adoptar uma posição na matéria, a Comissão MAK efectuou uma avaliação completa dos dados disponíveis, tendo concluído o seguinte:

— o B[a]P pode ser utilizado como substância de referência para a estimativa do efeito cancerígeno dos óleos de alcatrão,

— o efeito cancerígeno dos óleos de alcatrão é 7 a 20 vezes superior ao efeito devido apenas ao teor de B[a]P.

(62) Deste modo, a Alemanha reconhece que, em termos práticos, os efeitos dos óleos de alcatrão podem ser avaliados com base no teor de alguns dos seus componentes, nomeadamente o B[a]P. Não é possível, contudo, efectuar uma avaliação quantitativa, uma vez que o teor das diversas substâncias cancerígenas nos vários tipos de óleos não é idêntico e nem todas as substâncias foram identificadas e classificadas; no que respeita a muitas substâncias, não se conhecem os teores mínimos com efeitos.

(63) De acordo com a Alemanha, o principal objectivo da legislação nacional restritiva no domínio dos óleos de alcatrão consiste na protecção da saúde dos consumidores particulares. Além disso, as disposições em causa têm como efeitos positivos a protecção dos trabalhadores e do ambiente. Uma vez que o factor determinante das referidas restrições reside no perigo para a saúde dos consumidores particulares, a Alemanha não efectuou uma análise mais aprofundada da exposição dos utilizadores profissionais e do ambiente.

(64) Na estimativa dos perigos para o consumidor particular, a Alemanha identificou os seguintes tipos de exposição potencial:

— contacto com a pele durante a utilização dos óleos de alcatrão (em geral durante a aplicação por pincelagem),

— contacto com a pele durante a instalação/execução de obras de carpintaria com madeira tratada,

— contacto da pele com madeira tratada de obras já instaladas,

— exposição por inalação durante a utilização dos óleos de alcatrão,

— exposição por inalação de componentes de óleos de alcatrão libertados, na forma de gases, da madeira tratada.

---

[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, p. 120. Ver também as notas 8 e 13.

[19] Ver a nota 8.

[20] Ver a nota 4.

(65) O nível de exposição real aos óleos de alcatrão depende fortemente do comportamento individual. Os cenários de exposição devem, pois, ter em conta as situações em que o nível de exposição é consideravelmente superior à média (cenários-limite).

(66) À luz dos dados obtidos no único estudo que estabelece uma relação dose-resposta para a exposição do B[a]P ([21]), a Alemanha concluiu que a exposição a uma solução que contenha 50 ppm de B[a]P induz tumores cutâneos em 95% dos animais. Uma solução menos concentrada (25 ppm de B[a]P), produz tumores em 44% dos animais, provando que, para concentrações desta ordem, o B[a]P permanece fortemente cancerígeno, por via dérmica, em ratos.

(67) A Alemanha justifica o seu argumento de que o nível de protecção determinado pela Directiva 94/60/CE é insuficiente através da análise mais pormenorizada de um dos cinco cenários de exposição atrás referidos, designadamente a avaliação dos riscos incorridos por crianças que brincam em estruturas de madeira tratada com creosote com 25 ppm de B[a]P. Assume-se um único contacto semanal num período de cinco anos, com transferência de 10 µl de óleo em cada contacto. Adoptando uma esperança de vida média de 70 anos, o risco cumulativo calculado pela Alemanha é de 0,02 (2%).

(68) Deste modo, a Alemanha conclui que o risco cumulativo se situa na gama geralmente aceite. Em contrapartida, o risco de carcinogenicidade internacionalmente aceite para uma substância é da ordem de 1×10^{-5} (i.e. 0,001%). O potencial cancerígeno dos óleos de alcatrão com 25 ppm de B[a]P, bem como de madeira tratada com os mesmos, não é, pois, aceitável. Além disso, a dose de exposição estimada das crianças que brincam em estruturas de madeira tratada com creosote apenas tem em conta a exposição dérmica, subestimando provavelmente, de acordo com a Alemanha, os riscos reais, que podem ser superiores devido à inalação e ingestão.

(69) A Alemanha justifica também a manutenção das restantes medidas nacionais mais restritivas, ou seja, a exigência do recurso a tecnologias de impregnação específicas e as restrições à comercialização e utilização de madeira tratada, com base numa avaliação dos riscos inaceitáveis para a saúde dos consumidores. Apenas as técnicas de impregnação estabelecidas asseguram uma penetração suficientemente profunda dos óleos de alcatrão e, por consequência, uma protecção permanente e eficaz da madeira. A redução do teor de óleos de alcatrão na superfície da madeira exigida após o tratamento tem por objectivo minimizar os riscos para a saúde. A aplicação simples, por pincelagem, pelos consumidores resulta numa impregnação ineficaz, registando-se níveis elevados de exposição durante a aplicação e concentrações elevadas à superfície. Apesar da redução do teor superficial de óleos de alcatrão determinada pelas técnicas prescritas, as restrições à comercialização de madeira tratada com creosote com teores de B[a]P compreendidos entre 50 e 500 ppm justificam-se pelos consideráveis riscos para a saúde decorrentes de um contacto relativamente frequente ou mesmo ocasional com os materiais em causa. Não são apresentados dados provenientes de medições directas ou estimativas que apoiem as referidas conclusões.

(70) Por seu turno, as restrições à venda de madeira usada previamente tratada são consideradas necessárias em virtude dos riscos inaceitáveis de cancro por contacto com a pele; uma vez que, no passado, o teor de B[a]P dos óleos de alcatrão era superior, o teor de óleo na superfície da madeira pode ser considerável, mesmo decorridos vários anos, em especial na sequência da exposição à luz solar, podendo o óleo migrar de zonas recém-cortadas da madeira. Não existem dados de determinação directa ou estimados que apoiem este argumento.

(71) Finalmente, de acordo com a Alemanha, encontram-se disponíveis, para todas as aplicações em que a legislação nacional proíbe ou restringe mais estritamente que a directiva comuntária a utilização de óleos de alcatrão, substituintes do creosote menos nocivos e com uma eficácia idêntica. Em apoio do referido parecer, o pedido alemão inclui uma lista de vários agentes de preservação de madeira alternativos, apresentando as respectivas denominações, bem como os riscos para a saúde o ambiente. O relatório não abrange, todavia, os óleos de alcatrão.

3.1.3. *Avaliação da posição da Alemanha*

Exposição do ambiente

(72) O estudo efectuado pelo ERM analisou todas as informações disponíveis sobre a possível exposição directa da população alemã a doses excepcionalmente elevadas de creosote através dos bens de consumo e por contacto com madeira tratada com creosote, bem como no que respeita à possível exposição directa do ambiente aquático a doses elevadas de PAH provenientes da referida madeira, com o objectivo de averiguar a existência de uma situação específica, não invocada pela Alemanha, susceptível de justificar a manutenção em vigor das disposições nacionais mais restritivas em vez da Directiva 94/60/CE.

(73) Como referido na secção que inclui informações gerais sobre o creosote, a utilização de destilados de alcatrão de hulha no tratamento de madeira constitui apenas uma possível fonte de emissões de B[a]P e outros PAH para o ambiente. As emissões encontram-se associadas a uma vasta gama de actividades humanas, sendo as principais fontes actualmente constituídas pelo tráfego, as actividades industriais e a produção de energia. O quadro 2, decorrente do referido estudo, fornece uma panorâmica das emissões estimadas de B[a]P em vários países europeus.

([21]) Ver a nota 4.

Quadro 2

Estimativa das emissões de B[a]P em vários países europeus ([22])

País	Emissões totais 1995 (toneladas/ano)	Fonte (%)			
		Processos de combustão	Transportes	Indústria	Outras
Dinamarca	1	57,5	0,0	21,2	21,3
Suécia	6	42,0	2,0	48,2	7,8
Noruega	8	14,9	72,6	9,6	2,9
Alemanha	215	79,9	1,3	17,1	1,7
Reino Unido	49	61,2	0,7	32,8	5,3
França	54	26,2	34,5	34,3	5,0
Países Baixos	7	20,0	4,8	67,5	7,7
Europa	1 409	69,3	6,0	23,3	1,8

(74) A análise do quadro permite concluir que a utilização de creosote (incluída nas categorias «outros» ou «indústria» apresenta uma contribuição mínima para os níveis de B[a]P nos meios ambientais alemães.

(75) Um estudo recentemente efecutado ([23]) com o apoio do Ministério Federal do Ambiente, por recurso ao *Umweltprobenbank des Bundes* (banco de dados federal que inclui informações cronológicas sobre diversas espécies das várias regiões alemãs), concluiu que as concentrações de PAH na atmosfera e no meio marinho baixaram de modo significativo no período 1985-1994.

(76) O quadro 3 apresenta uma panorâmica do consumo de madeira tratada com creosote na Europa.

Quadro 3

Consumo europeu de madeira tratada com creosote (1990) ([24])

País	Consumo anual 1990 (m^3/ano)	Consumo anual *per capita* (10^{-3} m^3 *per capita*/ano)	Consumo anual/km^2 (m^3/km^2/ano)
Alemanha	150 000	2,3	0,4
Países Baixos	100 000	6,7	2,9
Espanha	93 000	2,4	0,2
Itália	74 000	1,3	0,3
Reino Unido	65 000	1,1	0,3
Suécia	57 000	7,1	0,1
França	45 000	0,8	0,08
Bélgica	26 000	2,6	0,8
Noruega	20 000	5,0	0,06
Irlanda	20 000	5,0	0,3
Finlândia	13 000	2,6	0,04
Dinamarca	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 quality of European forest soils and the North Sea, relatório principal do projecto Esquad, p. 145.
([23]) J. Jakob, G. Grimmer, A. Hildebrandt, Trends in Environmental Pollution by PAH in Germany during the Period 1985-1995, publicado em Polycyclic Aromatic Compounds (1996).
([24]) BKH Consulting Engineers, *Foundation of the appeal against the EC-directive on creosote*, Relatório final, Delft, 1 de Julho de 1995, p. 6.

(77) Foram utilizados na Europa cerca de 1 milhão de m^3 de creosote em 1990. Em termos absolutos, a Alemanha é maior utilizador de madeira tratada com creosote. Todavia, a utilização *per capita* não é excepcionalmente elevada (8.º lugar de um total de 12) e o consumo por km^2 é superior à média, embora muito inferior ao registado nos Países Baixos. Deve sublinhar-se que os dados remontam a 1990, isto é, antes da entrada em vigor da legislação alemã relativa aos óleos de alcatrão.

(78) Verifica-se que não existem dados que permitam concluir a existência de uma situação específica na Alemanha no que respeita à poluição ambiental por PAH, nomeadamente B[a]P, decorrente da utilização de creosote de madeira tratada com o mesmo, que necessite da adopção de uma política nacional mais restritiva.

Exposição do homem

(79) Antes de analisar a avaliação efectuada, deve referir-se que os problemas em causa não são específicos da Alemanha, colocando-se, em termos similares, noutros Estados-Membros.

(80) No que respeita aos riscos para a saúde humana, deve salientar-se que a Alemanha não apresenta novas informações (isto é, informações desconhecidas quando da elaboração da Directiva 94/60/CE) nem dados que demonstrem que a população alemã apresenta níveis de exposição ao creosote superiores à população dos restantes Estados-Membros. O argumento da subestimação dos riscos de cancro associados ao creosote com teor de B[a]P inferior a 50 ppm é apoiado pelo estudo utilizado pelo IARC para a classificação, tendo sido debatido como base para a avaliação do potencial cancerígeno do B[a]P e dos óleos de alcatrão no âmbito do seminário sobre a carcinogenicidade de substâncias complexas e derivadas do petróleo organizado pela CE em Ispra em 1992, que conduziu às normas de classificação adoptadas pela Directiva 67/548/CEE. Tal facto significa que o estudo foi tido na devida conta antes da adopção da Directiva 94/60/CE.

(81) As estimativas efectuadas pela Alemanha no âmbito da avaliação dos riscos incorridos por crianças que brincam em estruturas de madeira tratada com creosote baseia-se em diversas suposições, devendo ser comparadas com os resultados de avaliações idênticas efectuadas por outras entidades, nomeadamente o estudo patrocinado pelas autoridades neerlandesas e o estudo encomendado pela Comissão no âmbito do pedido da Suécia de derrogação à mesma directiva, em conformidade com o n.º 4 do antigo artigo 100.ºA, bem como pelo Comité Científico da Toxicidade, da Ecotoxicidade e do Ambiente.

(82) A avaliação alemã difere das restantes essencialmente pelo facto de não proceder ao cálculo da dose de exposição ao B[a]P com base em dados de absorção determinados, considerando que a mesma é idêntica à quantidade total de B[a]P transferido para a pele. De acordo com a Alemanha, a dose de exposição diária ao B[a]P é de 39,3 ng/dia (considerando uma única transferência semanal de 10 µl de creosote de 1,1 g/ml de densidade que contenha 25 ppm de B[a]P).

(83) Contrariamente aos restantes estudos, a Alemanha não tem em conta a massa corporal e a especificidade cutânea dos indivíduos expostos por recurso a uma relação directa dose-resposta com base num estudo efectuado com ratos. A ponderação relativamente a uma massa corporal de 15 kg da exposição (efectuada nos restantes estudos) conduz a uma dose diária de 2,62 ng/kg de massa corporal/dia. Este valor é ligeiramente superior, mas não muito diferente dos resultados obtidos pelas autoridades neerlandesas (2 ng/kg de massa corporal/ /dia), bem como no estudo encomendado pela Comissão no âmbito do pedido de derrogação da Suécia (0,85 e 1,7 ng/kg de massa corporal/dia).

(84) Apesar de a dose diária de exposição ao B[a]P calculada pela Alemanha (ponderada em relação à massa corporal) não diferir sensivelmente da dose calculada pelas autoridades neerlandesas, bem como a dose obtida no âmbito do estudo encomendado pela Comissão com vista a apoiar o pedido da Suécia, os riscos calculados são bastante diversos. De acordo com as autoridades neerlandesas, o risco é apenas ligeiramente superior ao limite aceitável (da ordem de 1×10^{-5}), no caso da madeira tratada com creosote com 50 ppm de B[a]P e tendo em conta uma exposição crónica em 10 anos. Em contrapartida, a Alemanha calcula um risco diversas ordens de grandeza superior (2×10^{-2}), no caso da madeira tratada com creosote com um teor de B[a]P de apenas 25 ppm, com base numa única exposição semanal no período de 5 anos, o que se traduz num risco consideravelmente superior para uma exposição bastante inferior. As suposições da Alemanha podem, pois, conduzir a uma clara sobrestimativa dos riscos incorridos.

(85) Esta apreciação é apoiada pelo estudo realizado pelo ERM ([25]), que considera não exaustiva e não quantitativa a avaliação de riscos efectuada para o cenário das crianças que brincam em estruturas de madeira tratada com creosote apresentado no pedido alemão de derrogação. O ERM salienta que a aplicação das considerações e dos cálculos efectuados pela Alemanha aos dados de exposição determinados para os trabalhadores no âmbito de estudos no local de trabalho resultaria num risco de cancro superior a 300% (ou seja, todos os trabalhadores deveriam contrair cancros cutâneos, o que, obviamente, não se verifica).

([25]) Ver a nota 5.

(86) Todavia, com base nas avaliações efectuadas pelas autoridades neerlandesas e nos estudos encomendados pela Comissão no âmbito dos pedidos de derrogação apresentados pela Alemanha e a Suécia no âmbito do n.º 4 do antigo artigo 100.ºA, verifica-se a exposição potencial ao B[a]P de crianças que brincam em estruturas de madeira tratada com creosote é tal que não pode rejeitar-se totalmente o argumento da Alemanha de que os riscos são inaceitáveis. Além disso, ambos os consultores recomendaram que, antes de adoptar uma decisão, a Comissão aguardasse os resultados do estudo de carcinogenicidade a longo prazo então em curso ([26]) (recebido no início de 1998). Os resultados do referido estudo foram analisados pelo Comité Científico da Toxicidade, da Ecotoxicidade e do Ambiente, sendo os resultados da referida análise apresentados de seguida.

3.1.4. *Avaliação do Comité Científico da Toxicidade, da Ecotoxicidade e do Ambiente*

(87) Durante a elaboração da Directiva 94/69/CE, a vigésima primeira adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548/CE, o teor de B[a]P de 50 ppm foi aceite pelos Estados-Membros como seguro. Todavia, como já foi referido, a Comissão e os Estados-Membros efectuaram uma declaração conjunta no sentido de rever a situação com base nos resultados do estudo relativo às propriedades cancerígenas dos destilados de alcatrão de hulha em curso por iniciativa da indústria e em colaboração com o IARC.

(88) O referido estudo ([27]) foi apresentado à Comissão em Janeiro de 1998. O estudo incidiu sobre os efeitos cancerígenos de dois tipos de creosote fornecidos pela empresa patrocinadora (*Rütgers-VfT AG*, Alemanha), com teores de B[a]P de 10 ppm e 275 ppm, respectivamente. Devido à elevada viscosidade dos produtos, não foi possível aplicá-los directamente na pele de ratos, sendo necessário diluí-los em tolueno. Foram aplicadas a grupos de 62 ratos, durante 78 semanas (25 µl duas vezes por semana), soluções com diversas concentrações do produto (e, consequentemente, diversas concentrações de B[a]P), bem como soluções de B[a]P puro e uma solução de controlo de tolueno. Observou-se o desenvolvimento de tumores durante o decurso do ensaio, sendo os animais examinados cuidadosamente após a conclusão do mesmo.

(89) A Comissão apresentou o referido estudo, bem como outros documentos com dados científicos e de exposição sobre o creosote, ao Comité Científico da Toxicidade, da Ecotoxicidade e do Ambiente (SCTEE). Solicitou-se ao comité que avaliasse se existem provas científicas suficientes que fundamentem a opinião de que existe um risco de cancro para os consumidores de creosote com teor de B[a]P inferior a 50 ppm e/ou de madeira tratada com o mesmo e, em caso afirmativo, se o respectivo potencial pode ser estimado ou quantificado. O Comité adoptou o seu parecer em 27 de Novembro de 1998.

(90) O SCTEE considera que o estudo efectuado pelo *Fraunhofer Institut* foi concebido de modo adequado, reafirmando o potencial cancerígeno dos derivados do alcatrão de hulha. Em virtude do potencial genotóxico dos PAH, incluindo o B[a]P, não existe uma concentração-limiar determinante da carcinogenicidade. O estudo mostra claramente a existência de uma relação linear dose-resposta entre o teor de B[a]P das preparações administradas e o número de animais que desenvolveram tumores. Ambas as preparações apresentam um potencial de indução de tumores cutâneos cinco vezes superior ao do B[a]P puro, provavelmente devido à presença de outras substâncias cancerígenas no creosote. Pode inferir-se do estudo que o creosote com um teor de B[a]P da ordem de 50 ppm possui um potencial significativo de indução de cancros de pele em ratos.

(91) Os dados disponíveis são insuficientes para uma avaliação completa dos efeitos no homem com base nos efeitos observados num estudo de exposição cutânea com ratos. A extrapolação de dados de carcinogenicidade dos ratos para o homem apresenta também diversas incertezas que determinam dificuldades na utilização directa de dados relativos ao potencial cancerígeno em ratos para avaliar os riscos no homem. A sensibilidade das espécies à acção cancerígena do creosote por exposição dérmica é afectada pela morfologia e fisiologia da pele, pela activação e inactivação metabólica da pele e pelos processos de reparação. Com base nos dados disponíveis, torna-se difícil efectuar uma avaliação científica dos riscos de carcinogenicidade, nomeadamente da exposição dérmica de crianças que brincam em estruturas de madeira tratada com creosote.

(92) Com base nos dados do estudo efectuado pelo *Fraunhofer Institut*, o SCTEE obteve um potencial cancerígeno T25 para o B[a]P puro de 13 µg/kg de massa corporal/dia. O valor de T25 constitui a dose diária crónica por quilograma de massa corporal que determina o surgimento de tumores em tecidos específicos de 25% dos animais utilizados, tendo em conta a esperança de vida média da espécie em causa. As preparações à base de creosote testadas apresentam um potencial cancerígeno global cinco vezes superior (2,7 µg/kg de massa corporal/dia).

(93) Caso o valor das estimativas de exposição para o cenário das crianças que brincam em estruturas de madeira tratada com creosote calculado pela Alemanha (2,62 ng de B[a]P/kg de massa corporal/dia) se aproxime da exposição real, o risco de cancro será de $2{,}52 \times 10^{-4}$ para uma exposição diária crónica, valor que pode conside-

([26]) Ver a nota 7.
([27]) Ver a nota 7.

rar-se preocupante, $3,6 \times 10^{-5}$ para uma exposição diária de 10 anos em 70 (suposição neerlandesa), e $1,8 \times 10^{-5}$ para uma exposição diária de cinco anos em 70 (suposição alemã). A utilização, nos cálculos, das doses de exposição calculadas pelas autoridades neerlandesas (2 ng de B[a]P/kg de massa corporal/dia) ou no âmbito do estudo encomendado pela Comissão em apoio do pedido de derrogação da Suécia (0,85 ou 1,7 ng de B[a]P/kg de massa corporal/dia), conduz a resultados proporcionalmente inferiores.

(94) Com base nos estudos mais recentes sobre a relação dose-resposta para a carcinogenicidade dérmica do creosote obtida pelo SCTEE, bem como no modelo de exposição escolhido pela Alemanha, o risco calculado é inferior em diversas ordens de grandeza ao risco estimado pelas referidas autoridades. De acordo com o modelo de exposição seleccionado, o risco é ligeiramente ou mais acentuadamente superior a 1×10^{-5}, valor proposto pela Organização Mundial de Saúde como aceitável para compostos cancerígenos e genotóxicos na água para consumo humano.

(95) Além disso, o SCTEE considera que o valor mais pessimista de 2 ng de B[a]P/kg de massa corporal/dia no caso do contacto de crianças com madeira tratada com creosote deve comparar-se com as estimativas de absorção de B[a]P através dos alimentos. A dose anual de B[a]P ingerido através dos alimentos é estimada em 0,3-1,6 mg, valor que resulta numa exposição diária de 12-63 ng/kg de massa corporal, para um indivíduo de 70 kg, sendo portanto manifestamente superior à exposição dérmica.

(96) As conclusões gerais do SCTEE são as seguintes:

1. — em virtude da genotoxicidade do B[a]P, e tendo em conta os resultados do estudo realizado pelo *Fraunhofer Institut*, existem provas científicas suficientes que apoiam o parecer de que existe um risco de cancro para os consumidores de creosote com um teor de B[a]P inferior a 50 ppm e/ou de madeiras tratadas com o mesmo,

   — o B[a]P constitui um bom indicador do potencial cancerígeno do creosote objecto de ensaio, uma vez que se observou uma relação linear entre a incidência dos cancros e a dose de B[a]P. Todavia, o potencial cancerígeno do creosote revelou-se cinco vezes superior à calculada com base no seu teor de B[a]P.

2. — com base nos dados disponíveis, e tendo em conta a considerável incerteza existente na avaliação dos riscos para as crianças que brincam em estruturas de madeira tratadas com creosote, a magnitude do risco determina preocupações evidentes. Todavia, a exposição máxima estimada é 6 a 30 vezes inferior à exposição oral da população adulta ao B[a]P nos alimentos,

   — de modo a obter uma melhor estimativa da situação em matéria de exposição, seria necessário efectuar um estudo à escala real de balanço de massas em crianças expostas. Além de o referido estudo ser bastante complexo e necessitar de importantes recursos, a sua realização colocaria problemas éticos.

3.1.5. *Avaliação global*

(97) A Alemanha não invocou a existência de uma situação específica na Alemanha em matéria de poluição global do ambiente por PAH ou de exposição do homem e do ambiente a PAH provenientes da utilização de creosote e madeira tratada com o mesmo, que não é possível demonstrar através de investigações aprofundadas, nem que tal seria o caso se a Alemanha aplicasse o disposto na Directiva 94/60/CE.

(98) Todavia, a Comissão recebeu informações complementares no âmbito de pedidos idênticos de derrogação à Directiva 94/60/CE, no âmbito do n.º 4 do antigo artigo 100.ºA do Tratado CE, por parte dos Países Baixos, Suécia e Dinamarca, bem como novas provas científicas obtidas através de um estudo aprofundado efectuado na sequência da adopção da directiva.

(99) Com base nos dados experimentais mais recentes, o SCTEE considerou que existe um risco de cancro para o homem, cuja magnitude não é possível quantificar com rigor, decorrente da exposição a creosote com um teor de B[a]P inferior a 50 ppm e a madeira tratada com tal creosote. Tendo em conta a incerteza associada à exposição, a Comissão considera que as medidas destinadas a reduzir a probabilidade de exposição dérmica prolongada ao creosote, quer por contacto directo quer por contacto com madeira tratada com o mesmo, se justificam à luz do princípio da precaução.

(100) A legislação notificada à Comissão pela Alemanha tem em conta o princípio geral da proporcionalidade, isto é, as medidas não parecem exceder o adequado e necessário para atingir o objectivo legítimo, uma vez que prevê a possibilidade de utilizar creosote e produtos que o contenham sempre que tal seja compatível com as necessidades de protecção da saúde humana e do ambiente.

(101) Em conformidade com o n.º 7 do artigo 95.º do Tratado, a Comissão já está a analisar a adequação da adap-

tação ao progresso técnico das disposições da Directiva 94/60/CE relativas ao creosote. Além disso, a Comissão avaliará a utilização de creosote no âmbito do programa de revisão estabelecido no artigo 16.º da Directiva 98/8/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Fevereiro de 1998, relativa à colocação de produtos biocidas no mercado [28] num calendário compatível com o programa de revisão, tendo em conta outras eventuais prioridades definidas aquando da implementação efectiva do programa. Além disso, encontra-se em curso um projecto de investigação no âmbito do 4.º programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico, destinado ao estudo da cadeia de produção e da vida útil dos postes tratados com creosote [29].

3.2. *Ausência de discriminação arbitrária*

(102) O n.º 6 do artigo 95.º obriga a Comissão a verificar que as disposições nacionais não constituem uma discriminação arbitrária. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a ausência de discriminação significa que não deve conferir-se um diferente tratamento a situações similares nem tratamento similar a situações diversas.

(103) As limitações impostas pela legislação alemã à comcercialização e utilização de produtos que contêm creosote baseia-se nos respectivos teores de B[a]P (5 ppm, 50 ppm e 500 ppm). As restrições são aplicáveis, sem distinção, a todos os produtos, fabricados na Alemanha ou importados, o mesmo sucedendo relativamente à madeira tratada com preparações que contêm creosote. A Comissão considera, pois, não existirem provas de que a legislação alemã possa ser utilizada como meio de discriminação arbitrária entre operadores económicos na Comunidade.

3.3. *Ausência de restrições dissimuladas ao comércio*

(104) O estabelecimento de medidas nacionais mais restritas em matéria de limitação do comércio e do uso de produtos, em derrogação do disposto numa directiva comunitária, constitui, em geral, um entrave ao comércio, uma vez que impede a colocação no mercado do Estado-Membro em causa de produtos que podem ser legalmente colocados no mercado no resto da Comunidade. O conceito expresso no n.º 6 do artigo 95.º tem por objectivo evitar restrições baseadas na aplicação indevida dos critérios referidos no n.º 4, que constituem, na realidade, medidas económicas adoptadas com a finalidade de impedir a importação de produtos de outros Estados-Membros, de modo a proteger de forma indirecta a produção nacional.

(105) A Comissão solicitou a realização de um estudo [30] com o objectivo de analisar os efeitos no comércio e na competitividade da manutenção pela Alemanha das suas disposições nacionais mais estritas. O referido estudo analisou todas as informações disponíveis sobre o volume e o valor das trocas comerciais com os restantes Estados-Membros afectados, o eventual interesse da Alemanha em utilizar as suas normas nacionais para incentivar, a nível interno, o recurso a substituintes, bem como a alternativas à madeira tratada com creosote. Para tal, efectuaram-se contactos com legisladores alemães, representantes da indústria e associações industriais relevantes.

(106) De acordo com o estudo, a Alemanha importa todo o creosote utilizado no consumo doméstico (cerca de 6 000 t). Por outro lado, a produção total do único produtor de creosote na Alemanha (30 000 t) destina-se a exportação, principalmente para os Estados Unidos. Deve, contudo, ter-se em conta que a exportação de creosote com teor de B[a]P da ordem de 500 ppm apenas é permitida para países com condições climáticas específicas que determinam a necessidade de uma maior protecção da madeira. Na prática, isto significa que as restrições aplicáveis à exportação são idênticas às aplicáveis ao mercado nacional. Deste modo, a legislação nacional aplicável ao creosote não tem por objectivo proteger o mercado nacional mediante a criação de obstáculos à importação e a ausência de restrições à exportação. A Alemanha parece também importar madeira tratada com creosote; não se encontram disponíveis, contudo, dados precisos.

(107) O creosote pode ser substituído, no tratamento de madeiras, por biocidas mais recentes e altamente eficazes (tais como sais de metais ou de boro). Estes produtos são produzidos e importados na Alemanha de modo idêntico ao creosote.

(108) Foi já estabelecido que existem preocupações legítimas no que respeita à saúde humana decorrentes da utilização de creosote e madeira tratada com creosote. Deste modo, a protecção da saúde parece constituir o verdadeiro motivo da manutenção da legislação nacional em vigor, e não a criação de entraves dissimulados ao comércio.

(109) Em termos globais, a Comissão considera que não existem provas de restrições dissimuladas ao comércio entre os Estados-Membros decorrentes da legislação alemã relativa ao creosote.

3.4. *Ausência de obstáculos ao funcionamento do mercado interno*

(110) Esta condição, estabelecida pelo n.º 6, primeiro parágrafo, do artigo 95.º do Tratado CE, não existia no texto

[28] JO L 123 de 24.4.1998, p. 1.

[29] Contrato de investigação FAIR5-CT98-3933 (4.º programa-quadro de IDT). *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, Relatório final, Junho de 1996.

do n.º 4 do antigo artigo 100.ºA, não podendo ser interpretada como uma proibição de adoptar qualquer medida nacional que afecte o estabelecimento do mercado interno. Qualquer medida nacional que constitua uma derrogação a uma medida de harmonização tendo em vista o estabelecimento e funcionamento do mercado interno poderá afectar, em substância, o mercado interno. Por consequência, de modo a manter a utilidade do procedimento de derrogação estabelecido no artigo 95.º do Tratado CE, a Comissão considera que a noção de obstáculo ao funcionamento do mercado interno, no âmbito do n.º 6 do mesmo artigo, deve ser entendida como um efeito desproporcionado em relação ao objectivo previsto.

(111) A Alemanha considera mínimo o impacto no funcionamento do mercado interno da manutenção em vigor da sua legislação mais estrita, pelos seguintes motivos:

— os óleos de alcatrão são subprodutos nocivos da indústria de coquefacção, possuindo um valor económico reduzido. Os principais produtores localizam-se na Alemanha e no Reino Unido,

— os principais afectados pelas disposições nacionais mais estritas são os próprios produtores alemães, o que mostra claramente que as disposições em causa não foram utilizadas como meio de discriminação económica ou restrição dissimulada ao comércio.

(112) A Alemanha argumenta, além disso, que não é possível adoptar outras medidas que apresentem menos efeitos negativos no funcionamento do mercado interno mantendo um nível de protecção idêntico.

(113) De acordo com o estudo efectuado pelo ERM ([31]), a indústria europeia de produção de creosote apresenta as seguintes características:

— o creosote é obtido como subproduto e não como produto principal,

— a produção excede largamente o consumo,

— o número de produtores de creosote é reduzido,

— a procura encontra-se em declínio.

(114) Em virtude da referida situação, os fornecedores procuram, de modo geral, satisfazer as especificações solicitadas pelos clientes (caso tal seja tecnicamente viável).

(115) Existem produtores de creosote na Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Países Baixos, Itália, Espanha e Reino Unido. 90 % do creosote produzido é utilizado na impregnação industrial de madeira por empresas especializadas. Os restantes 10 % são utilizados por consumidores particulares, principalmente no Reino Unido e na Irlanda.

(116) As madeiras impregnadas por empresas especializadas destinam-se principalmente ao fabrico de postes para telecomunicações e abastecimento de energia eléctrica, bem como de travessas de caminho-de-ferro. A composição do creosote varia em função do alcatrão de hulha utilizado como matéria-prima, do método de produção utilizado e das necessidades do consumidor. A maioria dos grandes consumidores desenvolveram as suas próprias especificações no que respeita às curvas de ebulição e a concentração de determinados componentes específicos do creosote. Alguns produtores (mas não todos) podem produzir creosote com teor de B[a]P inferior a 50 ppm.

(117) A quadro 4 *infra* fornece uma panorâmica da situação no que respeita aos produtores de creosote, à sua localização geográfica, à possibilidade de produzirem creosote com teor de B[a]P inferior a 50 ppm e ao seu eventual comércio com a Alemanha.

Quadro 4

Produção, venda e comércio de creosote na Europa ([32])

País	N.º de produtores	Possibilidade de produzir creosote com teor de B[a]P inferior a 50 ppm	Vendas de creosote 1995 (toneladas/ano)	Comércio com a Alemanha
Áustria	1	Não	—	Sim
Bélgica	1	Sim	3 900	Não
Dinamarca	1	Sim	0	Sim

([31]) Ver a nota 31.

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

País	N.º de produtores	Possibilidade de produzir creosote com teor de B[a]P inferior a 50 ppm	Vendas de creosote 1995 (toneladas/ano)	Comércio com a Alemanha
França	1	Sim	6 750	Não
Alemanha	1	Sim	5 000	—
Países Baixos	1	Sim	5 000	Sim
Espanha	2	Sim/Não	13 950	Não
Reino Unido	2	Sim	20 000	Não
Itália	—	—	11 100	Não
Grécia	—	—	6 700	Não
Irlanda	—	—	3 000	Não
Suécia	—	—	6 000	Sim
Finlândia	—	—	5 000	Sim

(118) A comercialização e utilização de creosote encontram-se regulamentadas na Alemanha desde 1991. A legislação em vigor teve como principais efeitos a eliminação do mercado de aplicação por pincelagem por consumidores particulares e a introdução de restrições no mercado profissional (processos de tratamento, utilização de creosote com teor de B[a]P inferior a 50 ppm, excepto no caso das travessas de caminho-de-ferro e postes eléctricos para exportação).

(119) Por consequência, o mercado alemão do creosote encontra-se restringido aos produtores que possam produzir creosote com teor de B[a]P inferior a 50 ppm, eliminando assim do mercado alemão o único produtor austríaco do produto. A maioria dos produtores de creosote dos restantes Estados-Membros possuem condições para satisfazer os requisitos impostos pela legislação alemã. Aliás, a maioria do creosote consumido na Alemanha é importado de outros Estados-Membros. Parece ainda existir um mercado bastante restrito de creosote com teores de B[a]P da ordem de 500 ppm (resultante da derrogação prevista na legislação nacional para fins de exportação), que não é praticamente controlado.

(120) As restrições determinaram um aumento da competitividade, reduzindo as margens de benefício dos produtos à base de creosote comercializados e utilizados na Alemanha. O declínio do mercado afectou principalmente e de forma desproporcionada o único produtor alemão, forçado a reduzir a sua produção de creosote, focalizar-se nos mercados de exportação e reorientar a produção excedentária para produtos de valor inferior tais como negro de carbono e grafite para eléctrodos. A situação não parece ter mudado na sequência da adopção da Directiva 94/60/CE.

(121) Por seu turno, a madeira tratada com creosote é produzida na Alemanha por cerca de cinco empresas (impregnação sob pressão/vácuo), sendo utilizada essencialmente em travessas de caminho-de-ferro e postes eléctricos ou de telecomunicações. O facto de apenas ser permitida a importação de madeira tratada com creosote com teor de B[a]P inferior a 50 ppm, podendo contudo ser exportada madeira com teores de creosote não superiores a 500 ppm, poderia resultar numa distorção do mercado. Todavia, o estudo refere que a quantidade da referida madeira exportada parece ser bastante reduzida.

(122) O mercado das travessas de caminho-de-ferro exibiu uma quebra acentuada, passando de um máximo de 200 000 unidades/ano da década de 1950 para cerca de 30 000 unidades/ano em 1995. O principal motivo reside na substituição da madeira por betão, uma vez que uma percentagem cada vez maior das travessas é utilizada em linhas modernas destinadas a comboios de alta velocidade. O mercado dos postes de madeira tratada com creosote encontra-se também em declínio, tendo em conta a utilização crescente dos métodos de tratamento com sais para todas as aplicações (transporte de energia, telecomunicações, agricultura).

(123) O declínio do mercado de tratamento de madeira com creosote parece ter-se iniciado antes da aplicação da legislação alemã, que deverá, todavia, ter acelerado a tendência. Observava-se já o recurso a alternativas às principais aplicações da madeira tratada (travessas de caminho-de-ferro e postes) antes da aplicação da referida legislação, que foi apenas reforçado.

(124) Em conclusão, o volume directo e o valor das trocas comerciais de creosote afectadas pela legislação alemã é reduzido, na medida em que a utilização de creosote se encontrava já em declínio anteriormente. Uma vez que a legislação nacional se encontra em vigor desde 1991, a manutenção da mesma na sequência da adoptção da

Directiva 94/60/CE não altera de modo significativo a situação anterior, que não parece ter determinado distorções significativas no mercado interno da madeira tratada e do creosote.

(125) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera não existirem provas de que as disposições alemãs objecto da presente decisão constituem um obstáculo desproporcionado ao funcionamento do mercado interno, tendo em conta os objectivos previstos.

IV. **CONCLUSÃO**

(126) Tendo em conta o referido *supra*, a Comissão considera que as disposições referentes à utilização de creosote notificadas pela República Federal da Alemanha em conformidade com o n.º 4 do antigo artigo 100.ºA do Tratado CE e analisadas à luz dos actuais n.ºs 4 e 6 do artigo 95.º do Tratado:

— satisfazem as exigências formais expressas no n.º 4 do artigo 100.ºA e são admissíveis,

— podem considerar-se justificadas com base na necessidade de proteger especialmente a saúde humana, parecendo ser conformes ao princípio geral da proporcionalidade,

— não constituem uma discriminação arbitrária, uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros nem um obstáculo ao funcionamento do mercado interno.

(127) Por consequência, a Comissão considera que as disposições nacionais notificadas podem ser confirmadas,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

São confirmadas as dispoisções relativas à comercialização e utilização dos óleos de alcatrão incluídas na secção 17 apenas ao artigo 1.º da *Chemikalien Verbotsverordnung*, bem como no artigo 12.º, juntamente com o ponto 15 do apêndice III, e no artigo 15.º, juntamente com o ponto 13 do apêndice IV, da *Gefahrstoffverordnung*, notificadas em 4 de Julho de 1995.

Artigo 2.º

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

Feito em Bruxelas, em 26 de Outubro de 1999.

Pela Comissão
Erkki LIIKANEN
Membro da Comissão