COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 26 de Fevereiro de 1996

relativa à proibição do pentaclorofenol (PCP) notificada pela Dinamarca

(Apenas faz fé o texto em língua dinamarquesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(96/211/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

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

Considerando o que segue:

I. FACTOS

1. **Pentaclorofenol**

O pentaclorofenol é uma substância química produzida artificialmente, reconhecida como perigosa para o homem e para o ambiente. A sua classificação e rotulagem, harmonizadas ao nível comunitário, de acordo com a Directiva 67/548/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1967, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas [1], com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 92/32/CEE [2] (sétima alteração), são as seguintes:

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

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

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

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

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

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

Tendo em conta três critérios, designadamente a toxicidade, a persistência e a bioacumulação, o PCP foi incluído na lista I da Directiva 76/464/CEE do Conselho, de 4 de Maio de 1976, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade [3], alterada pela Directiva 91/692/CEE [4].

Tendo em vista eliminar a poluição dos diversos componentes do meio aquático que poderiam ser afectados pela descarga de PCP, a Directiva 86/280/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1986, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de certas substâncias perigosas incluídas na lista I do anexo da Directiva 76/464/CEE [5], com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/692/CEE.

[1] JO nº 196 de 16. 8. 1967, p. 1.
[2] JO nº L 154 de 5. 6. 1992, p. 1.
[3] JO nº L 129 de 18. 5. 1976, p. 23.
[4] JO nº L 377 de 31. 12. 1991, p. 48.
[5] JO nº L 181 de 4. 7. 1986, p. 16.

O pentaclorofenol contém impurezas perigosas, nomeadamente até 0,1 % de policlorodibenzodioxinas e de 1 a 5 % de fenoxifenóis policlorados. O PCP isolado e estas últimas impurezas são responsáveis pela difusão diária de dioxinas para o ambiente. A difusão de dioxinas resulta da exposição à luz solar e da incineração, no fim da vida, de produtos tratados com PCP. O PCP contido nas lamas de depuração constitui também uma fonte de dioxinas.

O PCP é utilizado como:

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

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

— bactericida nas indústrias de curtumes e pasta de papel,

— moluscida no tratamento de águas industriais, nomeadamente águas de refrigeração, e às vezes como

— agente de esterilização.

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

II. PROCESSO

2. Directiva 91/173/CEE

A Directiva 76/769/CEE do Conselho, de 27 de Julho de 1976, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas [1], com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 94/60/CE [2], prevê a proibição e a restrição da utilização de determinadas substâncias e preparações perigosas. A Directiva 76/769/CEE é alterada com regularidade para incluir no seu anexo novas substâncias perigosas para o homem e o ambiente.

A Directiva 91/173/CEE [3], que altera pela nona vez a Directiva 76/769/CEE, harmoniza de modo completo a colocação no mercado das substâncias que contêm PCP.

A Directiva 91/173/CEE proíbe a colocação no mercado e a utilização em substâncias e preparações de pentaclorofenol, seus sais e ésteres numa concentração igual ou superior a 0,1 %, em massa.

Prevêem-se, todavia, quatro derrogações à referida proibição. A utilização de pentaclorofenol e seus compostos em utilizações industriais é admitida nos seguintes casos:

— tratamento de madeiras,

— impregnação de fibras e têxteis pesados,

— como agente de síntese e/ou transformação, em processos industriais,

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

Em qualquer caso, o PCP ou as preparações que o contenham utilizados no âmbito das derrogações supracitadas devem possuir um teor total de hexaclorodibenzoparadioxina (H_6CDD) inferior a 4 ppm (partes por milhão).

As referidas derrogações serão reexaminadas em função da evolução dos conhecimentos e das técnicas, o mais tardar três anos após a data de aplicação da directiva.

Tendo em conta os perigos do PCP para a saúde e o ambiente, a Comissão solicitou aos seus serviços que fosse preparado um relatório sobre a avaliação dos riscos do PCP que pudesse levar, se necessário, a propostas legislativas na matéria.

A directiva foi adoptada pelo Conselho, por maioria qualificada, em 21 de Março de 1991, com base no artigo 100ºA do Tratado CE. Os Estados-membros deviam adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva, o mais tardar, em 1 de Julho de 1992.

3. Medidas notificadas

A Representação Permanente da Dinamarca informou a Comissão, por cartas de 7 de Janeiro, 13 de Março e 30 de Junho de 1992, que a Directiva 91/173/CEE do Conselho tinha sido transposta para o direito dinamarquês pelos decretos do Ministério do Ambiente:

— nº 582, de 28 de Novembro de 1977, sobre a limitação das dioxinas no pentaclorofenol, etc. [4],

— nº 454, de 16 de Junho de 1991, sobre a limitação da venda e da utilização de determinadas substâncias e produtos químicos perigosos para fins específicos [5], e

— nº 446, de 7 de Junho de 1992, que altera o decreto sobre a limitação da venda e da utilização de determinadas substâncias e produtos químicos perigosos para fins específicos [6].

[1] JO nº L 262 de 27. 9. 1976, p. 201.
[2] JO nº L 365 de 31. 12. 1994, p. 1.
[3] JO nº L 85 de 5. 4. 1991, p. 34.
[4] Miljømin.j.nr. D. 5100-29.
[5] Miljømin.j.nr. D. 817-0012.
[6] Miljømin.j.nr. D. 817-0031/817-0004.

As autoridades dinamarquesas consideraram ter transposto correctamente a Directiva 91/173/CEE, embora reconhecendo que algumas das suas medidas nacionais eram mais estritas que as disposições da directiva. Essas autoridades não desejaram — no início do processo — tirar partido do nº 4 do artigo 100ºA do Tratado, na medida em que consideravam que a Directiva 91/173/CEE não continha nenhuma harmonização completa na matéria mas simplesmente uma harmonização mínima e que os Estados-membros podiam portanto estabelecer disposições mais estritas para a utilização do PCP.

Não tendo este ponto de vista jurídico sido aceite pela Comissão, foi dado início a um processo de infracção por não conformidade das medidas nacionais de transposição com a Directiva 91/173/CEE através do envio à Dinamarca, em 28 de Março de 1994, de uma notificação (infracção nº 93/2180), em conformidade com o artigo 169º do Tratado.

A Comissão observou na sua notificação que:

— o artigo 24º do decreto nº 454, de 16 de Junho de 1991, prevê um procedimento de carácter geral para conceder derrogações no que diz respeito à concentração igual ou superior a 0,1 %, em massa, de PCP nas substâncias e preparações colocadas no mercado, enquanto que o artigo 1º da directiva apenas prevê quatro derrogações específicas (ver ponto 2),

— o artigo 5º do decreto nº 582, de 28 de Novembro de 1977, prevê um limite para os vestígios de dioxinas (H_6DD) no PCP de 1 ppm, enquanto que o artigo 1º da directiva fixa esse limite em 4 ppm, e que

— a legislação dinamarquesa não precisa nenhuma regra para a rotulagem e embalagem de PCP, enquanto que o artigo 1º da directiva prevê uma série de regras.

Após vários contactos dos serviços da Comissão com as autoridades dinamarquesas, estas declararam-se prontas a conformarem-se com a directiva em relação ao terceiro aspecto mencionado na notificação e indicaram a sua intenção de introduzir, em relação aos aspectos para os quais desejam manter regras mais estritas, um pedido de aplicação do nº 4 do artigo 100ºA.

As autoridades dinamarquesas introduziram esse pedido por carta da sua Representação Permanente, de 31 de Janeiro de 1995, voltando a notificar as suas medidas nacionais em vigor.

A situação jurídica do pedido das autoridades dinamarquesas apresenta-se do seguinte modo.

O decreto nº 582, de 28 de Novembro de 1977, aplica-se, em conformidade com o seu artigo 1º, aos fenóis clorados e seus sais, bem como ao H_6CDD e todos os seus isómeros. Segundo o artigo 3º desse decreto, a utilização dos fenóis clorados e seus sais é proibida no fabrico de produtos destinados à protecção da madeira. O artigo 5º do decreto prevê que a presença de H_6CDD no pentaclorofenol e seus sais não pode exceder um teor de 1 ppm. Esta fixação do teor máximo de H_6CDD tornou, na prática, impossível a utilização do PCP para outros fins industriais para além do fabrico de produtos para a protecção da madeira, que é já explicitamente proibida pelo artigo 3º do decreto. Todavia, o artigo 7º do decreto concede à Agência Dinamarquesa para a Protecção do Ambiente, de um modo geral, a competência para autorizar derrogações a essas regras, apesar de nunca terem sido utilizadas até ao presente.

O decreto nº 454, de 16 de Junho de 1991, contém disposições para a limitação da venda e a utilização de várias categorias de substâncias e produtos químicos perigosos. um novo artigo 14ºA aditou-lhe a proibição da venda de substâncias e produtos químicos que contêm pentaclorofenol ou sais e ésteres de pentaclorofenol em concentrações iguais ou superiores a 0,1 % em massa.

Esta disposição foi inserida no decreto nº 454, de 16 de Junho de 1991, pelo decreto nº 446, de 7 de Junho de 1992, para transpor o teor máximo de PCP fixado pela directiva 91/173/CEE. Por consequência, e pelo facto de o decreto de Junho de 1991 permitir à Agência Dinamarquesa para a Protecção do Ambiente, no seu artigo 24º, que autorize em casos particulares derrogações às suas regras, qualquer pedido de utilização do PCP para fins industriais ou não industriais deve ser feito a partir da data de adopção do decreto nº 446, de 7 de Junho de 1992, em conformidade com esse procedimento, que substitui — excepto no que diz respeito ao teor de H_6CDD no PCP — o procedimento de autorização de derrogações previsto no artigo 7º do decreto nº 582, de 28 de Novembro de 1977.

Ora, as autoridades dinamarquesas manifestaram a sua intenção de manter esse sistema de autorização de derrogações em aplicação sem dele isentar as quatro excepções específicas previstas na directiva, que consideram insuficientes quanto à protecção do ambiente e da saúde humana. Não tendo nunca sido concedida, no quadro desse sistema de autorização, qualquer derrogação no que diz respeito ao PCP, esse regime revelou-se, portanto, na sua aplicação, tão estrito quanto o regime de proibição de princípio previsto pela Directiva 91/173/CEE, e mais restritivo que o regime de derrogações de direito nela previsto.

Desse facto resulta que o pedido de aplicação, das autoridades dinamarquesas, do nº 4 do artigo 100ºA incide nos dois primeiros aspectos de não conformidade com a Directiva 91/173/CEE mencionados na notificação, ou seja, a manutenção de um sistema de autorização de derrogações para a utilização do PCP e o limite do teor de H_6CDD no PCP.

No que diz respeito às exigências da Directiva 91/173/CEE quanto à rotulagem e embalagem do PCP, as autoridades dinamarquesas notificaram, em 14 de Julho de 1995, um projecto de decreto que altera o decreto nº 454, de 16 de Junho de 1991, para se conformar com a directiva. Em consequência, os serviços da Comissão suspenderam o processo de infracção iniciado.

As autoridades dinamarquesas notificaram, em 14 de Julho de 1995, um projecto «de decreto sobre as limitações da venda e utilização do pentaclorofenol», que tem por objectivo sbustituir as disposições relativas ao PCP na matéria por um único acto legislativo. Esse projecto não alterará, se for adoptado, o objecto do pedido dinamarquês da aplicação do nº 4 do artigo 100ºA, dado que apenas representa — em substância — uma codificação das disposições em vigor.

Esse projecto foi examinado pelos serviços da Comissão, no quadro do procedimento de notificação de novas regras técnicas dos Estados-membros de acordo com a Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (1), com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 94/10/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (2), na medida em que prevê igualmente disposições quanto à embalagem e rotulagem das substâncias e produtos que contêm PCP. Com estas últimas disposições, a Dinamarca conforma-se com a Directiva 91/173/CEE. Em consequência, os serviços da Comissão suspenderam o processo de infracção iniciado.

Para justificar o seu pedido, as autoridades dinamarquesas transmitiram à Comissão um relatório sobre os perigos do PCP para a saúde humana e o ambiente («Report on Human Health and Environmental Concerns of PCP»), datado de 22 de Julho de 1994. Entre outros, nele se recorda o historial da utilização industrial do PCP na Escandinávia e nomeadamente na Dinamarca, bem como a política de regulamentação do Governo dinamarquês contra danos e riscos provenientes do PCP e das dioxinas. De acordo com esse estudo, o PCP foi utilizado no passado por produtores dinamarqueses como conservante para a cultura de cogumelos, o tratamento do cabedal e de têxteis.

Em 1977, a parte mais importante das utilizações industriais foi proibida (pelo decreto nº 582, de 28 de Novembro de 1977, do Ministério do Ambiente), proibição acompanhada pela fixação máxima de 1 ppm para as dioxinas contidas no PCP, e um plano de acção para a redução dos impactos das dioxinas.

A partir de 1981, os pesticidas que continham PCP deixaram de ser comercializados na Dinamarca. Apesar dessas medidas, o relatório nota que, em vários casos, se observou na Dinamarca um escoamento de PCP nas águas subterrâneas. Ora, essas águas subterrâneas não purificadas entram numa parte importante no abastecimento da população em água.

Os programas de fiscalização teriam revelado a presença de PCP nas águas subterrâneas em concentrações (0,1 µg/l para substâncias individuais e 0,5 µg/l no total) que se situam acima do limite máximo previsto para a água potável em conformidade com o decreto nº 515, de 29 de Agosto de 1988, através do qual a Directiva 80/778/CEE, de 15 de Julho de 1980, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano (3), foi transposta.

Um quadro mostra as variações das concentrações do PCP em diferentes locais da Dinamarca, que chegam até 20 µg/l em águas subterrâneas por baixo das imundícies:

Locais	PCP (µg/l)
Águas subterrâneas, fontes de água potável	< 0,01-0,35
Águas subterrâneas, por baixo das imundícies	< 0,1-20
Solo à superfície das imundícies	0,1-10 (µg/kg)
Lago	0,08
Sedimentos marinhos	10-20 (µ/kg)

Fonte: Agência Dinamarquesa para a Protecção do Ambiente, 1985.

O limite de 1 ppm de dioxina no PCP foi introduzido para reduzir a emissão de dioxinas aquando da combustão, em especial, dos produtos compostos de madeira, tratados com PCP.

Devido ao facto de a utilização do PCP como agente de tratamento da madeira ter muitas vezes levado a uma contaminação do ambiente por

(1) JO nº L 109 de 26. 4. 1983, p. 8.
(2) JO nº L 100 de 19. 4. 1994, p. 30.
(3) JO nº L 229 de 30. 8. 1980, p. 11.

concentrações muito elevadas de PCP, as autoridades dinamarquesas concluem que a admissão da utilização do PCP para os fins previstos na Directiva 91/173/CEE não ofereceria uma protecção suficiente da saúde humana e do ambiente.

4. Pareceres dos Estados-membros e peritagem independente pedida pela Comissão

A. *Pareceres dos Estados-membros*

O aviso de recepção da notificação dinamarquesa de 31 de Janeiro de 1995 foi enviado à sua Representação Permanente em 12 de Abril de 1995.

A notificação foi transmitida aos outros Estados-membros para parecer. A Comissão recebeu pareceres da Finlândia, da Alemanha, da Suécia, dos Países Baixos, do Luxemburgo e de Portugal.

A Finlândia considera que estão reunidas as condições para a aplicação do nº 4 do artigo 100ºA neste caso e que a Comissão deveria confirmar as medidas dinamarquesas. Além disso, a Finlândia exprime a sua vontade de aumentar o nível de protecção que a Directiva 91/173/CEE oferece através de uma acção comum dos Estados-membros para o adaptar a um elevado nível de protecção conforme previsto no nº 3 do artigo 100ºA do Tratado.

A Alemanha apoia a intenção do Governo dinamarquês de manter em vigor medidas de proibição do PCP mais estritas. Além disso, a Alemanha é favorável a uma proibição total da produção, utilização e colocação no mercado de PCP por razões de protecção do ambiente e da saúde humana.

A Suécia apoia as medidas dinamarquesas que, no seu parecer, não seriam nem uma medida discriminatória nem uma restrição dissimulada ao comércio entre Estados-membros. Em especial, dá a conhecer experiências concludentes feitas na Suécia, há quinze anos, aquando da substituição do PCP como agente para o tratamento da madeira.

Os Países Baixos partilham o parecer da Dinamarca acerca da Directiva 91/173/CEE, que apenas ofereceria um nível insuficiente de protecção e recorda, a esse propósito, o seu próprio pedido de aplicação do nº 4 do artigo 100ºA.

O Luxemburgo pronuncia-se a favor de uma limitação mais estrita do teor de dioxinas do PCP, bem como da utilização do PCP.

Portugal considera que os motivos técnicos invocados pela Dinamarca não provam que a utilização do PCP, em conformidade com a Directiva 91/173/CEE, seja uma causa de agravamento da situação descrita em matéria de acumulação da referida substância.

As autoridades portuguesas declararam-se, todavia, dispostas a aceitar que a situação específica que prevalece na Dinamarca possa justificar medidas mais estritas em matéria de tratamento local da madeira. Pelo contrário, opõem-se a qualquer tentativa com o objectivo de proibir totalmente, no futuro, a utilização do PCP e seus derivados, sobretudo nos casos de utilização em que os riscos são controlados e em que os produtos de substituição não são ainda bem conhecidos, nomeadamente no que diz respeito ao seu impacte no ambiente. Finalmente, as autoridades portuguesas temem que uma aplicação da directiva que não seja integral possa ter consequências económicas muito graves nos sectores industriais que utilizam o PCP.

B. *Peritagem independente pedida pela Comissão*

A Comissão solicitou a assistência de um perito reconhecido internacionalmente, o Professor Rappe, professor no Instituto de Química Ambiental da Universidade de Umeå, na Suécia, para avaliar:

— se existe uma situação particular em relação à protecção do ambiente e da saúde humana na Dinamarca

e

— os efeitos comerciais, para o mercado interno, de uma possível aplicação das medidas dinamarquesas em questão.

No seu relatório entregue à Comissão, o Professor Rappe analisou as diferentes vias pelas quais se pode realizar uma emissão de PCP no ambiente (evaporação do PCP da água e da superfície agrícola, bem como dos produtos tratados). Referiu-se à toxicidade do PCP (nomeadamente para organismos aquáticos em que concentrações tão baixas como 0,1 µg/l podem ser suficientes para matar, por exemplo, determinadas algas, moluscos, crustáceos e peixes) e de determinados policlorodibenzodioxinas (PCDD) e -furanos (PCDF), produtos secundários ou impurezas que se libertam muitas vezes aquando da combustão do PCP a alta temperatura.

Na Dinamarca, o grande problema resultante da utilização do PCP seria a contaminação das águas subterrâneas e da água potável. As águas subterrâneas constituem a fonte principal de abastecimento da população em água potável. Com efeito, um inquérito lançado, em 1985, pela Agência Dinamarquesa para a Protecção do Ambiente, demonstrou que, em vários casos, as concentrações de PCP nas águas subterrâneas se elevavam até 0,35 µg/l, enquanto que o limite fixado, nas linhas de orientação das autoridades dinamarquesas para as impurezas das substâncias cloradas, era apenas de 0,1 µg/l. Aquando de uma conferência de peritos dos

países nórdicos (Noruega, Suécia, Finlândia e Dinamarca), em Fevereiro de 1995, verificou-se que a água potável poluída pelos clorofenóis representava um elevado risco de cancro. Esse facto é coerente com a classificação do PCP, na legislação comunitária, como substância perigosa classificada como cancerígena da categoria 3 (ver descrição do PCP no ponto 1).

De facto, os dados contidos no relatório fornecido pelas autoridades dinamarquesas confirmam essas afirmações. Medições efectuadas em 1990 em dois locais a diferentes profundidades (em Gørlev, Seeland, a 12,5 m de profundidade e em Jarbaek, Jutland, a 72 m de profundidade) revelaram igualmente concentrações de 0,35 µg/l e 0,28 µg/l (sem que se possa identificar uma fonte específica para as contaminações).

Quanto aos efeitos no mercado interno, o Professor Rappe considera que são praticamente inexistentes, porque as estimativas sobre as entregas de PCP na Dinamarca deram uma quantidade de 7 a 30 toneladas, no máximo, por ano (dados de 1984 para o período antes da quase-proibição de utilização do PCP na Dinamarca). Esta quantidade muito baixa seria, no caso da autorização excepcional das utilizações industriais de PCP prevista pela Directiva 91/173/CEE, de qualquer modo importada de países terceiros (na ausência de uma produção comunitária de PCP).

III. APRECIAÇÃO JURÍDICA

5. Condições formais de aplicação do nº 4 do artigo 100ºA

Em conformidade com os princípios desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 17 de Maio de 1994 (1), relativo à decisão da Comissão de 2 de Dezembro de 1992 que confirma a regulamentação alemã de 12 de Dezembro de 1989 sobre a proibição do PCP na Alemanha (2), um Estado-membro que tenha a intenção de continuar a aplicar, após o termo do prazo de transposição de uma medida de harmonização referida no nº 1 do artigo 100ºA, disposições nacionais que constituem uma derrogação a essa medida, deve notificá-las à Comissão.

O procedimento previsto no nº 4 do artigo 100ºA tem por objectivo assegurar que nenhum Estado-membro possa aplicar uma regulamentação nacional que constitua uma derrogação às regras harmonizadas sem ter obtido a confirmação da Comissão para a mesma. Um Estado-membro apenas será, portanto, autorizado a aplicar as disposições nacionais notificadas após ter obtido da Comissão uma decisão que as confirme. Incumbe, em contrapartida, à Comissão, verificar se as disposições em causa são justificadas pelas exigências importantes mencionadas no primeiro parágrafo do nº 4 do artigo 100ºA, e que não constituem nem um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada ao comércio entre Estados-membros. Foi à luz dessas considerações que a Comissão examinou as medidas notificadas em questão.

A Dinamarca, que votou contra a Directiva 91/173/CEE no Conselho aquando da sua adopção final, comunicou devidamente as disposições da sua regulamentação nacional que pretende continuar a aplicar após o termo do prazo de transposição da Directiva 91/173/CEE. A primeira notificação dessas medidas foi efectuada antes do termo do referido prazo de transposição, fixado em 30 de Junho de 1992. Todavia, a Dinamarca não quis — nessa fase do processo — confiar, devido à sua interpretação particular da directiva (ver ponto II.3 acima), a esta o carácter de uma notificação baseada no nº 4 do artigo 100ºA, apesar de ter desde o início, prova da sua boa fé, indicado que algumas das medidas adoptadas eram mais severas que as disposições da directiva.

Por consequência, a Comissão não pôde tomar uma decisão sobre esta situação antes de a Dinamarca se encontrar em infracção, no termo do prazo de transposição da directiva. Todavia, apesar de o pedido formal de aplicação do nº 4 do artigo 100ºA não ter sido apresentado antes do termo do prazo de transposição em Junho de 1992, a Comissão considera que, neste caso, tal não deve impedir que se proceda ao seu exame. Com efeito, as autoridades dinamarquesas indicaram a sua intenção de notificar formalmente, nos termos do nº 4 do artigo 100ºA, logo que estivessem convencidas, no final dos debates com os serviços da Comissão e na sequência da abertura de um processo de infracção, da justeza da tese da Comissão sobre a natureza da directiva e da necessidade de notificar, nos termos do referido nº 4 do artigo 100ºA, as medidas mais severas que a Dinamarca entende continuar a aplicar.

No que diz respeito à admissibilidade no tempo da notificação agora examinada, é pois apenas porque a Dinamarca notificou de boa-fé as disposições mais restritivas da sua regulamentação nacional que pretende continuar a aplicar, após o prazo de transposição da Directiva 91/173/CEE, e porque efectuou o seu pedido formal de aplicação do nº 4 do artigo 100ºA logo que reconheceu a justeza da interpretação da Comissão sobre a natureza da referida directiva, que a Comissão considera, neste caso, que a Dinamarca não fez uma utilização abusiva da notificação a título do nº 4 do artigo 100ºA ao introduzir formalmente o seu pedido após a data limite de transposição da Directiva 91/173/CEE.

(1) Processo C-41-93 (República Francesa contra Comissão), Colectânea 1994, p. I-1829.
(2) JO nº L 316 de 9. 12. 1994, p. 43.

No que diz respeito aos aspectos da regulamentação dinamarquesa para os quais as autoridades dinamarquesas pretendem manter as regras mais estritas que na legislação comunitária, a saber, o teor das dioxinas no PCP e o sistema de autorização de derrogações para a utilização do PCP, pode-se verificar que se trata de uma legislação pré-existente em relação à Directiva 91/173/CEE. (...) O teor inferior de H_6CDD no PCP foi estabelecido pelo decreto nº 582, de 28 de Novembro de 1977, e manteve-se em vigor desde então. O regime de autorização de derrogações, apesar de ter sido substituído pelas disposições do decreto nº 454 de 16 de Junho de 1991, tem — no essencial — a sua origem igualmente no referido decreto de 1977.

Dado que o regime de autorização previsto pela regulamentação dinamarquesa nunca deu origem a uma autorização de derrogação no que diz respeito ao PCP, revelou-se, por um lado, tão estrito quanto o regime de proibição de princípio previsto pela Directiva 91/173/CEE e, por outro, mais restritivo que essa directiva no que diz respeito ao regime de derrogações de direito nela previsto. A este propósito, deve-se reter que as disposições dinamarquesas são susceptíveis de ser objecto de uma notificação a título do nº 4 do artigo 100ºA. Todavia, e devido ao facto de o regime de autorizações de derrogações previsto pela regulamentação dinamarquesa permitir — em princípio — às autoridades dinamarquesas autorizarem a utilização do PCP mesmo para aplicações não abrangidas pelas quatro derrogações de direito da Directiva 91/173/CEE, uma confirmação das disposições dinamarquesas deve ser condicionada ao facto de cada autorização concedida no futuro pelas autoridades dinamarquesas relativamente ao PCP respeitar o dispositivo da Directiva 91/173/CEE.

6. Verificação da justificação através de exigências importantes das medidas examinadas

A. *Contaminação pelo PCP*

As medidas dinamarquesas em questão têm o duplo objectivo de limitar as emissões do próprio PCP no ambiente através de um regime de autorização de derrogações para a utilização (industrial) e de impor um teor de dioxinas no PCP mais estrito a fim de minimizar a emissão dessas substâncias muito tóxicas. No que diz respeito aos perigos provenientes do PCP, as peritagens de que a Comissão dispõe e que foram expostas acima, e em especial o relatório do perito independente, mostram que há uma ameaça específica sobre as águas subterrâneas devido às concentrações elevadas de PCP. Dado que as águas subterrânas são a primeira fonte de abastecimento em água potável na Dinamarca, impõe-se uma vigilância particularmente estrita em relação a qualquer infiltração adicional de PCP. Ora, puderam ser verificadas concentrações elevadas de PCP, até 0,35 µg/l, nas águas subterrâneas em meados dos anos 80 e mesmo no decurso de 1990, apesar da cessação das principais utilizações do PCP, como substância contida em pesticidas utilizados na agricultura e para o tratamento industrial da madeira no início dos anos 80, o que mostra a forte persistência do PCP no ambiente na Dinamarca.

De acordo com um relatório apresentado pelas autoridades dinamarquesas, a elevada concentração de PCP nas águas potáveis é devida à sua má absorção pelos solos alcalinos, frequentes na Dinamarca (a melhor absorção verificada situa-se na gama de pH compreendida entre 4,6 e 5,1, e nenhuma absorção se produz acima de um valor de pH de 6,8).

Por essa razão, o PCP passa rapidamente da superfície às águas subterrâneas. Além disso, o PCP presente nas águas subterrâneas não se degrada facilmente quando a temperatura das águas é baixa, o que é o caso da Dinamarca. Daí resulta que o PCP, que atinge as águas subterrâneas com uma concentração elevada, tem tendência a nelas se acumular. Ora, são estas mesmas águas subterrâneas que, não purificadas, são utilizadas como fonte principal de água potável.

Como foi verificado acima, a Directiva 80/778/CEE, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano, fixa limiares de «concentração máxima admissível» para determinadas substâncias tóxicas entre as quais figura o pentaclorofenol, que faz parte da família dos pesticidas e produtos aparentados, com um valor de 0,1 µg/l (ver quadro D do anexo I: Parâmetros relativos às substâncias tóxicas). No quadro da presente avaliação da justificação das exigências importantes da saúde humana e da protecção do ambiente reclamadas pela Dinamarca, os valores da Directiva 80/778/CEE podem servir de referência para o que é aceitável quanto às medidas dos Estados-membros. Tanto mais que a Directiva 80/778/CEE prevê, no nº 3, primeiro travessão, do artigo 7º, que «os valores a fixar pelos Estados-membros devem ser inferiores ou iguais aos valores constantes da coluna "concentração máxima admissível"». Dado que as medições feitas na Dinamarca revelaram que a concentração máxima admissível de 0,1 µg/por litro (µg/l) foi excedida até 3,5 vezes (valor medido de 0,35 µg/l), justifica-se, neste contexto, uma grande necessidade de acção para melhorar ou pelo menos prevenir uma deterioração da qualidade das águas subterrâneas.

Além disso, o PCP representa uma fonte tóxica importante para os organismos aquáticos (como as algas, moluscos, crustáceos e peixes). Assim, foram encontrados, num fiorde dinamarquês, mexilhões azuis com uma concentração de 70 µg de PCP por quilograma. Pode-se portanto deduzir desse facto que a contaminação das águas marítimas de superfície constitui também uma fonte de intoxicação na Dinamarca.

É verosímil que essas concentrações fossem atingidas de novo, e talvez mesmo excedidas, se se admitisse o regime das derrogações para a utilização industrial previsto na Directiva 91/173/CEE (nomeadamente no que diz respeito aos três casos de utilização industrial, a saber, o tratamento da madeira, a impregnação de fibras e de têxteis pesados e como agente de síntese e/ou de transformação em processos industriais; ver ponto 2 acima). Nestas condições, a recusa das autoridades dinamarquesas de transporem as derrogações enumeradas da limitação da utilização do PCP da Directiva 91/173/CEE para o direito interno pode ser considerada como justificada, face à situação particular existente neste Estado-membro, por exigêncis importantes.

Dado que não há outro meio de reduzir as emissões do PCP através das utilizações industriais, esta medida revela-se também adaptada em relação ao objectivo a atingir.

B. *Contaminação pelas dioxinas*

A fixação de um teor máximo de 1 µg por quilograma de hexaclorodibenzodioxinas (H_6CDD) no PCP e seus sais, em 1977, teve como consequência a paragem de praticamente toda a utilização industrial do PCP na Dinamarca, devido ao facto de que não era tecnicamente possível chegar a um nível de impurezas tão baixo.

Como as autoridades dinamarquesas explicaram no seu relatório sobre os perigos do PCP, essa medida inscreve-se no quadro de um plano de acção para a redução dos impactes das dioxinas. Com efeito, a redução das emissões de dioxinas era uma medida complementar à proibição da utilização dos fenóis clorados e seus sais no fabrico de produtos para a protecção da madeira.

Se considerarmos então justificado que as utilizações industriais admitidas pela Directiva 91/173/CEE não sejam retomadas na legislação dinamarquesa, não há portanto razão para recusar que o teor máximo de dioxinas, inferior ao previsto na directiva, seja mantido.

Como a Comissão já indicou na sua decisão de 14 de Setembro de 1994 relativa à proibição do PCP na Alemanha, a Comissão considera razoável que um Estado-membro deseje reduzir o nível de exposições de determinadas populações de risco.

De acordo com a conferência dos peritos dos países nórdicos que se realizou em Fevereiro de 1995, uma dose diária de 5 picogramas por quilograma (pg/kg) do peso da pessoa seria aceitável nos seus países. Deve-se recordar sobre este ponto que não existe, no estado actual da questão, nenhum consenso internacional ou acordo a nível comunitário que fixe a dose diária admissível de dioxinas. O limiar fixado pelos países nórdicos está situado a meio caminho em relação aos recomendados por alguns Estados-membros, como o Reino Unido e a Alemanha (1 pg/kg), e alguns países terceiros, como o Canadá (10 pg/kg).

Os dados disponíveis indicam uma grande variação de concentração de dioxinas no sangue e da contaminação das pessoas nos países escandinavos, entre os quais a Dinamarca. Os peritos dos países escandinavos tiraram desse facto a conclusão que algumas populações correm o risco de chegar a um nível de recepção de dioxinas que se aproximaria ou mesmo excederia, nalguns casos, a dose diária admissível (de 5 pg/kg). As autoridades dinamarquesas indicam, a este respeito, uma estimativa segundo a qual a recepção por bebés que são amamentados é 50 vezes mais elevada. Seria necessário, de acordo com os peritos nórdicos, limitar portanto o mais possível uma recepção adicional de dioxinas através, nomeadamente, de uma nutrição contaminada.

Segundo o Professor Rappe, limitar o mais possível a contaminação de produtos industriais por PCDD e PCDF estaria totalmente em linha com essas recomendações. Além disso, a Comissão não possui — após ter examinado todos os elementos de facto e as circunstâncias nas quais se inscrevem as medidas dinamarquesas — capacidades técnicas que permitam concluir que existem medidas menos estritas susceptíveis de atingir o mesmo nível de protecção.

7. **Verificação da ausência de carácter arbitrariamente discriminatório das medidas examinadas**

A exclusão de qualquer discriminação arbitrária, tal como resulta do nº 4, segundo parágrafo, do artigo 100ºA, tem por finalidade proibir qualquer discriminação material que, na acepção da jurisprudência do Tribunal, consiste quer em tratar de maneira diferente situações semelhantes, quer em tratar de maneira semelhante situações diferentes.

A legislação dinamarquesa aplica-se indistintamente a todas as substâncias e preparações que contêm PCP, sejam elas fabricadas na Dinamarca ou provenientes de outros Estados-membros.

Quanto à aplicação dessa legislação, não tendo sido concedida nenhuma autorização de derrogação nos termos do artigo 24º do decreto de 16 de Junho de 1991, não há tão pouco elementos que permitam à Comissão crer que esse instrumento tenha sido utilizado como meio de discriminação arbitrária entre os operadores económicos da Comunidade.

Tendo em conta esses factos, atrás desenvolvidos, a Comissão considera que as medidas examinadas não constituem um meio de discriminação arbitrária no comércio entre Estados-membros.

8. **Verificação da ausência de restrição dissimulada ao comércio entre Estados-membros das medidas examinadas**

Esta noção, tal como resulta do nº 4, segundo parágrafo, do artigo 100ºA, tem por finalidade impedir que restrições baseadas em critérios do parágrafo anterior sejam desviadas da sua finalidade quando se trata na realidade de medidas com finalidade económica, quer dizer, introduzidas quer para colocar obstáculos à importação de produtos originários de outros Estados-membros quer a fim de proteger indirectamente uma produção nacional.

Ora, já não há produção de PCP na Comunidade e a peritagem do Professor Rappe indica que as importações de PCP não excederam, no passado, as 30 toneladas por ano. O efeito sobre o comércio entre a Dinamarca e os Estados-membros da comunidade parece por consequência ser muito fraco. Os Estados-membros consultados no decurso do processo de exame do pedido não se opuseram às medidas dinamarquesas. A indústria também não apresentou denúncias à Comissão.

Além disso, o sistema mais estrito de autorização de derrogações para a utilização do PCP é de natureza a restringir em primeiro lugar as actividades económicas na Dinamarca, na medida em que as excepções da utilização industrial não podem aí ser exercidas (...). No que diz respeito aos diferentes substitutos possíveis, nomeadamente nos sectores industriais mais importantes, o tratamento da madeira e o tratamento dos têxteis, não há interesses económicos particulares dinamarqueses quanto ao seu desenvolvimento, produção ou exportação.

A Comissão verifica através desses factos a ausência de uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-membros.

IV. CONCLUSÃO

À luz das considerações acima expostas, a Comissão considera que as disposições notificadas pela Dinamarca em aplicação do nº 4 do artigo 100ºA:

— devem ser consideradas como justificadas face às exigências importantes que são a protecção da saúde humana e dos animais, referidas no artigo 36º do Tratado CE, e de protecção do ambiente, que são necessárias em relação a essas exigências e que não são desproporcionadas em relação aos fins prosseguidos e

— não constituem nem um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada ao comércio entre Estados-membros,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1º

1. As disposições dos decretos do Ministério do Ambiente nº 582, de 28 de Novembro de 1977, sobre a limitação das dioxinas no pentaclorofenol, etc., nº 454, de 16 de Junho de 1991, sobre a limitação da venda e da utilização de determinadas substâncias e produtos químicos para fins específicos, e nº 446, de 7 de Junho de 1992, que altera o decreto sobre a limitação da venda e da utilização de determinadas substâncias e produtos químicos perigosos para fins específicos, notificadas pela Dinamarca, são confirmadas.

2. Nenhuma autorização de derrogação nos termos do artigo 24º do decreto de 16 de Junho de 1995 poderá ser concedida em condições que vão para além do que a Directiva 91/173/CEE prevê como derrogações à proibição da utilização do PCP.

Artigo 2º

O Reino da Dinamarca é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 26 de Fevereiro de 1996.

Pela Comissão

Martin BANGEMANN

Membro da Comissão