

4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais

22 a 26 de julho de 2013

**OS EFEITOS DAS MEDIDAS UNILATERAIS DE PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO
AMBIENTE NO COMÉRCIO INTERNACIONAL**

Área temática II: Instituições Internacionais
Painel: Desafios da Organização Mundial do Comércio (II-P07)

Ligia Dutra Silva
APEX - Brasil
Veronica Korber Gonçalves
UnB

Belo Horizonte
2013

Multilateralismo, plurilateralismo e a construção de uma ordem mundial



Ligia Dutra Silva
Veronica Korber Gonçalves

Os efeitos das medidas unilaterais de proteção à saúde e ao meio ambiente no comércio internacional

Trabalho submetido e apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI.

Belo Horizonte
2013



RESUMO

Em junho de 2007, entrou em vigor na União Europeia o REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*), que regulamenta o registro, a avaliação, a autorização e a restrição de produtos químicos na União Europeia. Condizente com diversos princípios do direito internacional ambiental, em especial o princípio da precaução, o sistema criado inverte o ônus da prova em relação aos riscos de produtos químicos, ou seja, incumbe à indústria produtora comprovar que a substância é segura para comercialização. O sistema, por ser aplicável a itens produzidos na União Europeia ou importados, tem efeitos para além das fronteiras da UE, na medida em que cria exigências para indústrias estrangeiras diferentes das adotadas nos países de origem. Dessa forma, o REACH pode ser compreendido como uma medida unilateral para se atingir objetivos traçados nos acordos internacionais de segurança química, ou seja, objetivos declaradamente multilaterais. O trabalho tem por objetivo avaliar alguns dos efeitos jurídicos e políticos, no plano internacional, da implementação do REACH, de forma a se compreender suas implicações para a governança na área de segurança química. Para tanto, é, num primeiro momento, apresentada a estrutura do regulamento REACH. Em seguida, analisa-se as implicações da ação unilateral para a construção da governança ambiental em relação ao tema. Por fim, são estudados os efeitos do REACH num fórum multilateral específico, a organização mundial do comércio.

Palavras – Chave

REACH; unilateralismo; comércio internacional

Introdução

A União Europeia é um dos grande atores globais quando se refere a produção e comercialização de produtos químicos. O setor representa 1,1% do produto interno bruto da União Europeia e emprega diretamente 1,19 milhões de pessoas, sendo que a quantidade de empregados na cadeia produtiva ultrapassa o dobro desse número (CEFIT, 2012).

Em 2012, as vendas da indústria química europeia caíram cerca de 1%, se comparado ao desempenho do ano de 2011. No entanto, quando comparado com o período pré-crise, em 2008, o desempenho da indústria foi 5,4% melhor em 2012. O primeiro trimestre de 2013 também apresentou queda nas vendas da indústria, mas, em grande parte, em razão do aumento dos preços impulsionados pela elevação de 5,5% nos preços dos petroquímicos em janeiro. Com isso, o impacto para o consumidor foi de aumento de 1,4% nos preços finais dos produtos químicos em geral (CEFIC, 2013).

Para o Conselho da Indústria Química da União Europeia (CEFIC) a implementação do REACH, novo regulamento para o registro, a avaliação, a autorização e a restrição de produtos químicos, é a tarefa mais desafiante que a indústria química já enfrentou, motivo pelo qual os industriais europeus devem buscar uma abordagem harmônica sobre o tema e utilizar ferramentas padrões para cumprir com os requisitos da nova regulamentação (CEFIT, 2012).

O REACH vem apresentando-se como um desafio não apenas para as indústrias europeias, mas principalmente para indústrias químicas que exportam seus produtos para a União Europeia, considerando que o sistema criou um conjunto de regras com procedimentos novos, específicos e mais dispendiosos. Tais mudanças tem gerado bastante resistência, baseada na alegação de que o REACH feriria o direito internacional, em especial as normas comerciais.

Diante desse contexto, objetiva-se analisar alguns dos impactos jurídicos e políticos da implementação do REACH, em especial se o sistema está de acordo com as regras da OMC. Para tanto, o caminho de pesquisa percorrido consistiu na análise de documentos oficiais produzidos pela União Europeia, declarações oficiais de outros países e indústrias químicas afetadas, bem como bibliografia específica sobre o tema, que se encontra primordialmente em artigos publicados em revistas eletrônicas e portais de universidades estrangeiras.

De forma a se atingir o objetivo proposto, o trabalho divide-se em três partes. Na primeira é apresentada a estrutura do REACH e seus principais procedimentos. Na segunda são analisados aspectos positivos e negativos do sistema, bem como seu impacto para as indústrias químicas europeias e estrangeiras. Na terceira parte avalia-se se o REACH fere os acordos da OMC.

1. O REACH

A União Europeia aprovou, em 2006, um novo regulamento para o registro, a avaliação, a autorização e a restrição de produtos químicos, conhecida pela sigla REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*). O Regulamento (CE) nº 1907/2006 entrou em vigor no ano seguinte em todos os 27 países membros da comunidade, substituindo total ou parcialmente diretivas anteriores existentes sobre o tema.

A grande vantagem, do ponto de vista jurídico, do estabelecimento de um regulamento único para os produtos químicos é que este instrumento tem caráter vinculativo e é aplicável a todos os países da União Europeia, favorecendo a harmonização legislativa no bloco.

O regulamento estabelece entre seus objetivos prioritários assegurar um elevado nível de proteção à saúde humana e ao meio ambiente, com intuito de atingir o desenvolvimento sustentável (Regulamento (CE) nº 1907/2006, p. 2). O regulamento deve ser aplicado de forma não discriminatória tanto para as substâncias produzidas no mercado interno como as produzidas no exterior, desde que venham a ser comercializadas na União Europeia¹.

A unificação da legislação sobre substâncias químicas fez necessária a criação de um organismo comunitário com o objetivo de garantir a gestão eficaz dos aspectos técnicos, científicos e administrativos da regulamentação REACH. A Agência Europeia das Substâncias Químicas (*European Chemicals Agency - ECHA*) é sediada em Helsinque, Finlândia, e possui a competência para receber e analisar todos os requerimentos de registros de produtos químicos, além de estabelecer possíveis restrições a substâncias químicas e verificar a necessidade da harmonização de classificação e rotulagem. A implementação do REACH está sendo realizada em etapas e deve ser concluída somente em 2020, quando nenhuma substância química poderá ser comercializada na União Europeia sem registro válido na ECHA.

A responsabilidade pela gestão dos riscos das substâncias cabe integralmente aos fabricantes e importadores que as colocarem em comercialização:

As disposições relativas ao registro exigem pois que os fabricantes e os importadores produzam dados relativos às substâncias que fabricam ou importam, utilizem esses dados para avaliar os riscos relacionados com

¹Segundo o Regulamento nº 1907/2006 (p.54) artigo é “um objecto ao qual, durante a produção, é dada uma forma, superfície ou desenho específico que é mais determinante para a sua utilização final do que a sua composição química”.



essas substâncias e desenvolvam e recomendem medidas adequadas para a gestão dos riscos. Por forma a garantir que cumprem efectivamente essas obrigações, assim como por razões de transparência, o processo de registo deverá requerer que apresentem à Agência um dossiê com todas estas informações. As substâncias registradas deverão poder circular no mercado interno. (Regulamento (CE) nº 1907/2006, p.8)

As substâncias que acarretem um elevado nível de preocupação pela capacidade de causar danos a saúde humana ou ao meio ambiente, somente poderão ter sua autorização de registo de uso se os riscos associados estiverem devidamente controlados ou por justificativas de ordem sócio-econômicas, sem a existência de alternativas econômica e tecnicamente viáveis.

No entanto, a responsabilidade pela gestão do risco associado a substância é sempre do produtor ou do importador que colocar a mercadoria em circulação, invertendo-se, com isso o ônus da prova sobre a segurança das substâncias comercializadas. Dessa forma, não é mais o poder público o único responsável por avaliar e garantir a segurança de um determinado produto, essa responsabilidade é transferida para o produtor/importador da substância, assim como o ônus da prova de sua segurança para o meio ambiente e para a saúde humana, aplicando-se o princípio da precaução.

Para evitar repetições em teste de segurança de uma mesma substância produzida ou importada por diferentes pessoas, a ECHA estimula o compartilhamento de dados de pesquisa, especialmente com relação a realização de testes em animais.

Importante notar que, para os produtores de substância químicas situados fora da União Europeia, é aberta possibilidade de indicar um representante único (*only representative*) no território comunitário para cumprir com as obrigações do regulamento REACH. Nesse caso, os importadores da substância passam a ser considerados consumidores, isentando-se das responsabilidades advindas dos produtos comercializados. Essas responsabilidades são integralmente assumidas pelo representante único (Regulamento (CE) nº 1907/2006, p.67).

Restam, portanto, apenas duas formas, para o produtor de substâncias que exporta para a União Europeia, de continuar chegando ao seu mercado alvo: indicar um representante único ou manter registros para cada um dos importadores do produto (visto que um importador não pode se beneficiar do registo feito por outro sobre o mesmo produto/ do mesmo produtor).

Diversas empresas na Europa se especializaram na prestação dos serviços de representante único. Com isso, percebe-se que a regulamentações do REACH, além de

objetivar a proteção da saúde humana e do meio ambiente, também serviu para estimular a criação de novos mercados para os serviços europeus.

A regulamentação REACH entrou em vigor em 1º de junho de 2007, momento em que, todos os produtores ou importadores que fabricavam ou importavam substâncias químicas a partir de 1 tonelada por ano, possuíam a obrigação legal imediata de realizar apenas o pré-registro da substância no período indicado entre 1º de junho de 2008 até 1º de dezembro de 2008.

Após a fase de pré-registro, o regulamento previa a possibilidade de apresentação do registro de forma escalonada (ao longo de 11 anos) para os produtos químicos conforme o risco apresentado à saúde e ao meio ambiente e a quantidade do produto colocada no mercado (produzida ou importada).

O pré-registro isentou os fornecedores/ importadores que já comercializavam seu produtos na União Europeia da necessidade de cumprimento imediato de todas as obrigações decorrentes do registro de substâncias (como estudos de risco ambientais).

Para aqueles que não realizaram o pré-registro no prazo legal, estabeleceu-se a obrigação de solicitar o registro completo da substância que desejam comercializar na Europa no momento em que pretender iniciar as atividades, não importando o grau de risco à saúde e ao meio ambiente, nem a quantidade produzida/importada.

Por fim, cumpre esclarecer que apesar de o regulamento REACH ser de alcance regional (em toda União Europeia), as regras que estabelecem as consequências administrativas pelo seu descumprimento são nacionais e variam enormemente. Isso significa que o infrator do regulamento estará sujeito a uma enorme gama de penalidades que vão desde aplicação de multas à pena de prisão².

O projeto de regulamentação do REACH gerou muita discussão interna na Europa, onde a indústria química se opôs fortemente ao regulamento e entidades ambientalistas advogaram ao seu favor. Na esfera internacional não foi diferente, diversos países opuseram-se a nova regulamentação. Segundo Harrell (2012, p.2) isso ocorreu porque a disputa em torno do REACH trouxe a tona um grande número de conflitos envolvendo o direito internacional ambiental, tornando claro o potencial conflito entre políticas ambientais e a manutenção das políticas liberais para o comércio.

² Nesse sentido, cf.:

<http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report%20REACH%20penalties.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2013.

2. As medidas unilaterais com justificativa de proteção ambiental

A dificuldade de se atingir o consenso político internacional em determinados temas leva determinados atores a agir de forma unilateral ou em cooperação em bloco. Quando falha ou é enfraquecida a governança global num determinado tema, aumenta a possibilidade de que Estados busquem sozinhos - ou em blocos regionais - implementar medidas unilaterais que consideram necessárias.

Medidas unilaterais podem ser adotadas pelos Estados quando as negociações internacionais sobre determinado tema tornam-se, sob seu ponto de vista, insatisfatórias. Especificamente no que concerne às questões ambientais, tais medidas podem ser justificadas em razão do seu caráter protetivo, preventivo, precaucional em relação a possíveis danos ao meio ambiente.

Conforme destaca Daniel Bodansky (2000), o sentido do termo unilateralismo é bastante pejorativo na literatura do direito internacional ambiental, sendo compreendido como arrogância, dominação, desprezo pelo comum, ilegalidade. Medidas unilaterais tomadas à revelia dos espaços de negociação multilateral tendem a ser vistas de forma negativa por outros Estados especialmente quando os afetam negativamente, como quando têm efeito sobre o comércio internacional.

Porém, entre a inação e o unilateralismo, este apresenta-se, por vezes, uma ótima solução, especialmente quando se trata de temas como, por exemplo, a redução de impacto ambiental. O contrário seria supor ilegais ações dos Estados para proteção ambiental quando bloqueados acordos multilaterais.

Assim, o sentido do termo unilateralismo pode ser compreendido, segundo Daniel Bodansky, como *liderança*. O autor, em artigo intitulado "*What's so bad about unilateral actions to protect the environment?*", avalia que medidas unilaterais podem, inclusive, impulsionar acordos multilaterais, servindo-lhes como parâmetro, tendo em vista que tais medidas são adotadas, em geral, por atores que detêm mais poder no sistema internacional.

Para Bodansky, apesar do reconhecido caráter "global" dos problemas ambientais, esses não devem necessariamente ser resolvidos por políticas globais, sendo preferível a definição de políticas locais (2000, p. 346), o que pode, porém, acarretar em questionamentos de natureza comercial.

O maior ou menor questionamento, no plano internacional, de medidas unilaterais envolve a percepção de legitimidade da medida. Medidas com justificativa de proteção ambiental e de saúde tendem a conferir maior legitimidade, devendo-se levar em conta ainda o impacto da medida na economia, fator que aumenta a possibilidade de questionamentos. De acordo com Shaffer e Bodansky:



Perceptions of legitimacy will often determine its effectiveness. Where a rule or norm advanced unilaterally is deemed to be illegitimate, it will spur greater resistance, including challenges under WTO and other international law, undermining its effectiveness (2012, p. 41).

Ainda de acordo com os referidos autores, a percepção de legitimidade influencia o reconhecimento da legalidade ou não da medida sob a ótica da Organização Mundial do Comércio:

The WTO does not forbid unilateral environmental regulatory action but it does press countries to justify their actions substantively and procedurally or face potential trade sanctions, but such regulation must be applied in a non-discriminatory manner and meet procedural safeguards of transparency and due process (2012, p. 40).

O REACH poderia ser compreendido como uma medida unilateral para se atingir objetivos traçados nos acordos internacionais de segurança química, ou seja, objetivos declaradamente multilaterais. Em resposta aos questionamentos que vêm sofrendo, caberia, portanto, justificá-la com base em preocupações ambientais e de proteção da saúde, apesar de seus impactos comerciais:

Chemical companies objected to adoption of REACH as imposing exorbitant costs on the industry, potentially stifling research and innovation, and creating competitive disadvantage for the EU. (...) the sheer magnitude of this EU-wide undertaking to build a regime for registering, tracing, and controlling the use of chemical substances demonstrates the feasibility of ambitious reforms that reflect an explicit political commitment to protect human health and environment (OMAROVA, 2012, p. 98-99).

Nos Estados Unidos, o impacto da nova regulação não passou despercebida, suscitando intensas manifestações de desaprovação. Nesse sentido, Koger (2005, p.12) afirma que a União Europeia estaria tentando impor globalmente o seu modelo regulatório, já que o REACH obriga as multinacionais americanas, e sua cadeia produtiva, a gastarem tempo e dinheiro para fazerem um registro que, além de desnecessário, ainda coloca em risco informações privilegiadas relativa à propriedade intelectual. Tudo isso, continua o autor, sem nenhuma justificativa científica, mas somente como objetivo de fortalecer as regulamentações de cunho ambientalistas com efeitos extraterritoriais. Isso porque a União Europeia teria interesse em estabelecer o princípio da precaução como uma norma de cunho regional para depois transformá-la em um padrão legal global. Com isso, a União Europeia estaria ampliando o seu poder político no mundo e transpondo o seu sistema de valores culturais para outros países que seriam forçados a assumir um sistema de bem estar social similar ao europeu (KOGER, 2005, p.93).

Na União Europeia o principal temor é que a nova legislação estaria arriscando injustificadamente um setor vital para a economia ao modificar significativamente o seu



padrão de regulamentação. No estudo intitulado “O REACH global europeu: caro para o mundo, suicida para Europa”, Angela Logomasini (2005) descreve as principais críticas formuladas contra a nova regulamentação, conforme apresentadas a seguir:

a) a indústria teria que investir valores elevados para realizar os estudos e testes exigidos durante o processo de registro de substâncias e artigos produzidos ou importados para a União Europeia. Esses recursos seriam deslocados dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, reduzindo a capacidade de inovação da indústria Europeia;

b) o alto custo do investimento para satisfazer as exigências de registro desestimulariam empresas estrangeiras a exportarem para a Europa, diminuindo a oferta de produtos e, conseqüentemente, elevando os preços para os consumidores, podendo até mesmo levar a uma crise de fornecimento para o continente;

c) criaria dificuldades para as pequenas e médias empresas cumprirem com as exigências em virtude dos custos envolvidos. Como 95% das empresas produtoras de produtos químicos estariam nessa categoria, a nova regulamentação apresentaria um desestímulo para a continuidade da suas atividades; e

d) o REACH confere excesso de discricionariedade a ECHA, ao permitir que o órgão justifique restrição de um produto químico com a aplicação do princípio da precaução. Com isso, a União Europeia estaria negando uma abordagem científica aos riscos que envolvem os produtos químicos.

Por fim, tanto Kogen (p.93, 2005) como Logomasini (2005) apresentam o REACH como barreira disfarçada ao livre comércio que irá prejudicar não somente a Europa, mas todos os seus parceiros comerciais.

Com relação às críticas de que o REACH poderia levar a indústria química europeia ao colapso (porque reduziria a sua competitividade perante os competidores internacionais), até o momento, essa afirmação não pode ser comprovada. Segundo o CEFIT (2012) a indústria química europeia apresentou um desempenho 5,4% melhor em 2012 do que em 2008 quando o REACH começou a ser implementado. Além disso, em 2011 a União Europeia teve um saldo comercial positivo para o comércio de produtos químicos com todos os parceiros comerciais, a exceção apenas da China. O estudo do CEFIT (2012) demonstrou que a produção da indústria química tem aumentado em todo o mundo de forma contínua desde 2001 e, que nesse cenário positivo, a indústria europeia tem sido constantemente beneficiada:

In fact, the total value of sales in the European Union has been growing continuously, but overall world chemicals sales are growing at an even faster clip. The level of world chemicals sales in value terms increased by 95 per cent in 2011 compared with 2001 (CEFIC, 2012, p. 4).

Em que pese o fato de a participação da indústria europeia no comércio global ter caído consideravelmente em termos proporcionais (de 36% do mercado em 1991 para 20% em 2011), o valor comercializado aumentou constantemente, mais do que triplicando nos últimos vinte anos (de €819 bilhões em 1991 para €2744 bilhões em 2011) (CEFIT, 2012, p. 4-6).

Com isso, fica difícil confirmar que a nova regulamentação tenha trazido um impacto negativo significativo, com fechamentos de mercados para a indústria europeia ou diminuição da oferta de produtos no território europeu, nesses primeiros anos de implantação do REACH.

Com relação à diminuição nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, a questão é um pouco mais complexa porque os estudos do CEFIC (2012, p. 37-39) demonstram que a proporção investida com relação ao valor total das vendas tem diminuído (de 2,8 % em 1991 para 1,8% em 2011). No entanto, conforme visto acima, o valor das vendas da indústria mais do que triplicaram nesse mesmo período, mantendo o valor total investido praticamente constante. Importante notar que a tendência de redução no valor dos investimentos também se manteve para outros países, como Estados Unidos e Japão. Com isso, é possível suspeitar que a redução no investimento em P&D seja consequência maior da crise econômica que assolou os países desenvolvidos nos últimos anos.

Segundo Harrel (2012, p.18), quando os Estados Unidos aprovaram, em 1976, a *Toxic Substances Control Act (TSCA)*, para regulamentar o setor químico, enfrentaram grande oposição da indústria química europeia que temia que a nova legislação os impedisse de exportar para os Estados Unidos. No entanto, em 1978, os países europeus começaram a trabalhar junto com o governo norte-americano para desenvolver uma legislação similar na Europa. Assim, a autora conclui que o atual debate sobre o REACH reproduz o que aconteceu com a implantação do TSCA, sendo possível imaginar nova cooperação, mas dessa vez com a União Europeia e os Estados Unidos em lados diferentes:

The fact that the European Union and the United States have switched sides in the debate seems indicative of divergence, but the fact that the two powers were able to work together in the past should be seen as a positive factor supporting possible convergence of policies in the case of REACH (HARREL, 2012, p.19).

Para Benedetto (2010, p.35), embora existam preocupações quanto à possibilidade de que a adoção de legislação similar ao REACH nos Estados Unidos pudesse levar o país

a vivenciar um período de letargia econômica parecido com o vivido pela União Europeia, a chance de que haja uma nova regulamentação no futuro próximo é cada vez maior.

A Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA) apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei para regular os produtos químicos, o *Safe Chemical Act* 2010. O projeto encontra-se atualmente no Senado para discussão e, assim como o REACH, propõe transferir para a indústria química o ônus da prova sobre a segurança dos produtos comercializados (URBINA, 2013).

No Brasil, o órgão governamental que acompanha o processo de implantação do REACH é o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), por meio da divisão de acompanhamento de barreiras técnicas. O INMETRO tem ajudado as empresas brasileiras que têm a União Europeia como mercado alvo a difundir as informações sobre o procedimento de registro na União Europeia.

Com relação aos altos custos para o cumprimento dos requisitos necessários à realização do registro perante a ECHA, algumas empresas confirmam que fizeram grandes investimentos para atingir esse objetivo. A Petrobrás, por exemplo, informa que gastou aproximadamente 4,3 milhões de euros para se adequar a legislação REACH, sem levar em conta as despesas tributárias.

A Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM) estima que aproximadamente 50% da pauta de exportação brasileira pode vir a ser afetada até a data final de implementação pelo REACH, levando-se em consideração a exigência de registro. Com isso, a entidade analisa que exportador deverá avaliar o custo do investimento para cumprimento dos requisitos do registro e os lucros advindos da exportação dos produtos.

A empresa Alpargatas, produtora das sandálias Havaianas, precisou adequar os seus produtos para continuar a exportar para a União Europeia, pois teve que retirar os Ftalatos, substância considerada de alta preocupação e que faz parte da lista de produtos restritos pela ECHA, de toda a sua linha de produção de chinelos adultos e infantis. Ainda assim, o investimento foi considerado viável, tendo em vista que a Europa representa grande parte de seu mercado comprador. Com isso, ganhou também o consumidor não europeu, pois a mudança para a utilização de substâncias menos perigosas foram incluídas em todos os produtos e não apenas nos exportados (WATANABE, 2013).

A modificação global dos padrões produtivos para atender a regulamentação europeia, que é mais restritiva, está sendo realizada em diversas multinacionais. Conforme constata Bradfordt, as empresas que têm na Europa um mercado importante estão adequando seus produtos para que sejam compatíveis com o REACH, ainda que não sejam direcionados àquele mercado exclusivamente:

Multinational firms including Ikea, Lego, and Mattel have declared their global production to be PVC free. Dow Chemical announced all of its production to be REACH- consistent, whether they are sold in the EU or elsewhere. Large cosmetics producers such as Revlon, Unilever, and L'Oreal have similarly reformulated all their products to be REACH-compatible (...) (BRADFORDT, 2012, p.28).

Assim, considerando os impactos do REACH no comércio interno da União Europeia e seus efeitos extraterritoriais, e considerando a estrutura e as regras do sistema, faz-se necessário avaliar o possível conflito entre o REACH e as regras da Organização Mundial do Comércio.

3. O REACH e a OMC

O regulamento REACH prevê que a norma deve ser aplicada de forma não discriminatória, tanto para substâncias comercializadas no mercado interno como no internacional, respeitando os acordos internacionais firmados pelo bloco (p.2). Nesse sentido, busca-se analisar a interação do REACH com os compromissos firmados sob o guarda-chuva do Tratado de Marrakesh que estabeleceu a Organização Mundial do Comércio (OMC), especialmente com o Tratado sobre Barreiras Técnicas (TBT).

O TBT estabelece que os Estados-Parte na OMC não devem estabelecer regulamentos técnicos que tenham a finalidade ou produzam o efeito de criar obstáculos técnicos ao comércio internacional. Assim, os regulamentos técnicos não devem ser mais restritivos do que o necessário para assegurar objetivos legítimos, definidos pelo artigo 2º, inciso 2.2, do TBT (1995, p.2) como:

os imperativos de segurança nacional; a prevenção de práticas enganosas; a proteção da saúde ou segurança humana, da saúde ou vida animal ou vegetal, ou do meio ambiente. Ao avaliar tais riscos, os elementos pertinentes a serem levados em consideração são, inter alia: a informação técnica e científica disponível, a tecnologia de processamento conexa ou os usos finais a que se destinam os produtos.

A implementação da regulamentação REACH é justificada com base nos imperativos da proteção à saúde humana e ao meio ambiente. No entanto, desde 2003 as discussões sobre o regulamento no Comitê de Barreiras Técnicas são intensas, levando alguns países não membros da União Europeia a questionarem os objetivos declarados e suspeitarem da possível criação de uma barreira disfarçada ao comércio (YAUGIR, 2012, p.31). Considera-se barreira técnica, de acordo com o TBT, um regulamento técnico que:

divergir de uma norma técnica internacional existente no que se refere às exigências para se atingir os objetivos legítimos que tenham justificado a promulgação desse regulamento. Também considera uma barreira técnica a

que decorrer da adoção de procedimentos de avaliação da conformidade não-transparentes, ou demasiadamente dispendiosos, bem como de inspeções excessivamente rigorosas (DESENVOLVIMENTO, 2002, p.24).

Para Harrel (2012, p. 49), o TBT e o Acordo sobre Medidas Sanitária e Fitossanitárias (SPS) têm sido interpretado de forma a conferir aos membros da OMC o poder regulatório para definir o padrão necessário de proteção à saúde humana e ao meio ambiente, ainda que sejam mais rígidos que os padrões internacionais. Para a autora, os Membros que apontarem essas regulamentações como sendo mais restritivas do que o necessário para atingir os objetivos pretendidos, questionando-as perante a OMC, são os responsáveis pelo ônus da prova. Nesse sentido, Yaguir afirma que:

Considering the Panel and Appellate Body Reports of previous cases such as *Gasoline*, *Hormones*, *Salmon* and *Asbestos* cases, the EU's chosen level of protection cannot be challenged under the TBT Agreement or the GATT. In other words, every WTO member is free to determine the level of protection of its human health or environment (YAGUIR, 2012, p.45).

O REACH foi elaborado com o objetivo de cumprir com as suas obrigação perante acordos internacionais, especialmente os firmados no âmbito da OMC. A nova regulamentação impôs a mesma obrigação de registro aos produtores europeus e aos exportadores de todo o mundo:

The regulation was crafted to comply with WTO requirements as they have evolved. REACH applies equally to all products, imposing no greater burden on imported products than those imposed on domestic products. The incorporation of risk assessment measures prevents any regulatory bans in the absence of a proven risk. While the program will affect other WTO member nations importing chemicals into the European Union, the primary goal is protection of health and the environment based on the European Union's chosen level of protection. This is a legitimate goal under WTO agreements (HARREL, 2012, p.51).

No entanto, conforme aponta Yaugir (2012, p.55), o REACH impõe aos exportadores a necessidade de ter o registro através de um de seus importadores ou de um Representante Exclusivo, sendo vedado ao produtor que não tenha uma representação jurídica na União Europeia fazer o registro diretamente, como os produtores europeus.

O princípio do Tratamento Nacional assegura que qualquer assimetria, ainda que pequena, entre o produto doméstico e o importado pode significar a sua violação. Assim, a necessidade de contratação de um representante exclusivo na União Europeia poderia significar uma assimetria no tratamento entre os produtos importados e os nacionais, já que acarretam um custo adicional ao produtor estrangeiro:

asymmetric implementations in the registration of the "like" chemicals in the same supply chain depending on their origin, problems deriving from registration of chemicals only through importer or OR for non-EU chemicals, both formation and flow of information in SIEFs to the advantage of EU

producers as well as absence of any dispute settlement mechanism for non-EU states etc. are likely to be challenged under TBT Article 2.1 due to their *de facto* competition distorting effects (YAUGIR, p.55, 2012).

A análise das cláusulas do REACH que obrigam o registro dos produtos pelo importador ou pelo representante exclusivo imposta aos produtores estrangeiro torna evidente que, apesar da medida gerar uma certa assimetria entre o tratamento do produto nacional e o importado, a medida é indispensável para assegurar a efetividade do sistema de controle implantado.

Isso porque o registro das substância e dos artigos sob a tutela do REACH transfere a obrigação de prestar informação sobre os produtos registrados para os produtores, sejam eles europeus ou estrangeiros. Caso essa obrigação seja infringida, por exemplo, com o fornecimento de estudos de risco incompletos ou adulterados, o responsável pelo registro pode ser acionado para responder nas esferas civil, administrativa e penal. Ocorre que a União Europeia só tem jurisdição sobre o seu território, dessa forma não teria como responsabilizar produtores estrangeiros que não cumprissem com os requisitos do REACH. Assim, a obrigatoriedade de ter um representante na União Europeia se faz necessária em razão da sua limitação jurisdicional que não poderia responsabilizar um produtor estrangeiro que estivesse fora de seu limite territorial.

Considerações Finais

O RECH pode ser compreendido como uma medida unilateral para se atingir objetivos traçados nos acordos internacionais de segurança química, ou seja, objetivos declaradamente multilaterais. Trata-se de uma estrutura criada para conferir maior transparência, segurança e acesso à informação quanto aos produtos químicos que circulam no território da União Europeia.

Da complexa estrutura do REACH, destaca-se a previsão de inversão do ônus da prova, de acordo com a qual cabe às indústrias comprovar que o produto não é nocivo à saúde humana e ao meio ambiente, bem como a previsão de que importadores para a União Europeia devem contratar um representante único europeu para realizar o trâmite, o que aumenta consideravelmente os custos dos importadores.

Entre os efeitos jurídicos e políticos, no plano internacional, da implementação do REACH, salientam-se dois aspectos. O primeiro refere-se à possibilidade de o REACH ser considerado uma medida unilateral que fere acordos internacionais, em especial as regras da OMC. O segundo refere-se à possibilidade de que a medida europeia torne-se um incentivo a que outros Estados adotem medidas equivalentes.

No que tange ao primeiro aspecto destacado, pode-se afirmar que, caso o REACH venha a ser questionado no âmbito da OMC, uma vez que o sistema de fato interfere negativamente no comércio internacional, pois aumenta os custos para terceiros, a justificativa para a adoção da medida - proteção à saúde humana e ao meio ambiente - tendem a legitimar as regras do REACH, visto que seu conteúdo precaucional (por meio da avaliação de riscos) é condizente com os acordos multilaterais de segurança química e acordos ambientais em geral, bem como com o próprio TBT.

No que tange ao segundo aspecto, o REACH, embora possa ser compreendido como medida unilateral, vem influenciando outros Estados a adotar medidas semelhantes em relação à circulação de produtos químicos. Nesse sentido, a medida da União Europeia poderia ser compreendida como impulsionadora para ações semelhantes e, num futuro, aproximaria a possibilidade de cooperação internacional, fortalecendo a governança na área de segurança química.

Referências Bibliográficas

- ABIQUIM. *A Nova Política de Substâncias Químicas da União Europeia REACH*. 2007. Disponível em: www.abiquim.com.br. Acesso em: 14 abril 2013.
- BANERJEE, Sunanda. Reach-like regulations enacted globally: a regulatory world tour. 26 maio 2010. Disponível em: <http://www.icis.com/Articles/Article.aspx?liArticleID=9362538&PrinterFriendly=true>. Acesso em: 14 fev. 2013.
- BENEDETTO, Conrad. Is The European Laboratory Over-Reach-Ing? The Experimentation, Reaction And Product Yielded By The European Union's Registration, Evaluation, And Authorization Of Chemicals. *In: Villanova Environmental Law Journal, Vol. 21, Iss. 1 [2010], Art. 4*. Disponível em: <http://digitalcommons.law.villanova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1027&context=elj>. Acesso em: 14 abril 2013.
- BODANSKY, D. What is so bad about unilateral action to protect the environment? *European Journal of International Law*. Oxford Journals, 2000. p. 339-347.
- BRADFORDT, Anu. The Brussels Effect. *Northwestern University Law Review*. 2012. Disponível em: <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/v107/n1/1/LR107n1Bradford.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2013.
- BRASIL. Ministério Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). *Barreiras Técnicas, conceitos e informações de como superá-las*. Brasília: 2002. Disponível em: www.desenvolvimento.gov.br. Acesso em: 12 fev. 2013.
- CHEYNE, Ilona. Proportionality, Proximity And Environmental Labelling In Wto Law. *Journal of International Economic Law*. Vol. 12, No. 4 β. Editora: Oxford University Press, 2009. Disponível em: <http://jiel.oxfordjournals.org/> Acesso em: 10 maio 2013.
- COMUNIDADE EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Dezembro de 2006. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1907:20121009:PT:PDF> Acesso em 03 maio 2013

Multilateralismo, plurilateralismo e a construção de uma ordem mundial



- CONSELHO DA INDÚSTRIA QUÍMICA DA UNIÃO EUROPEIA (CEFIC). Página Institucional. Acesso em: 05. abr. 2013. Disponível em: <http://www.cefic.org/Industry-support/Implementing-reach>. Acesso em: 14 abr. 2013.
- CONSELHO DA INDÚSTRIA QUÍMICA DA UNIÃO EUROPEIA (CEFIC). The European chemical industry in worldwide perspective. *Facts and Figures 2012*. Disponível em: <http://www.cefic.org/Facts-and-Figures/> Acesso em: 05 abr. 2013.
- GRUSZCZYNSKI, Lukasz. *The REACH Regulation and the TBT Agreement: The role of the TBT Committee in regulatory processes*. Handbook on the TBT Agreement. Editora: Edward Elgar Publishing. Inglaterra, 2013. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2152330. Acesso em: 12 abr. 2013.
- HARRELL, Sarah. Beyond "Reach"? An Analysis Of The European Union's Chemical Regulation Program Under World Trade Organization Agreements. *Wisconsin International Law Journal*. p. 471-522. Disponível em: <http://hosted.law.wisc.edu/wordpress/wilj/files/2012/02/harrell.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2013.
- HARVEY, Black. Chemical Reaction. *Environmental Health Perspectives*. vol 116, nº3, mar.2008. Disponível em: http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS2008-07_Heyvaert.pdf. Acesso em: 22 abr. 2013.
- HEY, Christian; JACOB, Klaus; VOLKERY, Axel. Better regulation by new governance hybrids? Governance models and the reform of European chemicals policy. *Journal of Cleaner Production* 15, 2007, p. 1859-1874.
- HEYVAERT, Veerle. *The EU Chemicals Policy: Towards Inclusive Governance?* LSE Law, Society and Economy. Working Papers 7/2008. London School of Economics and Political Science Law Department. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:396:0001:0854:PT:PDF>
- KOGAN, Lawrence A. *Precautionary Preferences: How Europe's New Regulatory Protectionism Imperils American Free Enterprise*. ITSSD, 2005. Disponível em: www.itssd.org. Acesso em: 05 abr. 2013.
- LOGOMASINI, Angela. *Europe's Global REACH: Costly for the World; Suicidal for Europe*. The Hayek Institute. 2005. Disponível em: <http://cei.org/pdf/4951.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2013.
- OMAROVA, Saule T. License to Deal: Mandatory Approval of Complex Financial Products Jan., 31, 2012). *Washington University Law Review*, Vol. 90, 2012. Disponível em: <http://digitalcommons.law.wustl.edu/lawreview/vol90/iss1/2>. Acesso em: 14 abr. 2013.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *Acordo Sobre Barreiras Técnicas Ao Comércio* (TBT). Firmado em 15 abr. 1994. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/tecnologicos/cgc/solucao-de-controversias/mais-informacoes/texto-dos-acordos-da-omc-portugues/1.1.4-acordo-sobre-barreiras-tecnicas-ao-comercio-acordo-tbt/view> Acesso em: 05 maio 2013.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *General Agreement On Tariffs And Trade 1994*. Firmado em 15 abr. 1994. Disponível em: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt.pdf Acesso em: 05 maio 2013.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Página Institucional. Disponível em : http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/tbt_20march08_e.htm Acesso em 01. abr. 2013.
- RASS-MASSON, Nathy (Org.). *Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States*. Milieu Environmental, Law and Policy. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report%20REACH%20penalties.pdf> Acesso em: 10 maio 2013.
- SHAFFER, Gregory; BODANSKY, Daniel. Transnationalism, Unilateralism and International Law. *Transnational Environmental Law*, 1. 2012, p. 31-41.

Multilateralismo, plurilateralismo e a construção de uma ordem mundial



URBINA, IAN. *Think Those Chemicals Have Been Tested?* The New York Times. 13 abr. 2013. Disponível em: http://www.nytimes.com/2013/04/14/sunday-review/think-those-chemicals-have-been-tested.html?_r=0. Acesso em: 28 abr. 2013.

WATANABE, Marcia. Lei de produtos químicos da UE já afeta Brasil. *Jornal Valor Econômico*. 06 mar. 2013. Disponível em: <https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/3/6/lei-de-produtos-quimicos-da-ue-ja-afeta-brasil> Acesso em: 06 mar. 2013.

YAYGIR, Duygu. *The Compatibility of REACH Regulation with WTO TBT Agreement*. Fletcher School of Diplomacy. Master of Arts. Estados Unidos: 2012. Disponível em: <http://fletcher.tufts.edu>. Acesso em: 12 mar. 2013.