

Proposta di regolamento CE sulle sostanze chimiche

Contributo di Confindustria alla consultazione pubblica della Commissione europea

BOZZA – 2 luglio 2003

CONSIDERAZIONI GENERALI

Confindustria accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione europea di consultare le parti interessate sulla bozza di regolamento, dato che la normativa proposta avrà un impatto negativo trasversale su tutti i settori industriali europei, sia in termini economici che amministrativi.

Prima di commentare su alcuni aspetti specifici della normativa proposta, in linea con quanto richiesto dalla Commissione europea, Confindustria desidera sottolineare alcuni aspetti generali di particolare rilevanza per l'industria italiana.

L'industria italiana, pur condividendo lo spirito della normativa, e cioè assicurare la protezione della salute umana e dell'ambiente, ritiene che, allo stato attuale, il testo proposto presenti numerosi punti critici che rischiano di rendere il nuovo sistema inapplicabile:

- Il sistema proposto risulta estremamente complesso, oneroso e di difficile applicazione da parte delle imprese; soprattutto se si tiene conto che il tessuto industriale italiano é costituito prevalentemente da PMI, spesso altamente specializzate ed orientate verso l'innovazione tecnologica. Queste imprese saranno infatti costrette a destinare gran parte delle risorse all'attuazione delle procedure previste dal REACH, con serie ripercussioni sulla loro capacità produttiva e di innovazione.
- Confindustria insiste sull'importanza di esaminare in maniera approfondita l'impatto che la nuova normativa avrà sul commercio internazionale e di valutare la compatibilità del sistema proposto sia con le regole dell'OMC, che con le disposizioni del "Globally Harmonized System for Classification and Labelling of Chemicals" (GHS) che dovrebbe essere applicato a livello internazionale a partire dal 2008.

La nuova disciplina si applicherà infatti a tutte le sostanze chimiche prodotte in Europa e a tutti i prodotti contenenti tali sostanze fabbricati nel territorio dell'UE. Tutti i settori industriali dovranno pertanto confrontarsi con l'importazione di prodotti che non sono stati fabbricati secondo le regole del REACH e potranno dunque essere acquistati a prezzi più competitivi. Il risultato finale sarà una perdita di competitività dell'industria europea nel mercato globale che si rifletterà sul sistema di importazione ed esportazione di prodotti chimici e articoli finiti. A tal proposito va osservato come l'esportazione rappresenti per alcune realtà produttive italiane una parte significativa della propria produzione e che nel corso dell'ultimo anno l'export ha consentito a molti settori di limitare i problemi derivanti da una stasi economica e dalla contrazione della produzione nazionale.

- Confindustria infine esprime perplessità sull'analisi dell'impatto economico effettuato dalla Commissione i cui dati non corrispondono a quelli stimati da altri studi europei. Lo studio della Commissione dovrebbe pertanto essere approfondito e completato da un'analisi di impatto specifica sui settori utilizzatori

Per quanto riguarda l'impatto della normativa sull'economia italiana, da prime stime si deduce che le ripercussioni del REACH nel nostro Paese saranno particolarmente critiche, da un lato a causa della dimensione media delle imprese, dall'altro poiché i settori utilizzatori maggiormente interessati dal REACH sono tra quelli trainanti per l'economia italiana (industria tessile e conciaria; industria della carta; vernici, arredamento ecc). I dati provvisori stimano che il REACH comporterà una perdita nel PIL compresa tra l'1 e 7.7% ed una perdita di posti di lavoro compresa tra le 250.000 e le 1.750.000 unità.

“DUTY OF CARE”

Il concetto di “duty of care” dovrebbe costituire un principio della nuova normativa più che un vero e proprio titolo suddiviso in articoli. Esso infatti risulta attualmente troppo generico e di difficile interpretazione pratica. Inoltre, gli articoli 3 del Titolo II e 63 del Titolo X prevedono che le parti della catena produttiva devono garantire che le sostanze e gli articoli siano commercializzati in modo da non recare pregiudizio alla salute umana e all'ambiente (precisamente il testo cita: *“in such a way that human health and the environment are not adversely affected”*). Il concetto di *“not adversely affected”* risulta troppo generico; andrà quindi identificato caso per caso il pericolo reale per la salute umana e per l'ambiente derivante dall'utilizzo di una determinata sostanza o di un determinato articolo. Inoltre non è chiaro come il principio di duty of care debba applicarsi alle sostanze chimiche presenti negli articoli, tema questo che risulta estremamente vago in tutta la normativa proposta.

CHEMICAL SAFETY ASSESSMENT

Il “Chemical Safety Report” è il principale strumento per la valutazione dei potenziali rischi per la salute umana e per l'ambiente di una sostanza e costituisce la base per la compilazione del rapporto di sicurezza da parte di produttori ed utilizzatori.

Dato che la base principale per l'identificazione dei rischi di una sostanza è rappresentata dalla scheda di sicurezza, si ritiene che ci debba essere coerenza tra questa ed il “chemical safety report”, in modo da avere, se possibile, un unico documento ed evitare inutili duplicazioni di sforzi e di dati.

Per quanto riguarda la valutazione delle esposizioni da parte dei downstream users, bisogna anche tenere conto delle caratteristiche specifiche dei vari articoli finiti, dato che ciascuna tipologia di prodotto può, talvolta e sotto certe condizioni di uso o modalità di smaltimento, essere caratterizzata da una particolare esposizione. Questo aspetto dovrà essere approfondito nell'ambito delle linee guida che serviranno ai produttori di articoli per condurre le valutazioni specifiche sulle esposizioni.

È altresì auspicabile che le linee guida previste dal regolamento affrontino, per quanto possibile, le caratteristiche peculiari delle principali filiere produttive che potrebbero essere coinvolte in maniera più rilevante dal REACH. In ogni caso, la valutazione dell'esposizione

alle sostanze da parte dei produttori di articoli finiti dovrà limitarsi alle sostanze già oggi classificate come cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione, o a quelle sostanze o preparati già disciplinati dalla Direttiva 76/769/CE.

In tale ambito si dovrà dare l'opportuna importanza e riconoscimento alle informazioni desumibili dalle etichette di tipo volontario o cogente in possesso delle aziende, attestanti le prestazioni ecologiche ed ambientali dei prodotti finiti (ad es: Ecolabel, Oeko-tex, ecc..) rilasciate da organismi accreditati a livello nazionale od internazionale.

SCAMBIO DI INFORMAZIONI

La normativa proposta contribuirà ad accrescere l'importanza delle schede di sicurezza che saranno alla base dello scambio di informazioni tra produttori ed utilizzatori. E' quindi necessario che le schede di sicurezza vengano trasmesse regolarmente all'utilizzatore finale e che siano complete di tutte le informazioni relative sia alla composizione della sostanza, sia al potenziale rischio chimico per l'ambiente e per la sicurezza dei lavoratori. Queste schede dovranno inoltre essere integrate con informazioni e dati che possono risultare utili per le procedure di registrazione, autorizzazione e valutazione previste dal REACH e facilitare la compilazione del Chemical Safety Report.

Un tema importante sarà quello inerente ai "range" relativi alla presenza di determinate sostanze pericolose che attualmente vengono comunicati agli utilizzatori e che sono fondamentali per l'identificazione delle esposizioni alle sostanze chimiche da parte del settore utilizzatore. Si dovranno individuare pertanto delle modalità univoche di valutazione delle esposizioni a seconda della dimensione del range di presenza comunicato.

Si ritiene infine che lo scambio di informazioni tra fornitori di prodotti chimici ed utilizzatori, in merito agli "intended uses", necessiti della predisposizione di un formato standard uniforme in modo da alleggerire quanto possibile il carico burocratico sulle imprese, con particolare riguardo per le PMI utilizzatrici di prodotti chimici.

REGISTRAZIONE DELLE SOSTANZE

Le procedure previste per la registrazione delle sostanze appaiono molto complesse ed onerose, in particolare per le piccole e medie imprese. Il sistema infatti, soprattutto a causa dell'enorme quantità di informazioni richieste, risulterà molto pesante dal punto di vista burocratico e richiederà un notevole impegno da parte delle imprese in termini di tempo, risorse economiche e umane, con il rischio tra l'altro, di duplicare i dati forniti dalle varie parti della catena produttiva.

Il complesso sistema amministrativo che si verrà a creare comporterà senza dubbio un notevole aumento dei costi delle sostanze disponibili sul mercato. In particolare, le sostanze già prodotte in quantità limitata o che caratterizzano mercati di nicchia, diventeranno estremamente costose, o addirittura, per mere ragioni economiche, non verranno più registrate, determinando serie ripercussioni sulla capacità produttiva e di innovazione dell'industria manifatturiera.

Inoltre i lunghi tempi e le procedure necessarie per la registrazione si rifletteranno sulla produzione delle sostanze stesse, che non sarà più in grado di adattarsi rapidamente alle richieste e alle necessità in continua evoluzione dei settori utilizzatori.

Occorre infine considerare che le combinazioni delle sostanze e i diversi usi degli articoli che contengono sostanze sono numerosissimi e non tutti gli usi possibili possono essere facilmente identificati al momento della registrazione. Per questo motivo la comunicazione e lo scambio di informazioni “up and down” la catena produttiva saranno determinanti per identificare le possibili applicazioni delle varie sostanze e per permettere al produttore di ampliare le categorie degli usi previsti. L'identificazione degli usi previsti si rifletterà infatti sullo svolgimento dei test per l'analisi dei rischi e sui rispettivi ruoli dei produttori e degli utilizzatori a valle.

CAMPO DI APPLICAZIONE (POLIMERI ED INTERMEDI)

Il campo di applicazione della proposta di regolamento risulta molto più ampio rispetto a quanto previsto dal Libro Bianco pubblicato nel 2001 in quanto, oltre alle sostanze e ai preparati, la nuova disciplina comprende anche i polimeri, gli intermedi e le sostanze chimiche contenute negli articoli. Ciò significa che il numero delle sostanze sottoposte al REACH potrebbe aumentare notevolmente rispetto alle 30.000 originariamente previste dal Libro Bianco.

Al fine di rendere il sistema REACH effettivamente attuabile, riteniamo che sia opportuno escludere, almeno in una prima fase, polimeri ed intermedi e limitare il campo di applicazione a quelle sostanze che presentano elevati livelli di rischio, tenendo conto dei diversi scenari di esposizione.

Un'eventuale estensione del sistema ad altre categorie di sostanze dovrebbe essere decisa solo dopo un adeguato periodo di verifica della sua effettiva applicabilità ed attuazione pratica.

Ciò si rende particolarmente necessario considerando che la nuova normativa interesserà l'intera catena produttiva e si ripercuoterà dunque, oltre che sulla commercializzazione delle sostanze stesse, anche sulla fabbricazione dei prodotti finiti.

Si ritiene infine che il sistema REACH non dovrebbe applicarsi alle sostanze negli articoli durante la fase di smaltimento degli stessi dato che, a riguardo, esistono già strumenti normativi specifici sia a livello comunitario che nazionale.

CONDIVISIONE DEI DATI

La normativa prevede che le informazioni “non confidenziali” relative alle sostanze debbano essere accessibili al pubblico tramite Internet. Per gli utilizzatori finali di sostanze fornire queste informazioni sarà particolarmente problematico a causa delle numerosissime sostanze (e componenti) presenti negli articoli finiti, alcune delle quali inoltre potrebbero non essere state registrate dal produttore. Ciò, tra l'altro, risulterà ancora più complicato nel caso di articoli finiti importati da paesi terzi, sui cui sarà estremamente difficile verificare l'effettiva applicazione delle regole del REACH.

La normativa dovrebbe inoltre prevedere misure per tutelare la riservatezza dei dati comunicati e la diffusione delle informazioni commerciali riservate. Infatti occorre considerare che spesso determinate informazioni o conoscenze sono alla base del successo di un'impresa oppure, che in certi casi, lo scambio diretto di determinati dati tra le imprese è vietato per motivi concorrenziali. Appropriate misure per il controllo della diffusione dei dati e delle informazioni "sensibili" sono indispensabili anche per evitare la diffusione di "free riders" che potrebbero utilizzare le informazioni fornite da altri per fabbricare prodotti simili o per conquistare determinate nicchie di mercato.

CONSORZI

In generale l'industria italiana è favorevole alla creazione di consorzi che potrebbero facilitare la ripartizione dei costi relativi alla registrazione delle sostanze fra i produttori. Inoltre, i consorzi dovrebbero anche avere un ruolo nei confronti degli utilizzatori finali al fine di facilitare lo scambio di informazioni lungo le varie fasi del REACH. La partecipazione ai consorzi deve però restare volontaria in modo da mantenere la competitività delle imprese e garantire la proprietà intellettuale.

"DOWNSTREAM USERS"

Dato che anche gli utilizzatori a valle dovranno produrre un "Chemical Safety Report", è evidente che i dati e le informazioni fornite dai produttori saranno di fondamentale importanza e dovranno costituire la base per l'elaborazione del rapporto da parte dell'utilizzatore. Pertanto gli impegni e gli oneri dei downstream users per tutti gli usi già identificati dal fornitore, dovranno essere ridotti e semplificati in modo da evitare l'appesantimento del sistema.

Dovrebbero essere previste inoltre delle agevolazioni per le PMI e in generale sistemi che aiutino tutti i downstream users nella valutazione del rischio delle sostanze contenute nei prodotti, compito che fino ad ora non era mai spettato agli utilizzatori di prodotti chimici e che costituisce invece una delle caratteristiche principali della normativa proposta.

RESTRIZIONE DI SOSTANZE

Quando si decide di vietare o limitare la produzione e la commercializzazione di una sostanza o di un preparato, occorre non solo tenere presente le conseguenze che tale provvedimento avrà sull'industria chimica, ma anche sui settori utilizzatori.

La scomparsa di alcune sostanze dal mercato può riflettersi in maniera rilevante sull'aspetto qualitativo e sulla sicurezza sia di attrezzature o componenti, sia di prodotti finiti. Questi aspetti sono infatti anche associati all'utilizzo di determinate sostanze o preparati la cui possibile scomparsa potrebbe influire sulle prestazioni dei manufatti. A tale proposito si deve considerare che potrebbero non esistere sostanze sostitutive in grado di garantire lo stesso livello di sicurezza o di qualità. Inoltre, la sostituzione di una sostanza con altra similare richiederà necessariamente, da parte dell'utilizzatore, un adattamento dei parametri di processo che si rifletterà in modo negativo sui costi di produzione.

Quando si decide di vietare la produzione di una sostanza o di un preparato, si dovrà quindi, da un lato valutare l'impatto che la scomparsa di una determinata sostanza avrà

sui vari settori produttivi, dall'altro prevedere un adeguato periodo transitorio, in modo da permettere lo sviluppo di soluzioni alternative nelle applicazioni per cui non sarà più possibile ricorrere alle sostanze tradizionalmente utilizzate.

ESEMPI DA SETTORI

AGENZIA

I rispettivi ruoli della Commissione, degli Stati membri e dell'Agenzia europea nell'applicazione del sistema non sono sufficientemente chiari. La raccolta e la gestione dei dati dovrebbero essere centralizzate nell'Agenzia europea, il cui compito dovrebbe contribuire ad evitare inutili duplicazioni.

Confindustria concorda con l'idea della Commissione di situare l'Agenzia presso il Centro europeo di Ricerca di Ispra che già dispone delle competenze adeguate.

ALTRO: SOSTANZE NEGLI ARTICOLI (TITOLO X)

Al titolo X, la normativa proposta prevede che il produttore o l'importatore di articoli deve registrare le sostanze in essi contenute se queste superano 1 ton /anno, e se durante l'uso o lo smaltimento del prodotto, ci potrebbe essere una dispersione di sostanze tale da poter risultare nociva per l'ambiente o la salute. Il testo a riguardo è però troppo generico e non identifica un valore di rilascio tale per cui si possa creare un pericolo per l'uomo o per l'ambiente.

Esistono poi notevoli perplessità relative al Titolo X per quanto riguarda l'importazione di articoli finiti da paesi terzi, di cui non si conosce la composizione chimica. I prodotti importati nella Comunità non saranno infatti soggetti al REACH e potrebbero quindi in molti casi non rispettare gli standard ambientali e di sicurezza applicati nell'Unione. Pertanto la normativa dovrebbe fare in modo che gli obblighi di informazione sulle sostanze contenute nei prodotti e sugli "intended uses" che ricadono sugli utilizzatori di prodotti chimici, siano i medesimi per i produttori di articoli ubicati in Europa e per gli importatori di articoli da paesi extra-europei, al fine di non creare delle differenze competitive a vantaggio di questi. Ciò dovrebbe in qualche misura ridurre l'attuale *dumping* ambientale a favore delle importazioni da paesi in via di sviluppo.