

32
07

> GHS in Svizzera

Economia pubblica dell'introduzione del «Sistema di classificazione ed etichettatura (C&L) delle sostanze e dei preparati chimici» (GHS)

Riassunto della pubblicazione: «GHS in der Schweiz»: www.bafu.admin.ch/uw-0732-d

> Riassunto

Contesto

Nel mondo esistono vari sistemi nazionali e regionali di classificazione ed etichettatura (C&L) delle sostanze e dei preparati chimici. In molti Stati, e in particolare nei Paesi in via di sviluppo e in quelli emergenti, tuttavia, non ci sono disposizioni che regolano la classificazione e l'etichettatura dei prodotti chimici. Di conseguenza, in alcuni Paesi sono fabbricati, importati e impiegati prodotti chimici pericolosi senza alcuna informazione sui pericoli per l'uomo e per l'ambiente. L'assenza di conoscenze sulla pericolosità dei prodotti chimici comporta un'esposizione superflua dell'uomo e dell'ambiente. Inoltre, la varietà dei sistemi di C&L dei prodotti chimici ostacola il commercio internazionale di questi prodotti. In tale contesto, in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi nel giugno del 1992 a Rio de Janeiro si è deciso di elaborare un sistema unitario a livello mondiale, comprendente criteri armonizzati di C&L delle sostanze e dei preparati nonché elementi armonizzati relativi alla comunicazione dei pericoli che comportano (Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals, GHS). Nel 2002, al vertice delle Nazioni Unite di Johannesburg, la comunità internazionale ha raccomandato di integrare il GHS nel diritto nazionale entro il 2008. Nell'UE, un progetto di regolamento GHS della Commissione è attualmente in procedura di codecisione tra il Parlamento e il Consiglio. L'entrata in vigore di questo regolamento è prevista per il 1° gennaio 2009. Nel 2005, adeguando il proprio diritto sui prodotti chimici al diritto dell'Unione europea, la Svizzera ha adottato l'attuale normativa dell'UE relativa alla C&L delle sostanze e dei preparati. In caso di introduzione del GHS nell'UE, la normativa svizzera in materia di C&L dei prodotti chimici differirebbe nuovamente da quella dell'UE e rappresenterebbe quindi un ostacolo al commercio. Di conseguenza, la Svizzera dovrebbe prendere in considerazione l'eventuale introduzione del GHS.

Obiettivi della VOB

Per esaminare le ripercussioni di un'introduzione del GHS sull'economia svizzera, d'intesa con l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) ha commissionato la presente valutazione dell'impatto sull'economia pubblica (VOBU). Una VOB comprende in particolare la valutazione degli effetti di una misura sull'ambiente e sulla società (e cioè su vari attori, come imprese, enti pubblici ed economie domestiche). Con il metodo della VOB, sviluppato e applicato all'interno dell'Ufficio, l'UFAM attua l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) dei progetti della Confederazione nella propria sfera di competenza. La VOB è infatti compatibile con l'AIR. In questa VOB concernente l'introduzione del GHS sono state considerate soprattutto le imprese interessate, poiché le ripercussioni sull'ambiente e sugli altri attori sono modeste.

Gli obiettivi dell'analisi erano i seguenti:

- > valutare le ripercussioni sulle imprese svizzere di un'introduzione del GHS in Svizzera (costi e benefici in caso di introduzione del GHS) e
- > determinare la variante ottimale per l'introduzione del GHS in Svizzera.

Sono state esaminate le seguenti opzioni d'intervento:

- > opzione 1: nessuna introduzione del GHS in Svizzera;
- > opzione 2: introduzione del GHS in Svizzera completamente armonizzata con l'UE (GHS UE):
 - 2a: contenuti identici con l'UE e stessi periodi transitori applicati nell'UE per le sostanze e i preparati;
 - 2b: contenuti identici con l'UE con periodo transitorio più lungo per le sostanze e stesso periodo transitorio per i preparati;
- > opzione 3: ripresa totale del GHS ONU nonché di elementi supplementari del GHS UE.

Ripercussioni dell'introduzione del GHS

L'introduzione del GHS in Svizzera (opzioni d'intervento 2 e 3) comporterebbe sostanzialmente dei costi per tutte le ditte che devono classificare sostanze e preparati. Questi costi comprendono le spese di adattamento al nuovo sistema di classificazione ed etichettatura, i costi indiretti supplementari per modifiche delle ricette (riformulazioni) nonché le spese di marketing. Occorrerebbe modificare le ricette ad esempio per i prodotti chimici che secondo il GHS sono classificati in modo più severo rispetto ad ora e che, di conseguenza, sono soggetti alle disposizioni concernenti gli obblighi particolari per la consegna di sostanze e preparati particolarmente pericolosi o vengono riformulati a causa di direttive di marketing interne. La mancata introduzione del GHS in Svizzera (opzione d'intervento 1) comporterebbe invece costi per le ditte che esportano prodotti chimici in Paesi in cui si applicano le disposizioni di classificazione ed etichettatura del GHS e per le ditte che importano prodotti chimici da questi Paesi, poiché bisognerebbe modificare la C&L dei prodotti importati (classificazione secondo il diritto CH e corrispondente modifica dell'etichettatura e della scheda di dati di sicurezza).

Condizioni quadro

L'impatto sull'economia nazionale dell'introduzione del GHS in Svizzera è influenzato da vari fattori esterni, che devono essere visti come condizioni quadro della presente VOB. Tra questi figurano in particolare le modalità e il momento dell'introduzione del GHS da parte dei principali partner commerciali della Svizzera, il nuovo regolamento dell'UE sui prodotti chimici REACH (Regolamento (CE) n. 1907/2006 del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche), la prevista revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (introduzione del principio del Cassis de Dijon in

Svizzera) e le modalità di adattamento delle disposizioni relative alla C&L delle sostanze e dei preparati nelle ordinanze subordinate.

Come condizioni quadro per la presente VOBU sono state formulate le seguenti ipotesi: il regolamento REACH, in vigore nell'UE dal 1° giugno 2007, non sarà introdotto in Svizzera nella fase di introduzione del GHS o prima della scadenza del periodo transitorio per la classificazione delle sostanze secondo il GHS. Il principio del Cassis de Dijon si applicherà ai prodotti importati etichettati secondo il GHS, a meno che non esista comunque già un'armonizzazione con il diritto dell'UE. Saranno interessati dall'introduzione del GHS e dovranno essere adeguati tutti gli atti normativi del diritto svizzero le cui disposizioni si basano sulla classificazione di sostanze e preparati (atti normativi subordinati), ad esempio parti del diritto sui prodotti chimici (ordinanza sui prodotti chimici, ordinanza sui prodotti fitosanitari, ordinanza sui biocidi ecc.), del diritto ambientale (ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti) nonché eventualmente ordinanze in materia di sicurezza sul lavoro, rifiuti, protezione delle acque, agricoltura ecc. Le modifiche di atti normativi subordinati necessarie in seguito all'introduzione del GHS e i loro effetti non sono tuttavia oggetto della presente VOBU. Si presume comunque che gli adeguamenti del diritto subordinato necessari in caso di introduzione del GHS possano essere impostati in modo tale da non comportare di per sé modifiche degli obblighi sanciti nel diritto subordinato in merito all'impiego di prodotti chimici o da generare tutt'al più modifiche minime.

Procedura

In base alla valutazione dell'impatto dell'introduzione del GHS nell'UE realizzata su mandato della Commissione CE e alle considerazioni degli autori sono stati identificati dapprima tutti gli elementi a livello di costi e benefici rilevanti ai fini della VOBU. Inoltre sono stati individuati i settori dell'industria chimica svizzera influenzati dal GHS. La portata di tale influenza è stata determinata in base a dati statistici sul commercio transfrontaliero e a dati relativi al numero e alla grandezza delle ditte e degli occupati.

15 ditte dei rami maggiormente influenzati (prodotti chimici di base, chimica della costruzione, vernici e colori, biocidi, profumi e sostanze odorifere, tensioattivi, chimica della carta, cosmetica, detersivi e detergenti, lubrificanti) sono state intervistate in merito alla loro stima dei costi e dei benefici del GHS per le varie opzioni d'intervento. Le interviste con le ditte sono state realizzate mediante un questionario trasmesso loro precedentemente. Le ditte intervistate rappresentano fabbricanti di sostanze e formulatori di preparati, imprese di varie grandezze (da microimprese a grandi società internazionali passando per le PMI) e con varie quote di relazioni commerciali transfrontaliere e interne. In base ai dati delle ditte intervistate e ai risultati della valutazione dell'impatto realizzata nell'UE sono stati valutati qualitativamente i costi e i benefici delle varie opzioni d'intervento. I costi delle opzioni sono inoltre stati stimati (semi)quantitativamente mediante un semplice modello.

Risultati

L'indagine presso le ditte realizzata nell'ambito di questo progetto può essere considerata abbastanza rappresentativa, poiché le ditte intervistate rappresentavano imprese di varia grandezza e sono stati intervistati i principali rami dell'industria chimica svizzera influenzati dal GHS. Il campione era tuttavia troppo piccolo per formulare conclusioni statisticamente fondate sull'impatto per l'intera economia svizzera. L'indagine ha anche rivelato che molte ditte non si sono ancora occupate del GHS in dettaglio. Per questo motivo le indicazioni sui costi rappresentano solo stime a grandi linee e sono soggette a grande incertezza.

I costi dell'adattamento al GHS nelle opzioni d'intervento 2 e 3 sono limitati alla fase transitoria. Nell'opzione d'intervento 1, invece, vengono generati costi continuamente, poiché devono essere gestiti parallelamente due sistemi di classificazione ed etichettatura. Per permettere un confronto dei costi nell'ambito del presente studio, i costi dell'opzione 1 sono pertanto stati calcolati sull'arco di 10 anni. La valutazione semi-quantitativa ha rivelato che in tutte le opzioni d'intervento i costi dell'introduzione del GHS tendono ad aumentare con la grandezza delle ditte e con il numero di prodotti. Il confronto tra i costi delle diverse opzioni d'intervento ha evidenziato che l'opzione 1 (mantenimento dello status quo sull'arco di 10 o più anni) è quella che provoca i maggiori costi, seguita dalle opzioni 3 e 2b, mentre a generare i costi minori è l'opzione 2a, ovvero l'introduzione del GHS in Svizzera con contenuti e tempi armonizzati con quelli dell'UE. La ripresa totale del GHS ONU (opzione 3) comporterebbe invece la necessità di classificare e di etichettare una quantità di prodotti nettamente superiore a quella generata dalle opzioni 2a e 2b. Ciò produrrebbe costi supplementari, che tuttavia non è stato possibile quantificare.

Costi

I costi stimati semiquantitativamente per singole ditte intervistate variano molto e sono soggetti a grande incertezza. I costi stimati per l'adattamento al sistema GHS UE (opzione 2a/b) sono mediamente di 0.7 milioni di CHF (0.698 ± 0.603) per le piccole ditte (fino a 50 collaboratori), di 1.4 milioni di CHF (1.37 ± 0.641) per le ditte di media grandezza (51–250 collaboratori) e di 1.6 milioni di CHF (1.56 ± 1.45) per le grandi ditte (251–5000 collaboratori). Per la maggior parte delle imprese, tuttavia, i costi di base per il mantenimento del sistema di C&L in vigore (gestione dei prodotti chimici) proiettati sull'arco di 10 anni sono superiori a quelli legati all'introduzione del GHS.

I costi dell'introduzione del GHS per prodotto variano fortemente da una ditta all'altra e, per l'introduzione del GHS UE (opzione 2a), sono compresi tra circa 100 e 3500 CHF per tutte e 15 le ditte partecipanti all'indagine.

Nell'ambito dell'indagine, 14 ditte su 15 sono favorevoli all'opzione 2a. Tutte le ditte chiedono inoltre che l'applicabilità del GHS in Svizzera coincida, dal punto di vista temporale, con l'entrata in vigore del regolamento GHS nell'UE, poiché altrimenti in Svizzera saranno da prevedere oneri e costi superiori.

In caso di introduzione del GHS in Svizzera, le ditte che esportano buona parte dei loro prodotti in Paesi che applicano il GHS dovranno far fronte a costi supplementari

relativamente ridotti rispetto a quelli che verrebbero generati dall'indispensabile adattamento della classificazione, dell'etichettatura e delle schede di dati di sicurezza per i prodotti esportati. Ciò vale soprattutto per le ditte medie e grandi. Le ditte che producono principalmente per il mercato interno, in particolare le piccole e alcune medie imprese, dovranno invece far fronte a costi proporzionalmente superiori in caso di introduzione del GHS in Svizzera e saranno quindi maggiormente influenzate da tale introduzione. In proporzione, rispetto ai costi di base per la manutenzione corrente del sistema di C&L in vigore, per le piccole ditte i costi generati dall'introduzione del GHS saranno superiori a quelli delle grandi imprese.

I benefici dell'introduzione del GHS in Svizzera si vedranno soprattutto a lungo termine. Tra i principali vantaggi figurano l'agevolazione del commercio globale, in particolare per le PMI, l'armonizzazione della classificazione delle sostanze e dei preparati nonché della comunicazione dei pericoli con le disposizioni relative alle merci pericolose nel diritto dei trasporti (l'ulteriore armonizzazione del diritto sui prodotti chimici con il diritto dei trasporti è stata auspicata espressamente dalle ditte intervistate) nonché l'unificazione a livello mondiale dell'etichettatura dei prodotti chimici. Con l'introduzione del GHS, gli utilizzatori di prodotti chimici saranno informati meglio, in tutto il mondo, sulle proprietà pericolose e sulle misure di protezione. In Svizzera, l'introduzione del GHS non dovrebbe in sostanza comportare un innalzamento del livello di protezione per l'uomo e per l'ambiente, e in particolare per i consumatori, poiché il diritto sui prodotti chimici in vigore con l'attuale sistema C&L garantisce già un grado di protezione elevato.

Benefici

Conclusioni

Anche se l'adattamento al Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS) comporterà dei costi non indifferenti, la sua introduzione in Svizzera non è contestata da nessuna delle imprese intervistate. L'opzione più economica è l'introduzione del GHS in Svizzera con contenuti e tempi armonizzati con quelli dell'UE. Rispetto agli attuali costi di base della gestione dei prodotti chimici, i costi supplementari unici, distribuiti sull'arco di più anni, appaiono sostenibili per le ditte. A lungo termine, dall'introduzione del GHS su scala mondiale ci si aspettano agevolazioni nel commercio globale di prodotti chimici nonché un miglioramento della comunicazione sulle proprietà pericolose di tali prodotti.