

## Opinia Komitetu Regionów w sprawie następstw polityki UE w dziedzinie chemikaliów dla miast i regionów Europy

(2005/C 164/10)

KOMITET REGIONÓW,

**uwzględniając** decyzję Prezydium Komitetu Regionów z dnia 15 czerwca 2004 r. o powierzeniu, zgodnie z art. 265 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisji ds. Polityki Gospodarczej i Społecznej opracowania opinii z inicjatywy własnej w tej sprawie;

**uwzględniając** wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji ds. Chemikaliów oraz zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE i rozporządzenie (WE) w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych oraz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 67/548/EWG Rady z uwagi na jej przystosowanie do rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (COM(2003) 644 końcowy);

**uwzględniając** konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej z Lizbony z dn. 23-24 marca 2000 r.;

**uwzględniając** sprawozdania roczne Komisji Europejskiej na temat ulepszania stanowienia prawa zgodnie z artykułem 9 protokołu o stosowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności, zwłaszcza o ostatnie sprawozdanie „Lepsze stanowienie prawa 2003” z dnia 12 grudnia 2003 r. (COM (2003) 770 końcowy);

**uwzględniając** zapoczątkowaną w maju 1996 r. inicjatywę Komisji Europejskiej w sprawie uproszczenia przepisów prawnych na rynku wewnętrznym (SLIM — Simpler Legislation for the Single Market);

**uwzględniając** własną opinię w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej „Produktywność: Klucz do konkurencyjności europejskich gospodarek narodowych i przedsiębiorstw” (CdR 224/2002 fin) <sup>(1)</sup>;

**uwzględniając** własną opinię w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej „Polityka przemysłowa w rozszerzonej Europie” (CdR 150/2003 fin) <sup>(2)</sup>;

**uwzględniając** własną opinię w sprawie sprawozdania Komisji Europejskiej z roku 2003 pt. „Lepsze stanowienie prawa 2002” (CdR 62/2003 fin) <sup>(3)</sup>;

**uwzględniając** własną opinię w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej z roku 2003 dotyczącego strategii rynku wewnętrznego (CdR 341/2002 fin) <sup>(4)</sup>;

**uwzględniając** własny projekt opinii przyjęty 08.12.2004 r. przez Komisję ds. Polityki Gospodarczej i Społecznej (CdR 238/2004 rev. 2) (Sprawozdawca: **Jochen RIEBEL**, Minister ds. Federalnych i Europejskich Hesji i pełnomocnik landu na szczeblu federalnym (DE-EPP));

a także mając na uwadze, co następuje:

- 1) Rada Europejska określiła na posiedzeniu w Lizbonie w marcu 2000 r. cel strategiczny polegający na uczynieniu z Unii najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarki świata.
- 2) Po upływie pierwszych czterech lat jest widoczne, że dla osiągnięcia tego celu konieczne są znaczne dodatkowe wysiłki. Dlatego też wszystkie propozycje polityki UE winny być badane szczególnie z punktu widzenia ich oddziaływania na konkurencyjność międzynarodową.
- 3) Zgodnie z punktem 6 protokołu do Traktatu z Amsterdamu „działalność Wspólnoty w zakresie stanowienia prawa [...] nie powinna wykraczać poza niezbędny zakres.” Ponadto w punkcie 9 zawarty jest wymóg, „aby obciążenia finansowe i nakłady na administrację ponoszone przez władze lokalne, gospodarkę miały możliwie najmniejszy zakres i były proporcjonalne do zamierzonego celu”.

<sup>(1)</sup> Dz. U. C 128 z 29.5.2003, s. 1

<sup>(2)</sup> Dz. U. C 23 z 27.1.2004, s. 16

<sup>(3)</sup> Dz. U. C 73 z 23.3.2004, s. 38

<sup>(4)</sup> Dz. U. C 128 z 29.5.2003, s. 48

- 4) Zgodnie z artykułem 2 Traktatu WE zadaniem Wspólnoty jest między innymi wspieranie trwałego rozwoju życia gospodarczego, wysokiego poziomu zatrudnienia, wysokiego stopnia konkurencyjności oraz wysokiego stopnia ochrony środowiska naturalnego i poprawy jakości środowiska.
- 5) Zgodnie z artykułem 3 Traktatu WE działalność Wspólnoty w rozumieniu artykułu 2 Traktatu WE obejmuje w szczególności wzmocnienie konkurencyjności przemysłu Wspólnoty.

**na 58 sesji plenarnej w dniach 23-24 lutego 2005 r. (posiedzenie z dnia 24 lutego 2005 r.) przyjął następującą opinię:**

## 1. Stanowisko Komitetu Regionów

### KOMITET REGIONÓW

1.1 **popiera** zasadniczo próbę Komisji Europejskiej, by przy pomocy wprowadzenia systemu REACH stworzyć jednolite ramy przepisów regulujących obchodzenie się z substancjami chemicznymi;

1.2 **jest zdania**, że należy uwzględniać przy tym zarówno wymogi ochrony środowiska i ochrony konsumentów jak i utrzymania i wzmocnienia konkurencyjności przemysłu europejskiego;

1.3 **stwierdza**, że propozycja ta stanowi znaczące obciążenie nie tylko dla przemysłu chemicznego, lecz także dla całego łańcucha produkcji, zwraca jednak jednocześnie uwagę na to, że ochrona środowiska, zdrowia i bezpieczeństwo pracowników z jednej strony jak również wspieranie innowacyjności i konkurencyjności zainteresowanego przemysłu z drugiej strony muszą znajdować się w równowadze;

1.4 **jest zdania**, że przepisy prawne są zbyt skomplikowane i nie będą mogły być stosowane przez zainteresowane strony bez zewnętrznego specjalistycznego wsparcia;

1.5 **popiera** każdą zmianę rozporządzenia, która może przyczynić się do uproszczenia procedur i obniżenia kosztów. Niezbędne są w tym celu konkretne działania, w szczególności w przypadku MSP, gdzie wdrożenie systemu REACH może prowadzić do nieproporcjonalnie wysokich kosztów;

1.6 **jest zdania**, że zbieranie danych nie może być ukierunkowane tylko na roczną ilość produkcji, lecz że należy również uwzględnić inne aspekty, które pod pojęciami „kategorie ekspozycji”, „jedna substancja jedna rejestracja” oraz „listy priorytetów” są przedmiotem dyskusji na temat uproszczenia procedur rejestracji. Tym samym można byłoby uzyskać w sumie lepiej funkcjonujący system REACH;

1.7 **uważa za niezbędne** zbieranie tylko tych danych, które są istotne z punktu widzenia bezpiecznego stosowania, tak by stworzyć system przydatny w praktyce i przyjazny dla MSP od strony finansowej. Zbieranie danych nie powinno prowadzić do opóźnień w produkcji, sprzedaży i stosowaniu substancji, aby w ten sposób nadal zapewnione było innowacyjne i szybkie reagowanie na nowe wyzwania rynku (czas wprowadzania produktów na rynek — ang. time to market);

1.8 **uważa**, że kolejną możliwością bardziej elastycznego ukształtowania rozporządzenia jest wykorzystanie wszelkich dostępnych danych, które są już w posiadaniu producentów, użytkowników i władz, przy czym podczas tworzenia konsorcjów (przede wszystkim między późniejszymi użytkownikami oraz między MSP) należy zagwarantować ochronę intelektual-

nych i przemysłowych praw autorskich, bądź też dokonać zapłaty odszkodowania. Główne elementy podziału kosztów muszą zostać ustalone w rozporządzeniu;

1.9 **stwierdza**, że z tytułu realizacji procedur rejestrowania na właściwe urzędy w Państwach Członkowskich spadną dodatkowe zadania. Nakład pracy będzie znaczny szczególnie tam, gdzie ze względu na kryteria sformułowane w sposób wymagający interpretacji właściwość niektórych obowiązków będzie niejasna. Procedury rejestracji powinny zatem opierać się jak najmniej na działaniach typowych dla nadzoru. Należy uprościć i doprecyzować przepisy ograniczające i wyjątkowe. Przy pomocy aktów prawnych niższego rzędu należy ewentualnie stworzyć jasne podstawy interpretacyjne. Urzędy nadzoru potrzebują niebiurokratycznego i prostego dostępu do informacji na temat procedur przeprowadzonych przez Agencję;

1.10 zasadniczo **popiera** ustanowienie specjalnej Agencji, która zapewniłaby ujednoczenie działań w ramach UE. Domaga się jednakże, by obszary kompetencji i uprawnienia Agencji były bardziej wyraźnie odgraniczone, w szczególności mając na uwadze stosunki z innymi wspólnotowymi, krajowymi, regionalnymi i lokalnymi instytucjami posiadającymi kompetencje w zakresie rejestracji substancji chemicznych;

1.11 **uważa za pożądane**, by władzom w Państwach Członkowskich w ścisłej współpracy z Agencją umożliwić wspieranie przedsiębiorstw zobowiązanych do rejestracji podczas składania wniosków na miejscu, a co za tym idzie do administracyjnej realizacji REACH w Państwach Członkowskich;

1.12 **postrzega** w Agencji niezależną instytucję, która w sposób bezstronny wobec przedsiębiorstw i przy zachowaniu poufności organizowałaby jako jednostka usługowa rejestrację i ocenę substancji, przy czym należałoby dążyć do większego otwarcia w stosunku do nauki i specjalistów ze świata gospodarki;

1.13 **wyraża opinię**, że Agencja powinna zadbać o to, by wytyczne w zakresie procedur oceny gwarantowały szybkie i jednolite zasady postępowania poszczególnych władz krajowych. W tym celu należy w przejrzysty sposób podzielić zadania pomiędzy Agencję a Państwa Członkowskie. Nie można doprowadzić do powstania zarządzania mieszanego. Nadzwyczaj skomplikowane procesy koordynacji powinny zostać znacznie uproszczone i skrócone z uwagi na oczekiwaną dużą liczbę zgłoszeń. Należy nie dopuścić do ustanowienia rozdrobnionych, biurokratycznych norm dla komunikacji między Państwami Członkowskimi a Agencją, zaś procedury oceny substancji rozdzielić pośród Państwa Członkowskie według prostszych reguł, nie czyniąc z nich rodzaju podbudowy dla Agencji;

1.14 **zauważa** poważne luki prawne w dziedzinie ochrony zwierząt. Według wniosku dotyczącego rozporządzenia producenci są co prawda np. w przypadku równoległego rejestrowania jakiejś substancji zobowiązani do wykorzystywania istniejących już danych z dziedziny doświadczeń na zwierzętach w celu uniknięcia niepotrzebnego dublowania testów, jednak artykuł 23 proponowanego rozporządzenia podaje unikanie zbędnych testów na zwierzętach tylko jako cel abstrakcyjny i nie może zastąpić konkretnego uregulowania;

1.15 **opowiada się za tym**, by doświadczenia na zwierzętach, które są konieczne dla osiągnięcia celów rozporządzenia oraz wysokiego poziomu ochrony życia ludzkiego i środowiska, zostały ograniczone do absolutnie niezbędnego wymiaru, zaś wszelkie dostępne dane oddane do dyspozycji. Doświadczenia na zwierzętach powinny być natomiast zabronione, jeżeli istnieją uznane przez władze, alternatywne możliwości testowania;

1.16 **przyjmuje z zadowoleniem uregulowanie**, które zobowiązuje późniejszych użytkowników do rejestrowania stosowania przez nich substancji, tak by ujawnione zostały obszary zastosowania, które nie zostały zarejestrowane przez producenta bądź importera, i w ten sposób można było poczynić odpowiednie działania zapobiegające ewentualnemu ryzyku;

1.17 **dostrzega** jednak również niekorzyści, które mogą przyspaść przede wszystkim w udziale MSP, jeżeli będą one musiały ujawniać szczegóły dotyczące zastosowania, a tym samym swoje doświadczenie dostawcom substancji bądź też przeprowadzać własne badania po wysokich kosztach;

1.18 **uważa za konieczne** dokładnie ustalenie zasad wielokrotnego wykorzystania danych, tak by podział kosztów — nie tylko w zakresie doświadczeń na zwierzętach — oraz ochronę know-how można było uregulować bez uszczerbku dla MSP.

## 2. Ocena następstw

2.1 Realizacja projektu rozporządzenia będzie w pierwszym rzędzie dotyczyła wszystkich producentów i importerów substancji i preparatów, którzy muszą się wywiązać z obowiązku dokonania rejestracji i ze związanego z tym obowiązku ustalania informacji. Główny ciężar ponoszony będzie przez przemysł chemiczny. Jako „późniejsi użytkownicy” będą tym jednak dotknięte także wszystkie branże stosujące chemikalia, tzn. praktycznie wszystkie sektory produkcyjne i usługowe. Nowa regulacja stwarza niebezpieczeństwo, że w Europie znikną z rynku chemikalia i wzrośnie poziom cen chemikaliów. Zostanie przez to osłabiona sytuacja w zakresie konkurencji przetwórców w Europie w stosunku do ich współkonkurentów pozaeuropejskich. Ponadto należy się liczyć z kosztami dostosowawczymi. Dlatego też istnieje niebezpieczeństwo, że w następstwie zastosowania systemu REACH produkcja i zatrudnienie zmniejszy się nie tylko w przemyśle chemicznym, ale również w wielu innych gałęziach.

2.2 Dotknie to szczególnie małe i średnie przedsiębiorstwa. Duża ilość przedsiębiorstw będzie już w momencie rejestracji substancji zbyt obciążona z punktu widzenia kadrowego i finansowego, aby zapewnić szczegółowość danych wymaganych obecnie w ramach REACH. Przeniesienie kosztów na cenę

produktu będzie w wielu przypadkach niemożliwe, co oznacza, że produkcja substancji zostanie zakończona, a egzystencja przedsiębiorstw w danym łańcuchu produkcyjnym może być zagrożona. Przedsiębiorstwa te stanowią jednak podstawę wielu regionów przemysłowych Europy.

2.3 Informacje podane przez Komisję na temat bezpośrednich i pośrednich kosztów stosowania systemu w ciągu najbliższych lat były z różnych stron krytykowane jako niedoszacowane. Dlatego też Komitet przyjmuje z zadowoleniem nowe oszacowanie następstw przez Komisję w zakresie kosztów pośrednich, późniejszych użytkowników i następstw dla nowych Państw Członkowskich. Wyniki tego oszacowania następstw winny zostać ocenione zanim Parlament i Rada podejmą kolejne decyzje.

2.4 Jako pozytywne następstwo nowego systemu traktowana jest innowacyjność, a niektóre działania z całą pewnością przyczynią się do opracowywania i sprzedaży większej liczby nowych substancji niż dotychczas. Na zdolność przedsiębiorstw do dokonywania innowacji zostanie jednak wywarty także negatywny wpływ, przede wszystkim w pierwszej fazie realizacji. W wyniku działania REACH nowe produkty będą się pojawiały na rynku z opóźnieniem. Ryzyko przedsiębiorstw ulegnie zwiększeniu, ponieważ budżet na badania będą obciążały dodatkowe koszty. Badacze będą poświęcać dużo czasu na badanie starych chemikaliów, a nie na opracowywanie nowych produktów. Innowacje są jednak kluczem do przyszłego sukcesu gospodarczego Europy. Przemysł chemiczny jest najważniejszym dostawcą dóbr wymagających wcześniejszego dokonania innowacji. Dlatego też brak innowacji w dziedzinie chemii będzie wywierał silny negatywny wpływ na potencjał innowacyjny innych branż. Komitet uważa ogólnie rzecz biorąc, że mechanizmy stwarzania bodźców innowacyjnych mające przeważnie charakter automatyczny, są jeszcze zbyt ogólne i zbyt małe z uwagi na zakres oczekiwanych następstw.

2.5 Z jednej strony dla podmiotów gospodarczych, regionów, w których zagrożone są miejsca pracy, oraz konsumentów końcowych powstaną koszty, gdyż ostateczny produkt ulegnie podrożeniu, jednakże korzyści należy upatrywać w dziedzinie ochrony zdrowia, ochrony środowiska i ochrony konsumentów, bezpieczeństwa w miejscu pracy, w uproszczeniu przepisów prawa oraz w nacisku na konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw. Nie uwzględnia się jednak przy tym, że powstanie tej korzyści będzie przesunięte w fazie o dłuższy okres czasu niż powstałe koszty, a zatem będzie to odczuwalne przez inne sektory bądź społeczeństwo jako całość.

## 3. Zalecenia Komitetu Regionów

### KOMITET REGIONÓW

3.1 **wzywa** Komisję Europejską do zweryfikowania propozycji dotyczących REACH z punktu widzenia możliwości ich pogodzenia z zasadami subsydiarności i proporcjonalności;

3.2 **wzywa** Komisję do wzięcia pod uwagę obywateli i konsumentów poprzez zapewnienie ujednolicenia oznakowania chemikaliów charakteryzującego się w tej chwili dużymi różnicami oraz przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji, która ma na celu wprowadzenie jednolitego uregulowania dla produktów chemicznych zarejestrowanych przed i po 1981 r.;

3.3 **domaga się** w szczególności sprawdzenia propozycji z punktu widzenia tego, czy nakłady administracyjne wynikające dla przedsiębiorstw i powstałe w związku z tym koszty są rzeczywiście konieczne dla osiągnięcia celów w ramach stanowienia prawa;

3.4 **jest zdania**, że cele przewidziane w propozycjach mogą zostać osiągnięte przy pomocy mniej złożonej materii prawnych;

3.5 **wzywa** Komisję Europejską do rozważenia dyskusowanych obecnie alternatywnych propozycji uproszczenia systemu REACH;

3.6 **domaga się** ułatwień i wsparcia przy rejestracji dla małych i średnich przedsiębiorstw, aby utrzymać bądź wzmocnić siłę gospodarczą i zatrudnienie w regionach Europy zależnych od przemysłu;

3.7 **zaleca**, by zamiast ilościowego podejścia w przypadku ilości produkcji i importu zmierzać do koncepcji bardziej zorientowanej na ryzyko, narażenie na niebezpieczeństwo i na preferencje;

3.8 **zaleca** równoległe zmierzanie do innych modelowych rozwiązań ukierunkowanych na istotne uproszczenie oraz przejrzystość przepisów prawa dla użytkowników procedury rejestracji, oceny i dopuszczania;

3.9 **wzywa** Komisję Europejską do sprawdzenia, w jakim zakresie ocena substancji mogłaby korzystać z już istniejących w Państwach Członkowskich systemów informatycznych i materiału informacyjnego;

3.10 **wzywa** Komisję Europejską do bardziej kompatybilnego ukształtowania regulacji w zakresie polityki w dziedzinie chemikaliów w stosunku do uregulowań z innych dziedzin;

3.11 **wzywa** w szczególności do tego, aby wprowadzić system informatyczny zorientowany na cel informacji (zagrożenie), który wykluczałby powtarzanie gromadzenia

informacji na płaszczyźnie różnych ogniw tworzenia wartości dodanej;

3.12 **zaleca** — z uwagi na postulat zachowania konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich — podjęcie negocjacji z WTO w celu zunifikowania tych regulacji w skali międzynarodowej;

3.13 **wzywa** Komisję Europejską w szczególności do tego, aby dokonała ona krytycznej oceny zgodności jej propozycji z jej własnymi inicjatywami w dziedzinie uproszczenia przepisów na rynku wewnętrznym (SLIM) i poprawą stanowienia prawa;

3.14 **wzywa** Komisję do tego, by zwróciła uwagę na zachowanie podstawowej zasady odpowiedzialności producenta bądź sprzedawcy za substancje chemiczne (zasada odpowiedzialności sprawcy, zasada odwrócenia ciężaru dowodowego) na wszystkich poziomach ich wprowadzania do obrotu. Przyczyni się to do zagwarantowania ochrony pracowników, konsumentów i środowiska;

3.15 **wzywa** Komisję Europejską do tego, by podczas ogólnej oceny celów wspólnotowych, zbadać następstwa jej propozycji dla regionalnych i lokalnych struktur gospodarczych, a tym samym możliwości ich pogodzenia z celem Wspólnoty, jakim jest spójność gospodarcza i społeczna. W związku z tym można by we współpracy z przemysłem chemicznym inicjować sektorowe studia pilotażowe w różnych regionach europejskich, by móc dokładnie ocenić skutki przyszłych przepisów prawa w konkretnych przypadkach;

3.16 **wzywa** Komisję Europejską do tego, by wyciągnąć niezbędne konsekwencje z oczekiwanej na marzec 2005 r. rozszerzonej oceny następstw;

3.17 **wzywa** Komisję Europejską do wyraźnego ograniczenia kompetencji Europejskiej Agencji ds. Chemikaliów i zapewnienia, że w wyniku włączenia do prac podmiotów lokalnych zagwarantowana zostanie praktyczna i przyjazna dla przedsiębiorstw realizacja polityki w dziedzinie chemikaliów.

Bruksela, 24 lutego 2005 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów  
Peter STRAUB