



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.12.2010
SEC(2010) 1591 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO
Documento di accompagnamento alla

proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sul controllo dei
pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose**

COM(2010) 781 final
SEC(2010) 1590 final

INDICE

1.	Definizione del problema.....	2
2.	Analisi della sussidiarietà.....	3
3.	Obiettivi	3
4.	Opzioni strategiche, analisi dell'impatto e raffronto.....	4
5.	Sorveglianza e valutazione.....	10

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Problemi affrontati dalla direttiva Seveso

Gli incidenti dovuti a sostanze chimiche hanno spesso conseguenze gravi, se non addirittura devastanti. Alcuni tra gli incidenti più seri e più noti, come quelli di Seveso, Bhopal, Schweizerhalle, Enschede, Tolosa e Buncefield, hanno avuto costi pesanti in termini di vite umane e un'incidenza finanziaria dell'ordine di miliardi di euro. La normativa Seveso si prefigge di prevenire eventi del genere, fornire la preparazione necessaria ad affrontarli e trarre da essi i dovuti insegnamenti. L'attuale direttiva 96/82/CE, più nota come "Seveso II", adottata nel 1996 e modificata dalla direttiva 2003/105/CE, mira essenzialmente a prevenire incidenti rilevanti che comportino il rilascio di quantità elevate di sostanze pericolose (o loro miscele), segnatamente quelle elencate nell'allegato I, nonché a limitare le conseguenze di tali incidenti per la salute umana e l'ambiente. Per quanto concerne il livello dei controlli, è prevista una procedura per gradi, con norme sempre più severe in funzione della quantità di tali sostanze.

Tra il 2000 e il 2008 la frequenza degli incidenti rilevanti è diminuita del 20% circa, il che fa pensare che la direttiva stia raggiungendo i suoi obiettivi. Il fatto che l'ottica adottata dalla direttiva Seveso sia stata copiata nel resto del mondo ne attesta peraltro il successo.

Problemi affrontati dalla presente relazione sulla valutazione dell'impatto

La modifica della direttiva si rende necessaria a causa dei cambiamenti nel sistema UE di classificazione delle sostanze pericolose cui fa riferimento l'allegato I. Il sistema è stato sostituito dal regolamento (CE) n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (di seguito: "regolamento CLP"), che avrà pieno effetto a decorrere dal 1° giugno 2015. L'allineamento al regolamento CLP solleva tre principali ordini di problemi. La questione centrale riguarda le modalità di attuazione dell'allineamento dell'allegato I al regolamento CLP (problema strategico n. 1). Ad essa si ricollegano il problema delle altre modifiche tecniche, da apportare eventualmente all'allegato I, per definire l'ambito di applicazione (problema strategico n. 2), e quello delle procedure di adeguamento futuro dell'allegato I a casi specifici che richiedano soluzioni più flessibili di quelle offerte dal regolamento CLP (problema strategico n. 3).

Vista la necessità di apportare la suddetta modifica, si è deciso di intraprendere una revisione più ampia della direttiva, giacché essa, dalla sua adozione, è rimasta sostanzialmente invariata. Se, da un lato, la revisione ha confermato che la direttiva è servita a ridurre la probabilità e le conseguenze degli incidenti dovuti a sostanze chimiche e che le norme attuali sono idonee allo scopo, dall'altro sono stati individuati alcuni punti in cui, con lievi modifiche, si riuscirebbero a chiarire ed aggiornare determinate disposizioni. Tra questi, i più significativi e per i quali esiste un certo margine di miglioramento, riguardano l'informazione del pubblico e i sistemi di gestione delle informazioni (problema strategico n. 4), nonché la pianificazione territoriale (problema strategico n. 5). Altre modifiche di entità relativamente modesta, infine, dovrebbero essere apportate ad un certo numero di

disposizioni specifiche che andrebbero utilmente chiarite o aggiornate (problema strategico n. 6).

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Per modificare la direttiva, garantire il mantenimento degli alti livelli di tutela della salute umana e dell'ambiente attualmente esistenti nell'intero territorio UE e promuovere una maggior uniformità di attuazione è necessaria un'azione a livello di Unione europea. Ciò servirà ad evitare grandi difformità tra i livelli di protezione garantiti dagli Stati membri e a scongiurare le eventuali distorsioni della concorrenza che ne potrebbero derivare. Il principio di sussidiarietà è rispettato, in quanto lo scopo della proposta consiste nel proseguire l'attuale strategia di definizione di traguardi e obiettivi uniformi, lasciando però agli Stati membri la prerogativa di decidere i dettagli dell'attuazione pratica.

3. OBIETTIVI

Lo scopo generale della direttiva resta la prevenzione degli incidenti rilevanti e l'attenuazione delle loro conseguenze tramite il mantenimento e l'ulteriore miglioramento degli attuali livelli di protezione. In linea con gli obiettivi strategici e con i principi di una miglior regolamentazione definiti dalla Commissione, ciò dovrebbe esser conseguito migliorando l'efficacia e l'efficienza delle disposizioni regolamentari e, ove possibile, riducendo gli oneri amministrativi superflui. La direttiva, inoltre, dovrebbe essere chiara, coerente e di facile comprensione, così da rendere più congrua la sua attuazione.

L'obiettivo specifico principale consiste nell'allineare l'allegato I al regolamento CLP, mantenendo gli attuali livelli di protezione. Gli altri obiettivi specifici mirano invece a chiarire talune disposizioni, al fine di migliorare l'attuazione e l'applicabilità. Altre disposizioni andrebbero aggiornate per tener conto degli sviluppi tecnologici e regolamentari intervenuti successivamente alla data di adozione della direttiva vigente. Ove possibile, alcune norme andrebbero inoltre snellite o semplificate per ridurre l'onere amministrativo gravante sui gestori e sulle autorità competenti, senza per questo compromettere la sicurezza.

4. OPZIONI STRATEGICHE, ANALISI DELL'IMPATTO E RAFFRONTO

Problema strategico n. 1: allineamento dell'allegato I al regolamento CLP

Si tratta del problema principale della valutazione dell'impatto.

L'allineamento va attuato per una serie di categorie di classificazione dei rischi insiti nelle sostanze pericolose, ma risulta problematico solo per quanto riguarda la tossicità. Ciò è dovuto al fatto che il regolamento CLP introduce tre nuove categorie di tossicità non pienamente rispondenti alle due precedenti che esse vanno a sostituire, poiché i valori soglia o di demarcazione sono diversi. Le nuove categorie di tossicità, inoltre, sono suddivise in base a tre vie di esposizione (orale, cutanea e per inalazione). Le opzioni esaminate, pertanto, variano a seconda delle categorie o delle vie di esposizione considerate.

Nonostante alcune incertezze relativamente agli effetti nel tempo, la valutazione d'insieme porta a ritenere che le conseguenze di tutte le opzioni siano contenute e che le differenze rilevate tra le possibili ripercussioni siano altrettanto modeste.

L'allineamento comporta una lieve modifica dell'ambito di applicazione della direttiva. A seconda dell'opzione considerata, ben 405 degli stabilimenti attualmente coperti potrebbero uscire dal suo campo di applicazione (-4,2%), mentre 342 nuovi stabilimenti potrebbero entrarvi (+3,4%), con conseguenze di corrispondente entità sui costi amministrativi connessi all'adeguamento, nonché sul livello di protezione. L'incidenza finanziaria complessiva è modesta se paragonata ai costi amministrativi totali generati dalla direttiva. Secondo le stime, l'adeguamento al regolamento CLP comporterebbe costi una tantum (per tutti i gestori, indipendentemente dall'opzione prescelta) di importo pari a 1,7 milioni di euro e costi (o risparmi) specifici per l'industria, variabili a seconda dell'opzione – da un aumento dei costi pari a 4,9 milioni di euro all'anno, fino a risparmi dell'ordine di 1,1 milioni di euro. L'incidenza finanziaria per le autorità dovrebbe essere di circa il 10% rispetto ai costi/risparmi per l'industria. Ciò va confrontato con i costi amministrativi totali generati dalla direttiva che, secondo calcoli estimativi, si aggirerebbero sui 52 milioni di euro all'anno, per l'industria presa singolarmente, e su almeno 100 milioni di euro, per industria e autorità insieme. Vanno inoltre presi in considerazione altri aspetti oggetto di valutazione qualitativa connessi all'attuazione pratica e alla complessità/onere amministrativi, che persisteranno anche dopo l'operazione di allineamento iniziale.

Secondo quanto emerso dalla valutazione, una delle opzioni proposte è da privilegiare poiché, oltre ad avere, come altre, un impatto limitato sull'ambito di applicazione, assicura il mantenimento di un alto livello di protezione, tenendo conto delle vie di esposizione più probabili in caso di incidente rilevante.

Problema strategico n. 2: altre modifiche tecniche all'allegato I

Le opzioni esaminate, che affrontano il problema dell'adeguata copertura nella direttiva di categorie di prodotti o sostanze specifiche, tra cui alcuni prodotti/sostanze contemplati dal regolamento CLP, vanno dal mantenimento dello statu quo alla definizione di soglie specifiche più elevate per tali sostanze o di deroghe per i prodotti imballati.

L'impatto delle varie opzioni dovrebbe essere complessivamente marginale. In caso di innalzamento delle soglie, ecc., si avrebbero risparmi limitati per le industrie interessate, ma a discapito dei livelli di protezione.

Le opzioni prescelte sono quelle che mantengono o aumentano il livello di protezione.

Problema strategico n. 3: futuro adeguamento dell'allegato I

Come menzionato per il problema n. 1, vi sono alcune incertezze quanto agli effetti a più lungo termine dell'allineamento iniziale dell'allegato I, in particolare per quel che riguarda l'adeguamento automatico ad eventuali future modifiche nella classificazione delle sostanze e delle miscele. Di qui la necessità di poter eventualmente adeguare l'allegato I mediante atti delegati. L'opzione prevede un pacchetto di strumenti che includono deroghe per le sostanze, applicabili nell'intera UE, e deroghe riguardanti più specificamente gli stabilimenti, applicabili a livello di

Stati membri, con una corrispondente clausola di salvaguardia che consente di includere i pericoli non ancora considerati.

Parallelamente al ricorso agli atti delegati per le modifiche all'allegato I, questi strumenti dovrebbero permettere di trattare con la giusta flessibilità alcune situazioni che potrebbero verificarsi a causa dell'allineamento al regolamento CLP, segnatamente nel caso in cui alcune sostanze che comportano/non comportano un pericolo di incidente rilevante siano incluse/escluse dalla direttiva. Ne dovrebbero derivare un effetto benefico sui livelli di protezione e un impatto positivo netto sui costi.

Le opzioni esaminate per risolvere questo problema strategico, tutte complementari tra loro, sono da privilegiare.

Problema strategico n. 4: informazione del pubblico e sistemi di gestione delle informazioni

Ci si prefigge di migliorare le informazioni fornite alla popolazione, incluse quelle trasmesse alle autorità competenti, il che, oltre a favorire la trasparenza, dovrebbe garantire che il pubblico sia a conoscenza dei pericoli e delle azioni che sarebbe opportuno intraprendere in caso di incidente. Le varie opzioni prevedono un iter graduale, da semplici comunicazioni in caso di scenario convenzionale ad informazioni sempre più dettagliate.

È importante che le informazioni vengano inoltre raccolte, gestite e scambiate in modo efficiente e razionale, semplificando in tal modo l'attività di notifica e il controllo dell'attuazione. Le opzioni esaminate vanno dalla creazione di banche dati a livello di Stati membri a una banca dati centrale dell'Unione europea, pienamente integrata. Dalla valutazione emerge che tanto maggiore è la quantità di informazioni da fornire, quanto maggiori sono i costi. Ad un miglior livello di informazione, tuttavia, corrisponde un aumento dei potenziali benefici in termini di grado di protezione. Analogamente, il miglioramento della gestione delle informazioni va di pari passo con il miglioramento del rapporto costi-benefici.

Se si considera tale rapporto, le opzioni prescelte sono quelle che, migliorando la disponibilità delle informazioni pertinenti, comportano solo costi modesti.

Problema strategico n. 5: pianificazione territoriale

L'obiettivo consiste nell'esaminare come si possa tener maggiormente conto dei pericoli di incidente rilevante nel pianificare l'utilizzo dei suoli. La direttiva dispone che gli Stati membri verifichino, mediante l'introduzione di opportune distanze di sicurezza, l'insediamento dei nuovi stabilimenti, le modifiche a quelli esistenti e i nuovi insediamenti nelle loro vicinanze, ovvero adottino, per gli stabilimenti esistenti, misure tecniche complementari. Va valutata la possibilità di ulteriori chiarimenti e miglioramenti in tal senso. Le opzioni prevedono di mantenere – ma nel contempo di chiarire – le norme attuali, insistendo sulla protezione dell'ambiente e facendo riferimento alla possibilità di integrare le procedure previste con altre, contemplate da normative analoghe, ovvero di estendere ai siti esistenti le disposizioni relative ai nuovi stabilimenti.

Quest'ultima opzione potrebbe avere un'incidenza rilevante in termini di costi, ma migliorerebbe notevolmente i livelli di protezione. Nella fase attuale, tuttavia, l'esperienza in materia di attuazione di una simile strategia non è ancora sufficiente per poter sostenere una proposta concreta.

La prima opzione, che potrebbe migliorare i livelli di protezione senza alcun impatto rilevante sui costi, è pertanto da preferire.

Problema strategico n. 6: altri chiarimenti

L'obiettivo consiste nel rafforzare il coordinamento tra le varie autorità, migliorare l'integrazione delle informazioni e delle procedure al fine di favorire un'attuazione più coerente e, infine, procedere a una razionalizzazione e semplificazione per poter ridurre gli oneri amministrativi. Ci si prefigge anche di chiarire un certo numero di disposizioni per migliorare l'applicabilità e l'efficacia dell'attuazione. A tal fine è stata esaminata tutta una serie di possibili opzioni secondarie. Quelle miranti a rafforzare il coordinamento, ecc., avranno probabilmente un impatto generale positivo a livello di attuazione, semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi (quest'ultima pur sempre difficile da quantificare) e potrebbero apportare alcuni miglioramenti agli attuali livelli di protezione. Analogamente, le opzioni miranti a precisare e migliorare talune disposizioni porteranno ad una regolamentazione più chiara ed efficace e permetteranno di migliorare i livelli di protezione, senza costi aggiuntivi rilevanti.

Le opzioni secondarie che figurano in questo pacchetto includono soluzioni che (1) comportano potenziali risparmi senza ridurre il livello di protezione, (2) prevedono un aumento del livello di protezione al costo minore.

Osservazioni generali sull'impatto

Nell'insieme, le modifiche potenziali prese in esame rappresentano un adeguamento marginale della direttiva e non incidono in misura significativa sul livello di protezione o sui costi da essa generati. I costi delle varie opzioni sono di lieve entità rispetto ai costi totali della direttiva.

L'ottica della direttiva Seveso, riguardante i pericoli rilevanti connessi a grandi quantitativi di prodotti chimici presenti, prevalentemente, in aziende di maggiori dimensioni, limita le possibili conseguenze per le PMI. Ciò spiega la procedura per gradi adottata dalla direttiva che, per gli stabilimenti di soglia inferiore, prevede unicamente disposizioni di base in cui si tiene conto delle capacità delle PMI.

Dalle informazioni disponibili si evince che la proporzione di PMI che, per effetto dell'allineamento al regolamento CLP, rientrerebbero ora nell'ambito di applicazione della direttiva non è diversa da quella delle PMI contemplate dalla direttiva attuale – anche se permangono alcune incertezze a causa delle informazioni limitate disponibili relativamente alle miscele. La maggior parte delle altre proposte di modifica della direttiva comporteranno solo costi modesti, corrispondenti appena ad una piccola parte di quelli attuali, che si tratti di costi d'investimento o amministrativi. Tuttavia, se la scelta dovesse ricadere su alcune delle opzioni più ambiziose, che impongono ulteriori requisiti agli stabilimenti di soglia inferiore, i costi per le PMI diverrebbero più rilevanti. Per le PMI di soglia superiore, l'onere

finanziario risulterebbe comunque più elevato ed alcune opzioni potrebbero avere una serie di conseguenze sull'attività aziendale poiché, per loro stessa natura, le PMI sono più sensibili ad un aumento dei costi rispetto alle imprese di maggiori dimensioni. Le opzioni prese in esame per il problema n. 3, tuttavia, potrebbero garantire una maggior flessibilità nell'applicazione delle deroghe alle PMI, qualora sia possibile dimostrare che la loro attività non comporta potenzialmente alcun pericolo di incidente rilevante.

Le sezioni 5 e 6 della relazione principale mettono a confronto tutte le opzioni fondamentali previste nell'affrontare i diversi problemi strategici, inclusi i costi, le conseguenze e i benefici. La tabella che segue presenta sinteticamente le opzioni prescelte.

Opzione	Incidenza finanziaria, inclusi – per il problema n. 1 – i costi dovuti alla modifica dell'ambito di applicazione ¹	Livello di protezione ²	Altre conseguenze, tra cui la semplificazione, gli adempimenti amministrativi, ecc.
Problema strategico n. 1: allineamento dell'allegato I			
E*	Costi fino ad un massimo di 2,4 milioni di euro all'anno	Lievemente inferiore (esclusione della via di esposizione orale per la categoria 3 di tossicità acuta)	Lievemente maggiori a causa della diversità delle vie di esposizione
Problema strategico n. 2: altre modifiche tecniche all'allegato I			
Idrogeno: a) nessun cambiamento	Nessuna	Invariato	
Olio combustibile denso: b) evitare possibili conseguenze mediante l'inserimento come sostanza designata nell'elenco degli altri prodotti petroliferi	Nessuna	Invariato	
Aerosol: a) proposta di approssimazione CLP di 150/500)	Aumento approssimativo di 0,5 milioni di euro all'anno	Invariato/ lievemente superiore	

¹ Per “incidenza finanziaria” si intendono i costi amministrativi. I costi non amministrativi di adeguamento alle nuove norme, ad esempio quelli connessi alle modifiche concrete, non sono stati considerati poiché molto specifici a seconda del sito ed impossibili da quantificare.

² L'aspetto relativo al livello di protezione riguarda la tutela contro i danni all'ambiente, alla salute umana e a beni pubblici e privati. Le conseguenze per l'ambiente e parte delle ricadute sociali sono quindi direttamente legate ai risultati ottenuti in materia di livello di protezione.

Opzione	Incidenza finanziaria, inclusi – per il problema n. 1 – i costi dovuti alla modifica dell'ambito di applicazione ¹	Livello di protezione ²	Altre conseguenze, tra cui la semplificazione, gli adempimenti amministrativi, ecc.
Ipoclorito di sodio: a) accettare le conseguenze della riclassificazione CLP per le miscele	Aumento massimo compreso tra 3,5 e 4 milioni di euro all'anno	Superiore	
3 b)/d: permettere agli Stati membri di concedere deroghe per alcuni o tutti i requisiti Seveso, sulla base di criteri uniformi	Potenziati risparmi per l'industria e le autorità competenti	Nessun impatto, ovvero conseguenze di lieve entità (condizione per la concessione di deroghe)	Potenziale rischio di distorsione del mercato
3 c): autorizzare, in tutto il territorio UE, deroghe per le sostanze relativamente ad alcuni o tutti i requisiti Seveso, sulla base di criteri uniformi	Risparmi potenziali e consistenti per l'industria e le autorità competenti	Nessun impatto (condizione per la concessione di deroghe)	Flessibilità rispetto al regolamento CLP
3 e): introdurre una clausola di salvaguardia	Potenziale ampliamento dell'ambito di applicazione	Potenzialmente superiore	Flessibilità rispetto al regolamento CLP
Problema strategico n. 4A – tipo di informazione del pubblico ³			
c) informazioni supplementari on line sui dati di base per tutti i siti, oltre a eventuali scenari di incidente e a informazioni fondamentali ricavate dal piano di emergenza esterna per gli stabilimenti di soglia superiore (allegato V modificato)	Costi una tantum pari a circa 2-4 milioni di euro Costi annuali fino ad un massimo di 0,5 milioni di euro	Superiore. Miglior disponibilità di informazioni	Miglior accesso alle informazioni; minori conseguenze in caso di incidente; acquisizione di un bagaglio di esperienze nel campo dell'assistenza e scambio delle migliori prassi; controllo dell'effettiva attuazione, ecc.; maggior trasparenza
Problema strategico n. 4B: gestione delle informazioni			

³

Si terrà conto dei problemi relativi alla riservatezza delle informazioni.

Opzione	Incidenza finanziaria, inclusi – per il problema n. 1 – i costi dovuti alla modifica dell’ambito di applicazione ¹	Livello di protezione ²	Altre conseguenze, tra cui la semplificazione, gli adempimenti amministrativi, ecc.
c) sito Internet semplice, con collegamenti on line a documenti caricati direttamente sul sito UE, o a siti degli Stati membri contenenti informazioni/documenti	Costi di manutenzione pari a 50 000-100 000 euro all’anno + alcuni costi per gli Stati membri Costi una tantum pari a 1 milione di euro per l’inserimento di collegamenti on line/caricamento di documenti	Superiore. Sensibile miglioramento della disponibilità di informazioni	Cfr. sopra maggior uniformazione, minor frammentazione, razionalizzazione e semplificazione
Problema strategico n. 5: pianificazione territoriale			
b) chiarimenti di minore entità	Nessun costo o risparmio potenziale	Conseguenze limitate	
Problema strategico n. 6A: maggior coordinamento, miglior integrazione delle informazioni e delle procedure, ecc.	Risparmi di circa 0,5 milioni di euro all’anno (coordinamento delle ispezioni). Nessun costo aggiuntivo	Nessuna conseguenza, ovvero lieve aumento del livello di protezione	Semplificazione. Maggior efficienza. Maggior uniformità di attuazione
Problema strategico n. 6B: altri miglioramenti/chiarimenti			
Indicatori di prestazione in materia di sicurezza (IPS)			
b) includere il riferimento all’uso degli IPS per la sicurezza interna	Nessun costo aggiuntivo significativo	Potenzialmente superiore	
c) orientamenti	Nessun costo aggiuntivo	Potenzialmente superiore	
Prescrizioni relative alla gestione della sicurezza per i siti di soglia inferiore			
a) chiarire le norme vigenti	Nessun cambiamento significativo/poten	Nessuna modifica	

Opzione	Incidenza finanziaria, inclusi – per il problema n. 1 – i costi dovuti alla modifica dell’ambito di applicazione ¹	Livello di protezione ²	Altre conseguenze, tra cui la semplificazione, gli adempimenti amministrativi, ecc.
	ziali risparmi di lieve entità		
Ulteriori chiarimenti (ad esempio, sullo stoccaggio sotterraneo di gas, sull’effetto domino, sugli aspetti ambientali, sulle scadenze per i piani di emergenza e sui tempi e le soglie da considerare per la notifica in caso di incidente)	Costi aggiuntivi contenuti (1,5 milioni di euro all’anno per lo stoccaggio sotterraneo di gas)	Superiore	

5. SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE

La sorveglianza e la valutazione della direttiva a livello dell’Unione europea continuerà a basarsi su indicatori specifici. Tra gli indicatori principali figurano il numero di incidenti rilevanti notificati, il numero degli stabilimenti contemplati dalla direttiva e la trasmissione di piani e relazioni. Gli strumenti attualmente utilizzati per la sorveglianza e la notifica saranno semplificati e razionalizzati, come illustrato nel paragrafo concernente il problema strategico n. 4. Per controllare le conseguenze pratiche dell’allineamento dell’allegato I al regolamento CLP e l’efficacia dei meccanismi correttivi previsti, gli indicatori si baseranno sul numero degli stabilimenti di soglia inferiore e superiore, sulle informazioni riguardanti le loro attività e sulle principali sostanze pericolose interessate, nonché sul numero di deroghe concesse e sulle loro motivazioni.