

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere in merito ad una proposta di decisione del Consiglio relativa ai clorofluorocarburi nell'ambiente

Il testo che ha formato oggetto della consultazione è pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* n. C 136 del 31 maggio 1979, pagina 7.

A. FONDAMENTO GIURIDICO DEL PARERE

Il Consiglio ha deciso in data 29 maggio 1979 di consultare, conformemente alle disposizioni dell'articolo 198 del trattato che istituisce la Comunità economica europea, il Comitato economico e sociale sulla proposta di cui sopra.

B. PARERE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Il Comitato economico e sociale ha emesso il parere sull'argomento summenzionato nel corso della 173ª sessione plenaria, svoltasi a Bruxelles il 21 novembre 1979.

Il testo del parere viene riportato in appresso:

IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE,

visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in particolare l'articolo 198,

vista la richiesta di parere del Consiglio delle Comunità europee, in data 29 maggio 1979,

vista la decisione del proprio ufficio di presidenza di affidare alla sezione «Ecologia, salute pubblica e consumo» la stesura di un parere e di una relazione in materia (decisione presa il 21 maggio 1979, in previsione dell'imminente consultazione),

visto il parere della sezione, adottato il 30 ottobre 1979,

vista la relazione presentata dal sig. Hatry,

visto quanto deliberato dai propri membri il 21 novembre 1979 (173ª sessione plenaria),

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE,

alla maggioranza (4 voti contrari e 9 astensioni):

1. Osservazioni generali

1.1. Il Comitato si compiace che la Commissione abbia proceduto alla sua consultazione, in quanto nel suo ambito si trovano rappresentati gli ambienti dei lavoratori, dei datori di lavoro, dei consumatori e i circoli scientifici, tanto più che la consultazione, a differenza di quelle del Parlamento europeo, non è obbligatoria per l'applicazione dell'articolo 235 del trattato CEE.

1.2. Il Comitato constata altresì con soddisfazione che la Commissione propone al Consiglio misure caratterizzate da continuità, prive cioè di sbalzi che possono essere molto nocivi sia per i consumatori sia per gli ambienti economici e sociali; d'altro canto la

procedura si svolge, a causa della necessità di una azione a lungo termine in materia, senza una superflua precipitazione né dannose esitazioni. La Commissione soddisfa così i voti di quanti ritenevano nel 1978 che la raccomandazione del 30 maggio 1978 fosse troppo debole, il che dimostra che era possibile comunque dar credito alla Commissione quanto al proseguimento della sua azione nel quadro generale dei programmi per la protezione dell'ambiente.

1.3. Il Comitato constata con interesse che la Commissione prende un'iniziativa che, dal punto di vista dei termini, giunge tempestivamente rispetto agli effetti che si possono eventualmente temere, mentre in altri settori dell'ambiente, i pubblici poteri, nazionali o internazionali, piuttosto per scarsa lungimiranza, sono intervenuti quando i danni che si volevano prevenire erano già percettibili. È giusto riconoscere che tale progressività nell'azione è favorita dalle lentissime evoluzioni del fenomeno. Essa è dettata inoltre dalle necessità di evitare, in seguito a provvedimenti brutali, ripercussioni socio-economiche negative sull'occupazione e sulle attività industriali.

1.4. Il Comitato osserva che la procedura della decisione, ossia un impegno degli Stati membri, può applicarsi efficacemente al problema in causa, poiché i CFC sono prodotti nella Comunità solo da nove ditte che esercitano in dieci stabilimenti industriali ripartiti in cinque Stati membri.

D'altra parte, il carattere della decisione è appropriato anche per la durata di applicazione (due anni circa prima che si rifaccia il punto), mentre il regolamento o la direttiva non potrebbero essere applicati rapidamente come è necessario in questo caso.

1.5. Il Comitato prende inoltre atto del grado d'incertezza scientifica che è attualmente alto.

Se alcuni elementi della teoria relativa all'azione dei clorofluorocarburi (CFC) sono accertati, come la loro decomposizione sotto l'azione di alcune radiazioni, rimane ancora da confermare l'effetto sullo strato di ozono degli atomi di cloro così emessi.

In tale prospettiva il Comitato approva le iniziative volte a proseguire le ricerche scientifiche e tecniche ed è favorevole ad un accentramento, nell'ambito della Commissione, dei dati risultanti da tali ricerche a livello comunitario, sia nel settore dei modelli e del laboratorio chimico, sia in quello delle misure in situ, in partenza dalla terra, sul piano locale e sul piano globale.

Le azioni che possono risultare dall'interferenza di altri inquinanti naturali o artificiali come il CO₂, N₂O, non vanno trascurate in tale contesto, per quanto riguarda i loro effetti sullo strato di ozono, tanto più che tali effetti possono o neutralizzarsi o accumularsi.

1.6. Il Comitato constata che, per quanto concerne gli usi, la proposta della Commissione riguarda

l'azione in cui i CFC si disperdono di più (gli aerosoli); nel contempo peraltro tale dispersione implica la maggiore proporzione di composti chimici che si suppone presentino il più grande numero di rischi nei confronti dello strato d'ozono, gli F-11 e F-12, e agisce nel campo in cui la CEE svolge il ruolo di gran lunga più importante di tutti i paesi industrializzati.

Il Comitato raccomanda perciò che la riduzione del 30% del consumo sia applicabile soprattutto agli F-11 e F-12, proprio per garantire l'efficacia della misura nei confronti di questi due prodotti. Tale misura non dovrebbe peraltro comportare alcun fenomeno di sostituzione tra clorofluorocarburi.

Ci si può infatti chiedere se il divieto dell'aumento della capacità produttiva debba essere generalizzato oppure applicabile esclusivamente agli F-11 e F-12. Si tratta infatti dei CFC di tipo F-11 e F-12, interamente alogenati e caratterizzati da una grande stabilità e da una lunga durata di vita atmosferica. In questo gruppo solo gli F-113 e F-114 presentano caratteristiche comparabili, ma queste due componenti sono invece di scarsissima importanza negli impieghi in cui vi è una forte dispersione.

1.7. Il Comitato rammenta che la misura proposta si situa in un orientamento per lo più preventivo, destinato a tutelare l'umanità da alcuni rischi, gravi, ma, nel contempo, ipotetici. A questo titolo il cittadino, in quanto consumatore, ne risulta in generale beneficiario.

Il Comitato auspica che la comodità, per i consumatori, dell'uso di aerosoli, nel senso limitato del termine, non venga compromessa dai provvedimenti che gli Stati membri dovranno prendere per applicare la decisione. Al riguardo esso constata che l'uso degli aerosoli si è ampiamente diffuso a causa delle caratteristiche favorevoli che, secondo i consumatori, questo modo d'applicazione presenta rispetto ad altri.

Il Comitato constata che diversi altri tipi di applicazioni peccano per un certo numero di difetti rispetto agli aerosoli attuali. L'applicazione meccanica, con vaporizzatori, non è necessariamente idonea per tutti i prodotti, e per certi settori, come quello cosmetico, non si ottiene una vaporizzazione sufficientemente fine. Alcuni solventi che possono contribuire in parte alla sostituzione dei CFC sono inadeguati o perché infiammabili (gas di petrolio liquefatti), o perché hanno un odore che li rende poco idonei alle miscele con i prodotti da trasportare, oppure sono soggetti ad oneri fiscali fortemente divergenti a seconda dei paesi, come avviene per gli alcoli. L'N₂O, CO₂, eteri o nuovi CFC, non aggressivi, sembrano richiedere ancora molte ricerche.

Infine la sostituzione dei CFC negli attuali aerosoli con altre tecniche o altri gas di supporto non deve far dimenticare che non è ancora realizzabile neanche la produzione delle valvole perfezionate utilizzate per i prodotti attualmente sul mercato.

Il Comitato, constatando che l'azione intrapresa riguarda soprattutto il settore degli aerosoli, auspica che le tecniche di sostituzione non diano origine ad aerosoli che, a differenza di quelli che sostituiscono, sarebbero pericolosi per il consumatore, specie per quanto riguarda l'inflammabilità e la tossicità.

Il Comitato fa osservare che nei diversi usi ai quali si possono destinare gli aerosoli (uso medico, industriale, domestico o personale), non è possibile predisporre una segregazione fra questi diversi usi per sostituire in alcuni di essi i CFC con un nuovo gas di supporto. Non è peraltro nemmeno possibile considerare che l'aerosol CFC è indispensabile per un impiego e non lo è affatto per un altro, e ciò nella prospettiva dell'adozione di misure concrete e pratiche per un periodo di due anni. Sarebbe opportuno che nel corso del periodo coperto dalla decisione, questo argomento fosse studiato in modo approfondito, allo scopo di trovare soluzioni concrete.

Il Comitato constata infine che il progetto di decisione non contempla gli aerosoli di per sé, bensì esclusivamente l'utilizzo dei CFC negli aerosoli, per cui è impossibile procedere nei confronti dei consumatori a tecniche pubblicitarie oppure a un ricorso ai media, metodi che avrebbero un effetto radicale nel senso che colpirebbero sia gli aerosoli non contenenti CFC, sia quelli contemplati dal provvedimento. Si rischierebbe peraltro di ottenere un risultato definitivo nei confronti di una misura il cui carattere transitorio è limitato a due anni.

Infine l'etichettatura di avvertenza avrebbe nei confronti del singolo consumatore un effetto psicologico ancora inferiore a quel che si suppone abbia per le sigarette, in quanto il consumatore non è danneggiato direttamente dall'uso del prodotto ma potrebbe esserlo dai prodotti di sostituzione.

Le autorità responsabili dovrebbero tuttavia procedere ad uno studio approfondito in merito all'informazione destinata ai consumatori.

1.8. Il Comitato constata che sul piano industriale la misura dovrebbe indurre le imprese a cercare di sviluppare prodotti di sostituzione soddisfacenti per quanto concerne la qualità e i prezzi.

Esso rileva altresì che il carattere relativamente limitato della misura non dovrebbe provocare nel corso dei prossimi due anni né chiusure di imprese o riconversioni radicali implicanti perdite di impieghi, né trasferimenti di attività industriali al di fuori della Comunità.

Esso teme nondimeno che, per quanto concerne la sicurezza degli stabilimenti industriali, il passaggio a gas infiammabili potrebbe porre problemi costosi e difficili da risolvere a causa della localizzazione urbana di alcune fabbriche.

Il Comitato auspica che la valutazione della situazione a cui si procederà nel 1982 comprenda anche

un'analisi delle conseguenze economiche e sociali dell'uso di succedanei, per quanto concerne sia l'occupazione nei diversi settori in causa, sia la localizzazione delle imprese, sia le misure particolari di precauzione che hanno dovuto o dovrebbero essere adottate in fabbrica per assicurare la sicurezza.

1.9. Il Comitato chiede alla Commissione e al Consiglio di esaminare con attenzione tutti i rapporti pubblicati dopo l'elaborazione della proposta di decisione e di trarne eventualmente delle conclusioni.

2. Osservazioni particolari sugli articoli della proposta

2.1. Dispositivo generale e articolo 1

Il Comitato constata con soddisfazione che, tenuto conto dell'economia generale della proposta di decisione in esame, quest'ultima, in particolare in base all'articolo 1, diventa un obbligo mentre anteriormente si trattava solo una raccomandazione. Esso s'interroga tuttavia sulla possibilità di limitare agli F-11 e F-12 l'obbligo di stabilizzare la produzione per rendere più efficace la misura.

Quanto al quesito sulla possibilità di limitare non la capacità, ma la produzione propriamente detta, il Comitato considera che la risposta gli venga fornita dall'articolo 2.

2.2. Articolo 2

Sul testo di questo articolo il Comitato può fare le seguenti osservazioni:

- fissare il 1976 come anno base sembra opportuno, in quanto gli anni precedenti danno poco affidamento per un uso pratico, mentre il 1976, a differenza del 1977, corrisponde in pratica ad un anno tipo, come dal 1972 al 1974;
- la formula che lascia agli Stati membri stessi la possibilità di prendere le misure necessarie nel quadro della decisione unanime, ma transitoria e di portata limitata nel tempo, consente di adattare gli strumenti utilizzati alla situazione di ogni singolo Stato e ai mezzi giuridici, istituzionali, sociali ed economici di cui dispone;
- l'armonizzazione delle azioni tra i nove Stati membri, alcuni dei quali non prospettavano alcuna iniziativa, è uno dei risultati positivi della proposta della Commissione;
- dalle spiegazioni apportate dalla Commissione risulta che con la parola «impiego», va intesa l'immissione al consumo interno dei prodotti in causa, ciò che appare conforme all'obiettivo della decisione poiché la produzione è già contemplata dall'articolo 1, mentre il commercio internazionale sarà soggetto ad altre misure efficaci;
- su quest'ultimo punto il Comitato fa osservare che paesi membri dell'EFTA sono altrettanto in-

teressati che i paesi della Comunità alla salvaguardia dell'ambiente e che alcuni paesi, come la Svezia e gli Stati Uniti, hanno già adottato misure di divieto contro certe utilizzazioni; alla conferenza di Monaco erano presenti, oltre ai paesi della Comunità, l'Australia, il Canada, la Norvegia, la Svezia, la Svizzera, gli Stati Uniti e la Jugoslavia.

Esso ritiene quindi poco probabile che s'instauri una concorrenza tra i paesi industrializzati in seguito a regolamentazioni differenti, in particolare attraverso nuovi insediamenti che avverrebbero entro il termine di due anni previsto dalla decisione e malgrado l'ampio margine d'incertezza sui provvedimenti futuri che esiste e continuerà ad esistere per un certo tempo su tutta la materia.

Preoccupato dell'eventualità che il fatto di vietare i CFC negli aerosoli costituisce in certi paesi un incentivo per le industrie di tali paesi a cercare soluzioni di sostituzione, il Comitato constata che i paesi in causa rappresentano solo un gruppo d'importanza marginale rispetto alla Comunità e che, dato il carattere internazionale delle industrie interessate, il progresso avverrà quasi certamente su scala internazionale. L'iniziativa comunitaria è peraltro un vero atto di «leadership», considerate le differenze di struttura industriale rispetto agli Stati Uniti.

Alla luce delle spiegazioni fornitegli dai rappresentanti della Commissione, il Comitato constata altresì che il sistema di riduzione previsto dall'articolo 2 sarà applicabile ai diversi aspetti della commercializzazione, che si tratti della produzione dei CFC, soprattutto F-11 e F-12, del loro impiego negli aerosoli o eventualmente delle importazioni in base a disposizioni applicate ad esempio negli Stati Uniti.

Dopo essersi chiesto se fosse possibile far applicare una percentuale di riduzione superiore al 30 %, il Comitato constata che, trattandosi di una prima misura, il carattere realistico e applicabile della riduzione va maggiormente preso in considerazione rispetto ad un obiettivo più ambizioso, ma che rischia d'incontrare l'opposizione degli Stati o difficoltà d'applicazione a livello industriale, tecnico o sociale.

2.3. *Articolo 3*

Il Comitato osserva che con questo articolo la Commissione intende evitare che s'instaurino nuovi osta-

coli alla concorrenza e alla libera circolazione attraverso la decisione e che questo obiettivo sarà conseguito con una consultazione immediata tra Commissione e Stati membri, dopo l'adozione della decisione da parte del Consiglio dei ministri.

La Commissione vigilerà affinché gli strumenti giuridici, che potranno variare a seconda dello Stato membro, assicurino la massima efficacia in funzione delle possibilità amministrative, economiche, giuridiche e sociali di ogni paese.

2.4. *Articolo 4*

Il Comitato rileva che il tipo di informazioni che sarà realizzato permetterà di salvaguardare la competizione sul mercato dei prodotti in causa e che le formule che utilizzeranno la Commissione e gli Stati saranno quelle del controllo dei dati quantitativi forniti dalle imprese, da parte di esperti non dipendenti da queste ultime, che accerteranno appunto questi dati quantitativi.

Il Comitato afferma inoltre che, a causa del carattere stagionale di un gran numero dei prodotti finiti in oggetto, quattro rapporti semestrali gli sembrano più appropriati dei rapporti trimestrali.

Il Comitato raccomanda altresì una stretta collaborazione tra la Commissione, gli Stati membri, i produttori e i consumatori, affinché l'azione intrapresa possa formare oggetto di un esame, non solo dopo, ma già durante il periodo in causa; in tale contesto va salvaguardata la discrezione necessaria sui dati individuali, attraverso la globalizzazione, considerato il numero limitato dei produttori (alcuni Stati contano una sola fabbrica). In questo modo si potrà assicurare l'efficacia dell'azione globale nella Comunità ed evitare qualsiasi azione che in materia possa compromettere il carattere di territorio doganale unico della Comunità.

2.5. *Articolo 5*

Il Comitato constata con soddisfazione che l'articolo 5 darà alla Commissione l'occasione di disporre nel 1982 della totalità degli studi scientifici relativi alla teoria dell'ozono e ai suoi effetti pratici, in modo da poter adottare allora con cognizione di causa orientamenti definitivi, corredati o meno da nuove misure, o al livello di regolamentazione o, se necessario, di divieto.

Fatto a Bruxelles, il 21 novembre 1979.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Raffaele VANNI

*ALLEGATO***al parere del Comitato economico e sociale**

L'emendamento che segue è stato respinto nel corso dei dibattiti:

Sostituire il testo del parere, a partire dai visti, con il seguente:

«considerando che la conferenza di Monaco del dicembre 1978, alla quale hanno partecipato anche i nove governi della Comunità, ha ribadito che il problema degli effetti dei CFC sullo strato di ozono e quello degli effetti delle radiazioni ultraviolette sulla salute non possono essere ignorati;

considerando che la stessa conferenza ha raccomandato all'unanimità una sostanziale riduzione delle emissioni di CFC e la maggiore armonizzazione internazionale possibile delle misure;

considerando che il Consiglio, nella riunione del 18—19 dicembre 1978, ha invitato la Commissione a presentare il più rapidamente possibile proposte concrete, tenendo presenti i risultati della conferenza di Monaco;

FORMULA IL SEGUENTE PARERE:

Il Comitato invita la Commissione a modificare sostanzialmente, sulla base dell'articolo 149 del trattato, la sua proposta di decisione presentata al Consiglio.

Tale proposta non garantisce un'effettiva riduzione delle emissioni di CFC:

- perché mira a stabilizzare non l'utilizzazione finale, ma la capacità di produzione di CFC;
- perché comporta l'instaurazione di controlli difficili e costosi, per sorvegliarne l'applicazione in tutti i paesi della Comunità.

Inoltre, la proposta della Commissione è inadeguata rispetto all'impegno di realizzare la maggiore armonizzazione internazionale possibile delle misure, perché si limita a prevedere una generica riduzione del 30 % dell'impiego di CFC, mentre altri paesi partecipanti alla conferenza di Monaco — come USA, Svezia e Norvegia — hanno già vietato l'impiego di aerosoli contenenti CFC.

Le nuove proposte della Commissione dovrebbero pertanto essere basate essenzialmente sul principio del divieto d'impiegare CFC in certi aerosoli, tenendo conto che in questi prodotti trova impiego allo stato libero oltre il 70 % dei CFC più pericolosi, come pure che a questi prodotti i consumatori possono rinunciare senza inconvenienti.»

Motivazione

È contenuta nei considerando.

Risultato della votazione

Voti favorevoli: 17; voti contrari: 52; astensioni: 16.
