

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di taluni idrocarburi policiclici aromatici contenuti negli oli diluenti e negli pneumatici (ventisettesima modifica della direttiva del Consiglio 76/769/CEE)

(COM(2004) 98 def. 2004/0036 (COD))

(2005/C 120/07)

Il Consiglio, in data 22 marzo 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 21 settembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore SEARS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 ottobre 2004, nel corso della 412a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 154 voti favorevoli, 3 voti contrari e 7 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Gli idrocarburi policiclici aromatici (IPA) sono sostanze d'origine naturale che si formano ogniqualvolta dei composti contenenti carbonio vengono bruciati a temperature ridotte e in condizioni incontrollate. Ciò avviene in caso di incendi forestali ed eruzioni vulcaniche, e a seguito di attività umane quali il fumo, il riscaldamento domestico, la produzione di energia e la conduzione di veicoli che utilizzano combustibili fossili, la cottura di prodotti alimentari, la combustione di rifiuti nonché in una serie di processi industriali. Gli idrocarburi policiclici aromatici sono presenti in natura nel petrolio greggio e nel carbone e, dato che si formano facilmente e sono stabili, si accumulano nelle fasi iniziali dei processi di cracking e di distillazione.

1.2 Tale processo di parziale ossidazione ha per risultato una miscela di componenti con anelli di carbonio di cinque o sei atomi insaturi, che possono propagarsi virtualmente in qualsiasi direzione. Sono state identificate circa 600 strutture diverse, ma solamente alcune sono state caratterizzate o isolate per essere impiegate come forme intermedie. Nessuna struttura è stata prodotta deliberatamente in quantità significative. Un'ulteriore ossidazione provoca la formazione di particolato, cioè particelle impure di carbone con cui gli IPA vengono frequentemente associati.

1.3 Dato che gli IPA appaiono sempre in gruppi non diversificati, le loro caratteristiche individuali non sono facili da determinare (e per lo stesso motivo sono per lo più irrilevanti). Tuttavia, poiché alcuni di essi si sono dimostrati cancerogeni per gli animali, è ragionevole supporre che possano esserlo anche per gli umani. Gli oli e alcuni altri preparati contenenti IPA debbono pertanto essere dotati di etichettature di sicurezza per garantire che siano adoperati nel modo dovuto e assicurare la sicurezza sul lavoro. Ove possibile, sarebbe inoltre necessario controllare o prevenire i processi in grado di rilasciare IPA nell'ambiente.

1.4 Un esempio in tal senso è dato dall'impiego di oli diluenti negli pneumatici di autoveicoli, autotreni, motocicli,

veicoli da corsa e aeroplani. Tali oli, che possono costituire sino al 28 % del battistrada, gli conferiscono quella essenziale caratteristica di aderenza alla strada che non è invece necessaria per la carcassa degli pneumatici. Se il battistrada non funziona nel modo voluto, o se le sue caratteristiche di impiego non risultano stabili, la sicurezza e le prestazioni del veicolo ne risulteranno compromesse, con ovvie conseguenze per i conducenti.

1.5 Dal punto di vista tecnico, gli oli devono essere in grado di dissolvere le gomme naturali e sintetiche e gli altri materiali utilizzati negli pneumatici, avere lunga durata e risultare stabili, distribuirsi bene e plasticizzarsi nella matrice di gomma (mescola), funzionare a diverse condizioni di temperatura e di umidità e essere maneggiabili senza rischio. Essi debbono inoltre essere disponibili in grandi quantità ed essere prodotti in base a parametri concordati globalmente da una serie di fornitori concorrenti, e a costi inferiori a quelli della gomma, in modo da ridurre il costo totale degli pneumatici.

1.6 Gli oli altamente aromatici che corrispondono a tali esigenze vengono tradizionalmente forniti dai principali produttori sotto la denominazione di estratti aromatici distillati (DAE). Il potere dissolvente richiesto dipende dall'aromaticità complessiva degli oli, la quale è legata a sua volta alla presenza di livelli significativi di IPA. Man mano che il battistrada di un pneumatico si logora, è lecito supporre che gli IPA vengano rilasciati nell'ambiente. Che tali emissioni siano significative, rispetto alle altre emissioni di IPA, è una questione controversa. Ad ogni modo, il processo di transizione ad altri tipi di oli è attualmente in corso in Europa e deve essere portato a termine in modo soddisfacente.

1.7 Si tratta di un processo particolarmente importante, dato che la produzione su scala mondiale dei DAE si va riducendo e le raffinerie tendono a incentrare la loro attività sulla realizzazione di prodotti completamente idrogenati (cioè a minor tenore aromatico e con un potere dissolvente più ridotto) di maggior valore, nonché su combustibili e benzine «pulite».

1.8 Dato che ogni anno in Europa vengono prodotti 300 milioni di pneumatici e che il mercato mondiale degli oli diluenti e di altri plasticizzanti utilizzati nell'industria degli pneumatici sfiora il milione di tonnellate, effettuare una trasformazione del genere in maniera efficace dal punto di vista dei costi, portando avanti nel contempo gli sforzi in materia di sicurezza e le elevate prestazioni a costi ridotti o accessibili, rappresenta una sfida di rilievo per tutte le parti interessate: produttori di oli, produttori di pneumatici e autorità normative.

1.9 Fino a ora sono state proposte due possibili preparazioni di oli non cancerogeni, le quali richiedono livelli di investimento diversi per i fornitori di oli e varie trasformazioni per i produttori di pneumatici: si tratta rispettivamente dei solventi da estrazione dolce (MES) e degli estratti aromatici distillati e trattati (TDAE). Ciò non toglie però che altri tipi di oli potrebbero essere messi a punto da fornitori extraeuropei.

1.10 Da quanto sembra di poter evincere (i dettagli, infatti, non vengono resi noti al pubblico nel mercato estremamente concorrenziale degli pneumatici), alcune sostituzioni sono già state attuate, ad esempio per gli pneumatici invernali e per quelli degli autocarri, per i quali la trazione sul bagnato del battistrada riveste minore importanza. È tuttavia opinione generale che ci vorrà molto più tempo per le sostituzioni riguardanti gli pneumatici estivi a elevate prestazioni, per non parlare della conversione delle soluzioni impiegate per le automobili da corsa e per gli aeroplani. Inoltre le potenzialità di produzione per le soluzioni MES e TDAE risultano carenti, e vanno ad aggravare la già ricordata scarsa disponibilità di DAE.

1.11 Per poter effettuare per tempo le modifiche desiderate, rispettando la rimanente legislazione europea in materia sia di concorrenza che di salute e sicurezza, i rappresentanti delle industrie del settore (CONCAWE - Organizzazione europea delle società petrolifere, IIRSP - Istituto internazionale dei produttori di gomma sintetica, e BLIC - Associazione europea dell'industria della gomma) hanno collaborato con la Commissione e con altri organismi normativi per concordare un'impostazione adeguata da parte dell'industria e un quadro normativo appropriato. Restano da decidere i test per definire quali oli possano essere utilizzati in Europa e quelli - relativi a tutti gli pneumatici immessi sul mercato, siano o meno prodotti nell'UE - volti ad accertare che i prodotti finiti contengano oli a basso tenore di IPA.

2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1 Nel luglio 2003 la Commissione ha proposto una limitazione generale dei metalli pesanti e degli IPA nell'aria ambiente. Il CESE ha formulato un parere su questa prima proposta nel febbraio 2004. La proposta in esame, pubblicata anch'essa nel febbraio 2004, punta a istituire un mercato interno e a offrire un elevato livello di protezione della salute e dell'ambiente aggiungendo una serie di IPA all'allegato 1 della direttiva 76/769/CEE. Gli IPA elencati non rientrano tra le sostanze chimiche a elevato volume di produzione (EVP) e non figurano

in nessuno dei quattro elenchi delle priorità per la valutazione delle sostanze esistenti. Vengono tuttavia accorpate nella categoria degli inquinanti organici persistenti (POP), conformemente al protocollo e alla convenzione della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite.

2.2 Un IPA specifico, il benzo(a)pirene (BaP n. CAS 50-32-8) rientra nella categoria 2 nel quadro della direttiva 67/548/CEE in quanto sostanza cancerogena, mutagena e tossica per la riproduzione, e viene proposto in questo contesto come indicatore qualitativo e quantitativo per la presenza di altri IPA.

2.3 Gli oli diluenti aventi un contenuto di BaP superiore a 1 mg/kg o un contenuto complessivo di tutti gli IPA elencati pari a oltre 10 mg/kg non possono essere immessi sul mercato né utilizzati per la produzione di pneumatici.

2.4 La Commissione riconosce la necessità di risolvere una serie di problemi tecnici, ragion per cui la data di entrata in vigore della direttiva è stata fissata al 1° gennaio 2009. Gli pneumatici da corsa ricadrebbero nel disposto della normativa a partire dal 1° gennaio 2012, mentre la data di applicazione relativa agli pneumatici per aeromobili è ancora da stabilire. L'assenza di metodi di prova armonizzati e specifici per il controllo del contenuto in IPA degli oli diluenti e degli pneumatici, ad esempio da parte del Comitato europeo di normalizzazione (CEN) o dell'Organizzazione internazionale per la normalizzazione (ISO), non dovrebbe rallentare l'entrata in vigore della direttiva.

2.5 La Commissione nota di aver consultato il Comitato scientifico della tossicità, dell'ecotossicità e dell'ambiente (CSTEA) in merito ai risultati scientifici che evidenziano gli effetti negativi degli IPA sulla salute.

2.6 Gli Stati membri avranno un anno di tempo per adottare le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva. Tale termine decorrerà a partire dall'entrata in vigore della proposta, una volta che sia stato consultato il Comitato economico e sociale europeo, come previsto dall'articolo 95 del Trattato, e che si sia ultimata la procedura di codecisione con il Parlamento europeo.

3. Osservazioni generali

3.1 La proposta, che introduce nuovi controlli sugli IPA, è basata sulle relazioni riguardanti i presunti effetti dei residui di pneumatici sulla salute e sull'ambiente dell'agenzia federale tedesca per l'ambiente (UBV) del 18 marzo 2003 e dell'ispettorato nazionale svedese per i prodotti chimici (KEMI) del 27 marzo 2003. Le due relazioni sono state esaminate dal comitato scientifico della tossicità, dell'ecotossicità e dell'ambiente (CSTEA), come riferito in un parere adottato da tale organo nel corso della sua 40a sessione plenaria del 12 e 13 novembre 2003.

3.2 Il CSTEА ha concordato, per le ragioni elencate in precedenza, con la necessità di considerare la categoria degli IPA come probabilmente cancerogena per l'uomo e con il fatto che gli IPA vengono rilasciati nell'ambiente in seguito all'usura degli pneumatici. Tuttavia il CSTEА ha sostenuto solo in parte l'impiego del BaP come indicatore qualitativo e quantitativo per gli altri IPA e ha messo seriamente in dubbio l'impatto globale di tale fonte di emissioni.

3.3 In sintesi, gli IPA emessi dal consumo degli pneumatici contribuiscono per meno del 2 % al totale dell'esposizione cui è soggetto un individuo, mentre il rimanente 98 % e più è dovuto alle fonti elencate nel punto 1.1 di questo parere. Ciò corrisponde alle ripetute valutazioni dell'OMS in base alle quali le cause principali dell'inquinamento atmosferico e delle malattie a esso associate, ivi compreso il cancro, sono il fumo, la combustione del carbone e le emissioni per il riscaldamento e la cottura dei cibi. Il CSTEА ha pertanto concluso che una limitazione degli IPA negli pneumatici non inciderà sensibilmente sulle concentrazioni di IPA presenti nell'aria ambiente e nei sedimenti.

3.4 Ne consegue che la reiterata affermazione secondo cui la direttiva garantisce «un livello elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente» non è particolarmente calzante nel caso in questione. Gli oli diluenti sono già etichettati e possono essere maneggiati in piena sicurezza sul posto di lavoro in base alla legislazione esistente sulle sostanze pericolose. La proposta pertanto non apporterà alcun vantaggio sul posto di lavoro e solo benefici minimi all'ambiente.

3.5 Va inoltre osservato che la proposta in esame sfiora, o addirittura oltrepassa, i limiti del campo d'azione della direttiva del Consiglio 76/769/CEE, come del resto era già avvenuto con la ventiseiesima modifica, volta a limitare le concentrazioni di cromo esavalente presenti naturalmente nel cemento, sulla quale il CESE si era espresso nel marzo del 2003. Gli IPA non vengono prodotti intenzionalmente, né commercializzati in quanto tali: ciò è riconosciuto nell'allegato – in cui i limiti riguardano, giustamente, i prodotti contenenti IPA – ma non nel titolo del documento, che andrebbe pertanto modificato.

3.6 Il titolo e il testo possono dare adito a confusione per i riferimenti a «taluni IPA», in quanto categoria specifica e distinta. Dato che, come osserva il CSTEА, ben pochi IPA sono stati studiati a fondo e che tra questi un numero ancor più ridotto si è rivelato probabilmente non cancerogeno, si deve concludere che l'intera classe presenta dei rischi in caso di eventuale esposizione umana. Le restrizioni alla commercializzazione e all'impiego dovrebbero pertanto riguardare gli oli ricchi di IPA impiegati nella produzione di pneumatici e gli pneumatici che contengono tali oli.

3.7 Dato quanto precede, e data la sovrapposizione con la precedente proposta della Commissione sui metalli pesanti e

sugli IPA nell'aria ambiente, si è affermato che la proposta di direttiva in esame è inutile e sarebbe quindi da ritirare. Il mercato si è frammentato e oggi servono almeno due prodotti per sostituire l'unico prodotto impiegato in precedenza. Gli impianti attualmente esistenti non bastano per far fronte alla domanda. Continuano infine a esservi dubbi sulla sicurezza offerta dalle formule sostitutive: se i battistrada prodotti con oli a basso contenuto di IPA dovessero dimostrarsi difettosi, i decessi ipotetici utilizzati per giustificare un'azione preventiva saranno presto sostituiti da una serie di vittime reali.

3.8 Il CESE, pur comprendendo tali preoccupazioni, è fortemente convinto che la direttiva debba procedere, in stretta consultazione con le industrie interessate, a facilitare la transizione verso una utilizzazione di oli diluenti a basso contenuto di IPA nella produzione degli pneumatici su scala mondiale, fermo restando che questi oli alternativi devono soddisfare i medesimi requisiti minimi per quanto riguarda tutti gli aspetti legati alla sicurezza. La creazione in Europa di un mercato interno efficace, competitivo e affidabile per questi nuovi prodotti è quindi un motivo sufficiente e adeguato per portare avanti la proposta in esame.

3.9 Sul piano dei tempi, l'aspetto essenziale è l'accordo sul testo che determinerà quali oli possano essere utilizzati. L'attuale allegato suggerisce di controllare la presenza di IPA specifici. Ciò però non si addice al funzionamento ininterrotto di operazioni di raffinamento su larga scala, nel corso delle quali le componenti chimiche concrete dei vari flussi variano a seconda degli oli greggi da raffinare. Altri test, come il metodo di misurazione IP-346 messo a punto dall'Istituto del petrolio (che accerta il contenuto totale in IPA misurando la quantità degli IPA con un numero di atomi compreso tra tre e sette estraibili mediante il solvente DMSO), sono già impiegati dall'industria petrolifera come indicatore accettabile di cancerogenicità a norma della direttiva 67/548/CEE. Gli studi effettuati dalla CONCAWE per tale industria concordano con il parere dello CSTEА, stando al quale la misurazione del solo contenuto di BaP non offre un'indicazione sufficiente del potenziale cancerogeno globale. Si raccomanda pertanto caldamente l'impiego del metodo di misurazione IP-346 per identificare e controllare i diversi tipi di olio diluente.

3.10 Per proteggere l'industria europea degli pneumatici – e ove possibile l'ambiente – servono test analoghi anche per gli oli utilizzati negli pneumatici importati. In un documento del 29 ottobre 2003 (ISO TC 45/SC 3 N), l'Organizzazione internazionale per la normalizzazione propone, affinché venga esaminato e valutato, un metodo per determinare il tipo di olio utilizzato nelle mescole di gomma. Tale operazione andrebbe portata a termine in modo soddisfacente prima che la direttiva entri in vigore.

3.11 Di conseguenza, dovrebbe essere possibile trovare una soluzione alle attuali restrizioni in materia di approvvigionamento, soprattutto per il TDAE, che richiede un livello di investimenti superiori rispetto al MES. Ciò tuttavia richiederà del tempo, il che rende sempre meno realistica l'eventualità che la trasformazione possa essere portata a termine entro il 1° gennaio 2009 per tutti gli pneumatici a largo impiego, come prevede la proposta in esame. Dato che i benefici della proposta risulteranno con ogni probabilità minimi, mentre i costi e i rischi in caso di formule inefficaci appaiono considerevoli, il CESE propone che la scadenza attualmente prevista venga prorogata di un anno e portata al 1° gennaio 2010. Ma anche in tal caso sarà necessario procedere a negoziati approfonditi tra le varie parti interessate. La Commissione continuerà a svolgere un ruolo chiave per agevolare il processo, entro i limiti della legislazione comunitaria, e far sì che sia coronato da successo.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, il titolo della proposta e tutte le formulazioni successive dovrebbero risultare coerenti con l'obiettivo globale di introdurre restrizioni sulla commercializzazione e sull'utilizzazione degli oli a elevato tenore di IPA impiegati nella produzione di pneumatici e degli pneumatici che contengono tali oli.

4.2 Di tale esigenza si dovrebbe tenere conto anche nell'allegato, precisando le restrizioni alla commercializzazione e all'utilizzazione degli pneumatici contenenti più del 3 % di estratto DMSO, secondo la misurazione IP 346, e che quindi sono stati classificati come cancerogeni conformemente alla direttiva 67/548/CEE. Bisognerebbe infine eliminare ogni riferimento al BaP o ad altri specifici IPA come indicatori.

4.3 Si dovrebbe poi sviluppare un metodo standard di controllo internazionale per individuare gli oli nelle mescole di gomma, in particolare negli pneumatici, e tale metodo dovrebbe essere indicato nella direttiva in esame.

4.4 Bisognerebbe infine concedere un periodo di tempo adeguato alle industrie della gomma e degli pneumatici per mettere a punto le nuove formule, e all'industria del petrolio per effettuare quegli investimenti che le consentano di approvvigionarsi nelle materie prime necessarie. Si ritiene al momento che tutte le parti interessate potrebbero ottemperare a tali requisiti entro il 1° gennaio 2010, data che quindi andrebbe indicata come prima scadenza della proposta. Deroghe specifiche sarebbero da concordare con le parti interessate riguardo agli pneumatici da corsa e ad altri prodotti a prestazioni particolarmente elevate. Alla luce delle osservazioni precedenti sembra però difficile precisare quali benefici concreti apporterebbero i cambiamenti proposti, soprattutto se si tiene conto degli ovvi rischi connessi a un eventuale malfunzionamento dei prodotti in questione.

Bruxelles, 27 ottobre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND
