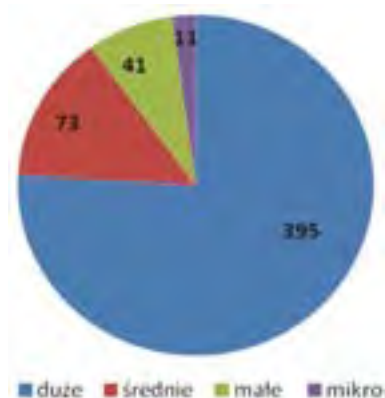




# Problemy polskich przedsiębiorstw związane z rejestracją w REACH... i nie tylko

Rozporządzenie 1907/2006 (REACH)<sup>1)</sup> weszło w życie w 2007 r., jednak większość przepisów rozporządzenia stosuje się od 2008 r. Nakłada ono na producentów, importerów, dalszych użytkowników oraz dystrybutorów wiele obowiązków, dotyczących m.in. rejestracji substancji, przekazywania informacji w łańcuchu dostaw (np. kart charakterystyki), lub ograniczeń w produkcji, obrocie i stosowaniu niektórych substancji chemicznych. Podstawowym obowiązkiem nałożonym w ramach rozporządzenia REACH na producentów i importerów substancji jest ich rejestracja w Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA), z siedzibą w Helsinkach. W rozporządzeniu przewidziano okresy przejściowe, które umożliwiają (po dokonaniu wstępnej rejestracji substancji wprowadzonej) przesunięcie terminu pełnej rejestracji (i) do 1 grudnia 2010 r. dla substancji produkowanych lub importowanych spoza Wspólnoty w ilości powyżej 1000 t/r oraz substancji CMR (rakotwórczych, mutagennych i reprotoksycznych) powyżej 1 t/r, a także substancji bardzo toksycznych dla środowiska wodnego, charakteryzowanych wg starych zasad klasyfikacji symbolem określającym zagrożenie R50/53 (działa bardzo toksycznie na organizmy wodne; może powodować długo utrzymujące się niekorzystne zmiany w środowisku wodnym), w ilości powyżej 100 t/r; (ii) do 1 czerwca 2013 r. dla substancji produkowanych lub importowanych spoza Wspólnoty z zakresu tonażowego 100–1000 t/r; (iii) do 1 czerwca 2018 r. dla substancji produkowanych lub importowanych spoza Wspólnoty w zakresie tonażowym 1–100 t/r. W ciągu 5 lat od wejścia w życie rozporządzenia REACH zostało złożonych 37 761

dokumentacji rejestracyjnych dla 7 439 substancji<sup>2)</sup> (stan na 7 listopada 2013 r.). Dane te obejmują dokumentacje z dwóch terminów rejestracyjnych: 30 listopada 2010 r. i 31 maja 2013 r. Najwięcej rejestracji (ponad 25%) zostało złożonych przez Niemcy. Z Polski przedłożono 1034 dokumentacji rejestracyjnych dla 452 substancji, co przekłada się na 10. pozycję w rankingu Wspólnoty (2,8% wszystkich rejestracji) i 11. pozycję w liczbie zgłoszonych substancji. Liczba substancji zarejestrowanych przez polskie przedsiębiorstwa stanowi 6% wszystkich rejestrowanych substancji. Najwięcej przedłożeń z Polski dotyczyło etanolu (103 przedłożenia na ogólną liczbę 416, co stanowi 25% w Europie) oraz popiołów [*ashes (residues), coal*] pochodzących głównie z energetyki zawodowej (88 przedłożeń na ogólną liczbę 222, co stanowi prawie 40% w Europie). Na rys. 1 przedstawiono zestawienie liczby rejestracji, a na rys. 2 liczby substancji zarejestrowanych przez podmioty polskie w zależności od wielkości przedsiębiorstwa (sumaryczne dane z dwóch terminów rejestracyjnych). Przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie (MŚP) z Polski złożyły

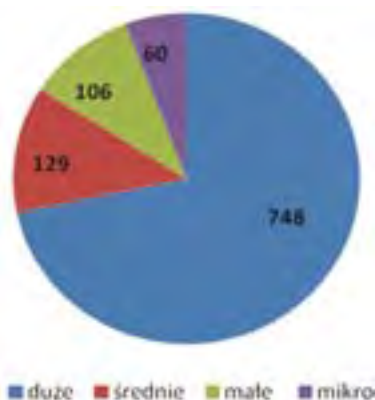


Rys. 2. Liczba zarejestrowanych substancji

w sumie 295 dokumentacji rejestracyjnych, co stanowi 28% wszystkich dokumentacji pochodzących z Polski. Dla porównania, na rys. 3 przedstawiono diagram dla 10 państw, z których pochodziło najwięcej rejestracji z sektora MŚP. Rejestracje pochodzące z małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) stanowią sumarycznie ok. 15% wszystkich rejestracji w Europie.

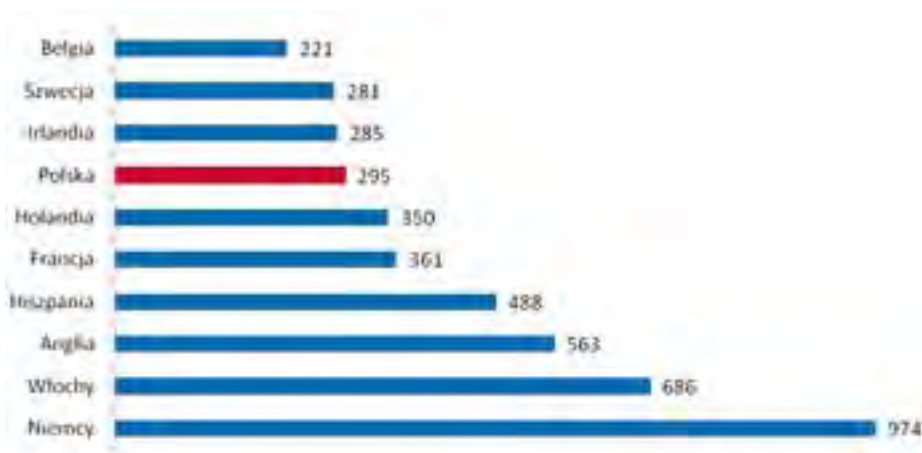
W Raporcie o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce (2011 r.) stwierdzono, że sektor MŚP w Polsce jest w większym stopniu zdominowany przez mikroprzedsiębiorstwa (96% wszystkich przedsiębiorstw) niż średnio w Europie (91,8%)<sup>3)</sup>. Ma to swoje odzwierciedlenie również w liczbie przedłożonych przez te przedsiębiorstwa rejestracji, gdzie wśród 10 państw wymienionych na rys. 3 Polska zajmuje 2. miejsce (20,3%) pod względem udziału rejestracji z mikroprzedsiębiorstw w stosunku do liczby rejestracji MŚP pochodzących z danego kraju (Polskę wyprzedza jedynie Szwecja, rys. 4).

W dniach od 1 października do 21 grudnia 2012 r. Komisja Europejska przeprowadziła konsultacje społeczne w państwach członkowskich m.in. na temat

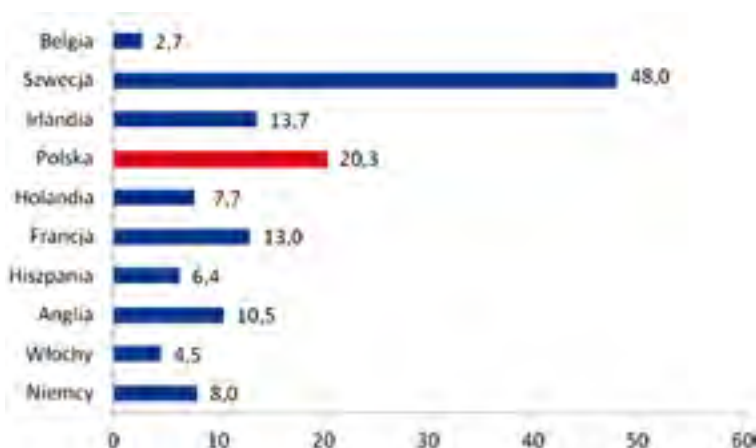


Rys. 1. Liczba rejestracji w Polsce

\* Adres do korespondencji: [marcela.palczewska-tulinska@ichp.pl](mailto:marcela.palczewska-tulinska@ichp.pl)



Rys. 3. Ranking 10 państw członkowskich UE, z których pochodziło najwięcej rejestracji z sektora MŚP



Rys. 4. Udział rejestracji pochodzących z mikroprzedsiębiorstw, %

10 aktów prawnych najbardziej uciążliwych dla sektora MŚP<sup>4)</sup>. Przedsiębiorstwa oraz organizacje z siedzibą w UE biorące udział w konsultacjach najczęściej wskazywały Rozporządzenie REACH jako najbardziej uciążliwy akt prawny (143 wskazania na 408 przedsiębiorstw MŚP, które wzięły udział w ankiecie i 50 wskazań na 105 organizacji). Wyniki konsultacji społecznej mają doprowadzić do tego, aby niektóre akty prawne zidentyfikowane jako uciążliwe, w tym rozporządzenie REACH, stały się bardziej przyjazne dla sektora MŚP.

Problem ten jest na tyle poważny, że został poruszony przez Komisję Europejską w Sprawozdaniu ogólnym w sprawie rozporządzenia REACH<sup>5)</sup>. W Załączniku do tego sprawozdania zostały określone szczegółowe zalecenia Komisji mające na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z REACH dla sektora MŚP. Wśród najważniejszych znajdują się: zmniejszenie opłat rejestracyjnych; przedstawienie przez ECHA dokładniejszych wytycznych dotyczących przejrzystości, niedyskryminacji i sprawiedliwego podziału kosztów w ramach forów wymiany informacji o substancjach (SIEF); opracowanie

mniej złożonych i bardziej przyjaznych wytycznych skierowanych do MŚP oraz poszerzenie działań w zakresie wymiany informacji oraz zwiększania wiedzy na temat wymogów rozporządzenia. Pierwsze zalecenie zostało już wdrożone rozporządzeniem<sup>6)</sup> zmieniającym wcześniejsze rozporządzenie w sprawie opłat i należności wnoszonych na rzecz ECHA<sup>6)</sup>. Obniżono koszty m.in. przedkładania dokumentacji rejestracyjnej dla MŚP: o 0,6% dla średnich firm, o 6,3% dla małych firm i o 46,5% dla mikrofirm. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że główne koszty związane z procesem rejestracyjnym wynikają nie z samego złożenia dokumentacji w ECHA, ale z jej przygotowaniem i zakupem danych, nie będzie to miało zapewne wystarczającego wpływu na poprawę sytuacji MŚP. Ponadto obserwuje się ciągle zmiany prawa, w tym w szczególności zmiany klasyfikacji substancji, wprowadzanie kolejnych ograniczeń w produkcji, obrocie i stosowaniu oraz powiększanie listy substancji stwarzających wysokie obawy SVHC (*substances of very high concern*), co dodatkowo w znaczącym stopniu utrudnia działalność przedsiębiorstw, szczególnie tych niezatrudniających pracowników

zajmujących się wyłącznie tą tematyką (do takich należą niewątpliwie MŚP).

## Udostępnianie danych

Jednym z głównych problemów, z którymi musieli zmierzyć się rejestrujący był kontakt z konsorcjami. Zgodnie z rozporządzeniem REACH badania na zwierzętach kręgowych nie mogą być powtarzane i w związku z tym preferowaną formą rejestracji jest tzw. wspólne przedłożenie (*joint submission*), co w założeniu miało również wpływać na zmniejszenie kosztów dla poszczególnych jego uczestników. W celu wspólnego przedłożenia dokumentacji grupa przedsiębiorstw musi najpierw utworzyć konsorcjum, po uprzednim podpisaniu stosownych umów cywilno-prawnych. Ich celem jest odpłatne dzielenie się danymi niezbędnymi do wspólnego zarejestrowania substancji. Zazwyczaj firma dysponująca największą liczbą danych, wiedzą i doświadczeniem na temat danej substancji jest wiodącym rejestrującym, natomiast pozostali uczestnicy przyjmują status współrejestrujących. Zgodnie z zapisami rozporządzenia REACH koszty udostępnienia danych powinny być ustalane w sposób sprawiedliwy, przejrzysty i niedyskryminujący. Niestety, w rzeczywistości realizacja tego zapisu zazwyczaj znacząco odbiega od założeń. Wielu respondentów Punktu Konsultacyjnego ds. REACH i CLP Ministerstwa Gospodarki podkreśla, że kontakty z konsorcjami i/lub wiodącym rejestrującym są bardzo trudne. Przede wszystkim graniczące z cudem jest uzyskanie dokładnej odpowiedzi na pytanie: „za co płać?”. Wyjaśnienia dotyczące sposobu obliczenia kwoty przypadającej na jeden podmiot są często niezadowalające lub ich wręcz nie ma. Bardzo często kwoty dyktowane za zakup *Letter of Access* (umowa cywilno-prawna pozwalająca na powoływanie się na dane wykorzystywane przez konsorcjum do celów rejestracji) są tak wysokie, że przedsiębiorstwa, zwłaszcza należące do sektora MŚP, są zmuszone do rezygnacji z produkcji/importu danej substancji lub znaczącego obniżenia tonażu. Przykładów można podać wiele, jednak najczęściej powtarzające się w kontaktach Punktu Konsultacyjnego ds. REACH i CLP Ministerstwa Gospodarki dotyczą ditlenku krzemu i węgla drzewnego.

W przypadku ditlenku krzemu za udostępnienie danych dla tonażu powyżej 1000 t/r konsorcjum żąda kwoty 200 tys. euro. Całkowite koszty poniesione przez 13 członków konsorcjum na potrzeby rejestracji zostały oszacowane na prawie 5 mln euro. Konsorcjum założyło, że substancję zarejestruje 18 podmiotów i oszacowało cenę zakupu *Letter of Access* na podanym poziomie. W praktyce okazało się,

ze do tej pory rejestracji dokonało już 100 podmiotów, co przy niezmienionej opłacie jednostkowej (nawet w drugim terminie rejestracji) daje sumę ok. 20 mln euro. Taka kwota nie znajduje żadnego uzasadnienia w kalkulacji podanej przez konsorcjum. Sytuacja wygląda podobnie w przypadku węgla drzewnego, gdzie dla zakresu tonażowego 100–1000 t/r konsorcjum żąda opłaty w wysokości 31 tys. euro. Kwota ta wydaje się być znacząco zawyżona, zważywszy, że dla tej substancji (o bardzo dobrze poznanych właściwościach, niestwarzającej zagrożeń dla zdrowia człowieka i dla środowiska) przygotowanie *dossier* rejestracyjnego powinno być niezbyt kosztowne. Te i inne przykłady powodowały, że przedsiębiorcy szukali innych możliwości, dzięki którym mogliby kontynuować działalność w zgodzie z prawem, bez ponoszenia drastycznie wysokich kosztów. Pojawiły się firmy, które oferują dokonanie rejestracji za dużo mniejsze kwoty, rzędu kilku tysięcy euro, na podstawie danych literaturowych, czyli zastosowanie tzw. zasady *opt out*. I tak np. w przypadku węgla drzewnego (wg danych z 28 listopada b.r.) jest jedno wspólne przedłożenie rejestracyjne oraz dziewięć przedłożeń indywidualnych. W przypadku węgla drzewnego pojawiła się dodatkowo wątpliwość, czy powinien on podlegać obowiązkowi rejestracji. Niektóre przedsiębiorstwa uznały, że na mocy zapisów rozporządzenia<sup>7)</sup>, a konkretnie punktu 7 lub 8 załącznika V dotyczących substancji pochodzenia naturalnego, nie stwarzających zagrożeń, mogą skorzystać ze zwolnienia. Jednak zgodnie z Poradnikiem dotyczącym załącznika V: *Węgiel uzyskany z rozkładu termicznego drewna nie jest uznawany za substancję występującą w przyrodzie i nie jest objęty omawianym zwolnieniem*. W związku z tym każdy producent lub importer węgla drzewnego w ilości powyżej 1 t/r musi dokonać jego rejestracji. Należy przypuszczać, że docelowo wszystkie podmioty produkujące lub importujące węgiel drzewny będą musiały dokonać rejestracji lub zrezygnować z tej działalności. Ciekawe jest porównanie kosztów związanych z rejestracją węgla drzewnego, który jak stwierdzono, jest substancją nie stwarzającą zagrożeń oraz nie wymagającą wielu badań ze względu na stan skupienia (ciało stałe), z kosztami rejestracji np. styrenu. Za udostępnienie danych dla tej substancji przy tonażu powyżej 1000 t/r trzeba zapłacić 29 620 euro, a dla tonażu 100–1000 t/r 10 277 euro. Biorąc nawet pod uwagę fakt, że dwukrotnie więcej podmiotów zarejestrowało styren niż węgiel drzewny, trudno zrozumieć kalkulację kosztów, ponieważ stwarzający zagrożenia styren wymaga przedłożenia dużo większej liczby danych, nie mówiąc o konieczności przygotowania

raportu bezpieczeństwa chemicznego z dużą liczbą scenariuszy narażenia (kilkadziesiąt). Są wśród konsorcjów również i takie, które znacząco różnicują opłatę za udostępnienie danych w zależności od tonażu, wypełniając w ten sposób powyżej przytoczoną zasadę „proporcjonalności” (np. konsorcjum „etanolowe”). Nasuwa się zatem pytanie: dlaczego przepisy dotyczące podziału kosztów za udostępnienie danych nie podlegają żadnej kontroli, prowadząc do sytuacji, w której konsorcja żądają bardzo wysokich kwot, nie mających racjonalnego uzasadnienia?

### Wielkość przedsiębiorstwa

Kolejnym problemem, z jakim musieli zmierzyć się przedsiębiorcy była błędnie (wg interpretacji ECHA) określona wielkość przedsiębiorstwa, wynikająca z różnicy w kryteriach sformułowanych w polskiej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej a Zaleceniem Komisji dotyczącym definicji przedsiębiorstw MŚP. Według Zalecenia Komisji liczba osób zatrudnionych oraz roczny obrót (lub przychód) nie są w tym przypadku kryteriami wystarczającymi. Dodatkowym wymogiem wynikającym z Zalecenia jest uwzględnienie udziałów w innych przedsiębiorstwach lub udziałów innych podmiotów w danej firmie. Z tego powodu wiele polskich przedsiębiorstw posługując się kryteriami określonymi w polskiej ustawie, zaklasyfikowało się do sektora MŚP i skorzystało z ulgowych opłat rejestracyjnych. ECHA wysłała do tych podmiotów listy z decyzją o konieczności dokonania weryfikacji, dosłania wymaganych dokumentów potwierdzających wielkość przedsiębiorstwa oraz w przypadku błędnie określonej wielkości do uiszczenia opłaty administracyjnej rzędu 20 tys. euro (uchwalonej wewnętrzną decyzją Zarządu ECHA, a nie stosownymi rozporządzeniami<sup>6)</sup> Komisji). W warunkach polskich problem ten dotyczy przede wszystkim przedsiębiorstw, w których udziały ma Skarb Państwa, np. lokalnych przedsiębiorstw energetyki ciepłej. Okazuje się jednak, że sprawa nieprawidłowego określenia wielkości przedsiębiorstwa (wg ECHA) występuje nie tylko w Polsce. Według interpretacji ECHA aż 76% przedsiębiorstw z zadeklarowanym w 2011 r. statusem MŚP w rzeczywistości nie należała do tej kategorii, a w 2012 r. ponad połowa deklaracji MŚP była nieprawidłowa. W ciągu ostatnich dwóch lat 180 przedsiębiorstw zapłaciło opłatę administracyjną za błędnie zaklasyfikowanie się do sektora MŚP w łącznej kwocie 3,7 mln euro, co znakomicie zwiększyło budżet ECHA. Niektóre firmy, w tym również jedno polskie przedsiębiorstwo, postanowiły złożyć skargę przeciwko ECHA do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie

kwestionowania wielkości przedsiębiorstwa oraz nałożenia opłaty administracyjnej. Według skarżących wysokość opłaty administracyjnej ma charakter kary, a do nakładania kar ma prawo jedynie odpowiedni kompetentny organ kontroli państwa członkowskiego. Ponadto w pozwach wskazuje się na nieadekwatność wysokości kwoty do kosztów postępowania administracyjnego związanego z weryfikacją przynależności do określonej grupy. Do tej pory wpłynęły 3 pozwy: z Polski, Włoch i Niemiec. Zdaniem firmy niemieckiej ECHA nie była uprawniona do wydania decyzji dotyczącej nieprawidłowości określenia wielkości przedsiębiorstwa ze względu na to, że rozporządzenia<sup>6)</sup> nie uprawniają jej do wydania odrębnej decyzji mającej na celu ustalenie tego, czy dany podmiot rejestrujący spełnia warunki wymagane do uznania go za MŚP, czy też nie. Ciekawym punktem tego pozwu jest stwierdzenie, że ECHA naruszyła ciężącej na niej obowiązek zwracania się do osoby podlegającej jurysdykcji danego państwa członkowskiego w języku urzędowym tego kraju. W przypadku rozstrzygnięcia spraw na korzyść powodów, można się spodziewać kolejnych pozwów oraz działań mających na celu formalne uregulowanie sprawy definicji MŚP w ramach rozporządzenia REACH.

W czerwcu 2013 r. ECHA ogłosiła zmiany swojego budżetu ze względu na znacznie wyższe, niż uprzednio zakładane wpływy. Początkowo szacowano wpływy z opłat na poziomie 38 mln euro, a obecnie przewiduje się już kwotę rzędu 85 mln euro. Różnica ta wynika przede wszystkim z dużo większej liczby rejestracji (głównie substancji niewprowadzonych i w niższych zakresach tonażowych) oraz aktualizacji już złożonych dokumentacji, np. aktualizację typu zmiana statusu substancji z półproduktu (rejestracja w ograniczonym zakresie) do pełnej rejestracji. Oprócz opłat rejestracyjnych do kwoty tej wliczają się również przychody z opłat administracyjnych za błędnie określoną wielkość przedsiębiorstwa.

W Holandii Ministerstwo Infrastruktury i Środowiska przeprowadziło analizę wpływu rozporządzenia REACH i CLP na przedsiębiorstwa z sektora MŚP<sup>8)</sup>. W ramach tej analizy przeprowadzono rozmowy telefoniczne z 1143 wytypowanymi podmiotami. Okazało się, że ponad 70% firm nie miało wystarczającej wiedzy na temat rozporządzenia! Na podstawie szczegółowych danych pochodzących z 36 wybranych przedsiębiorstw, koszt wdrożenia rozporządzenia REACH w 2012 r. oszacowano (z ekstrakcją) na 425 mln euro (z kosztami dodatkowymi 625 mln euro). Kwota ta w sposób znaczący odbiega od oszacowanej w 2004 r. przez SIRA Consulting analizie pt. *Study on the consequences and administrative burden of REACH for Dutch business*. Znacznie

wyższe koszty wdrożenia rozporządzenia REACH i CLP wynikają wg raportu m.in. z wysokich opłat za zakup danych niezbędnych do zarejestrowania substancji, kosztów zatrudniania zewnętrznych konsultantów na potrzeby przygotowania dokumentacji rejestracyjnej (pięciokrotnie wyższe niż szacowano w 2004 r.). W analizie z 2004 r. zakładano, że dla każdej substancji będzie tylko jedna wspólna rejestracja i związana z nią opłata. Zdaniem przedsiębiorstw, które wzięły udział w ankiecie, obecne działania Komisji nie mają na celu uproszczenia obowiązków wynikających z rozporządzenia REACH, lecz polegają jedynie na ułatwieniu jego wdrożenia. Obniżenie opłat rejestracyjnych zdaniem ankietowanych pomoże przedsiębiorstwom w bardzo ograniczony sposób, podczas gdy prawdziwą pomoc stanowiłoby zmniejszenie zakresu obowiązków na nich ciążyących oraz opracowanie lepszego systemu wsparcia. Wilma J. Mansveld, holenderska minister środowiska, napisała do Parlamentu Europejskiego list zawierający informacje na temat raportu, który obejmuje 7 ogólnych zaleceń i przedstawia ponad 25 działań zaplanowanych na poziomie krajowym.

Ponieważ również w Polsce przeprowadzono w przeszłości analizę potencjalnych kosztów wdrożenia obowiązków wynikających z rozporządzenia REACH, w tym kosztów rejestracji, byłoby bardzo wskazane powtórzenie takiej analizy na podstawie realnych danych uzyskanych od poszczególnych podmiotów polskich, które dokonały rejestracji w dwóch pierwszych terminach. Wnioski z takiej analizy mogłyby być pomocne w podjęciu odpowiednich działań, zarówno w Polsce, jak i na forum międzynarodowym, przede wszystkim w stosunku do sektora MŚP, który większość substancji w najniższym zakresie tonażowym będzie rejestrował w trzecim terminie (31 maja 2018 r.). Trzeba przypomnieć, że koszty oszacowane w 2005 r. w Polsce zostały przez Komisję Europejską uznane za znacząco zawyżone.

## Wypełnianie obowiązków

Z raportu końcowego drugiego Projektu dotyczącego przestrzegania przepisów rozporządzeń REACH i CLP (REACH-EN-FORCE 2 – REF-2) wynika, że 67% skontrolowanych przedsiębiorstw nie spełniało jednego lub więcej przepisów<sup>9)</sup>. Niezgodności dotyczyły obowiązku rejestracji, zgłoszenia klasyfikacji i oznakowania do tzw. wykazu C&L, przekazywania informacji o niebezpiecznych substancjach/mieszaninach w łańcuchu dostaw oraz niedostatecznym wdrażaniu środków kontroli ryzyka. W konsekwencji naruszenia prawa inspektorzy udzielali porad, wydawali naka-

zy administracyjne, nakładali kary pieniężne lub kierowali sprawy na drogę sądową. Kontrole były przeprowadzane w państwach członkowskich w okresie maj 2011 r. – marzec 2012 r. Sumarycznie w ramach projektu skontrolowano 1181 przedsiębiorstw, z czego 86% należało do sektora MŚP (w Polsce kontroli poddano 90 przedsiębiorstw). Z 269 podmiotów mających obowiązek dokonania rejestracji substancji 8% nie wypełniło tego obowiązku. Z kolei 28% formulatorów (producentów gotowych form użytkowych) mieszanin (na 1077 skontrolowanych) nie знаło statusu rejestracyjnego stosowanych substancji, przy czym stopień świadomości rósł wraz z wielkością przedsiębiorstw (mikro 55%, małe 71%, średnie 82%, duże 87%). W przypadku 275 przedsiębiorstw mających obowiązek zgłoszenia klasyfikacji i oznakowania substancji do wykazu C&L aż 15% nie dokonało takiego zgłoszenia. Podsumowując, w raporcie stwierdzono, że nadal duża część dalszych użytkowników nie wypełnia obowiązków wynikających z REACH i CLP i nie posiada wiedzy na ten temat. Bardzo dużym problemem okazało się sporządzanie i uzyskiwanie od dostawców prawidłowych kart charakterystyki. W raporcie sformułowano zalecenia, z których najważniejsze to: propagowanie i zwiększanie wiedzy na temat wymogów wynikających z rozporządzeń REACH i CLP, dalsze wzmocnienie współpracy między organami egzekwowania prawa oraz możliwość szkolenia inspektorów w zakresie scenariuszy narażenia, rozszerzonych kart charakterystyki, oceny zidentyfikowanych zastosowań i przestrzegania środków zarządzania ryzykiem.

## Język

Jednym z poważniejszych problemów, z jakim muszą borykać się przedsiębiorcy jest bariera językowa. Wprawdzie wszystkie akty prawne dostępne są w 22 językach urzędowych państw członkowskich, jednak większość dokumentów towarzyszących, mających służyć przedsiębiorcom pomocą, zazwyczaj dostępna jest tylko w języku angielskim. W założeniu strona internetowa ECHA miała być głównym źródłem informacji i wsparcia dla każdego, kto ma do czynienia z wymogami rozporządzeń REACH i CLP. I wszystko byłoby w porządku, gdyby nie krótki komunikat natrętnie pojawiający się na każdej podstronie: *Mimo że ECHA udostępnia wiele materiałów on-line w Twoim języku, część tej strony jest dostępna tylko w języku angielskim*. Niektóre poradniki dostępne są jedynie w języku angielskim, np. *Poradnik na temat kryteriów klasyfikacji*, podstawowy dokument opisujący klasyfikację oraz przykłady prawidłowej klasyfikacji, czy bardzo ważny *Podręcznik REACH-IT*

*dla użytkowników przemysłowych*. Część 16 w sprawie zgłoszenia C&L w trybie on-line oraz *Podręcznik REACH-IT dla użytkowników przemysłowych*. Część 11 dotycząca złożenia dokumentacji zapytania w trybie on-line. Respondenci bardzo często narzekają na ten problem, dodatkowo podkreślając, że taka sytuacja jest dyskryminująca i znacząco utrudnia dostęp i prawidłowe zrozumienie obowiązków, jakie na nich ciążyą. Ciągłe zmieniające się prawo i dynamika tych zmian same w sobie stanowią ogromne wyzwanie. Dodatkowa przeszkoda, jaką jest bariera językowa sprawia, że należyte zrozumienie obowiązków ciążyących na przedsiębiorcach jest bardzo utrudnione. Odnalezienie się w gąszczu przepisów, poradników i innych dokumentów jest szczególnym problemem działalności firm sektora MŚP, w których nie ma środków na powołanie odrębnych komórek odpowiedzialnych za monitorowanie zmian w prawie chemicznym oraz przestrzeganie ich wymogów. Również wszystkie narzędzia informatyczne stworzone na potrzeby rejestracji (REACH-IT, IUCLID 5) funkcjonują tylko w języku angielskim. A zatem założenie konta dla przedsiębiorstwa na portalu REACH-IT, dokonanie rejestracji wstępnej czy też zgłoszenie klasyfikacji i oznakowania do wykazu C&L, a także wszystkie inne czynności wymagane na podstawie obowiązujących rozporządzeń nie mogą być wykonane w języku polskim. Prowadzi to do sytuacji, w której wiele firm decyduje się zlecić te działania firmom zewnętrznym, co generuje dodatkowe koszty. Ponadto cała korespondencja z Agencją również nie jest przesyłana w językach urzędowych państw członkowskich. Przedsiębiorstwa często otrzymując pisma od ECHA, np. w sprawie niewłaściwego określenia wielkości przedsiębiorstwa, muszą zwrócić się o pomoc nie tylko w ich interpretacji, ale również tłumaczenia. W przypadku, gdy firma nie wie o funkcjonowaniu bezpłatnych Punktów Konsultacyjnych (a takich w Polsce jest bardzo mało, wg wiedzy autorów kilka, z czego zaledwie 2 o ogólnopolskim zasięgu działania), przedsiębiorstwo zwraca się do prywatnych firm doradczych lub kancelarii prawnych, gdzie za każdą usługę i poradę trzeba słono zapłacić. ECHA ma plany wprowadzenia certyfikowania konsultantów przyjaznych dla sektora MŚP. Funkcjonowałoby to jako system szkoleń dla indywidualnych konsultantów, którzy otrzymywaliby certyfikat po pozytywnie zdanym egzaminie oraz zobowiązaniu się do pobierania obniżonych opłat od przedsiębiorstw MŚP. Niestety, są to na razie tylko plany.

## Karty charakterystyki

Bardzo poważnym problemem przewijającym się w kontaktach z respondentami

Punktu Konsultacyjnego są karty charakterystyki. Zgodnie z rozporządzeniem REACH karty muszą być dostarczane przez dostawcę w języku urzędowym państwa członkowskiego, na terenie którego substancja lub mieszanina jest wprowadzana do obrotu. Przepis ten niestety bardzo często jest martwy, ponieważ uzyskanie prawidłowo sporządzonej karty w języku polskim od dostawcy z innego kraju nie jest łatwe. Podobnie działa to i w drugą stronę, kiedy dostawcy polscy zmuszani są do opracowywania kart w języku kraju, do którego ma miejsce dostawa. Tu skala tego zjawiska jest mniej zauważalna ze względu na mniejszy zakres sprzedaży polskich chemikaliów poza granice Polski w stosunku do zakupu i dystrybucji chemikaliów zagranicznych na terytorium Polski. Najczęściej dostawcy z innych państw członkowskich, a także i spoza UE nie odpowiadają na takie prośby, a nawet jeśli karta zostanie dostarczona, powstaje ona przy użyciu tłumacza, przez co w dużej części nie nadaje się do użytku. Przedsiębiorca zatem chcąc pozostać w zgodzie z prawem, musi sam opracować kartę charakterystyki, przy czym, jeśli nie zatrudnia odpowiednio przygotowanych i przeszkolonych do tego pracowników, musi ponieść dodatkowe koszty. W przypadku rozszerzonych kart charakterystyki, gdzie załączone scenariusze narażenia liczą kilkanaście (a nawet kilkaset) stron, koszt samego tłumaczenia staje się znaczący. Należy pamiętać, że przygotowanie karty charakterystyki zgodnej z przepisami nie polega jedynie na jej przetłumaczeniu, lecz na jej starannej weryfikacji. Karta musi zostać dostosowana do przepisów krajowych, np. związanych z obowiązującymi normatywnymi higienicznymi (najwyższe dopuszczalne stężenia na stanowisku pracy), czego firmy zagraniczne często nie są świadome. Z tego względu karty charakterystyki stanowią same w sobie odrębną i jeden z poważniejszych problemów dla przedsiębiorców. Ze wspomnianego wcześniej raportu końcowego REACH-EN-FORCE 2 wynika, że ponad połowa (52%) skontrolowanych w ramach projektu kart charakterystyki zawierała nieprawidłowości, a w 24% przedsiębiorstwach stwierdzono brak zgodności informacji zamieszczonych w karcie charakterystyki z etykietą substancji lub mieszaniny. Braki w kartach charakterystyki lub ich niezgodność z przepisami występowały zarówno w dużych, jak i mniejszych przedsiębiorstwach w jednakowym stopniu. Większość przedsiębiorstw (68%) dysponowała kadrą i/lub narzędziami do prawidłowego przygotowywania kart charakterystyki, a co piąta firma (19%) zlecała przygotowanie kart charakterystyki zewnętrznemu wykonawcom. Sytuacja jest tym bardziej alarmująca, że już za półtora roku (od 1 czerwca 2015 r.)

wszystkie karty charakterystyki dla substancji (tu obowiązek występuje już od 1 grudnia 2010 r.) i mieszanin będą musiały zawierać klasyfikacje i elementy oznakowania zgodne z rozporządzeniem nr 1272/2008 (CLP)<sup>10</sup>.

Coraz częściej pojawiającym się problemem w kontekście kart charakterystyki w Polsce jest również znacząca różnica w podejściu do tego tematu organów kontrolujących w innych krajach. Respondenci bardzo często zwracają się do Punktu Konsultacyjnego ds. REACH i CLP Ministerstwa Gospodarki z prośbą o pomoc, gdy w przypadku konkretnych wniosków o dostarczenie prawidłowej karty otrzymują od dostawców odpowiedź, że karty spełniają obowiązujące wymogi prawne, a odbiorcy z innych państw nie mają takich zastrzeżeń. Wynika to z faktu, że w Polsce organy kontrolujące podchodzą do kwestii kontroli zawartości karty charakterystyki oraz towarzyszących im etykiet, posilkując się *stricte* zapisami rozporządzeń, do czego zresztą mają prawo. W przypadku stwierdzenia nieścisłości lub błędów sporządzany jest protokół nakazujący przygotowanie prawidłowej karty. Przedsiębiorca w takiej sytuacji zwraca się zatem do dostawcy z prośbą o dostarczenie karty zgodnej z przepisami. I na tym etapie bardzo często napotyka na wyżej przytoczony problem. Sytuacja ta jest na tyle powszechna, że na forach międzynarodowych zaczęły pojawiać się opinie o „czepialskich Polakach”. Niestety z kontaktów z respondentami wynika, że najczęściej jedynym wyjściem z takiej sytuacji jest decyzja o samodzielnym opracowaniu karty charakterystyki i oznakowaniu opakowań. Jest to zatem sprzeczne z zasadą wprowadzoną w REACH nakładającą obowiązek sporządzenia i dostarczenia wymaganej karty na producentów lub dostawców. W ramach rozszerzonego trzeciego Projektu REF-3 planowane jest przeprowadzenie kolejnych inspekcji w przedsiębiorstwach, ze specjalnym naciskiem na współpracę między inspektorami z różnych krajów w celu kontroli międzynarodowych łańcuchów dostaw, w których rejestrujący z jednego kraju dostarczają swoje substancje dalszym użytkownikom z innych państw. Być może w ramach współpracy inspektorów problem dostarczania prawidłowo sporządzonych kart charakterystyki w językach urzędowych będzie poruszony i zostaną wyciągnięte konkretne wnioski mające swoje odzwierciedlenie w poprawie tej sytuacji.

### Substancje SVHC

Bariera językowa nakłada się dodatkowo na problem bardzo dynamicznie zmieniającego się prawa chemicznego. Załączniki do rozporządzenia REACH, a zwłaszcza załącznik XIV (wykaz substancji podlegają-

cych procedurze udzielania zezwoleń) oraz załącznik XVII (ograniczenia w produkcji, obrocie i stosowaniu substancji) są stale uzupełniane o nowe pozycje. Ponadto lista kandydacka będąca pierwszym etapem na drodze substancji do załącznika XIV bardzo szybko się wydłuża. Dostawca wyrobów zawierających substancję SVHC znajdującą się na liście kandydackiej w stężeniu powyżej 0,1% wag. w wyrobie ma obowiązek poinformować o tym swoich odbiorców (art. 33, ust. 1 i 2 rozporządzenia REACH). Przy stale rozszerzanej liście takich substancji obowiązek ten jest bardzo trudny do zrealizowania. Aby nie doprowadzić do sytuacji, w której dostawca po zaktualizowaniu listy i dodaniu kilkudziesięciu nowych substancji będzie musiał na prośbę odbiorcy każdorazowo wypełniać nową deklarację, rozwinęły się różne sposoby na uproszczenie tej procedury. Najczęściej stosowanym wyjściem jest podpisanie przez dostawcę deklaracji, w której świadomy stale zmieniającej się liczby substancji na liście kandydackiej, zobowiązuje się do poinformowania odbiorcy każdorazowo, gdy w jego wyrobie pojawi się substancja SVHC w stężeniu przekraczającym 0,1% wag. Ma to głównie na celu zapewnienie odbiorcy, że dostawca wie, jakie obowiązki na nim ciążyą, ponieważ podpisanie lub niepodpisanie takiej deklaracji, nie zwalnia dostawcy z obowiązku przekazywania w stosownych przypadkach takich informacji. Takie pismo przedstawione organom kontrolnym jest dowodem, że przedsiębiorstwo poczyniło odpowiednie kroki w celu wypełnienia wymogów prawnych. Bardzo często jednak odbiorca, zwłaszcza gdy importuje wyroby spoza UE, pomimo próśb, nie otrzymuje wymaganej informacji i jest zmuszony przeprowadzić analizę składu na własny koszt. Ponadto w niektórych krajach członkowskich przyjęto inne, niż ogólnoeuropejskie podejście do kwestii obliczania stężenia 0,1% wag. substancji w wyrobie. Siedem państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Dania, Austria, Belgia, Niemcy, Francja, Norwegia i Szwecja) uznało, w przeciwieństwie do większości, że 0,1% wag. należy odnosić do każdej części składowej wyrobu, a nie do wyrobu jako całości. Z oczywistych przyczyn stwarza to dodatkowe trudności, w szczególności gdy dostawca ma odbiorców z różnych krajów o odmiennej interpretacji stężenia 0,1% wag.

### Produkt, który utracił status odpadu lub stał się produktem ubocznym

Bardzo poważnym problemem w Polsce okazało się również wzajemne powiązanie rozporządzenia REACH z nową ustawą o odpadach<sup>11</sup>. Podmioty, które skorzystały

ze zwolnienia z rejestracji na mocy załącznika V do REACH przewidzianego dla produktów ubocznych nie wprowadzanych do obrotu i wykorzystywanych na miejscu miały wątpliwości, czy w ramach nowego prawodawstwa odpadowego, zgodnie z art. 11, muszą zgłosić swoje substancje (powstałe w procesie produkcyjnym, a następnie zawracane) do odpowiedniego Urzędu Marszałkowskiego w celu uzyskania statusu produktu ubocznego. Z inicjatywy Punktu Konsultacyjnego ds. REACH i CLP za pośrednictwem Ministerstwa Gospodarki powstała opinia wydana przez Ministerstwo Środowiska, zgodnie z którą takie substancje nie podlegają procedurze zgłaszania do odpowiedniego Urzędu Marszałkowskiego, ponieważ intencją ustawodawców było wprowadzenie możliwości uznania odpadu za produkt uboczny i usankcjonowania tego faktu przez stosowny organ władzy (Urząd Marszałkowski). Innym problemem są również same odpady. Zgodnie z rozporządzeniem REACH nie są one uważane za substancje, mieszaniny lub wyroby, a zatem są zwolnione z procedury rejestracji. Jednak w przypadku, gdy odpad jest sprzedawany jako substancja (nie jest składowany lub przekazany jako odpad podmiotowi mającemu zgodę na jego wykorzystanie), lecz jest wprowadzany do obrotu, wszelkie obowiązki nałożone na producentów substancji mają zastosowanie. Tak więc przedsiębiorstwa, które w wyniku procesu produkcyjnego wytworzyły np. żużle i popioły (energetyka zawodowa opierająca produkcję energii na spalaniu węgla), w przypadku ich sprzedaży jako substancji do dalszego wykorzystania musiały dokonać ich rejestracji. Oznaczało to, że firmy stosujące z punktu ogólnych zasad ochrony środowiska możliwie najlepszy i najefektywniejszy sposób zagospodarowania odpadów (unikanie składowania) były dodatkowo „karane” rozporządzeniem REACH. Jak zatem w tym przypadku rozumieć sformułowanie, że REACH przyczynia się do dalszej poprawy w dziedzinie ochrony środowiska, które tak ochoczo było głoszone przez ustawodawców europejskich?

## Co w latach następnych

Do 31 maja 2018 r. muszą być zarejestrowane substancje produkowane/importowane w ilości 1–100 t/r. Przed pierwszym terminem rejestracji szacowano, że w okresie 2010–2018 zostanie zarejestrowanych ok. 30 tys. substancji, z czego ok. 25 tys. w ostatnim terminie. Jak pokazują statystyki w dwóch pierwszych terminach zarejestrowano ok. 7 400 substancji. Jeżeli nawet część rejestracji w ostatnim etapie nie dojdzie do skutku np. z powodu rezygnacji z produkcji/importu niektórych substancji przez przedsiębior-

stwa oraz wcześniejszego zarejestrowania niższych tonażu, to i tak liczba rejestracji z pewnością będzie większa od tej wstępnie prognozowanej. Jednocześnie można się spodziewać, że większość rejestracji będzie pochodziła z przedsiębiorstw MŚP. W związku z tym wiele opisanych wyżej problemów będzie występowało w dużo większym nasileniu (w tym w szczególności koszty rejestracji, nieznajomość lub słaba znajomość przepisów, konieczność opracowania prawidłowych kart charakterystyki, bariera językowa). W tym ostatnim przypadku należy pamiętać, że termin sporządzenia kart charakterystyki dla mieszanin zgodnie z rozporządzeniem CLP mija już 1 czerwca 2015 r., a więc obejmie ogromną liczbę dalszych użytkowników (formulatorów) tak powszechnie stosowanych produktów, jak np. farby, lakiery, kleje i produkty chemii gospodarczej.

Pomocą dla przedsiębiorstw mogłyby być prawidłowo wdrożone wnioski z pełnej analizy dotychczasowych kosztów rejestracji oraz wzięcie pod uwagę najważniejszych problemów, na jakie przedsiębiorcy natknęli się dotychczas. Konieczne jest również prowadzenie rozmów i konsultacji na forum międzynarodowym mających na celu przyspieszenie procesu publikowania poradników w językach urzędowych wszystkich krajów członkowskich. Nie ulega żadnej wątpliwości, że konieczne jest przeznaczanie środków budżetowych na działalność edukacyjną oraz organizację jak największej liczby bezpłatnych szkoleń i warsztatów zarówno dotyczących podstawowej znajomości prawa w zakresie kontroli i zarządzania chemikaliami, jak i przeznaczonych dla zaawansowanych uczestników (np. biorących udział w procesie rejestracji lub opracowujących karty charakterystyki i scenariusze narażenia). Przedsięwzięcia te powinny dotyczyć wymogów rozporządzeń REACH i CLP, jak i prawodawstwa powiązanego oraz być przeznaczone zarówno dla przedsiębiorców, jak i organów nadzoru.

Otrzymano: 06-12-2013

## LITERATURA

1. Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz

uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE.

2. Baza substancji zarejestrowanych na stronie Europejskiej Agencji Chemikaliów: <http://echa.europa.eu/pl/information-on-chemicals/registered-substances>
3. Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011 r.
4. Wyniki konsultacji społecznej na temat 10 aktów prawnych najbardziej uciążliwych dla MŚP, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/smes/top10report-final\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/smes/top10report-final_pl.pdf)
5. Sprawozdanie ogólne w sprawie REACH, COM (2013) 49 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0049:FIN:PL:PDF>
6. Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 254/2013 z dnia 20 marca 2013 r. zmieniające rozporządzenie Komisji (WE) nr 340/2008 w sprawie opłat i należności wnoszonych na rzecz Europejskiej Agencji Chemikaliów na mocy rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH).
7. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 987/2008 z dnia 8 października 2008 r. zmieniające załączniki IV i V do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006.
8. J.J. Boog, F.A. van Broekhuizen, H.B. Krop, C. Veldhuis-Van Essen, *Impact REACH op het MKB*, czerwiec 2013 r.
9. Forum REACH-EN-FORCE 2 Project Report, *Obligation of downstream users – formulators of mixtures*, ECHA-13-R-08-EN, wrzesień 2013 r., [http://echa.europa.eu/documents/10162/13577/forum\\_report\\_ref2\\_en.pdf](http://echa.europa.eu/documents/10162/13577/forum_report_ref2_en.pdf)
10. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniające i uchylające dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006.
11. Ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r., *Dz.U.* 2013, poz. 21.