

全面审视“ 欧盟 REACH 法案 ”

叶朝付, 任荣明

(上海交通大学 安泰管理学院, 上海 200052)

摘要: 介绍了欧盟 REACH 法案提出的背景, 分析了其本质内涵和产生的影响, 认为它是一种新贸易壁垒。最后提出了树立绿色营销观念、提高产品质量、加大创新力度、强化检测手段及政府积极的磋商谈判等应对新举措。

关键词: REACH; 新贸易壁垒; 下游企业

中图分类号: D996.1

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2006)05-0040-03

1 欧盟 REACH 法案提出的背景

化学品是现代生活不可或缺的重要物质。欧盟这次制定的《关于化学品注册、评估、许可和限制的法案(简称 REACH)》, 就其表现上来看是一部规范欧盟成员国内部化学品管理的法律, 其目的是保护环境, 维护生命, 实现可持续发展; 而从贸易保护来看, 欧盟 REACH 法案实际上是一种新的贸易壁垒。

目前全球已为人所知的化学品共有 700 万种之多, 在市场上流通的已经超过 8 万种, 而且每年还有约 1 000 多种新化学品问世。全球化学品的产量从 1930 年的 100 万 t 增加到今天的 4 亿 t。仅在欧盟市场注册的化学品就有约 10 万种, 其中 1 万种的销售量超过 10 t, 另外 2 万种销售量在 1~10t 之间。世界化学品产值 1998 年估计为 12 440 亿欧元, 其中欧盟化学工业占 31%, 带来了 410 亿欧元的贸易顺差。1998 年, 欧盟的化学工业占全球第一位, 第二位是美国, 占 28% 的产值, 贸易顺差为 120 亿欧元。

化学工业是欧洲的第三大制造业, 直接雇用了 170 万人, 间接提供多达 300 万个工作岗位。除几家主要的跨国公司外, 还有大约 36 000 个中小企业。这些中小企业占企业总数的 96%, 占化学品产量的 28%。化学

品的生产与发展确实极大地改善了现代人的生活, 但其固有的危险性也给人类的生存带来了极大的威胁, 引起了世界各国的高度重视。国际劳工组织公布了 2002 年世界各地因化学事故引起的死亡人数和伤害人数(见表 1)。

表 1 2002 年各地区化学事故统计数据

区域	每百万工人死亡人数	每百万工作缺勤 3 天人数
欧洲	42.53	13.956
美国	39.94	13.516
亚洲	15.26	338
非洲	58.07	3.948
大洋洲	29.18	12.290

面对有毒化学物质的“包围”, 在环保领域态度向来积极的欧洲再一次充当了领跑者。1998 年, 欧盟决定重新审视化学物质管理办法, 希望尽量减少盲点和空白。在这种思路下, 欧盟委员会在 2001 年 2 月通过了所谓《未来化学物质政策战略白皮书》。“白皮书”的核心思想共有 3 点: 一是确保对人类健康和自然环境实施高标准保护; 二是保证欧盟内部化学制品市场的有效运行; 三是激励革新并提高欧盟化工企业竞争力。2003 年 5 月 17 日, 欧盟委员会又在该白皮书的基础上, 出台了《关于化学品的注册、评估、许可办法(REACH)》(草案), 简称为“REACH”法规提案或“REACH”法案, 以征求世界各国

的评议意见。2003 年 10 月 29 日, 欧盟委员会正式通过了这一草案, 但正式实施还须通过欧洲议会的通过。

2 欧盟 REACH 法案的内容及其实质

2.1 欧盟 REACH 法案的内容

所谓欧盟 REACH 法案是指对进口和欧洲境内生产的化学品要求进行注册、评估、授权与限制的一组综合程序。

(1) 注册。要求生产商和进口商对其生产或进口的化学品进行检测, 并向一“中央机构”(如扩大的欧洲化学品管理局) 提供有关信息。应在注册文件中表明他们正在安全地经营着其化学物质。注册对象主要为: 所有年产量在 10t 以上的物质; 现有物质(即《欧洲现有化学物质目录》中列出的所有物质); 在欧洲生产或者进口到欧洲的物质。提供的信息包括: 每种化学品的固有特性以及危害程度; 化学物质的预期用途, 说明物质与人和环境的接触程度, 即物质的暴露性; 对人体健康和环境影响的风险分析等。

(2) 评估。注册资料应由各成员国的主管机构审核。对于上市量在 100t 以上的物质, 标准评估是强制性要求, 主要目的是减

收稿日期: 2006-03-01

作者简介: 叶朝付(1976-), 男, 安徽巢湖人, 上海交通大学安泰管理学院博士研究生, 研究方向为企业管理; 任荣明(1952-), 男, 上海人, 教授、博士生导师, 研究方向为 WTO 与经济全球化。

少动物试验,以达到在不增加试验动物量的同时从试验中获得更多的信息。

(3) 授权。新法规要求通过授权来管理最危险的化学品。它将适用于在评估过程中确定的具有极高关注度那些物质(SVHC),即致癌物质和某些特别具有环境耐久性的物质。如根据指令 67/548 分类为致突发性或生殖毒性的化学品(CRMs);持续性、生物蓄积性和剧毒的化学品(PBTs);持续有机污染物(POPs)等物质可以取得授权。欧委会在对物质进行社会经济评价的基础上,并充分考虑其替代品之后,对物质进行授权。授权的隐含意义还在于,逐渐禁止使用需要高度关注的物质。

(4) 限制。限制程序在整个 REACH 法案系统中,起着总安全网络的作用。任何物质都可以被限制,而不考虑它们是否已经注册。

2.2 欧盟 REACH 法案其实质是一种典型的新贸易壁垒

新贸易壁垒是相对于关税壁垒和配额、许可证等一般非关税壁垒而言,包括技术性贸易壁垒、环境壁垒和社会壁垒在内的新型贸易壁垒;它以保障安全、维护人类和动植物的生命和健康、保护环境和生态平衡为目的;通过立法或制定技术法规、标准和合格评定程序来影响国际商品自由流动的新的贸易限制措施(施用海, 2003)。根据这一定义可以看出,欧盟化学品新法规(REACH 法案)是一种新贸易壁垒。原因有三:

首先,它以保护人类健康和环境为首要目的。其制定的战略目标是可持续性发展,在 7 大目标中,将保护人类健康和环境列为首位。保护人类健康和环境;保护市场活力和加强欧盟化学工业的竞争性;鼓励创新,特别是对危险化学替代品的开发;维护欧盟统一大市场;加强化学品信息及有关立法的透明度;减少使用动物试验,提倡非动物试验;保持欧盟相关措施与其在世贸组织框架下承担的义务相一致。

其次,欧盟化学品新法规以制定法规、标准和合格评定程序为手段。其法规、标准和合格评定程序具体表现为“注册、评估、授权和限制”(前文已述)。

最后,欧盟化学品新法规通过立法进行强制性的实施。根据欧盟的立法程序,有关内容首先形成欧盟委员会文件;而后再上升

为欧盟理事会文件,最后提请欧洲议会批准成为欧盟法律。各成员国将把欧盟法律在指定期限内转化成本国法律,并按规定时间开始执行。目前欧盟 REACH 法案,还只是处于欧委会文件阶段,尚未形成欧盟法律。

2.3 欧盟 REACH 法案反映了贸易与环境的冲突与协调

(1) 新贸易壁垒是为强者修筑的壁垒。欧盟 REACH 法案中的规定和标准等新贸易壁垒的措施往往是由强者即发达国家来制定的。他们在制定时,考虑的是他们自身的需要,是从他们自身的经济水平、技术条件出发来设计规定和标准的。因此,一般来说,总是有利于发达国家而不利于发展中国家。发达国家拥有先进的检测技术和设备,而发展中国家由于缺乏资金和人才,不掌握先进技术和设备,往往没有发言权。此外,规定和标准的多变性,使发展中国家难以及时掌握,为某些发达国家实施双重标准创造了条件。最后,新贸易壁垒的执行成本昂贵,对发达国家企业做得到的事,而对发展中国家的企业来说往往是无能为力。

(2) 欧盟 REACH 法案也反映了环境利益代表者和产业利益代表者之间的冲突。REACH 起草者(欧委会)强调,REACH 系统将减少对人类健康的危险并改善环境质量,它是难以用金钱来衡量的。美国则认为,REACH 不仅负担过重,而且不切实际、难以运行,并将严重威胁欧盟乃至全球的化工企业和消费者。英、德、法 3 国也认为,新规定的实施会给欧盟化工企业增添不必要的负担,削弱他们的国际竞争力。

欧盟化学品新法规的制定者和反对者,不仅反映了强者和弱者之间的关系,也反映了更多地倾向于环境还是产业两种不同利益的关系。尽管有批评、有反对,但是欧盟化学品新法规势在必行。在今后的经济贸易发展中,环境对其影响将会越来越大,企业必须走可持续发展之路。

3 欧盟 REACH 法案对化学品贸易的影响

欧盟 REACH 法案的实施,不仅对欧盟各成员国生产和使用的化学品和相关产品产生影响,而且势必会对包括我国在内的 WTO 其它成员与欧盟之间的化学品和相关产品的贸易及产业产生深远的影响。从短期

来看,其影响主要有两个:一是限制化学品的市场准入,二是削弱了化学品企业的竞争力。从长期来看,将有利于化学品贸易的可持续发展。

3.1 削弱化学品的竞争力

(1) 化工产业增加成本。根据修改后法规,欧委会估算,产品测试和注册给化工企业和下游消费者带来的相关费用约为 52 亿欧元。也有的预计,采用 REACH 体系而引发的检测、注册等方面的要求,将使欧洲化学工业增加 20 亿~70 亿欧元的成本。据 2002 年欧盟企业总司组织的《商业影响评估报告》(BIA)估算,产业界将要负担的注册和测验的直接成本将达 14.7 亿欧元;估计的最大可能值为 36 亿欧元。据欧盟委员会服务机构测算,在这些直接成本之外,对于产业界社会整体而言,直到 2020 年,间接成本将在 140 亿~260 亿欧元之间。

(2) 化工企业增加成本。根据欧盟 REACH 法案的要求,10 万种现有的化学品中约有 3 万余种要进入 REACH 制度,其中 80% 只需注册,其余 20% 在注册之后还要经各成员国主管部门根据注册文件夹进行的评估和提交附加信息、进入许可程序。根据 2002 年 5 月欧盟聘请瑞典一家独立咨询公司所做的新政策商务影响评估报告,仅注册的直接费用就达 26 亿欧元。平均每种化学品用于注册的直接费用高达 8.5 万欧元。这些费用用于准备注册申请文件,包括该化学品的物理、化学、毒性、生态毒性等性质的测定和报告、生产和进口该化学物质的预期用途、在预期使用中对人类和环境的暴露量、预计产量或进口量、对该物质的分类及标识建议、安全使用的初步风险评估以及风险管理措施等。除此直接注册成本之外,还有申请成本,主要是因为需要大量时间、人力和财力的投入,同时包括其他的一些遵循成本(Compliance cost)。

由于欧盟 REACH 法案的特点之一是企业对化学品的安全负责并承担相关费用,所以这些高额费用必将摊入化学品的生产成本中并对下游用户造成直接负担。特别是对那些依赖自欧盟进口化学品为原料的企业,这无疑直接增加了他们的生产成本,压缩了其产品的利润空间,削弱了在国际市场上的竞争力。

3.2 限制化学品的市场准入

(1) 1%~2%化学品将退出市场。根据这次修改后公布的法规,欧委会估计会有1%~2%的化学品因不符合要求而被迫退出市场。

(2) 部分物质将退出市场的原因。根据欧盟 REACH 法案的制度要求,很多低价值物质将退出市场(仅试验成本合理的产品被注册)。同时那些受到非常关注的物质将被除名,这些将占到60%~80%。由于关键原料被除名,大量化学品制剂不得不重新设计配方或者被替代。

3.3 影响波及整个经济

欧盟 REACH 法案中除要求化工产业负责产品安全外,还将这一责任进一步延伸到整个生产链,包括生产商和进口商在内的化学品下游用户(Downstream Users)应对其产品各方面的安全性负责,并提供有关化学品使用和暴露量方面的信息。化学制剂(即化学品半成品)商和其他的下游用户也有义务对其生产中使用的化学物质的安全性进行评估。由此可以看出,REACH 的影响不仅限于化学工业,将波及整个经济。

3.4 对中国化工产品出口的影响

一直以来欧盟是中国化工产品出口的主要大国,对其出口额在中国化工产品出口总额中占有比较重要的份额(见表2)。

表2 中国化工产品出口统计数据

年份	出口金额 (亿美元)	占出口总额比重 (%)
2000	121.0	4.9
2001	133.5	5.0
2002	153.3	4.7
2003	195.9	4.5
2004(1~6月)	115.8	4.5

资料来源:中国海关统计

另据中国化工信息中心提供的数字,2003年,我国对欧盟出口超过1000t的有53个税号,超过100t的有203个税号,超过10t的有230个税号。欧盟化学品新法规一旦实施,我国将有近730种化学品面临着REACH法案的注册、评估、许可等诸多制度考验,出口欧盟的成本将增加5%。欧盟的化学品生产商或出口企业无疑将昂贵的注册评估费转嫁给消费者,中国化工企业的进口成本将增加4%,同时还将引起化学品下游企业产品价格上涨。不言而喻,新法规的实施将大大削弱我国化工企业在欧盟的竞争力。

此外,欧盟 REACH 法案的实施,将打破国际间化学品贸易的平衡,国际化工贸易市场与利润关系将重新组合与分配。从欧盟的化学品贸易结构分析,我国从欧盟进口的主要是精细、深加工的化学物质,如染料、合成橡胶、合成纤维等,而我国出口的主要是低附加值的化学品原材料和中间体。欧盟化学品新法规的实施,将迫使中国化工企业不得不发展新的市场,建立新的贸易渠道。

4 面对欧盟 REACH 法案,我国出口企业的应对措施

(1) 树立绿色营销观念。基于前文的分析可知,欧盟 REACH 法案是一种典型的新贸易壁垒,虽然该制度制订得相当苛刻,对我国化工行业和使用化工产品的下游企业等带来了很大的影响,但它首要的目标还是在于维护全人类的健康和环境的发展,从长期来看,它是属于可持续发展的。笔者认为,这一法案的实施,只是时间早晚的问题,它必将成为我国化学品贸易的一张国际通行证。欧盟 REACH 法案与其它很多的技术壁垒和环境壁垒一样,需要我们在开放的经济条件下,牢牢树立起绿色生产、绿色营销的观念。否则我们生产出来的产品只能被动地遭遇来自别国的诸多标准的限制。从经济学的角度来分析,企业在制定战略时,要考虑长远的社会利益,并切实地将社会成本纳入到企业整个生产成本来考虑。

(2) 注重产品内在质量。我国企业要走出去,积极参与国际竞争,最根本的还是要求自己的产品过硬。无论世界经济一体化与全球化发展到何种程度,企业产品质量永远是市场第一的内在要求。面对欧盟 REACH 法案,我国化工企业只有从根本上狠抓产品质量才能应对其各种标准和制度的限制。为此,我国染料、颜料、农药、有机中间体和纺织品等生产企业要努力采用国际标准组织生产,不断追踪国外先进标准和先进技术成果,采用新技术和清洁生产工艺,及时研究、搜集各国技术限制法规和技术标准,调整我国化工产品的质量指标,适应国内外市场的实际需要。

(3) 加大科技创新与研发的力度。面对欧盟 REACH 法案,我国化工企业不能被动挨打,要积极行动起来。一方面要加大化工行业的投入力度,另一方面要加强“产学研”

的合作与开发。通过将科技成果及时转变为现实生产力,以增强企业的产品竞争力,这是国外化工行业取得的一条比较成功的经验。欧盟 REACH 法案对我国染料行业和纺织行业的影响将是很大的,大力开发环保型染料和环保型助剂来取代禁用和限制使用的对应产品是极其迫切的任务。

(4) 强化检测技术和手段。目前企业最需要的是化工产品的基础数据,企业普遍反映应尽快提高我国的检测技术水平,争取与欧盟检验数据互相承认。如欧盟要求染料中不能含有致癌芳香胺或在特定条件下会裂解产生致癌芳香胺的物质。目前我国染料行业已建立了上海市禁用染料和应用品检测中心,该中心运转5年多来检测结果准确无误,得到了德国、瑞士等国家有关公司的认可,但是还未与欧盟的有关机构建立对应的合作关系,并且随着检测标准的不断提高和检测内容的不断增加,原有的仪器也需更新换代。有关领导部门应加大投资,使我国的检测机构成规模、上水平,确保出口产品的质量与国际接轨。

(5) 政府应充分利用 WTO 赋予的权力,在国际谈判中为我国企业赢得主动。欧盟 REACH 法案是由发达国家制订的一套体系与标准,代表发达国家的利益。我国作为发展中国家,政府应充分利用 WTO 成员国的权力,积极开展双边与多边磋商谈判,为我们这样的一个发展中国家赢得机会和公平竞争环境。

参考文献:

- [1] 孙敬水. 欧盟规避措施比较及其对我国的启示[J]. 国际贸易问题, 2004, (7).
- [2] 施敏颖. 我国对欧盟贸易状况的分析与对策[J]. 国际贸易问题, 2003, (12).
- [3] 李志军. 难以估量的 TBT 影响——欧盟化学品新政策中的技术壁垒[J]. 国际贸易, 2003, (9).
- [4] 王力舟. 欧盟化学品新法规中隐含的贸易壁垒[J]. 中国检验检疫, 2004, (2).
- [5] 凌善康, 徐战菊. 《欧盟化学品新政策》面临全世界种种质疑[J]. 中国检验检疫, 2004, (2).
- [6] 胡俊. 欧盟化学品新政策对工艺品行业的影响及对策[J]. 中国标准化, 2003, (12).
- [7] 王龙云. 有毒化学品啞噬人类健康[N]. 经济参考报, 2004-07-19.
- [8] 王晓阳. 欧盟白皮书: 中国化工遭遇阻击[N]. 中国化工报·财富周刊, 2003-06-09.

(责任编辑: 赵贤瑶)