

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi

COM(2010) 781 wersja ostateczna – 2010/0377 (COD)

(2011/C 248/24)

Sprawozdawca: **David SEARS**

Dnia 24 stycznia 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi

COM(2010) 781 wersja ostateczna – 2010/0377 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 maja 2011 r. Sprawozdawcą był David SEARS.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 146 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Podsumowanie i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) konsekwentnie popiera wnioski Komisji dotyczące przepisów mających na celu zmniejszenie zarówno częstotliwości, jak i potencjalnych skutków poważnych awarii. Ponieważ zakres właściwych dyrektyw zależy w ogromnym stopniu od pozostałych przepisów prawnych UE, zwłaszcza dotyczących klasyfikacji i oznaczania substancji niebezpiecznych, EKES zgadza się, że obecnie, w związku ze zmianami wynikającymi z niedawnego przyjęcia globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów, przygotowanego i proponowanego przez ONZ, konieczna jest nowa dyrektywa. Trudności z tym związane oraz nieliczne spodziewane korzyści, poza ułatwieniami w światowym handlu, zostały rozpoznane i dogłębnie omówione we wcześniejszej opinii (1).

1.2 EKES zgadza się też całkowicie z poglądem Komisji i większości zainteresowanych stron, że nie są konieczne żadne inne istotne zmiany i że zmiany te powinny ograniczać się do minimum, aby nie stracić z oczu kluczowych celów dawno istniejącego, skutecznego i szeroko popieranego prawodawstwa.

1.3 EKES uważa zatem, że należy podjąć wszelkie starania, aby krytycznie ocenić, w razie konieczności w odniesieniu do poszczególnych produktów, czy zmiany w klasyfikacji są istotne w kontekście prawdopodobieństwa wystąpienia poważnych awarii. Jeśli nie są lub jeśli w znacznym stopniu wpłynęłyby na sytuację większej liczby małych zakładów i MŚP mniejszego ryzyka, należy uważać, aby nie osłabić oddziaływania wniosku. Dotyczy to szczególnie sektora detergentów, w którym związek nowych klasyfikacji z codzienną praktyką regularnego stosowania produktów dla gospodarstwa domowego jest niewielki. W takich przypadkach należy również starannie przeanalizować próg wielkości, zwłaszcza gdy istnieje niewielkie prawdopodobieństwo pożaru lub wybuchu i gdy towary są pakowane w niewielkich ilościach z przeznaczeniem do sprzedaży detalicznej.

1.4 Gdy surowce, półprodukty i gotowe produkty podlegają kilku aktom prawnym będącym przedmiotem przeglądu zgodnie z różnymi harmonogramami, należy zachować dużą ostrożność w przypadku zalegających się okresów przejściowych, aby zapewnić ograniczenie do minimum łącznych kosztów dla operatorów i państw członkowskich oraz ewentualnych niejasności dla wszystkich zainteresowanych.

1.5 Zważywszy, że ogólnie zdaniem właściwych organów najważniejsze zakłady zostały już uwzględnione w omawianych przepisach, należy podjąć wszelkie starania na rzecz poprawy skuteczności i efektywności kontroli oraz późniejszych sprawozdań z kontroli tych zakładów, a także, w razie potrzeby, przyległych obszarów. W miarę możliwości działania te nie powinny polegać wyłącznie na częstszym żądaniu informacji, które państwa członkowskie mają zbierać i przekazywać Komisji. EKES zwraca uwagę, że system w swojej obecnej postaci nie jest prawie w ogóle przystosowany do tego celu, i wyraża zadowolenie z wysiłków Komisji służących uzgodnieniu zmian z państwami członkowskimi, jako że jest ona uzależniona od otwarcie i terminowo przekazywanych przez nie informacji. Proponowane zmiany w wykazie odpowiednich produktów i zakładów powinny być nadal dokładnie badane przez pozostałe instytucje i organy doradcze UE, zanim zostaną przyjęte.

1.6 EKES zdecydowanie popiera szybkie przekazywanie opinii publicznej istotnych i zrozumiałych informacji. Nadal potrzebne będą informacje w wersji papierowej, chociaż coraz częściej, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, będą wykorzystywane środki elektroniczne, w tym także sieci społecznościowe. Wszystkie organizacje przedstawicielskie społeczeństwa obywatelskiego w sąsiedztwie tzw. „zakładu Seveso” (czy innego zakładu produkcyjnego lub magazynu) mają do odegrania swoją rolę, zarówno jeśli chodzi o zapobieganie wszelkiego rodzaju wypadkom, jak i o reagowanie na nie – także na poważne sytuacje awaryjne w rozumieniu przepisów dyrektywy „Seveso”.

(1) Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

1.7 Nowe wnioski dotyczące „sprawiedliwości w kwestiach dotyczących środowiska” są istotne tylko wówczas, jeśli można wykazać „brak sprawiedliwości w kwestiach dotyczących środowiska” w odniesieniu do niebezpieczeństwa poważnych awarii. Wziąwszy pod uwagę niską częstotliwość występowania awarii zgłaszanych na podstawie omawianej dyrektywy, zwłaszcza w przypadku zakładów zwiększonego ryzyka, trudno mówić o braku takiej sprawiedliwości. Jakikolwiek dostarczane informacje powinny być udostępniane wszystkim grupom zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. EKES uważa zatem, że ten wymóg należy zastąpić bardziej nowoczesnym i uzgodnionym z większą liczbą podmiotów podejściem do zarządzania informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa, należyście popartym dowodami i konieczną analizą skutków.

1.8 EKES zwraca uwagę, że UE jest w tyle za USA pod względem uznawania i nagradzania sprawdzonych rozwiązań, zwłaszcza w odniesieniu do bezpieczeństwa procesów i osób, i uważa, że stosowanie takich rozwiązań przyniosłoby większe korzyści niż niektóre środki proponowane w dyrektywie.

1.9 EKES popiera zatem omawiany wniosek, ale proponuje ponowne przeanalizowanie wielu punktów w celu zagwarantowania, by zostały w pełni osiągnięte powszechnie uznane długofalowe cele tego prawodawstwa dotyczące zmniejszenia częstotliwości i skutków poważnych awarii.

2. Wstęp

2.1 Ponad 40 lat temu w dyrektywie 67/548/EWG w sprawie substancji niebezpiecznych uznano potrzebę klasyfikacji, oznakowania i pakowania (CLP) „substancji” – tworzących, przynajmniej na początku, zamkniętą listę pierwiastków i ich związków – zdefiniowanych jako w różnym stopniu „niebezpieczne” dla zdrowia ludzi, ich bezpieczeństwa oraz dla środowiska. Ponad 20 lat później, w dyrektywie 88/379/EWG w sprawie preparatów niebezpiecznych, rozszerzono zakres tych przepisów na „preparaty” – dłuższą i potencjalnie otwartą listę celowo produkowanych mieszanin składających się z co najmniej dwóch substancji w różnych, lecz określonych proporcjach.

2.2 Te dwie dyrektywy, a także wiele dyrektyw je zmieniających oraz dostosowania do postępu technicznego stanowią podstawy zharmonizowanego systemu ochrony pracowników, konsumentów, producentów, sprzedawców, dystrybutorów i środowiska. Zapewniają one również istnienie w UE jednolitego rynku dla objętych nimi produktów, w tym surowców, półproduktów i strumieni odpadów, a także gotowych produktów, które mają być wprowadzane na rynek. Ponadto dyrektywy te ściśle wiążą się z praktycznie całym pozostałym prawodawstwem UE mającym na celu ochronę zdrowia i środowiska oraz bezpieczeństwo ludzi, a także wywierają na nie wpływ. Wszelkie zmiany w tym podstawowym systemie prawdopodobnie będą zatem złożone i kosztowne dla wszystkich zainteresowanych.

2.3 W ostatnich latach dokonano dwóch takich zmian. W 2006 r. Rada przyjęła rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) wraz z dyrektywą 2006/121/WE po raz kolejny zmieniającą dyrektywę 67/548/EWG i ujednolicającą oba te znaczące akty prawne.

W 2008 r. Rada i Parlament Europejski przyjęły rozporządzenie (WE) nr 1272/2008 w celu wdrożenia nowego globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów, przygotowanego po wielu latach prac przez ONZ. Doprowadziło to w wielu przypadkach do zmian w nazwach, piktoqramach i standardowych określeniach poszczególnych zagrożeń oraz zaklasyfikowanych „substancji” i „mieszanin”. Rzeczywiste zagrożenia dla pracowników, dystrybutorów, konsumentów i całego społeczeństwa ze strony danego produktu lub procesu pozostały oczywiście takie same.

2.4 Stwierdzono wtedy, że korzyści płynące z zastąpienia jednego powszechnie uznanego, w pełni sprawnie funkcjonującego i efektywnego systemu przez inny prawdopodobnie będą niewielkie, przy czym może się okazać, że zmniejszenie kosztów w handlu międzynarodowym zostanie zrównoważone, a nawet przewyższone, przez większe koszty regulacyjne i koszty zapewnienia zgodności na obszarze UE. Problemy techniczne wynikające z wprowadzenia nowych klasyfikacji i punktów końcowych również byłyby znaczne i spowodowałyby większe koszty związane ze zmianami formuły lub zmianami w szeregu produktów dostępnych dla konsumentów, co mogłoby wywołać spore zamieszanie w okresach przejściowych i po ich zakończeniu w przypadku każdego ze zmienianych aktów prawnych.

2.5 Te problemy zostały uwidocznione, i do pewnego stopnia rozwiązane, we wniosku Komisji COM(2010) 781 wersja ostateczna, znanym także jako Seveso III, dotyczącym dyrektywy zastępującej istniejące przepisy w sprawie kontroli „niebezpieczeństwa poważnych awarii” związanych zwłaszcza z „substancjami niebezpiecznymi”, zgodnie z nazewnictwem zawartym w tych przepisach.

2.6 Pierwszy akt prawny w tej dziedzinie wprowadzono w 1982 r.: była to dyrektywa 82/501/EWG, przyjęta w następstwie poważnego wypadku w Seveso (który spowodował narażenie na szeroką skalę na działanie dioksyn), który miał miejsce w 1976 r. Dyrektywa ta została zmieniona po awariach w Bhopalu (poważny wyciek izocyjanianu metylu) oraz w Bazylei (seria pożarów i uwolnień substancji toksycznych). W 1996 r. dyrektywę zastąpiła dyrektywa Rady 96/82/WE. Po poważnych awariach w Tuluzie (azotan amonu), Baia Mare (rozlew cyjanku) i Enschede (wybuch w fabryce sztucznych ogni) dyrektywa ta została następnie zmieniona dyrektywą 2003/105/WE, w której określono szereg jasnych wymogów proceduralnych i sprawozdawczych dotyczących producentów i państw członkowskich.

2.7 Ogólnie uważa się, że te przepisy miały daleko idące i pozytywne skutki dla bezpieczeństwa i kontroli zakładów produkcyjnych, w których stosuje się, wytwarza lub przechowuje substancje niebezpieczne. Obejmują one około 10 000 zakładów produkcyjnych, z których obecnie ok. 4 500 określa się mianem „zakładów dużego ryzyka”, czyli objętych surowszymi wymogami w zakresie sprawozdawczości i kontroli niż 5 500 „zakładów zwiększonego ryzyka”. Prowadzone są regularne inspekcje. Obowiązują krajowe i unijne systemy sprawozdawczości. System cieszy się dużym poparciem i jest doceniany przez wszystkich zainteresowanych. Awary nadal się zdarzają, ale trzeba mieć nadzieję, że będzie ich mniej i że w mniejszym stopniu wpłyną na zdrowie ludzi i na środowisko, niż gdyby takiego systemu nie było.

2.8 Zgodnie z danymi statystycznymi zamieszczonymi przez Komisję w internecie, w ciągu 30 lat obowiązywania dyrektywy zgłoszono 745 takich awarii. Poinformowano również o 42 kolejnych, ale nie zostały one jeszcze uwzględnione w publicznie dostępnej bazie danych eMARS⁽²⁾. Chociaż dane statystyczne nie są ani kompletne, ani łatwo dostępne, uważa się, że 80 % z tych awarii miało miejsce w zakładach określanych mianem „zakładów dużego ryzyka”, a pozostałe w zakładach uznanych za „zakłady zwiększonego ryzyka”. 35 z nich zgłosiły dobrowolnie kraje należące do OECD niebędące państwami członkowskimi UE. Liczba wypadków zgłaszanych rocznie była najwyższa w latach 1996–2003 i od tamtej pory gwałtownie maleje. Nie jest jasne, czy oznacza to realną poprawę bezpieczeństwa zakładów, czy też po prostu dość duże opóźnienia w analizowaniu i zgłaszaniu awarii przez państwa członkowskie oraz następujące potem opóźnienia w tłumaczeniach.

2.9 Z zakresu tych kontroli wyłączone są zakłady wojskowe oraz zagrożenia spowodowane promieniowaniem jonizującym, eksploatacją minerałów i węglowodorów na obszarach morskich, transportem i składowaniem odpadów, jak również określone substancje wymienione w części 3 załącznika I do omawianej dyrektywy.

2.10 Niestety jeśli chodzi o substancje niebezpieczne, zakres tych przepisów w ogromnym stopniu zależy od wyżej opisanego prawodawstwa CLP. To, czy i w jakim stopniu dany zakład musi przestrzegać środków kontroli przewidzianych w dyrektywach Seveso, określa klasyfikacja i ilość stosowanych, wytwarzanych lub przechowywanych tam substancji. Środki kontroli mają za zadanie powstrzymanie lub zminimalizowanie skutków jedynie „poważnych awarii”, które zgodnie z definicją wiążą się z co najmniej jednym z poniższych zjawisk: śmiercią przynajmniej jednej osoby; obrażeniami doznanymi przez co najmniej sześć osób oraz hospitalizacją tych osób; uszkodzeniem mienia w zakładzie lub poza jego terenem; ewakuacją dużej liczby personelu lub osób przebywających w sąsiedztwie zakładu bądź też długotrwałymi szkodami dla środowiska. Naprawę „poważne awarie”, odnotowane w punkcie 2.6, które doprowadziły do zmian w przepisach, miały oczywiście dużo większy zasięg i nie należą zatem do typowych awarii, jakie są zwykle zgłaszane.

2.11 Obecne wprowadzenie prawodawstwa dotyczącego globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów wymaga zmian, zwłaszcza w załącznikach do dyrektywy, w których zawarto konkretne kategorie zagrożeń oraz zaklasyfikowane „substancje” i „mieszaniny”, które będzie należało uwzględnić bądź wyłączyć na podstawie zmienionej klasyfikacji zagrożeń.

2.12 Zważywszy, że zmiany te są zmianami definicji, a nie faktycznego ryzyka, i że Komisja nie zamierza w znacznym stopniu zmieniać ani rozszerzać zakresu obecnie obowiązującego prawodawstwa, należy się spodziewać, że realne korzyści pod względem bezpieczeństwa procesów, pracowników i konsumentów oraz korzyści dla środowiska będą minimalne. Oczywista jest zatem potrzeba kontroli kosztów i innych skutków dla operatorów i dla państw członkowskich; zarazem należy uniknąć osłabienia uwagi skupionej na niebezpieczeństwach poważnych awarii.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 Wniosek Komisji dotyczący nowej dyrektywy jest oparty na art. 191 TFUE. Dyrektywa jest skierowana do państw członkowskich i wejdzie w życie 20 dni po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym. Dyrektywa 96/82/WE zostanie uchylona z dniem 1 czerwca 2015 r. Odbyły się konsultacje z zainteresowanymi stronami. Istniała zgoda co do tego, że nie są konieczne żadne zasadnicze zmiany oprócz dostosowania załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008.

3.2 Komisja dąży jednak do wyjaśnienia i uaktualnienia pewnych procedur i definicji, a także wprowadzenia nowych środków, dotyczących przede wszystkim częstotliwości kontroli, treści strategii operatorów w zakresie zapobiegania poważnym awariom, wymogów systemu zarządzania bezpieczeństwem, przekazywania informacji opinii publicznej, prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, przedkładania Komisji sprawozdań przez państwa członkowskie oraz procesu zmiany załączników poprzez przyjmowanie aktów delegowanych.

3.3 Komisja dostrzega, że największe trudności dotyczą dostosowania aktualnie obowiązujących kategorii „bardzo toksyczne” i „toksyczne” do nowych kategorii „toksyczność ostra 1, 2 i 3”, które teraz podzielono na różne drogi narażenia (droga pokarmowa, skóra i wdychanie). Wprowadzone zostaną nowe i bardziej szczegółowe kategorie zagrożeń: utleniające, wybuchowe i łatwopalne, w tym „aerozole łatwopalne”. Szczególną uwagę zwraca się na kilka innych produktów, w tym azotan amonu i ciężki olej opałowy, powszechnie stosowane pomimo ich okazjonalnego wykorzystywania jako materiałów wybuchowych.

3.4 Do wniosku dołączono dokument roboczy oraz ocenę skutków, dwie zewnętrzne oceny wpływu przygotowane przez COWI A/S (Dania, międzynarodowa grupa konsultacyjna) w sprawie możliwych wariantów dotyczących ogólnego wniosku oraz dostosowania załącznika I, a także sprawozdanie technicznej grupy roboczej JRC na temat kryteriów klasyfikacji dla potrzeb określania „zakładów Seveso”. Na prośbę przedstawiono dodatkowe informacje w sprawie propozycji dotyczących zreformowania bazy danych eMARS.

3.5 Pomimo przyznania Komisji dodatkowych uprawnień i zadań, zmiany nie powinny mieć wpływu na budżet Wspólnoty. W ocenie skutków nie określono w pełni kosztów i korzyści dla państw członkowskich czy operatorów – sugeruje się natomiast, że oba te elementy powinny być znacznie mniejsze w porównaniu z okresem, gdy po raz pierwszy wprowadzono przepisy w omawianej dziedzinie. Zauważa się także, że ogólnie koszty są niższe w porównaniu z tymi ponoszonymi w razie wypadku. Jako przykład podaje się pożar terminalu w Buncefield w Wielkiej Brytanii w 2005 r. Niektóre nowe propozycje dotyczące informowania opinii publicznej czy przekazywania danych do Komisji nie zostały ocenione pod kątem kosztów czy rzeczywistej efektywności. Stosowanie oraz przewidywane skutki aktualnie obowiązującego prawodawstwa przeanalizowano w dokumentach pokrewnych, ale nie uwzględniono ich w ocenie skutków.

⁽²⁾ Zob. <http://emars.jrc.ec.europa.eu/>.

4. Uwagi ogólne

4.1 W swoich opiniach EKES wypowiedział się pozytywnie na temat wszystkich wspomnianych powyżej dyrektyw i zdecydowanie popierał szereg wniosków – zwanych powszechnie dyrektywami Seveso I, II, a teraz III – zmierzających do zminimalizowania częstotliwości i skutków poważnych awarii. Dlatego też popiera nowy wniosek, jego proponowaną podstawę prawną i wybór instrumentu. Istnieją jednak obawy dotyczące proporcjonalności i prawdopodobnego skutku wniosku, ponieważ niektóre przepisy ewidentnie wykraczają poza to, co jest absolutnie niezbędne do osiągnięcia pożądanego celu.

4.2 EKES zdecydowanie poparł także globalnie zharmonizowany system dla klasyfikacji, pakowania i oznakowania chemikaliów stworzony przez Organizację Narodów Zjednoczonych, mający wspierać światowy handel i wspomagać gospodarki mniej rozwinięte w ich dążeniach do ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników oraz konsumentów.

4.3 EKES przedstawił jednak szereg zastrzeżeń dotyczących powyższego w opinii opublikowanej w Dz.U. C 204 (s. 47) z dnia 9 sierpnia 2008 r. Wiele z nich miałyby zastosowanie do każdej transgranicznej lub, jak w tym przypadku, ogólnowiatowej harmonizacji – niezależnie od tego, jak dobrze byłaby ona umotywowana – kiedy jeden sprawnie funkcjonujący system zastępuje się innym w imię wyższego dobra, tzn. ułatwienia światowego handlu. Biurokracja i koszty mogą wzrosnąć. Obowiązujące od dawna procedury i definicje mogą stracić na znaczeniu. Cele podstawowe mogą ulec rozmyciu. Metody produkcji i wprowadzania do obrotu mogą wymagać przeglądu związanego ze znacznymi kosztami, który nie przyniesie żadnych korzyści pracownikom ani konsumentom. Jest prawdopodobne, że na wszystkich szczeblach pojawi się zamęt w trakcie nieuniknionych okresów przejściowych i po nich, i to w odniesieniu do każdego zmienianego aktu prawnego. Korzyści, o ile zostaną zmierzone, mogą być niewielkie albo prawie żadne, a dodatkowe koszty – trudne do uzasadnienia.

4.4 Wiele z powyższych uwag uwzględniono na etapie przygotowywania omawianego wniosku, zwłaszcza jeżeli chodzi o niemal powszechną zgodę co do tego, że przedmiot, zakres i ogólne wdrażanie obowiązującego prawodawstwa nie wymagają żadnych zasadniczych zmian oprócz przeglądu załącznika I pod kątem zgodności z nowymi definicjami dotyczącymi klasyfikacji, oznakowania i pakowania „substancji niebezpiecznych”, na których to definicjach prawodawstwo to się opiera.

4.5 Niestety, pozostaje jeszcze wiele problemów. Niektóre z nich poruszono podczas konsultacji, ale nie podjęto ich w obecnym tekście. Inne wątpliwości o charakterze ogólnym zostały w ogóle pominięte.

4.6 Przed wszystkim EKES wyraża ubolewanie, że przyjęcie negocjowanego na poziomie światowym, zasadniczo jednojęzycznego globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów doprowadziło do zatraty znaczenia dobrze utrwalonych pojęć, takich jak „substancja”, które może obecnie obejmować zarówno „preparaty”, jak i „mieszanki”; ubolewa również, że tym dwóm ostatnim określeniom nadano identyczne znaczenie, inaczej niż to miało miejsce w dyrektywie w sprawie preparatów; że nadal nie podjęto żadnych działań, by potwierdzić, że trzy określenia – w języku angielskim i kilku innych językach UE – „chemikalia”, „substancja chemiczna” i „substancja” – to w prawodawstwie UE synonimy, mimo że

są stosowane w różnych kontekstach i że przypisuje się im różne znaczenia. Dla niektórych konieczne może być wyjaśnienie, że nie istnieją substancje „niechemiczne”. Odniesienia do „czynników m” czy „sformułowań R i S” mają sens tylko w jednym języku i mogą nastroczać problemów przy tłumaczeniu na inne języki.

4.7 Dlatego stracono szansę na stworzenie glosariusza kluczowych terminów we wszystkich językach UE, co pierwotnie sugerowano i co ma podstawowe znaczenie, kiedy prawodawstwo wkracza w nowe obszary dotyczące tej samej grupy produktów – na przykład w odniesieniu do ograniczenia dostępności dla terrorystów substancji wykorzystywanych do produkcji materiałów wybuchowych – lub kiedy mamy do czynienia z nakładaniem się i współdziałaniem przepisów horyzontalnych i wertykalnych, jak na przykład między przepisami REACH, regulacjami dotyczącymi emisji przemysłowych, jakości wody oraz WEEE a prawodawstwem dotyczącym określonych produktów: rozpuszczalników, detergentów, kosmetyków, aerozoli, nawozów i pestycydów.

4.8 W kontekście proponowanego procesu podobne spostrzeżenie dotyczy – wprowadzanych przez Komisję w drodze „aktów delegowanych” – zmian do załączników, które zasadniczo służą zwiększeniu lub zmniejszeniu liczby produktów, a w związku z tym obiektów podlegających omawianym przepisom. Będą one wymagały jasno sformułowanych wytycznych możliwych do przyjęcia przez wszystkie zainteresowane strony. Trzeba je dopiero opracować. Należy wyczerpująco określić podstawy naukowe tych decyzji oraz dokładnie przestrzegać wszystkich uprzednio uzgodnionych procedur. W przypadku zakwestionowania tych decyzji przez Parlament Europejski czy Radę obowiązkowy powinien być ich pełny przegląd przez inne instytucje i organy doradcze UE. Trzeba również przewidzieć możliwość zgłaszania sprzeciwu przez poszczególne państwa członkowskie lub inne zainteresowane strony.

4.9 Jest to także istotne, jeśli chodzi o zakres stosowania wniosku. Dyrektywa Seveso II ma zastosowanie do około 10 000 określonych zakładów z całej UE. Mniej więcej połowa tych zakładów podlega również nowo przyjętej dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych zastępującej przepisy IPPC, która łącznie będzie obejmować ponad 50 000 zakładów. Do tak zwanych „zakładów Seveso” należą zakłady zajmujące się wytwarzaniem chemikaliów, rafinacją ropy, produkcją towarów konsumpcyjnych i innych produktów przetworzonych, a także niektóre zakłady utylizacji odpadów. Wydaje się, że właściwe organy państw członkowskich zgadzają się co do tego, że aktualnie obowiązujące definicje względnie dobrze uwzględniają zakłady, w których w ogóle możliwe są poważne awarie. Z pewnością wymieniono wszystkie główne zakłady. Jakikolwiek podniesienie poziomu w klasyfikacjach produktów, aby spełnić wymogi globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów, bez żadnych zmian dotyczących faktycznych możliwych zagrożeń, będą tylko powodowały uzupełnienie wykazu o mniejsze zakłady o malejącym ryzyku rzeczywistym lub zwiększenie, bez wystarczającego uzasadnienia, liczby zakładów zaklasyfikowanych jako charakteryzujące się zwiększonym ryzykiem. W przypadku surowców stosowanych do produkcji detergentów istnieją wyraźne obawy, że z uwagi na zmianę definicji mogłaby zostać dodana znaczna liczba zakładów zwiększonego ryzyka. Zważywszy, że według wyżej przytoczonych danych statystycznych Komisji na 5 500 zakładów zwiększonego ryzyka odnotowuje się nie więcej jak 5–10 awarii rocznie, nie wydaje się, aby był to obszar priorytetowy wymagający dalszych zmian regulacyjnych. Tak

naprawę to, że wymagająca zgłoszenia awaria w „zakładzie Seveso” zwiększonego ryzyka występuje co 500–1 000 lat (czy nawet, że w „zakładzie Seveso” dużego ryzyka odnotowuje się jedną awarię raz na 100–200 lat), oznacza, iż większe zagrożenia dla człowieka występują w domu albo w drodze do pracy – chociaż oczywiście rzadko mają one później zasadniczy wpływ na innych, a organy regulacyjne czy społeczeństwo nie uznają ich za poważne. Zagwarantowanie, by odpowiednie MŚP znały prawo i przestrzegały go oraz by zakłady były systematycznie kontrolowane przez właściwe organy, przynosi szybko zmniejszające się korzyści. W czasach ograniczeń budżetowych i zmniejszenia siły roboczej mogłoby to zwiększyć prawdopodobieństwo wystąpienia poważnych awarii gdzie indziej.

4.10 Dlatego EKES zdecydowanie wzywa do tego, aby w dalszym ciągu – podobnie jak pierwotnie w dyrektywach – kłaść główny nacisk na unikanie niebezpieczeństwa poważnych awarii, w rozumieniu odpowiednich definicji, lub na minimalizowanie skutków takich awarii. Stanowczo należy się powstrzymać od jakichkolwiek decyzji, które by rozmyły ten cel poprzez wprowadzenie jedynie nowego globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów lub zmian w lokalnych i ogólnoeuropejskich systemach sprawozdawczości. Wymaga to starannego rozważenia nie tylko nowych limitów dotyczących klasyfikacji, lecz także prognozy wielkości dla przechowywanych produktów. Ryzyko poważnej awarii znacznie maleje tam, gdzie dotyczy to niewielkich ilości towarów już zapakowanych i przeznaczonych do sprzedaży detalicznej i gdzie istnieje niewielkie prawdopodobieństwo pożaru lub wybuchu.

4.11 EKES zauważa również, że we wniosku konkretnie i słusznie wyklucza się takie awarie, jak niedawny wybuch na platformie wiertniczej w Zatoce Meksykańskiej, w których przypadku konieczne może być nowe prawodawstwo, czy – by podać przykład z UE – wyciek „czerwonego szlamu” na Węgrzech, które przynajmniej teoretycznie były objęte dyrektywą z 2006 r. w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu wydobywczego. Oczywiście zasadnicze znaczenie ma odpowiednie wdrożenie przepisów i kontrolowanie na szczeblu krajowym, bez względu na to, jakie prawodawstwo obowiązuje na szczeblu UE.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES odnotowuje, że na mocy wielu z wymienionych wyżej dyrektyw istnieją wymogi zobowiązujące producentów i państwa członkowskie do przekazywania sprawozdań zgodnie z różnymi harmonogramami. Zwiększenie częstotliwości i zakresu sprawozdawczości w tych ramach, bez oczywistych dowodów na pozytywny skutek, zwiększa obciążenie wszystkich zainteresowanych. Scentralizowane gromadzenie danych w Brukseli lub gdziekolwiek indziej nasila problemy związane z zachowaniem zarówno jakości danych, jak i ich poufności.

5.2 Odnosi się to także do nowego wymogu, by „zakłady” przekazywały szczegółowe informacje o „zakładach sąsiadujących”, aby uniknąć „efektu domina” na sąsiednich terenach, które mogą być objęte omawianymi przepisami bądź wyłączone z ich zakresu. Nie jest jasne, jak należy to rozstrzygnąć w kontekście unijnego prawa konkurencji. Jest to jednak z pewnością ważne dla opracowywania planów reagowania na lokalne sytuacje kryzysowe i w tym względzie ma pełne poparcie EKES-u.

5.3 Dotyczący operatorów obowiązek sporządzania raportów, w tym dostarczania dowodów na istnienie „kultury

bezpieczeństwa”, wiąże się z awariami w USA, takimi jak katastrofa promu kosmicznego, a ostatnio także poważne awarie w Teksasie i Zatoce Meksykańskiej, w których przypadku, jak stwierdzono w późniejszych raportach, kultury takiej zabrakło. Są to jednak subiektywne uwagi, które trudno ocenić czy określić w kategoriach ilościowych. Takie systematyczne przedkładanie sensownie opracowanych uprzednich ocen mogłoby stanowić problem dla właściwych organów większości państw członkowskich ze względu na ich obecną sytuację kadrową. Dlatego też propozycja ta została odrzucona na posiedzeniu ekspertów ds. bezpieczeństwa, które odbyło się w Ispirze w 2010 r., i nie jest jasne, dlaczego ponownie uwzględniono ją w obecnym wniosku.

5.4 Ogólnie rzecz biorąc, EKES wolałby, aby utrzymać realny i sensowny poziom wymogów sprawozdawczych, dający się porównywać i egzekwować we wszystkich państwach członkowskich oraz by zarazem podjąć wszelkie starania w celu transgranicznej wymiany sprawdzonych rozwiązań. EKES ubolewa w szczególności, że w 745 raportach online dostępnych obecnie w bazie danych eMARS części dotyczące wniosków na przyszłość („Lessons learned”) są na ogół niewypełnione, a pozostałe „okienka” do odhaczenia zawierają mało użytecznych informacji, mimo że przedstawia się je opinii publicznej, a także ekspertom do spraw bezpieczeństwa jako kluczowe źródło ważnych danych. Widać wyraźnie, że pewne dane, na przykład dotyczące rozłożenia awarii między zakładami dużego i zakładami zwiększonego ryzyka, nie były systematycznie gromadzone, co utrudniło ocenę efektywności poszczególnych elementów składowych prawodawstwa oraz działań wymaganych na szczeblu krajowym. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje podejmowane przez Komisję działania na rzecz uzgodnienia z państwami członkowskimi nowych standardów sprawozdawczych i ma nadzieję, że przewidziane zostaną wystarczające zasoby, aby system mógł stale służyć swojemu pierwotnemu celowi.

5.5 EKES zapytuje również, dlaczego wymogi sprawozdawcze obowiązujące oba typy zakładów określone za pomocą ilości substancji wytwarzanych, stosowanych lub przechowywanych w zakładzie i za pomocą klasyfikacji zagrożeń związanych z tymi substancjami, są odmienne w odniesieniu do potrzeby polityki zapobiegania poważnym awariom i w odniesieniu do związanego z nią systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz raportu bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę, że pierwszy z wymienionych elementów (polityka w zakresie zapobiegania poważnym awariom) ma niewielką wartość bez drugiego (system zarządzania bezpieczeństwem), EKES uważa, że wymóg ten powinien być w równym stopniu stosowany do wszystkich zakładów wymienionych w omawianej dyrektywie. Jednak konkretne wymogi dotyczące zakładów zwiększonego ryzyka powinny być lepiej dopasowane do znacznie mniejszego ryzyka rzeczywistego wystąpienia poważnej awarii.

5.6 EKES odnotowuje, że propozycje dotyczące przekazywania informacji opinii publicznej zostały znacząco rozszerzone, chociaż nie zawsze jest jasne, dlaczego tak się stało. „Szkoły i szpitale” zostały konkretnie ujęte w jednym akapicie, ale nie jest jasne, czy wymienia się je ze względu na cele związane z kształceniem, ze względu na to, że zatrudniona jest lub znajduje się w nich duża liczba osób wymagających konkretnych planów ewakuacji i szkolenia, czy też ze względu na to, że stanowią one kluczowe zasoby w wypadku sytuacji kryzysowych. Należy to wyjaśnić, aby zainteresowane podmioty mogły podjąć właściwe działania.

5.7 We wszystkich takich przypadkach należy wymagać, by – w odniesieniu do konkretnego przypadku – przedstawiano w stosownym czasie istotne i zrozumiałe informacje. W pewnych sektorach społeczeństwa stosowne będzie elektroniczne przekazywanie informacji, w innych nie. W przyszłości przez wiele lat konieczne będą informacje w wersji papierowej. Na szczeblu lokalnym w ramach planów radzenia sobie z konkretnymi sytuacjami kryzysowymi można by przeanalizować nowe formy komunikacji, na przykład korzystanie z dedykowanych wiadomości elektronicznych, portali społecznościowych, czy nawet portalu Twitter®.

5.8 Komisja wprowadza także nowy artykuł mający na celu zapewnienie „sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”, koncepcji, która narodziła się w Stanach Zjednoczonych w latach 80., w oparciu o zapoczątkowany 20 lat wcześniej ruch na rzecz praw obywatelskich, kiedy to kolor skóry, ubóstwo i pozbawienie praw obywatelskich, a zatem oczywisty brak „sprawiedliwości” były ze sobą ściśle powiązane. Te same zasady ujęto w konwencji z Aarhus z roku 1998. W roku 2006 przyjęto rozporządzenie określające zobowiązania instytucji UE. W opinii EKES-u w tej sprawie, opublikowanej w Dz.U. C 117, s. 52, z dnia 30 kwietnia 2004 roku, poparto wniosek, ale wyrażono obawy związane z wąską definicją „organizacji

zajmujących się ochroną środowiska”, ponieważ „pozostałe organizacje nienastawione na zysk, na przykład związki zawodowe, organizacje gospodarki społecznej i organizacje społeczno-zawodowe, zrzeszenia konsumentów itp., również odgrywają ważną rolę w ochronie środowiska na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim”. Uwaga ta jest aktualna także dziś, gdy wszystkie grupy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego są dość znacząco zaangażowane w formułowanie świadomych opinii w sprawach dotyczących omawianego prawodawstwa oraz w zagwarantowanie, by zdrowie i bezpieczeństwo pracowników oraz społeczności mieszkającej w pobliżu zakładów było odpowiednio chronione w wypadku rzeczywistego wystąpienia poważnej awarii. Według sprawozdań Komisji publikowanych online, a dotyczących wdrożenia rozporządzenia z roku 2006, we wnioskach o udzielenie informacji, których było stosunkowo niewiele, popierano raczej prowadzone kampanie ogólnoeuropejskie, zamiast kampanii dotyczących zagadnień związanych z konkretnymi zakładami. Dlatego nie jest jasne, dlaczego w tym miejscu dodano ten konkretny wymóg zamiast np. propozycji dotyczących wymiany, uznawania i nagradzania sprawdzonych rozwiązań. Jest to dziedzina, w której UE jest znacznie w tyle za Stanami Zjednoczonymi i w której, zgodnie z zadeklarowanymi celami omawianego wniosku, można osiągnąć rzeczywiste podwyższenie poziomu bezpieczeństwa procesów i jednostek.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
