

Miljøstyrelsen
Erhverv

31. januar 2011
Jrn. MST-1220-00016

GRUND- OG NÆRHEDS NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (KOM(2010) 781 endelig)

Resume

Formålet med forslaget er at revidere det eksisterende direktiv om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (Seveso II-direktivet) med henblik på dels at bringe det i overensstemmelse med det nye klassificeringssystem for kemikalier, dels at øge befolkningens adgang til information i overensstemmelse med Århus-konventionen. Desuden foreslår Kommissionen en række justeringer med det formål at sikre en bedre og mere sikker drift af de omfattede virksomheder samt at forenkle og mindske de administrative byrder.

Forslaget til et nyt Seveso III-direktiv vurderes foreløbigt til ikke at have statsfinansielle, større erhvervsadministrative eller samfundsøkonomiske konsekvenser. Det vurderes foreløbigt, at direktivforslaget på europæisk plan på flere måder vil medføre et højere beskyttelsesniveau på de enkelte risikovirksomheder. Dette vil formentlig også gælde i Danmark.

1. Status

Kommissionen sendte den 21.12.2010 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget har hjemmel i EUF-traktatens artikel 192, stk. 1 og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige lovgivningsprocedure i EUF-traktatens artikel 294. Den danske udgave af forslaget til direktivet forelå den 12. januar 2011.

Til orientering kan det oplyses, at formandskabet har sat direktivforslaget på Rådets foreløbige dagsorden den 17. juni 2011 med henblik på mulig vedtagelse.

2. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at revidere det eksisterende direktiv om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (Seveso II-direktivet 96/82/EF). Dette direktiv er i dag implementeret i dansk lov i risikobekendtgørelsen, nr. 1666 af 14. december 2006.

Kommissionen har foreslået et nyt direktiv ud fra en betragtning om, at det gældende direktiv opstiller EU-mål og overlader det til medlemsstaterne at afgøre, hvilke foranstaltninger der skal til for at overholde dem. Der er ikke foreslået en ”omarbejdning” (”recast”), hvilket indebærer, at alt i det nye direktiv-forslag i princippet er til forhandling.

Revisionen er primært ønsket med henblik på at bringe det eksisterende direktiv i overensstemmelse med det nye klassificeringssystem for kemikalier (CLP) samt implementere Århus Konventionens regler om befolkningens adgang til information. Desuden har Kommissionen foretaget en række justeringer med det formål at sikre en bedre og mere sikker drift af de omfattede virksomheder samt at forenkle og mindske de administrative byrder for virksomheder og myndigheder.

Direktivforslaget ligner i struktur og opbygning det eksisterende Seveso II-direktiv. I nedenstående ses en overordnet gennemgang af direktivforslaget:

Artikel 2 fastlægger direktivets anvendelsesområde. I princippet omfatter direktivet de virksomheder, hvor der er farlige stoffer tilstede over nærmere fastsatte grænser. Der arbejdes fortsat med 2 grænser, hvor den lave tærskelmængde definerer mindre risikovirksomheder (kolonne 2), og den høje tærskelmængde definerer en større risikovirksomhed (kolonne 3). Desuden er der i artiklen listet, hvilke anlæg der er undtaget direktivet.

Artikel 3 definerer de grundbegreber, der anvendes i direktivet.

Artikel 4 omhandler undtagelses- og beskyttelsesklausuler. Det fremgår, at Kommissionen gennem delegerede akter kan vedtage, at et konkret stof nævnt i direktivet ikke længere er omfattet af bestemmelserne, hvis det kan godtgøres, at det ikke kan forårsage større uheld. Kommissionen pålægger sig selv senest den 30. juni 2013 ved delegerede retsakter at fastsætte de kriterier, der skal lægges til grund for denne vurdering. Det foreslås også, at medlemsstater, der vurderer, at et farligt stof, som pt. ikke er omfattet af direktivforslaget, udgør en fare for et større uheld, kan anmelde dette stof til Kommissionen med henblik på at få det omfattet af direktivet.

Artikel 5 præciserer driftslederens generelle forpligtigelser til at forebygge større uheld og begrænse eventuelle følger for menneskers sundhed og for miljøet.

Artikel 6 angiver, at driftsledere skal anmelde en risikovirksomhed, samt hvilke oplysninger anmeldelsen skal indeholde. Desuden præciserer artiklen, at driftslederen mindst hver 5. år skal opdatere anmeldelsen.

Artikel 7 siger, at alle risikovirksomheder skal udarbejde en plan for forebyggelse af større uheld. Planen skal indsendes til de kompetente myndigheder inden for nærmere fastsatte tidsfrister og skal opdateres minimum hvert 5. år.

Artikel 8 pålægger myndigheder at identificere relevante virksomheder, som kan forårsage en ekstern ulykke på en risikovirksomhed samt at pålægge driftsledere at samarbejde om at informere offentligheden, herunder nabovirksomheder, der ikke er omfattet af Seveso-direktivet, om sikkerhedsforhold.

Artikel 9 lægger fast, at de største risikovirksomheder (kolonne 3) skal udarbejde en sikkerhedsrapport og implementere denne gennem et sikkerhedsledelsessystem. Artiklen åbner desuden op for, at medlemsstaterne også kan kræve, at et lignende sikkerhedsledelsessystem indføres på de mindre risikovirksomheder (kolonne 2), hvis det står mål med de farer og risici, der vurderes at være til stede. Kravet til indholdet af sikkerhedsrapporten er præciseret i et bilag. Virksomheden skal som minimum opdatere sikkerhedsrapporten hvert 5. år.

Artikel 10 fastsætter, at driftslederne skal opdatere deres ledelsessystemer og -procedurer, forebyggelsesplan og sikkerhedsrapport, hvis der sker større ændringer på deres virksomhed.

Artikel 11 sætter en generel frist for, at myndigheder skal udarbejde de eksterne beredskabsplaner for kolonne 3-virksomheder senest 12 måneder efter, at alle nødvendige oplysninger er til stede. Desuden fastsætter artiklen, at høringen af de eksterne beredskabsplaner skal ske i overensstemmelse med Århus Konventionen. Planerne skal opdateres og afprøves hvert 3. år

Artikel 12 drejer sig om fysisk planlægning. Det fremgår, at hensynet til at forebygge større uheld og begrænse følgerne af sådanne uheld skal tilgodeses i den fysiske planlægning. Det gælder, når nye virksomheder ønskes etableret, når eksisterende virksomheder ændres væsentligt sikkerhedsmæssigt, og når der ønskes en samfundsmæssig udvikling på naboarealet, der dermed indirekte kan forøge konsekvenser for mennesker og miljø ved et større uheld på risikovirksomheder.

Artikel 13 og 14 konkretiserer, hvordan offentligheden skal inddrages i planlægning, ved ændringer af risikovirksomheder og naboarealers anvendelse samt ved udarbejdelse af eksterne beredskabsplaner. Der indføres en væsentlig udvidet oplysningspligt direkte til berørte naboer/parter.

Artikel 15 og 16 fastlægger, hvilke oplysninger der skal indberettes til de lokale myndigheder og til Kommissionen inden for en frist på 12 måneder i forbindelse med større uheld. Undtagelse for denne frist for rapportering foreslås alene at kunne være af hensyn til politimæssig efterforskning eller til en verserende retssag.

Artikel 17, 18, 19 og 27 indeholder bestemmelser om de kompetente myndigheders rolle og ansvar, herunder krav om inspektion mindst hvert år på større risikovirksomheder og mindst hvert 3. år på mindre risikovirksomheder. Desuden er det foreslået, at myndigheder gennemfører supplerende inspektion efter højst 6 måneder ved væsentlige overtrædelser af risikoreglerne. Det foreslås endvidere, at medlemsstaterne indfører regler for håndhævelse og sanktioner.

Artikel 20 handler om, at Kommissionen stiller de data, som medlemsstaterne skal indberette til Kommissionen (SPIRS-databasen), til rådighed for offentligheden. SPIRS-databasen bliver udvidet til også at rumme de oplysninger, som i medfør af dette direktiv foreslås gjort tilgængeligt for offentligheden. Databasen skal også anvendes til medlemsstaternes indrapportering om direktivets gennemførelse hvert 3. år. Der er tale om en udvidelse af forpligtelse til information af Kommission og den europæiske offentlighed.

Artikel 21 indeholder nye regler for tavshedspligt som følge af Århus Konventionen.

Artikel 22 giver den berørte offentlighed en ny mulighed for at klage til domstolene, hvis deres ret til adgang til information tilsidesættes.

Artikel 23-26 fastsætter, at bilag I-VII skal tilpasses den tekniske udvikling via delegerede retsakter samt en række standardbestemmelser om de delegerede retsakter.

Artikel 28-31 indeholder en række bestemmelser om direktivets ikrafttræden og ophævelse af Seveso II-direktivet. Bestemmelserne angiver bl.a., at direktivet bestemmelser skal være virksomme senest den 1. juni 2015, som er den dato, hvor kemikalielovgivningen (CLP) træder endeligt i kraft.

Herudover indeholder direktivet 7 tekniske bilag.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er endnu ikke kommet med en udtalelse om direktivforslaget.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver, at formålet i direktivforslaget ikke i tilstrækkelig grad kan realiseres af medlemsstaterne, idet der i det nye Seveso III-direktiv fastholdes mål med forebyggelse og kontrol med risikoen for større uheld overalt i den Europæiske Union. Uheldene kan samtidigt have grænseoverskridende virkninger.

Kommissionen angiver desuden, at det er nødvendigt at ændre direktivet på EU-plan for at sikre, at det høje beskyttelsesniveau for mennesker og miljø opretholdes og for at fremme en mere ensartet gennemførelse. Herved undgår man betydelige forskelle i beskyttelsesniveauerne i de forskellige medlemsstater og de konkurrencefordrejninger, sådanne forskelle kan give anledning til.

Kommissionen angiver endelig, at nærhedsprincippet er overholdt, eftersom der bliver fastsat harmoniserede mål og samtidigt overladt til medlemsstaterne at bestemme, hvordan de nærmere kan realiseres.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering, idet det centrale princip om, at de politiske beslutninger i EU altid skal træffes på lavest mulige administrative og politiske niveau og så tæt på borgerne som muligt er overholdt.

5. konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Det eksisterende Seveso-direktiv er implementeret i dansk lovgivning i bekendtgørelse nr. 1666 af 14. december 2006. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (KOM(2010) 781 endelig) skal implementeres i dansk lov ved at udstede en ny bekendtgørelse om risikovirksomheder, herunder at ophæve den eksisterende bekendtgørelse.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser

Kommissionens konsekvensvurdering

Kommissionen har udarbejdet en konsekvensrapport. Heraf fremgår det, at de indførte ændringer kun har ført til moderate ændringer i indholdet af det eksisterende direktiv. Kommissionen vurderer, at dette ikke i større grad vil påvirke hverken beskyttelsesniveauet eller omkostningerne ved direktivet.

Generelt vurderer Kommissionen, at tilpasningen til CLP-forordningen kun får begrænset betydning. Kommissionen skønner, at andelen af virksomheder, der vil blive omfattet af direktivet, ikke vil adskille sig væsentligt fra den andel, som i dag er omfattet af det eksisterende direktiv.

Kommissionen skønner, at flere af de andre foreslåede ændringer kun vil resultere i begrænsede yderligere administrative og økonomiske omkostninger. Omkostningsniveauet vil dog afhænge af, hvordan kravene udformes i direktivet, herunder også om kravene til de mindre risikovirksomheder (kolonne 2) øges.

Omkostningsniveauet kan også øges på europæisk plan, hvis nogle af de danske særregler bliver gennemført i direktivet. De danske særregler blev gennemført i 2006 i dansk lov efter, at det såkaldte Kulegravningsudvalg kom med en række anbefalinger til yderligere tiltag (bl.a. krav til ammoniak anlæg, som har en mindre mængde, end den værdi, der er fastsat i direktivet, og som ligger tæt på områder med boliger).

Kommissionen har opstillet en række politiktemaer, som hver især vurderer de ændringer, som er foretaget. De 6 temaer er:

1. Tilpasning af bilag 1 til CLP-forordningen
2. Andre tekniske tilpasninger i bilag 1
3. Fremtidige tilpasninger af bilag 1
4. Information af offentligheden og informationssystemer
5. Fysisk planlægning
6. Andre afklaringer.

Hvert politiktema belyser de valgmuligheder, som Kommissionen har foretaget undervejs ved udarbejdelsen af direktivet og angiver, hvilket niveau reguleringen i direktivet er landet på.

Miljøstyrelsen er i gang med at vurdere, i hvilket omfang Kommissionens vurdering er dækkende for danske forhold.

Forslaget til et nyt Seveso III-direktiv samlet set vurderes foreløbigt ikke at have væsentlige yderligere statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser i forhold til det nuværende direktiv. Dette vurderes også at gælde selvom nationalstater pålægges at give Kommissionen og den europæiske offentlighed mere information om landets risikovirksomheder, at inspicere virksomhederne oftere og at tilpasse kriterierne for, om virksomheder er omfattet af direktivet.

Erhvervsadministrative konsekvenser

En foreløbig vurdering er, at forslaget på flere områder samlet set vil medføre en lettelse af erhvervslivets byrder, idet forslaget flere steder præciserer reglerne yderligere i forhold til det nuværende direktiv, fx krav til sikkerhedsdokumentation, sikkerhedsrapport, inspektioner og sikkerhedsledelsessystemerne. Inspektionsfrekvensen øges dog for de mindre risikovirksomheder og vil forøge arbejdet for virksomheder og myndigheder, der konkret

omfattes af ændringerne. Kravet om en øget adgang til information og mulighed for at prøve afgørelse ved domstolene vil dog medføre en større byrde for både virksomheder og myndigheder.

Direktivforslaget sigter på at indføre forenkede procedurer for opdatering og modernisering af bestemmelserne. Det kan medføre et bedre grundlag for myndighedernes afgørelser.

En foreløbig vurdering af direktivets tilpasninger til det kommende klassificeringssystem er, at der både kan blive flere eller færre risikovirksomheder end i dag. Desuden kan virksomheder, der i dag er klassificeret som en kolonne-2 virksomhed med de nye regler blive klassificeret som en kolonne 3-virksomhed. Tilsvarende kan en nedklassificering blive aktuel.

Beskyttelsesniveau

En foreløbig vurdering er, at direktivforslaget på mange måder vil medføre et højere sikkerhedsniveau. Der indføres tydeligere og strammere tidsfrister, mulighed for at indføre et sikkerhedsledelsessystem på de mindre risiko-virksomheder samt en udvidet pligt for risikovirksomheder til at udveksle information til andre virksomheder med henblik på at forebygge spredning af større uheld.

Større involvering af naboer kan bidrage til at kvalificere myndighedernes afgørelser samt styrke myndighedernes evne til at håndtere uheld.

Folketinget vil i et revideret grundnotat snarest blive oplyst om Regeringens mere konsoliderede vurderinger af forslagens konsekvenser.

6. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring den 3. januar 2011 med frist til den 28. januar 2011. Sagen har endnu ikke været forelagt for miljøspecialudvalget. Folketinget vil i et revideret grundnotat snarest blive orienteret om resultatet af den almindelige høring samt af specialudvalgshøringen.

7. Forhandlingssituationen

Forslaget blev første gang behandlet i Rådets miljøarbejdsgruppe 17. januar 2011. Alle medlemsstater tilkendegav her, at direktivet indeholdte positive forbedringer, men at der nu er behov for de enkelte medlemsstater at gennemgå direktivet mere detaljeret.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment. Regeringen er enig i, at der er behov for at tilpasse reguleringen af risikovirksomheder til de kommende regler for klassificering af kemikalier og Århus Konventionens bestemmelser om offentlighedens adgang til information.

Regeringen finder det imidlertid vigtigt, at der fortsat skal være mulighed for at afveje offentlighedens adgang til information i forhold til, om eventuelle informationer kan misbruges til at udøve skader på virksomheder omgivelser.

Regeringen hilser desuden velkomment, at direktivforslaget afspejler en modernisering, effektivisering og præcisering af en række bestemmelser, hvilket kan bidrage til at lette de administrative byder.

Regeringen lægger desuden vægt på, at der fortsat fastholdes et højt sikkerhedsniveau på alle risikovirksomheder.

Regeringen vil, efter høring af de af forslaget berørte parter, fremlægge sine mere konsoliderede vurderinger af forslaget i et revideret grundnotat til Folketinget.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.