

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 21.12.2010
SEC(2010) 1591 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО
Придружаващ документ към

Предложението за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА относно
контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества

COM(2010) 781 final
SEC(2010) 1590 final

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Формулиране на проблема	3
2.	Анализ от гледна точка на субсидиарността	4
3.	Цели	4
4.	Варианти на политика, включително анализ на въздействията и сравнение	4
5.	Мониторинг и оценка	12

1. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Проблемът, по който бяха взети мерки с Директивата „Севезо“

Химичните аварии често имат тежки, дори опустошителни последствия. Някои добре известни големи аварии като Seveso, Bhopal, Schweizerhalle, Enschede, Toulouse и Buncefield отнеха живота на много хора и причиниха разходи за милиарди евро. Законодателството „Севезо“ се отнася за предотвратяването на аварии, готовността за реагиране и поуките, извлечени от такива аварии. Действащата Директива 96/82/ЕО („Севезо II“) бе приета през 1996 г. и изменена с Директива 2003/105/ЕО. Нейната основна цел е предотвратяване на големи аварии, в които участват големи количества опасни вещества (или техни смеси), посочени в нейното приложение I, както и ограничаване на последствията от такива аварии за човешкото здраве и околната среда. Налице е стъпаловиден подход към равнището на контрол, като колкото по-големи са количествата от вещества, толкова по-строги са правилата.

Честотата на големите аварии е намаляла с около 20 % между 2000 г. и 2008 г. Това предполага, че директивата постига целите си. Освен това, фактът че подходът „Севезо“ бе заимстван по целия свят, е показателен за неговия успех.

Проблемът, разгледан в оценката на въздействието

Директивата следва да бъде изменена поради промени в системата на ЕС за класификация на опасните вещества, посочени в приложение I. Тази система е била заменена с Регламент (ЕО) № 1272/2008 относно класифицирането, етиктирането и опаковането на веществата и смесите (КЕО), който ще влезе окончателно в сила от 1 юни 2015 г. Съгласуването с Регламента за КЕО повдига три основни въпроса. Ключовият въпрос е как да се осъществи съгласуването на приложение I с Регламента за КЕО (въпрос 1 на разглежданата политика). С този въпрос са свързани евентуални други технически изменения на приложение I, определящи обхвата (въпрос 2 на разглежданата политика) и процедурите за бъдещо адаптиране на приложение I (въпрос 3 на разглежданата политика) към специфични случаи, изискващи по-гъвкави решения от предлаганите с позоваването на Регламента за КЕО.

Отчитайки необходимостта от осъществяване на това изменение, решено бе да се пристъпи към по-широко преразглеждане на директивата, тъй като тя е останала по същество непроменена от нейното приемане. Въпреки че при преразглеждането стана ясно, че директивата е изиграла важна роля за намаляването на вероятността и последствията от химични аварии и че действащите разпоредби са подходящи за целта, все пак бяха констатирани няколко области, в които би било уместно да се извършат ограничени изменения с цел изясняване и актуализиране на определени разпоредби. Най-значимата от тези области е свързана с информацията за обществеността и системите за управление на информацията (въпрос 4 на разглежданата политика) и планирането на използването на земята (въпрос 5 на разглежданата политика), където може да съществуват някои възможности за подобрения. Друг въпрос е свързан с относително незначителни промени на няколко

подробни разпоредби, които би било полезно да бъдат изяснени или актуализирани (въпрос 6 на разглежданата политика).

2. АНАЛИЗ ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА СУБСИДИАРНОСТТА

Необходими са действия на равнище ЕС за изменение на директивата, за да се гарантира, че съществуващото високо ниво на защита на човешкото здраве и околната среда в целия ЕС се запазва, и за насърчаване на по-голямо хармонизиране при изпълнението. Това ще помогне за избягване на прекалено различни нива на защита в държавите-членки и евентуално нарушаване на конкуренцията, което би могло да настъпи. Принципът на субсидиарност се съблюдава, тъй като целта е да се продължи настоящият подход на установяване на хармонизирани цели и задачи, но определянето на подробното практическо изпълнение да се остави на държавите-членки.

3. ЦЕЛИ

Общата цел остава предотвратяването на големи аварии и ограничаване на последиците от тях чрез запазване и подобряване на съществуващите нива на защита. В съответствие със стратегическите цели на Комисията и принципите за по-добро регулиране това следва да се постигне чрез подобряване на регулаторните разпоредби посредством повишаване на тяхната ефективност и ефикасност и, когато е възможно, чрез намаляване на ненужните административни тежести. Директивата също така следва да бъде ясна, последователна и лесна за разбиране, за да се постигне по-голяма последователност при прилагането ѝ.

Основната специфична цел е съгласуване на приложение I с Регламента за КЕО, като в същото време се запазят съществуващите нива на защита. Другите специфични цели са изясняване на определени разпоредби за подобряване на прилагането и приводимостта в изпълнение. Следва да бъдат актуализирани и други разпоредби, с оглед да бъдат отчетени техническите и регулаторните промени, настъпили след приемането на сега действащата директива. Освен това, където е възможно следва да се рационализират или опростят изискванията, с оглед намаляване на административните тежести за операторите и компетентните органи, без да се засяга безопасността.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА, ВКЛЮЧИТЕЛНО АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА И СРАВНЕНИЕ

Въпрос 1 на разглежданата политиката: съгласуване на приложение I спрямо Регламента за КЕО

Това е ключовият въпрос в настоящата оценка на въздействието.

Съгласуването е необходимо да се извърши за редица класификации на опасности и опасни вещества, но е проблемно единствено по отношение на токсичността. Това се дължи на факта, че Регламентът за КЕО въвежда три нови категории за токсичност, които не съответстват напълно на предишните

две категории, които заменят, с различни прагове или гранични стойности. Освен това, новите категории за токсичност се отнасят за три пътя на експозиция (орален, дермален и инхалационен). Следователно разглежданите варианти се различават по отношение на това кои категории и кои пътища на експозиция се вземат предвид.

Въпреки наличието на известна несигурност по отношение на въздействията след продължителен период от време, цялостната оценка е, че въздействието при всичките варианти, както и разликата между техните съответни въздействия, са ограничени по размер.

Въздействието би се изразило в леко изменение на обхвата на директивата. В зависимост от варианта, до 405 от предприятията, които в момента са обхванати, биха могли да попаднат извън обхвата (-4,2 %), и до 342 нови предприятия биха могли да бъдат включени в обхвата (+3,4 %). Това би оказало въздействия със сравнима величина върху разходите за административно съгласуване и нивото на защита. Общото въздействие върху разходите е малко в сравнение с цялостните административни разходи по директивата. Очаква се да бъдат понесени еднократни разходи за адаптиране към КЕО (които всички оператори би следвало да направят, независимо от избрания вариант), оценени на 1,7 млн. евро. Също така се очакват разходи (или икономии) за промишления отрасъл, които в зависимост от варианта, варират от увеличение на разходите с 4,9 млн. евро годишно до икономия на разходи в размер на 1,1 млн. евро, в зависимост от избрания вариант. Въздействието върху разходите на административните власти се оценява на около 10 % от разходите/икономии на промишления отрасъл. Това съответства на ориентировъчни общи административни разходи по директивата в размер на около 52 млн. евро годишно за промишлеността и на поне 100 млн. евро за промишления отрасъл и административните власти, взети заедно. Други ориентировъчни в качествено отношение аспекти, които се отнасят до практическото изпълнение и административната сложност/необходими усилия и които ще продължат след първоначалните действия по съгласуването, също трябва да бъдат взети предвид.

В контекста на настоящата оценка се предпочита един вариант, който, в допълнение към ограниченото въздействие върху обхвата, с което се характеризират и други варианти, поддържа високо ниво на защита, отчитайки най-вероятните пътища на експозиция в случай на голяма авария.

Въпрос 2 на разглежданата политика: други технически изменения на приложение I

Вариантите са свързани с това дали някои конкретни продуктови категории или вещества са обхванати по подходящ начин от директивата, включително някои продукти/вещества, засегнати в Регламента за КЕО. Вариантите варират от поддържане на статуквото до определяне на специфични по-високи прагове за въпросните вещества, или дерогации за опаковани продукти.

Очаква се различните варианти да имат малко цялостно въздействие. Варианти, които включват повишени прагове и т.н., биха могли да допринесат за ограничени икономии на разходи за засегнатите промишлени отрасли, но биха могли да намалят нивата на защита.

Предпочетените варианти са тези, които запазват или увеличават нивото на защита.

Въпрос 3 на разглежданата политика: бъдещо адаптиране на приложение I

Както е посочено в първия въпрос на разглежданата политика, има несигурност около дългосрочните въздействия на първоначалното съгласуване на приложение I, и по-специално около неговото автоматично адаптиране към бъдещите промени в класификациите на вещества и смеси занапред. Това предполага необходимост от възможност за адаптиране на приложение I чрез делегирани актове. Вариантът е пакет от инструменти, включително общоевропейски дерогации за вещества и специфични предприятия на равнище държава-членка, като това бъде компенсирано със съответна предпазна клауза, позволяваща включването на необхванати опасности.

Такъв пакет от инструменти, заедно с използването на делегирани актове за изменение на приложение I, би осигурил необходимата гъвкавост за справяне със ситуации, произтичащи от съгласуването с Регламента за КЕО, при което ще могат да се включват/изключват в/от обхвата на директивата вещества, които представляват/не представляват опасност от голяма авария. Това би имало положително въздействие върху нивата на защита и нетно положително въздействие върху разходите.

Всички варианти, оценени в рамките на този въпрос на разглежданата политиката, са взаимно допълващи се и са предпочетени варианти.

Въпрос 4 на разглежданата политика: информация за обществеността и системи за управление на информацията

Целта е да се подобри предоставяната на обществеността информация, включително информацията, докладвана на компетентните органи. Това би било в интерес на прозрачността и би гарантирало, че обществеността е запозната с опасностите и с подходящите действия, които да предприеме в случай на авария. Различните варианти са с нарастващи изисквания, започващи от обичайната практика и стигащи до включването на много по-подробна информация.

Важно е информацията да се събира, управлява и споделя по ефективен и рационален начин, като се улеснява докладването и мониторинга на изпълнението. Вариантите за това могат да се разпростират от създаването на бази данни на равнище държава-членка до напълно интегрирана централна за ЕС база данни. Оценката показва, че колкото повече информация трябва да бъде предоставена, толкова по-големи са разходите. Въпреки това, колкото повече се подобрява нивото на информацията, толкова по-големи са потенциалните ползи от гледна точка на нивата на защита. По подобен начин, колкото повече се подобрява управлението на информацията, толкова по-големи стават разходите и ползите.

Въз основа на съображения, свързани със съотношението разходи-ползи, предпочетените варианти са тези, които подобряват нивото на достъпност на релевантна информация, като същевременно водят единствено до умерени разходи.

Въпрос 5 на разглежданата политика: планиране на използването на земята

Целта е да се обмисли как опасностите от големи аварии биха могли по по-добър начин да се вземат предвид при планирането на използването на земята. Директивата включва изисквания, че държавите-членки следва да контролират ситуирането на нови предприятия, измененията в съществуващи предприятия и новите развията в близост до тях чрез поддържане на безопасно отстояние или, в случай на съществуващи предприятия, чрез допълнителни технически мерки. Възможно е обмислянето на допълнителни пояснения и подобрения. Вариантите са запазване, но изясняване на съществуващите разпоредби, като се подчертава опазването на околната среда и се посочва евентуално интегриране на процедурите с тези съгласно подобни законодателни документи; или разширяване на разпоредбите във връзка с нови предприятия в близост до съществуващи обекти.

Вторият вариант би могъл да има значителни последици с оглед на разходите, но също така би довел до значително повишаване на нивата на защита. При все това е налице твърде ограничен опит при практическото изпълнение на такъв подход, за да може да се поддържа конкретно предложение на настоящия етап.

Поради това първият вариант е предпочетен. Не се очаква той да има някакво значително отражение върху разходите, но може да подобри нивата на защита.

Въпрос 6 на разглежданата политика: други пояснения

Целта е по-тясно сътрудничество между различните органи, по-добро интегриране на информацията и процедурите с оглед да се улесни едно по-последователно прилагане и разграничаване на изискванията, както и опростяване — с оглед намаляване на административната тежест. Също така, целта е да се изяснят няколко разпоредби за подобряване на привеждането в изпълнение и на ефективността на прилагането. Оценен е набор от възможни компоненти на варианта. Тези, които биха допринесли за по-тясно сътрудничество и т.н., е вероятно да имат положително цялостно въздействие от гледна точка на прилагането, опростяването и намаляването на административната тежест (макар че е трудно това да бъде количествено изразено), евентуално с някои подобрения на съществуващите нива на защита. Също така елементите, насочени към изясняване и подобряване на определени разпоредби, ще доведат до по-ясно и по-добро регулиране и ще подобрят нивата на защита, без пораждаване на значителни допълнителни разходи.

Подвариантите, съдържащи се в този пакет, включват (1) подвариантите, които потенциално водят до икономии без намаляване на защитата, и (2) подвариантите, които осигуряват повишаване на защитата с цената на минимални разходи.

Общи наблюдения върху въздействията

Като цяло разглежданите евентуални промени представляват умерено адаптиране на директивата и не биха засегнали значително нивото на защита

или свързаните с директивата разходи. Разходите за различните варианти са ниски в сравнение с цялостните разходи по директивата.

Подходът „Севезо“, който е насочен към мерки срещу големи аварии, включващи големи количества химикали, които са налични предимно в по-големи предприятия, ограничава възможните въздействия върху МСП. Това е отразено в стъпаловидния подход на директивата, включващ единствено основни изисквания за предприятията с по-ниско ниво на опасност, които се отнасят и за размери на капацитета, съответстващи на МСП.

Наличната информация предполага, че делът на МСП, които тепърва биха попаднали в обхвата на директивата в резултат на приравняването спрямо Регламента за КЕО, не биха се различавали от текущия дял на МСП, които са обхванати от директивата — при все това несигурността остава поради ограничената налична информация за смесите от опасни вещества. Повечето от другите предложени изменения на директивата ще доведат единствено до умерени разходи и биха съставлява само ограничен дял от съществуващите разходи. Това би се отнасяло за инвестиционни и също така за административни разходи. Въпреки това, ако бъдат включени някои от по-амбициозните варианти във връзка с налагането на допълнителни изисквания за предприятия с по-ниско ниво на опасност, те биха могли да доведат до по-значителни разходи за МСП. При МСП с по-високо ниво на опасност, обаче, разходите биха могли да са значително по-високи и при някои от вариантите биха се получили въздействия върху тяхната стопанска дейност, тъй като МСП по своята същност са по-уязвими спрямо увеличението на разходите в сравнение с по-големите предприятия. При все това вариантите, обмислени в рамките на третия въпрос на разглежданата политика, биха могли да допринесат за по-голяма гъвкавост при освобождаването от задължения на МСП, ако може да бъде доказано, че няма потенциална опасност от голяма авария, свързана с тяхната дейност.

В раздели 5 и 6 на основния доклад са сравнени всичките основни варианти в рамките на различните въпроси на разглежданата политика, включително техните разходи/въздействия и ползи. Предпочетените варианти са обобщени в следната таблица.

Компонент на варианта	Икономически въздействия, вкл. промяна в обхвата за въпрос на политиката ¹	Ниво за защита ²	Други въздействия, включително опростяване, административни усилия и т.н.
Въпрос 1 на разглежданата политика: съгласуване на приложение I			
E*	Разходи до 2,4 млн. евро на година	Малко намаление (изключване на оралния път на експозиция за Остра токсичност, категория 3)	Малко по-високи поради разделените пътища на експозиция
Въпрос 2 на разглежданата политика: други технически изменения на приложение I			
Водород: а) нищо да не се предприема	Неутрални	Непроменено	
Котелно гориво: б) избягване на възможните последствия чрез посочване като наименовано вещество заедно с други нефтопродукти	Неутрални	Непроменено	
Аерозоли: а) предложението за приближаване към Регламента за КЕО със стойности 150/500	+ Прибл. 0,5 млн. евро годишно	Непроменено/леко увеличено	
Натриев хипохлорит: а) приемане на прекласификацията по КЕО за смеси	+ Увеличение до 3,5—4 млн. евро годишно	Увеличено	
3 б)/г: Разрешаване на държавите-членки да предоставят дерогации за някои или всички изисквания по Севезо, въз основа на хармонизирани критерии	Потенциални икономии за промишлеността и компетентните органи	Никакво или слабо въздействие (условие за дерогация)	Потенциален риск от изкривяване на пазара
3 в): Разрешаване на общоевропейски дерогации	Потенциални значителни	Никакво въздействие (условие за	Позволява гъвкавост в

¹ Разгледаните икономически въздействия са свързани с административните разходи. Неадминистративните разходи за спазване на изискванията, например разходите за съответни физически изменения, не са отчитани, тъй като те са много специфични за съответните предприятия и не бе възможно да бъдат количествено изразени.

² Аспектът на нивото на защита обхваща защитата срещу увреждане на околната среда, човешкото здраве и публичната и частната собственост. Поради това екологичните и част от социалните въздействия са пряко следствие на резултатите, свързани с нивото на защита.

Компонент на варианта	Икономически въздействия, вкл. промяна в обхвата за въпрос на политиката 1 ¹	Ниво за защита ²	Други въздействия, включително опростяване, административни усилия и т.н.
за вещества от някои или всички изисквания по Севезо въз основа на хармонизирани критерии	икономии за промишлеността и компетентните органи	дерогация)	светлината на КЕО
3 д) Въвеждане на предпазна клауза	Потенциално увеличение на обхвата	Потенциално увеличение	Позволява гъвкавост в светлината на КЕО
Въпрос на разглежданата политиката 4А – Вид на информацията за обществеността ³			
в) Допълнителна информация за основните данни за всички обекти плюс сценарии за аварии и ключова информация от планове за извънредни действия извън предприятието за предприятия с по-високо ниво на опасност (ревизирано приложение V), която да е достъпна онлайн	Еднократни разходи около 2-4 млн. евро Годишни разходи до 0,5 млн. евро	Увеличение. Подобрене наличната информация	По-добър достъп до информация. По-малко последствия в случай на авария. Извличане на поуки и обмен на най-добри практики, наблюдаване на действителното изпълнение и т.н. Подобрена прозрачност.
Въпрос на разглежданата политика 4Б: управление на информация			
в) Обикновена интернет страница с линкове към документи, директно качени на интернет страницата на ЕС, или връзки към интернет страници на държавите-членки с информация/документи	50 000—100 000 евро годишно за поддръжка плюс някои разходи на равнище държава-членка Еднократни разходи в размер на 1 милион евро за създаване на линкове/качване на документи	Увеличение. Значително подобрене наличната информация	Както по-горе. Плюс повече хармонизация, по-малко разпокъсаност, рационализиране и опростяване.
Въпрос на разглежданата политика 5: планиране на използването на земята			

³

Ще бъдат разгледани въпросите относно поверителността.

Компонент на варианта	Икономически въздействия, вкл. промяна в обхвата за въпрос на политиката 1 ¹	Ниво за защита ²	Други въздействия, включително опростяване, административни усилия и т.н.
б) незначителни изяснявания	Няма разходи или потенциални икономии	Ограничени въздействия	
Въпрос на разглежданата политика 6А: По-тясна координация, интегриране на информация и процедури и т.н.	Икономия на разходи в размер на прикл. 0,5 млн. евро годишно (координиране на инспекции). Няма допълнителни разходи	Няма въздействие или леко увеличение на нивото на защита	Опростяване. По-голяма ефикасност. По-хармонизирано изпълнение
Въпрос на разглежданата политика 6Б: други подобрения/изяснявания			
Показатели за ефективност по отношение на безопасността (SPI)			
б) Включване на позоваване на използването на SPI за вътрешна безопасност	Няма значителни допълнителни разходи	Потенциално увеличение	
в) Указания	Няма допълнителни разходи	Потенциално увеличение	
Изисквания за управление на безопасността за обекти с по-ниско ниво на опасност			
а) Изясняване на съществуващи разпоредби	Няма значителна промяна/потенциални малки икономии	Няма промяна	
Други изяснявания (като подземно съхраняване на газ, ефект на доминото, екологични аспекти, крайни срокове за планове за извънредни ситуации, и крайни срокове и прагове за докладване на аварии)	Ограничени допълнителни разходи (1,5 млн. евро годишни разходи във връзка с подземното съхраняване на газ)	Увеличение	

5. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Мониторингът и оценката на директивата на равнище ЕС ще продължат да се основават на специфични показатели. Основните ключови показатели включват: броя докладвани големи аварии, броя обхванати от директивата предприятия и предоставянето на планове и доклади. Съществуващите инструменти за мониторинг и докладване ще бъдат опростени и рационализирани, както е предвидено в рамките на четвъртия въпрос на разглежданата политика. При осъществяването на мониторинг на практическото въздействие на съгласуването на приложение I с Регламента за КЕО и на ефикасността на предвидените корективни механизми, показателите ще се основават на броя на предприятията от по-ниско и по-високо ниво на опасност и на информацията за техните дейности и съответните основни опасни вещества, както и на броя на предоставените дерогации и основанията за това.