KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.9.2025 r.
COM(2025) 508 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

NA TEMAT WDRAŻANIA I SKUTECZNEGO FUNKCJONOWANIA DYREKTYWY 2012/18/UE W SPRAWIE KONTROLI ZAGROŻEŃ POWAŻNYMI AWARIAMI ZWIĄZANYMI Z SUBSTANCJAMI NIEBEZPIECZNYMI ZA OKRES 2019–2022

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE 2

1. PODSUMOWANIE SPRAWOZDAŃ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH 3

1.1. Statystyki dotyczące zakładów 3

1.1.1. Liczba zakładów 3

1.1.2. Zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze 6

1.1.3. Informowanie społeczności 8

1.1.4. Kontrole 10

1.1.5. Zakaz użytkowania, sankcje i inne środki przymusu 12

1.2. Statystyki dotyczące poważnych awarii 13

2 DALSZE DZIAŁANIA W CELU POPRAWY ZAPOBIEGANIA AWARIOM PRZEMYSŁOWYM 18

3 WNIOSKI 21

WPROWADZENIE

Poważne awarie z udziałem substancji niebezpiecznych stanowią duże zagrożenie dla ludzi i środowiska oraz powodują często znaczne straty gospodarcze oraz zakłócają trwały wzrost gospodarczy.

W tym kontekście w dyrektywie 2012/18/UE[1] w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi („dyrektywa Seveso III") określono odnośne ramy dotyczące środków zarządzania ryzykiem, aby zapobiegać poważnym awariom z udziałem substancji niebezpiecznych oraz zapewnić odpowiednią gotowość oraz odpowiednie zapobieganie i reagowanie, gdyby mimo wszystko kiedykolwiek doszło do takich awarii.

Dyrektywę państwa członkowskie musiały transponować do 1 czerwca 2015 r. i obejmuje ona zakłady, w których mogą znajdować się substancje niebezpieczne (np. podczas przetwarzania lub składowania) w ilościach przekraczających określone progi. W zależności od ilości substancji niebezpiecznych znajdujących się lub mogących się znajdować w danym miejscu zakłady dzielą się na zakłady o zwiększonym ryzyku lub zakłady o dużym ryzyku, przy czym te ostatnie podlegają bardziej rygorystycznym wymogom.

Dyrektywa Seveso III odgrywa zatem kluczową rolę w ukierunkowaniu wysoce uprzemysłowionej UE na osiągnięcie zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń spowodowanych awariami przemysłowymi, co jest zobowiązaniem określonym w Europejskim Zielonym Ładzie i planie działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń. Państwa członkowskie mają składać Komisji co cztery lata sprawozdanie z wdrażania dyrektywy Seveso III, zgodnie z jej art. 21 ust. 2. W niniejszym sprawozdaniu podsumowano sprawozdawczość państw członkowskich za lata 2019–2022 na podstawie art. 29[2], aby przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie informacje na temat aktualnego stanu wdrożenia dyrektywy Seveso III.

Niniejsze sprawozdanie jest drugim tego rodzaju dokumentem; pierwsze sprawozdanie, opublikowane w 2021 r., objęło lata 2015–2018[3].

Niniejsze sprawozdanie składa się z dwóch części:

- W części I podsumowano informacje przekazane przez państwa członkowskie dotyczące wdrażania dyrektywy Seveso III. Sekcja 1.1 obejmuje informacje zgromadzone za pośrednictwem sprawozdań przedłożonych przez państwa członkowskie zgodnie z decyzją wykonawczą Komisji 2014/896/UE[4], w których to

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE (Dz.U. L 197 z 24.7.2012, s. 1).

[2] Dane dotyczące Zjednoczonego Królestwa przekazano w odniesieniu do liczby zakładów objętych dyrektywą Seveso zgłoszonych w 2019 r., kiedy Zjednoczone Królestwo było jeszcze państwem członkowskim.

[3] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat wdrażania i skutecznego funkcjonowania dyrektywy 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi za okres 2015–2018, COM(2021) 599, 29.9.2021.

[4] 2014/896/UE: decyzja wykonawcza Komisji z dnia 10 grudnia 2014 r. ustanawiająca format przekazywania informacji od państw członkowskich na temat wdrażania dyrektywy Parlamentu

informacjach skupiono się na wcześniej zidentyfikowanych obszarach problematycznych, uzupełnione o dane dotyczące zakładów objętych dyrektywą Seveso pobrane z bazy danych Systemu informacji o zakładach Seveso (Seveso Plants Information Retrieval System, eSPIRS)[5]. Celem tego podsumowania jest ocena poziomu wdrożenia dyrektywy i wykrycie wszelkich niedociągnięć, które wymagają podjęcia działań zaradczych. W sekcji 1.2 uzupełniono poprzednią sekcję danymi dotyczącymi awarii, otrzymanymi w wyniku analizy bazy danych systemu zgłaszania poważnych awarii (eMARS)[6], którą zarządza Biuro ds. Zagrożeń Poważnymi Awariami (MAHB) przy Wspólnym Centrum Badawczym Komisji Europejskiej.

- W części II przedstawiono w zarysie przewidywane działania Komisji dotyczące współpracy z państwami członkowskimi na rzecz dalszego doskonalenia zapobiegania awariom przemysłowym i zapewniania gotowości na takie awarie, w tym poprzez wyeliminowanie niedociągnięć w zakresie wdrażania.

Podobnie jak w przypadku poprzednich ocen ustalenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu opierają się przede wszystkim na informacjach zawartych w sprawozdaniach przedłożonych przez państwa członkowskie oraz na ich szczegółowej analizie[7], a także na innych istotnych danych pochodzących z baz danych eSPIRS i eMARS.

Sprawozdania 27 państw członkowskich obejmujące okresy sprawozdawcze 2019–2022 i poprzednie okresy sprawozdawcze są publicznie dostępne[8].

1. PODSUMOWANIE SPRAWOZDAŃ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Komisja otrzymała sprawozdania za czteroletni okres obejmujący lata 2019–2022 od wszystkich 27 państw członkowskich.

1.1. Statystyki dotyczące zakładów

1.1.1. Liczba zakładów

W 2022 r. łącznie 11 059 zakładów w UE-27 było objętych zakresem dyrektywy Seveso III (zob. *wykres 1*). Oznacza to wzrost o 168 dodatkowych zakładów w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym, przy czym w 2018 r. w tych samych 27 państwach członkowskich zgłoszono 10 836 zakładów[9]. W odnośnym okresie

Europejskiego i Rady 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi (notyfikowana jako dokument nr C(2014) 9335).

[5] EUROPA – Panel eSPIRS – Komisja Europejska.

[6] System zgłaszania poważnych awarii (https://emars.jrc.ec.europa.eu).

[7] Analiza i podsumowanie sprawozdań państw członkowskich z wdrażania dyrektywy 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi zgodnie z formatem ustanowionym decyzją wykonawczą Komisji 2014/896/UE.

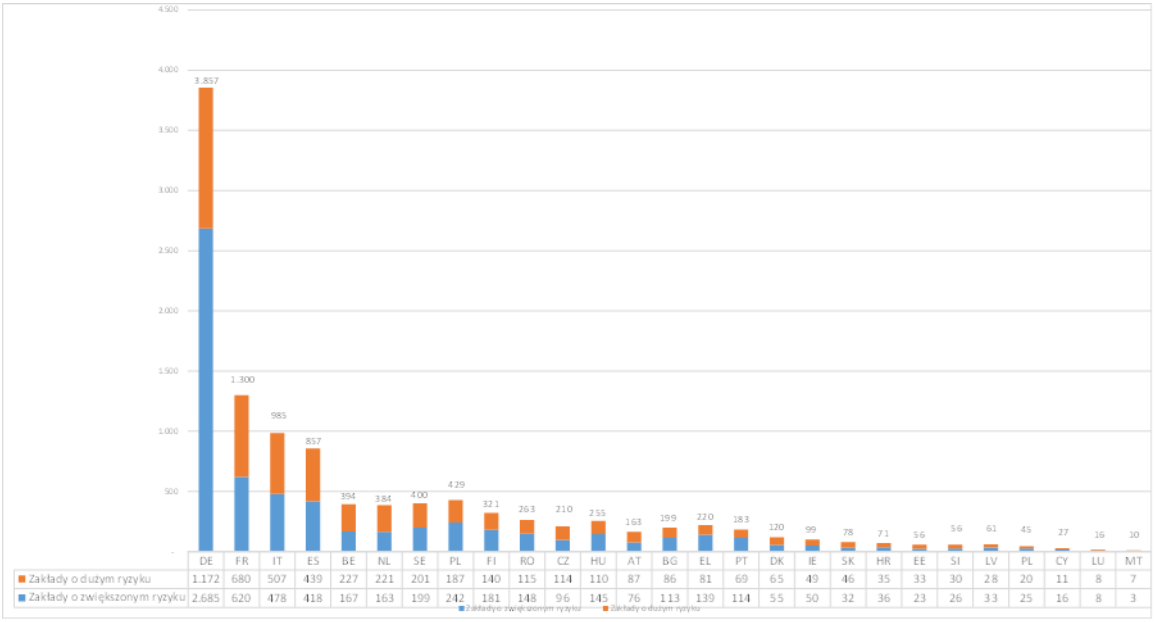
[8] https://circabc.europa.eu/w/browse/4cc9ca17-0920-4d8a-8796-6ffa170612b7.

[9] Wraz z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE całkowita liczba zakładów objętych dyrektywą Seveso zgłoszona w 2022 r. była jednak niższa niż całkowita liczba zakładów objętych dyrektywą Seveso zgłoszona w 2018 r. (o 717). Liczba ta uwzględniała dane ze Zjednoczonego Królestwa, które w tamtym czasie plasowało się na czwartym miejscu pod względem liczby zakładów objętych dyrektywą Seveso w UE.

sprawozdawczym państwami członkowskimi z największym odsetkiem zakładów objętych dyrektywą Seveso, były Niemcy (34 %), Francja (11 %), Włochy (9 %), Hiszpania (8 %) i Polska (4 %).

Proporcja między zakładami o dużym ryzyku[10] a zakładami o zwiększonym ryzyku[11] była stała w odnośnym okresie sprawozdawczym i utrzymała się od poprzedniego okresu sprawozdawczego, przy czym średnio 43 % stanowiły zakłady o dużym ryzyku, a 57 % stanowiły zakłady o zwiększonym ryzyku.

Wykres 1: Liczba zakładów objętych dyrektywą Seveso w 2022 r.[12]



Jak pokazano na *wykresie 2*, do 2018 r. można zaobserwować powolny, ale stały wzrost liczby zakładów objętych zakresem dyrektywy. Należy to postrzegać w kontekście trzech rozszerzeń UE w tym okresie (w latach 2004, 2007 i 2013) oraz zmiany zakresu dyrektywy Seveso III w następstwie rewizji dyrektywy 96/82 z dnia 9 grudnia 1982 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi[13] (dyrektywa Seveso II) w 2012 r. Dane dotyczące zakładów o zwiększonym ryzyku zaczęto przekazywać, począwszy dopiero od okresu sprawozdawczego 2009–2011.

[10] Art. 3 pkt 2 dyrektywy Seveso III: „zakład o zwiększonym ryzyku" oznacza zakład, w którym znajdują się substancje niebezpieczne w ilościach co najmniej równych wartościom wyszczególnionym w kolumnie 2 części 1 lub w kolumnie 2 części 2 załącznika I, ale mniejszych od wartości wyszczególnionych w kolumnie 3 części 1 lub w kolumnie 3 części 2 załącznika I, przy użyciu, jeśli ma to zastosowanie, zasady sumowania określonej w uwadze nr 4 do załącznika I.

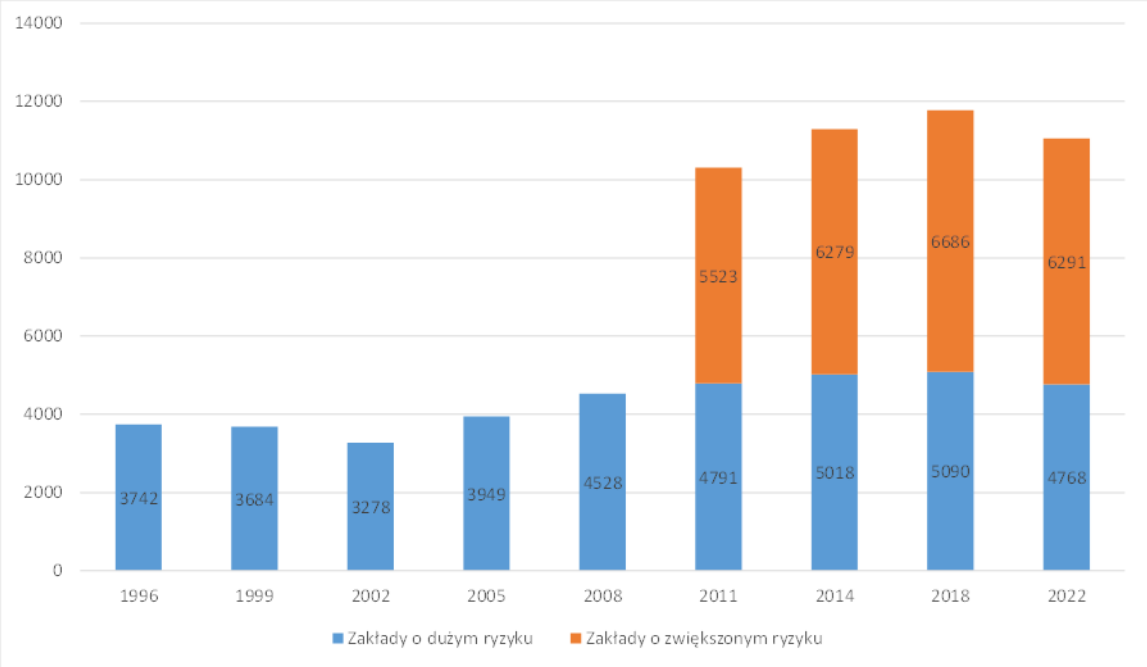
[11] Art. 3 pkt 3 dyrektywy Seveso III: „zakład o dużym ryzyku" oznacza zakład, w którym znajdują się substancje niebezpieczne w ilościach co najmniej równych wartościom wyszczególnionym w kolumnie 3 części 1 lub w kolumnie 3 części 2 załącznika I przy użyciu jeśli ma to zastosowanie, zasady sumowania określonej w uwadze nr 4 do załącznika I.

[12] Źródło: eSPIRS.

[13] Dyrektywa Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi (Dz.U. L 10 z 14.1.1997, s. 13).

Po 2018 r. wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej doprowadziło do spadku całkowitej liczby zakładów objętych dyrektywą Seveso w porównaniu z poprzednim okresem, ponieważ w 2018 r. Zjednoczone Królestwo plasowało się na czwartym miejscu pod względem liczby zakładów objętych dyrektywą Seveso w UE (8 %). Jak wspomniano powyżej, należy jednak zauważyć, że liczba zakładów objętych dyrektywą Seveso w tych samych 27 państwach członkowskich UE nieznacznie wzrosła w latach 2018–2022.

Wykres 2: Zmiana liczby zakładów objętych dyrektywą Seveso w latach 1996–2022[14]



Do najpowszechniejszych szczególnych kategorii rodzajów działalności objętych dyrektywą Seveso III w okresie sprawozdawczym należą[15]:

1) wytwarzanie, dostarczanie i dystrybucja energii (15 %);

2) składowanie paliwa (11 %);

3) sprzedaż hurtowa i detaliczna (9 %).

[14] Źródło: eSPIRS. Dane z lat 1996 i 1999 nie są w pełni porównywalne ze względu na różnice w definicjach zakładów i instalacji. Kilka instalacji w tym samym zakładzie mogło zostać zgłoszonych oddzielnie, co wyjaśnia widoczny spadek ich liczby w 2002 r. Oprócz tego dyrektywą Seveso III zmieniono sposób klasyfikacji substancji niebezpiecznych.

[15] Źródło: eSPIRS.

1.1.2. Zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze

Art. 12 ust. 1 lit. b) dyrektywy Seveso III zawiera wymóg, aby prowadzący zakłady dostarczali właściwym organom niezbędne informacje umożliwiające tym organom sporządzenie zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych dla zakładów o dużym ryzyku. Plany te mają istotne znaczenie, aby umożliwić szybkie i skoordynowane reagowanie na poważne awarie, i odgrywają kluczową rolę w zminimalizowaniu ich skutków. Zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze muszą być ponadto poddawane przeglądom i przećwiczeniu ich realizacji w odstępach czasu nieprzekraczających trzech lat (art. 12 ust. 6 dyrektywy).

W świetle informacji zawartych w raporcie o bezpieczeństwie właściwy organ może podjąć decyzję, podając jej uzasadnienie, że wymóg tworzenia zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego nie ma zastosowania (art. 12 ust. 8 dyrektywy).

1.1.2.1.Przygotowywanie zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych

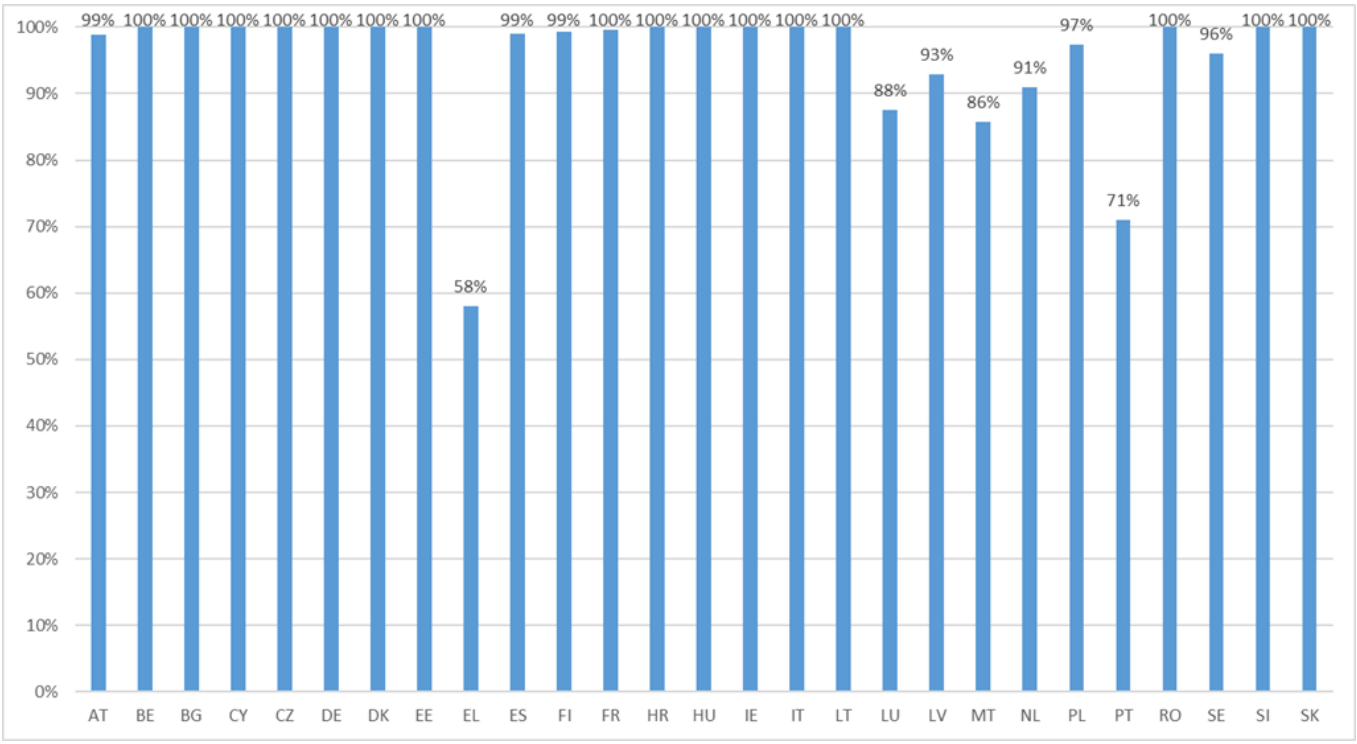
Jak wynika z *wykresu 3*, na koniec okresu sprawozdawczego zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze były sporządzone dla większości zakładów o dużym ryzyku, w przypadku których było to wymagane. W okresie sprawozdawczym średnio 96 % zakładów o dużym ryzyku posiadało zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy lub miało pozwolenie, aby nie posiadać takiego planu.

Najczęstszą przyczyną, na którą powołują się właściwe organy w celu uzasadnienia braku zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego, jest to, że z przeprowadzonej przez nie oceny wynika, iż skutki poważnych awarii nie sięgałyby poza granice terenu zakładu lub nie wiązałyby się z potencjalnym zagrożeniem dla zdrowia człowieka i środowiska. Wśród innych przedstawionych uzasadnień wymieniono brak ciągłej obecności substancji niebezpiecznych w zakładzie, brak podatnych na zagrożenia elementów w elementach otaczających zakłady oraz ograniczone skutki potencjalnej awarii.

Pozostałe 4 % zakładów o dużym ryzyku nie posiadało zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego, co wskazuje na niezgodność z przepisami dyrektywy Seveso III lub na błędy sprawozdawcze. Sytuacja różni się w poszczególnych państwach członkowskich – zob. *wykres 3*.

Wykres 3: Odsetek zakładów o dużym ryzyku, w przypadku których w okresie sprawozdawczym sporządzono zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy lub nie był on wymagany[16]

[16] Źródło: sprawozdania państw członkowskich z wdrażania i eSPIRS.

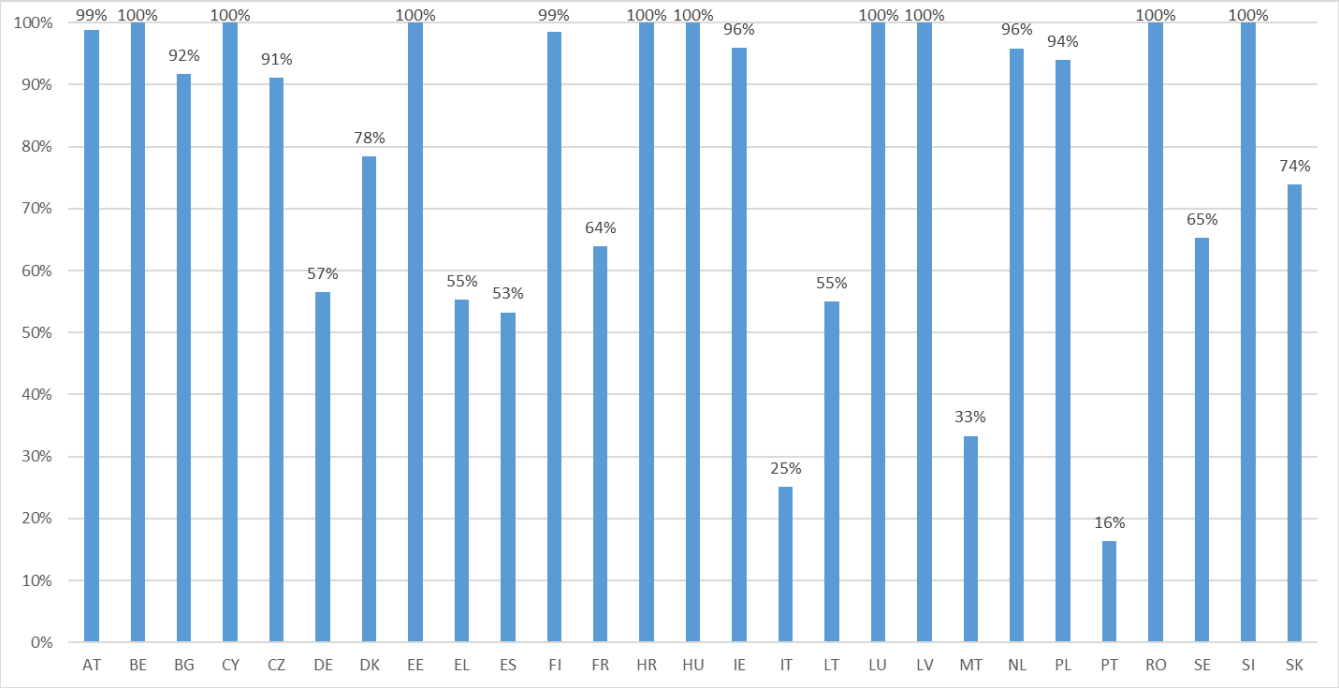


1.1.2.2. Ćwiczenie realizacji i przeglądy zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych

Jeżeli chodzi o wdrożenie art. 12 ust. 6 dyrektywy Seveso III dotyczącego przeglądu i przećwiczenia zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych, w okresie sprawozdawczym 2019–2022 odnotowano w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym spadek liczby zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych, które poddawano przeglądom, przećwiczeniu ich realizacji, a w razie konieczności aktualizowano w odpowiednich odstępach czasu nieprzekraczających trzech lat.

W 2022 r. nie przećwiczono realizacji 21 % istniejących zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych w ciągu ostatnich trzech lat. Wynikało to zazwyczaj z trudności spowodowanych pandemią COVID-19. Wśród innych przytoczonych powodów wymieniono brak zasobów ludzkich, brak środków finansowych oraz fakt, że nie zapewniono niezbędnego wkładu na rzecz zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych. Zgłoszone informacje przedstawiono na *wykresie 4*.

Wykres 4: Odsetek zakładów o dużym ryzyku, w przypadku których w latach 2019–2022 przećwiczono realizację zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych[17]



1.1.3. *Informowanie społeczności*

Zgodnie z art. 14 ust. 1 państwa członkowskie muszą zapewnić, aby informacje, o których mowa w załączniku V, były stale dostępne dla społeczności, w tym drogą elektroniczną, i aby w razie potrzeby były uaktualniane.

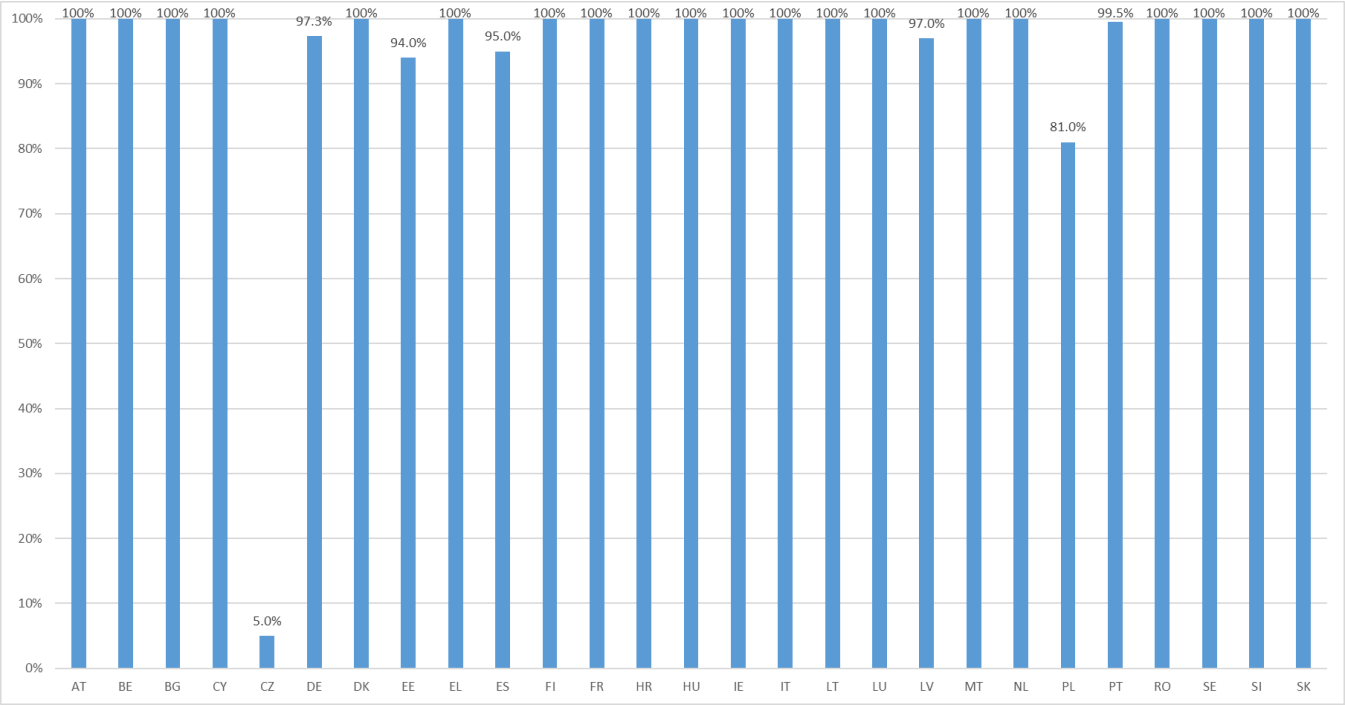
Zgodnie z załącznikiem V wszystkie zakłady są zobowiązane do przedstawienia informacji dotyczących nazwy i lokalizacji zakładu, działalności zakładu, obecnych substancji niebezpiecznych oraz daty ostatniej kontroli. Zakłady o dużym ryzyku muszą udostępnić dodatkowe informacje, w tym podsumowanie dla społeczności na temat charakteru zagrożeń awariami, oraz informacje na temat środków bezpieczeństwa i istotnych aspektów zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego oraz w stosownych przypadkach muszą wskazać, czy zakład znajduje się blisko terytorium innego państwa członkowskiego z możliwością wystąpienia poważnej awarii o skutkach transgranicznych.

Do państw członkowskich zwrócono się o podanie odsetka zakładów, w przypadku których informacje wymienione w załączniku V do dyrektywy nie zostały udostępnione. Ogólnie rzecz biorąc, przepis ten został prawidłowo wdrożony, a w przypadku 96 % wszystkich zakładów w całej UE informacje są stale dostępne dla społeczności, w tym drogą elektroniczną. Większość państw członkowskich zachowuje pełną zgodność z przepisami dyrektywy Seveso III dotyczącymi stałej dostępności informacji zgodnie z załącznikiem V. Tylko niewielka liczba państw członkowskich zgłosiła, że informacje wymagane na podstawie załącznika V nie były stale dostępne w odniesieniu do niektórych zakładów o dużym ryzyku. W przypadku większości z nich takie informacje były udostępniane publicznie na żądanie. Wykryto również pewne błędy sprawozdawcze.

[17] Źródło: sprawozdania państw członkowskich z wdrażania i eSPIRS.

Informacje te przedstawiono na *wykresie 5*.

Wykres 5: Odsetek zakładów, w przypadku których informacje określone w załączniku V są stale dostępne dla społeczności[18]



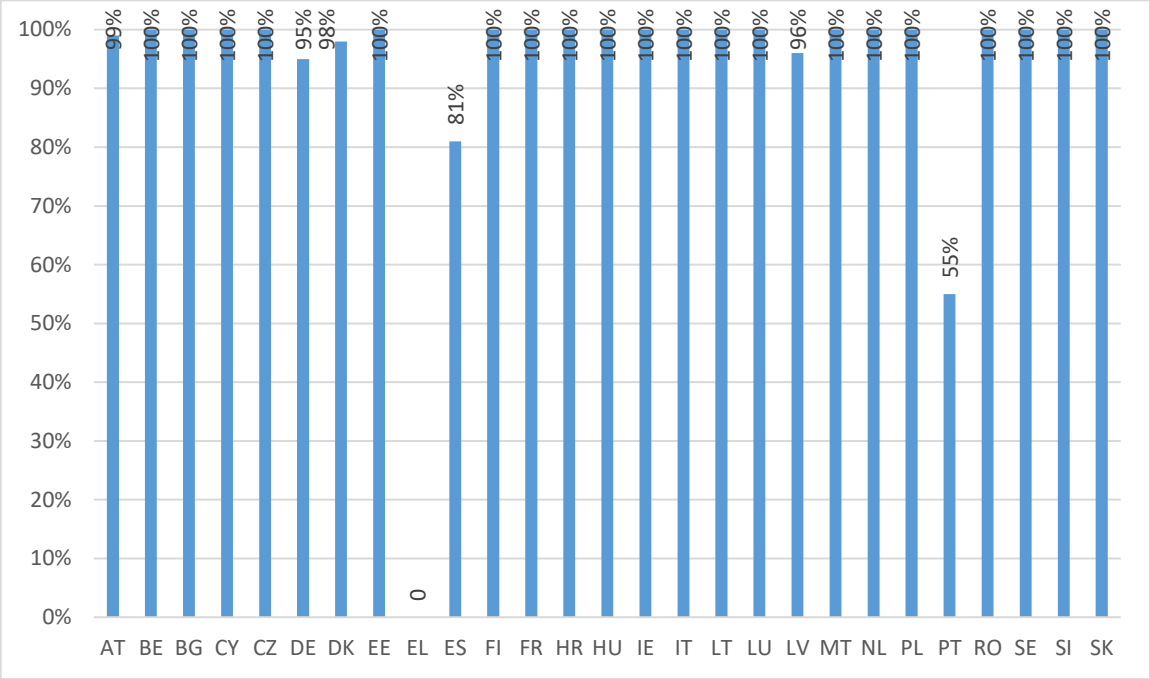
W art. 14 ust. 2 lit a) ustanowiono – jedynie w przypadku zakładów o dużym ryzyku – wymóg zapewnienia przez państwa członkowskie, by wszystkie osoby, na które może mieć wpływ poważna awaria, regularnie otrzymywały, bez konieczności ubiegania się o to, informacje dotyczące środków bezpieczeństwa i wymaganego zachowania w przypadku poważnej awarii.

W 2022 r. informacje na temat środków bezpieczeństwa i wymaganego zachowania w przypadku poważnej awarii były aktywnie udostępniane zainteresowanej społeczności w przypadku 96 % wszystkich zakładów o dużym ryzyku w UE-27. Oznacza to poprawę sytuacji w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym, w którym takie informacje były udostępniane w przypadku 91 % wszystkich zakładów o dużym ryzyku w UE-27, przy czym większość państw członkowskich zachowała pełną zgodność z przepisami dyrektywy Seveso III, a tylko kilka państw członkowskich zgłosiło, że informacje nie są udostępniane. Informacje te przedstawiono na *wykresie 6* poniżej.

W okresie sprawozdawczym najczęściej stosowanymi środkami, za pomocą których informacje na temat środków bezpieczeństwa i wymaganego zachowania były stale dostępne, były internet (22 państwa członkowskie UE) oraz w dalszej kolejności – ulotki (5 państw członkowskich UE), gazety i broszury.

[18] Źródło: sprawozdania państw członkowskich z wdrażania.

Wykres 6: Odsetek (%) zakładów o dużym ryzyku, w przypadku których informacje na temat środków bezpieczeństwa i wymaganego zachowania były aktywnie udostępniane społeczności[19]



1.1.4. Kontrole

W art. 20 dyrektywy Seveso III nałożono na państwa członkowskie wymóg wprowadzenia systemu i programu kontroli dla wszystkich zakładów. Zakłady o dużym ryzyku mają być kontrolowane co dwanaście miesięcy, a zakłady o zwiększonym ryzyku – co trzydzieści sześć miesięcy, o ile w danym zakładzie nie ma zastosowania program oparty na systematycznej ocenie.

Zgodnie z art. 20 ust. 5 systematyczna ocena zagrożeń w danych zakładach opiera się co najmniej na potencjalnym wpływie zakładów na zdrowie ludzkie i środowisko, a także historii zgodności z wymogami dyrektywy Seveso III. Powyższe kryteria muszą zapewniać co najmniej taki sam poziom skuteczności jak kontrole przeprowadzane co roku lub co trzy lata. Przepis ten obejmuje zarówno zakłady o dużym ryzyku, jak i zakłady o zwiększonym ryzyku.

W razie konieczności uwzględnia się również odpowiednie ustalenia z kontroli przeprowadzonych na podstawie innych przepisów unijnych.

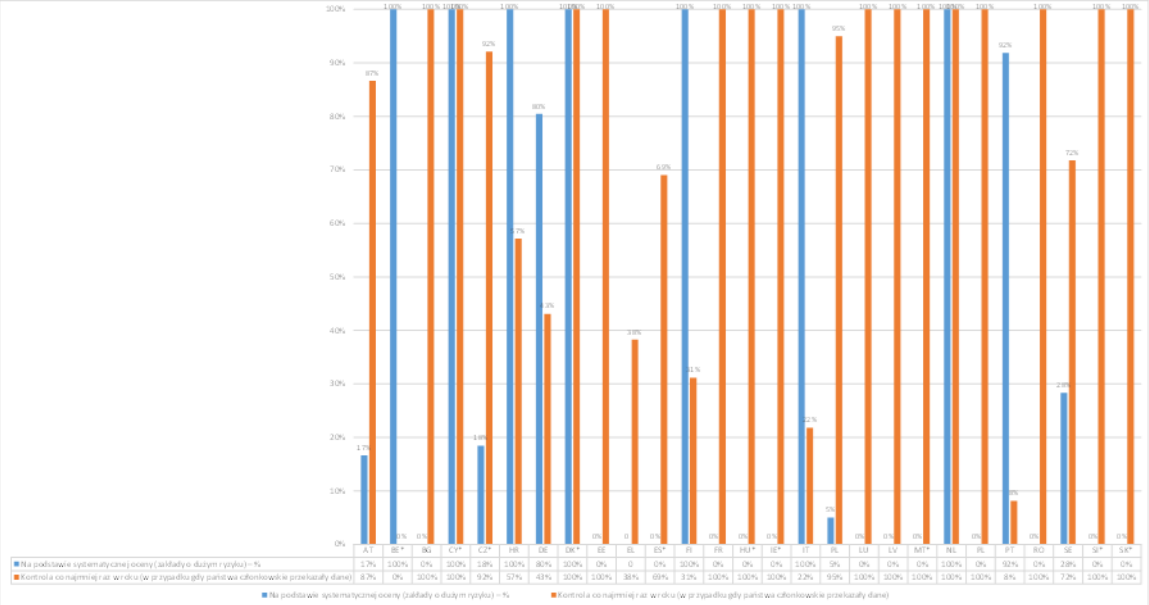
Z danych przekazanych przez właściwe organy za okres sprawozdawczy wynika, że średnio 65 % zakładów o dużym ryzyku w UE-27 było poddawanych kontroli co najmniej raz w roku (por. *wykres 7*). W przypadku pozostałych zakładów program kontroli, w tym częstotliwość wizyt na terenie zakładu, opierał się na systematycznej ocenie zagrożenia poważnymi awariami w danym zakładzie[20].

[19] Źródło: sprawozdania państw członkowskich z wdrażania i eSPIRS.

[20] Niektóre państwa członkowskie zgłosiły pokrywające się dane dotyczące tych rodzajów kontroli, ponieważ niektóre zakłady są poddawane kontroli na podstawie systematycznej oceny zagrożeń poważnymi awariami, a także są kontrolowane co najmniej raz w roku.

W przypadku zakładów o zwiększonym ryzyku kontrole przeprowadzano średnio co najmniej raz na trzy lata w przypadku 86 % zakładów o zwiększonym ryzyku w UE-27 (por. *wykres 8*)[21].

Wykres 7: Odsetek zakładów o dużym ryzyku poddanych kontroli przez państwa członkowskie[22]

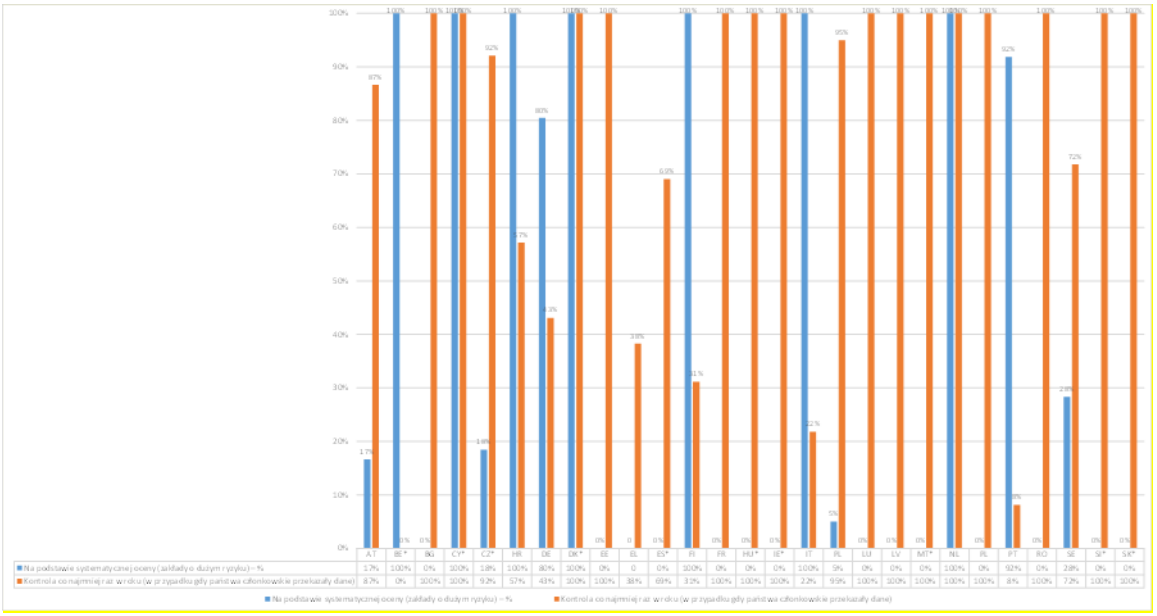


Wykres 8: Odsetek zakładów o zwiększonym ryzyku poddanych kontroli przez państwa członkowskie[23]

[21] W przypadku zakładów o dużym ryzyku niektóre państwa członkowskie zgłosiły pokrywające się dane, ponieważ niektóre zakłady są poddawane kontroli na podstawie systematycznej oceny, a jednocześnie są kontrolowane co trzy lata.

[22] Źródło: sprawozdania państw członkowskich z wdrażania i eSPIRS.

[23] Źródło: sprawozdania państw członkowskich z wdrażania i eSPIRS.



Ogólnie rzecz biorąc, odsetek zakładów o dużym ryzyku poddawanych kontroli co najmniej raz w roku zmniejszył się w latach 2019–2022 w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym, przy czym poddawanych kontroli raz w roku było 65 % zakładów o dużym ryzyku w porównaniu z 69 % w poprzednim okresie sprawozdawczym. Od ostatniego okresu sprawozdawczego odsetek zakładów o zwiększonym ryzyku poddawanych kontroli co najmniej raz na trzy lata wzrósł jednak z 65 % do 86 %. Kilka państw członkowskich zgłosiło, że w latach 2019–2022 kontrole w ich krajach były rzadziej przeprowadzane z powodu pandemii COVID-19.

Większość państw członkowskich wskazała, że ich ustawodawstwo krajowe lub wytyczne administracyjne przewidują skoordynowane lub wspólne kontrole przeprowadzane na podstawie innych przepisów unijnych, w szczególności dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (IED)[24] lub dyrektywy (UE) 2015/2193 w sprawie średnich obiektów energetycznego spalania (MCPD)[25].

1.1.5. Zakaz użytkowania, sankcje i inne środki przymusu

Zgodnie z art. 19 dyrektywy Seveso III państwa członkowskie muszą zabronić użytkowania zakładu, jeżeli środki wprowadzone przez prowadzącego zakład w celu zapobiegania poważnym awariom i ich łagodzenia są zdecydowanie niewystarczające, co obejmuje na przykład poważne przypadki zaniechania podjęcia niezbędnych działań wyszczególnionych w protokole kontroli.

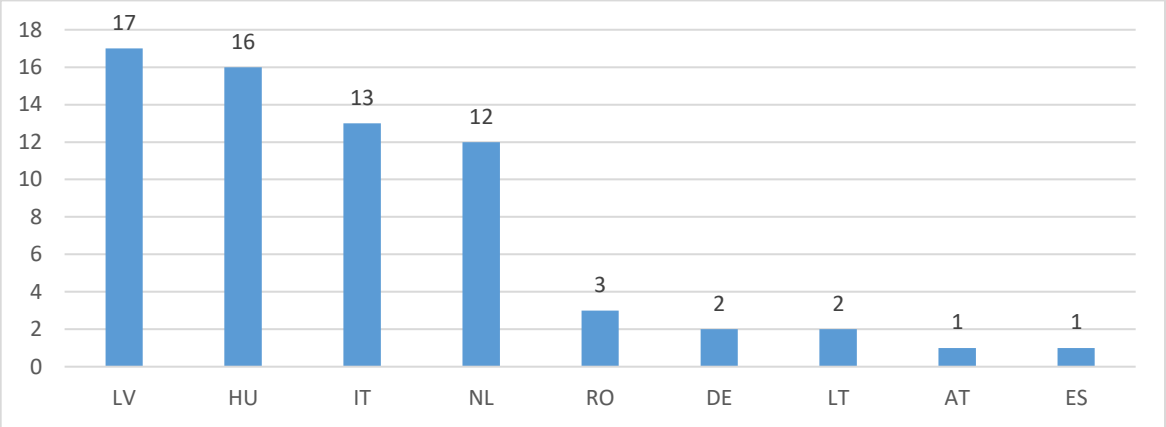
W okresie sprawozdawczym łącznie dziewięć państw członkowskich zgłosiło, że wydano zakaz użytkowania zakładu z uwagi na fakt, że środki wprowadzone przez prowadzącego

[24] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) oraz dyrektywa Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1785 z dnia 24 kwietnia 2024 r. (Tekst mający znaczenie dla EOG).

[25] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2193 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania (Tekst mający znaczenie dla EOG).

zakład w celu zapobiegania poważnym awariom i ich łagodzenia były zdecydowanie niewystarczające. Dotyczyło to 67 zakładów stanowiących 0,6 % wszystkich zakładów objętych dyrektywą Seveso w UE-27 (por. *wykres 9*).

Wykres 9: Całkowita liczba zakładów, których użytkowania zakazano w okresie sprawozdawczym[26]



1.2. Statystyki dotyczące poważnych awarii

Liczba poważnych awarii jest jednym z głównych wskaźników pomiaru ogólnej skuteczności dyrektywy Seveso III pod względem minimalizowania takich awarii i ich szkodliwych skutków. Zgodnie z art. 18 państwa członkowskie są zobowiązane do zgłaszania Komisji poważnych awarii, które miały miejsce na ich terytorium i które spełniają kryteria wymienione w załączniku VI:

- kryterium 1 – każda poważna awaria musi spełniać następujące warunki: musi być związana z substancjami niebezpiecznymi oraz musi powodować obrażenia doznane przez osoby i szkody w nieruchomościach, bezpośrednie szkody w środowisku, szkody w mieniu i zniszczenia o zasięgu transgranicznym,
- kryterium 2 – awarie lub sytuacje bliskie awariom, które państwa członkowskie uznają za szczególnie interesujące z technicznego punktu widzenia w kontekście zapobiegania poważnym awariom oraz ograniczania ich skutków i które nie spełniają kryteriów ilościowych zdefiniowanych w ramach kryterium 1.

Zdarzenia takie zgłasza się w specjalnej bazie danych (eMARS)[27] udostępnionej państwom członkowskim z myślą o ułatwieniu wymiany wniosków wyciągniętych z awarii z udziałem substancji niebezpiecznych w celu lepszego zapobiegania awariom chemicznym i łagodzenia ich potencjalnych skutków.

W okresie sprawozdawczym 2019–2022 w bazie danych eMARS[28] opublikowano łącznie 87 awarii, z których 62 zgłoszono jako poważne awarie (spełniające pierwsze kryterium określone w załączniku VI), 24 jako sytuacje bliskie awariom oraz 1 jako „inne” zdarzenie,

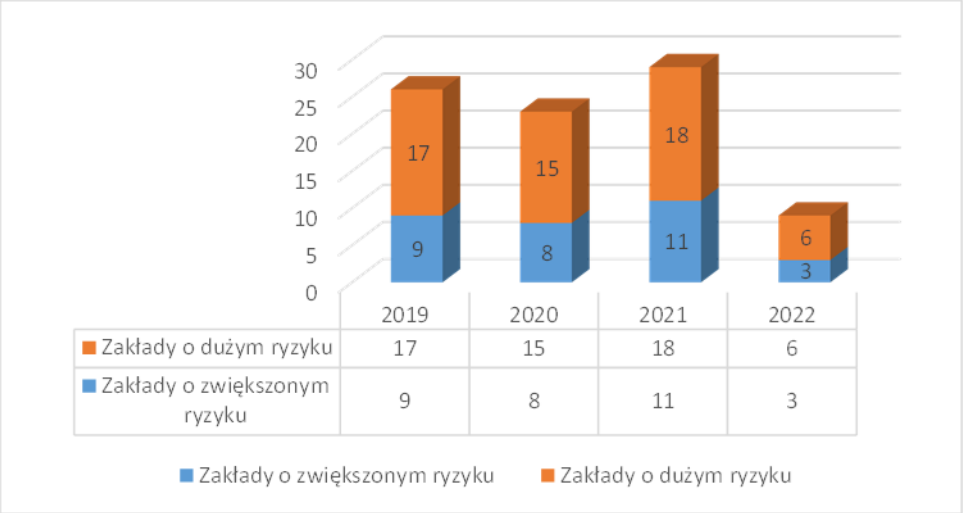
[26] Źródło: sprawozdania państw członkowskich z wdrażania.

[27] EUROPA – Panel eMARS – Komisja Europejska.

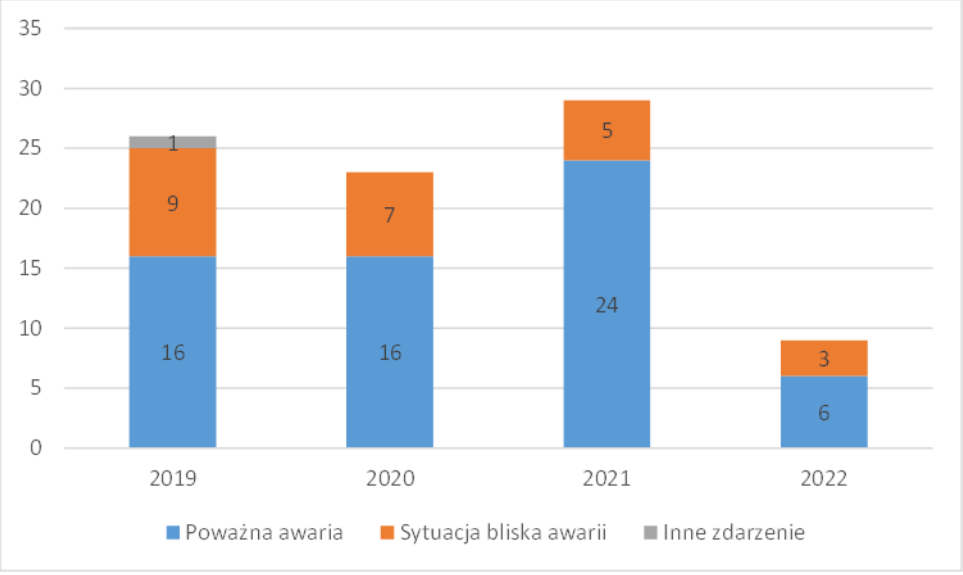
[28] Źródło: eMARS. Nie uwzględniono awarii, które są nadal przetwarzane lub są objęte dochodzeniem, oraz awarii, których zgłoszenie ma status „w toku”.

jak pokazano na *wykresach 10 i 11*. Większość opublikowanych do tej pory awarii w tym okresie miała miejsce w zakładach o dużym ryzyku (czas ukończenia i publikacji sprawozdań może się różnić w zależności od ostatecznego zakończenia dochodzeń i postępowań prawnych).

Wykres 10: Liczba awarii według roku wystąpienia i w podziale na poziom ryzyka w latach 2019–2022[29]



Wykres 11: Liczba awarii według roku wystąpienia i w podziale na rodzaj zdarzenia w latach 2019–2022[30]

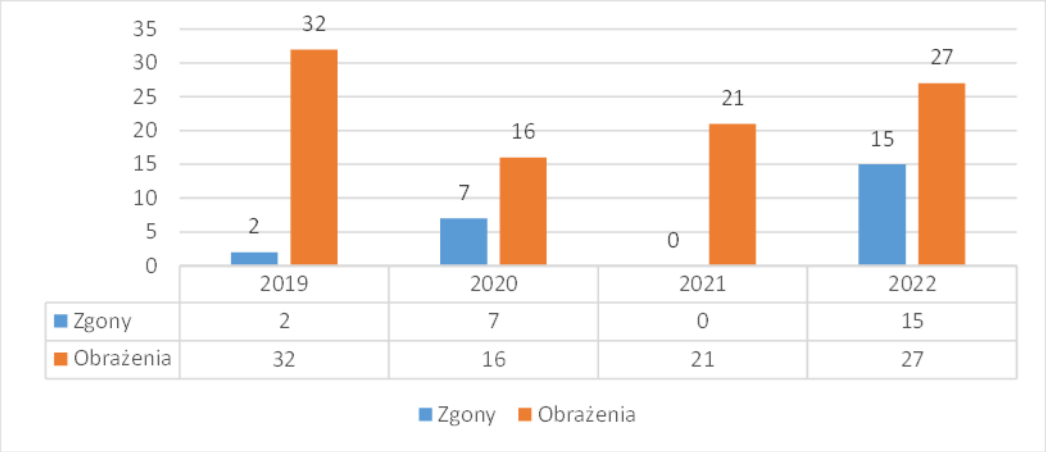


[29] Źródło: eMARS.

[30] Źródło: eMARS.

Zgłaszające państwa członkowskie publikują również dane dotyczące liczby ofiar śmiertelnych i rannych w poważnych awariach oraz liczbę awarii pociągających za sobą ofiary śmiertelne lub obrażenia (zob. *wykres 12*). W okresie sprawozdawczym 2019–2022 ofiary śmiertelne odnotowano w przypadku łącznie 21 zgłoszonych zdarzeń (39 zgonów na terenie zakładu i 1 zgon poza terenem zakładu), a obrażenia w przypadku 22 zdarzeń (127 poszkodowanych na terenie zakładu i 28 poszkodowanych poza terenem zakładu). 35 awarii spełniło kryterium progowe określone w pkt 4 lit. a) załącznika VI do dyrektywy Seveso III, wynoszące co najmniej 2 mln EUR szkód w mieniu na terenie zakładu.

Wykres 12: Liczba ofiar śmiertelnych i rannych w poważnych awariach podlegających dyrektywie Seveso w państwach członkowskich UE w latach 2019–2022[31]

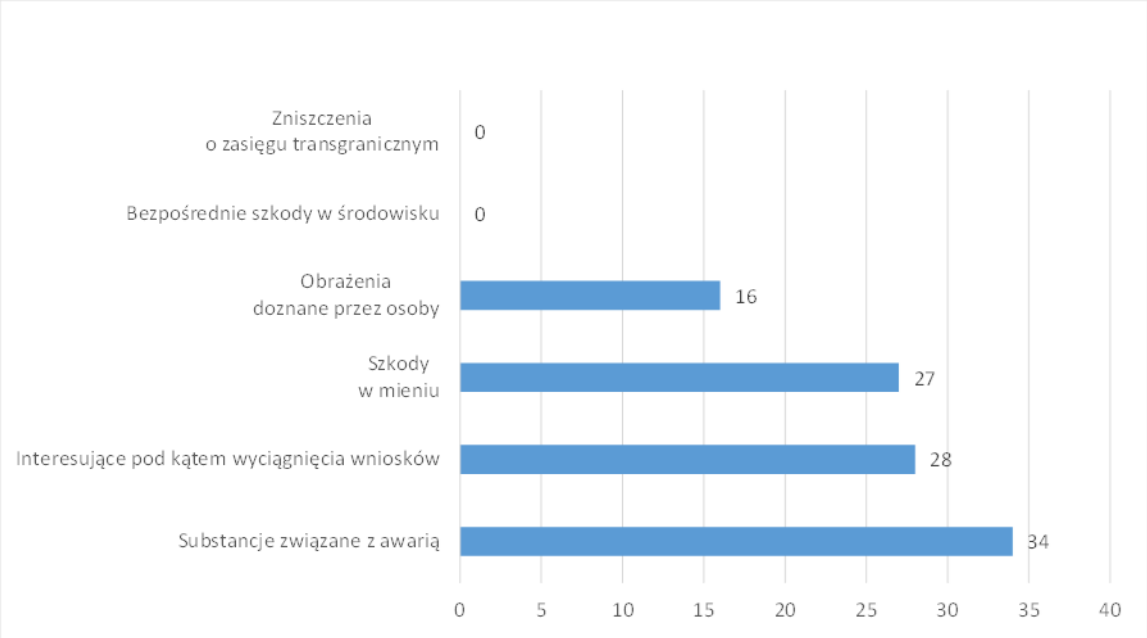


Spośród sześciu kryteriów zgłaszania Komisji poważnej awarii przewidzianych w załączniku VI najczęściej odnotowywanymi kryteriami w latach 2019–2022 są (por. *wykres 13*):

- ilość substancji związanych z awarią,
- interesujące pod kątem wyciągnięcia wniosków,
- szkody w mieniu.

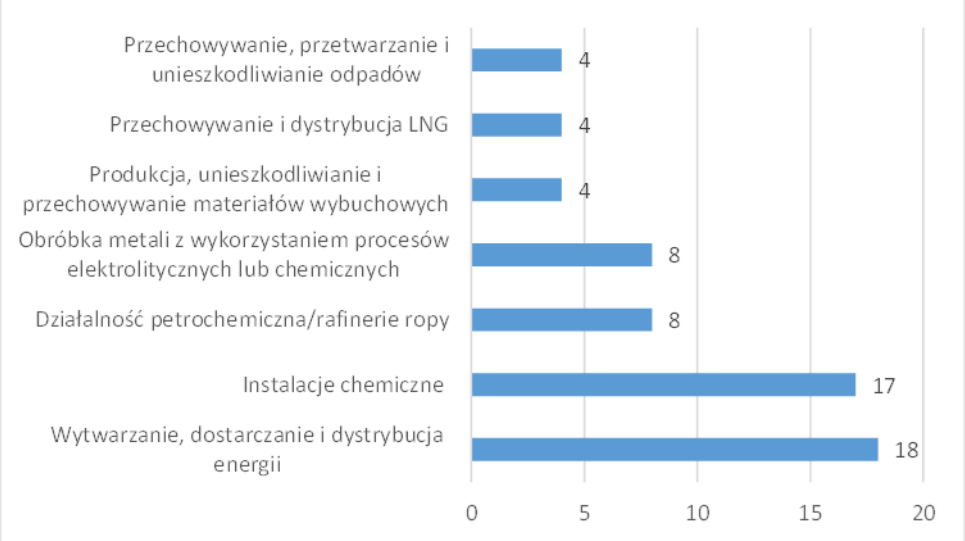
[31] Źródło: eMARS.

Wykres 13: Kryteria zgłoszenia poważnych awarii w bazie danych eMARS w okresie 2019–2022[32]



Jeśli chodzi o działalność przemysłową związaną z awarią, ze zgromadzonych danych wynika, że w okresie sprawozdawczym najbardziej narażone na poważne awarie były instalacje chemiczne (33 awarie) oraz sektor petrochemiczny i rafinerie ropy naftowej (29 awarii) (por. *wykres 14*).

Wykres 14: Liczba awarii i incydentów według rodzaju działalności w latach 2019–2022[33]

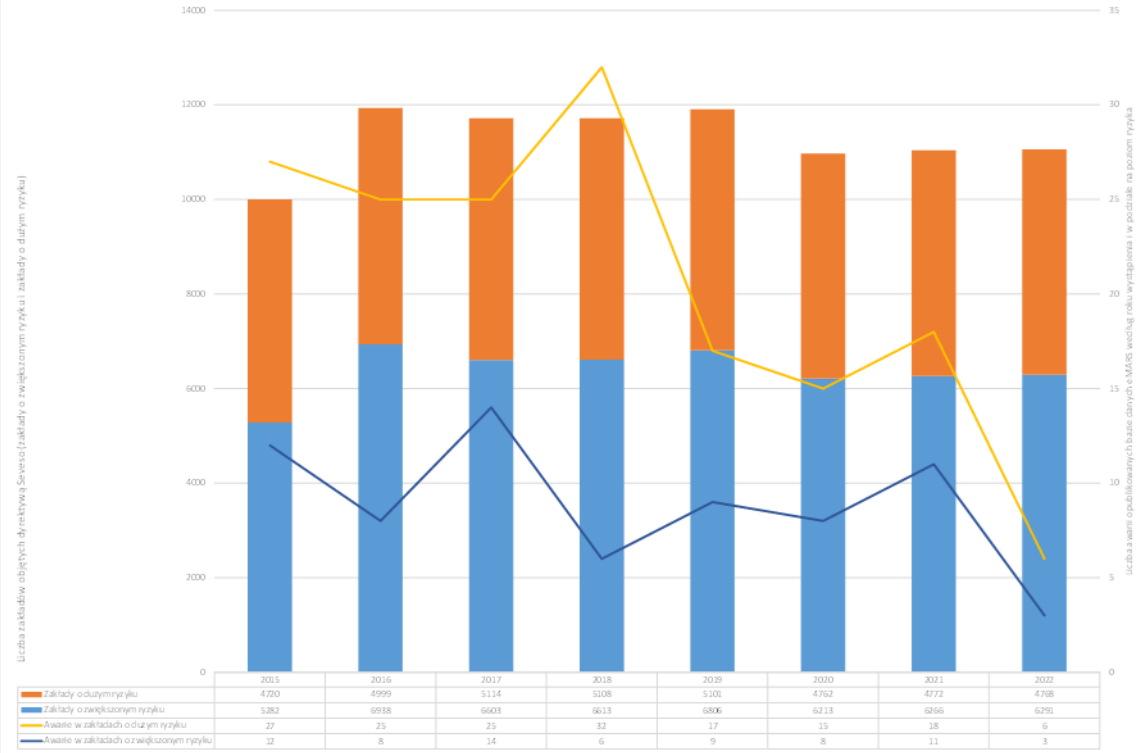


Z danych tych można wywnioskować, że dyrektywa Seveso III znacząco przyczynia się do osiągnięcia niskiej częstotliwości występowania poważnych awarii.

[32] Suma kryteriów zgłoszenia jest wyższa niż łączna liczba zgłoszonych awarii, ponieważ jedna awaria może spełniać kilka kryteriów.

[33] Źródło: eMARS.

Wykres 15: Liczba awarii w odniesieniu do liczby zakładów objętych dyrektywą Seveso w latach 2015–2022



2 DALSZE DZIAŁANIA W CELU POPRAWY ZAPOBIEGANIA AWARIOM PRZEMYSŁOWYM

Dane zgłoszone przez państwa członkowskie na temat wdrożenia dyrektywy Seveso III dostarczają użytecznych informacji umożliwiających określenie działań niezbędnych do dalszej poprawy zapobiegania awariom przemysłowym. W tym celu określono cztery główne czynniki:

1. udoskonalenie wdrażania i przestrzegania przepisów;
2. stosowanie uproszczonej i usprawnionej sprawozdawczości w kolejnych okresach sprawozdawczych;
3. intensyfikacja wymiany nabytych doświadczeń i dobrych praktyk między państwami członkowskimi a Komisją;
4. sprostanie nowym wyzwaniom w zakresie bezpieczeństwa przemysłowego związanym ze zmianą klimatu i transformacją energetyczną.

Udoskonalenie wdrażania dyrektywy Seveso III i przestrzegania jej przepisów

Państwa członkowskie miały dokonać transpozycji dyrektywy Seveso III do 31 maja 2015 r. Wszystkie państwa członkowskie zgłosiły środki transpozycji.

W międzyczasie Komisja ściśle monitorowała prawidłową transpozycję dyrektywy, a obecnie przeciwko państwom członkowskim toczy się sześć postępowań w związku z nieprawidłową transpozycją dyrektywy Seveso III.

Informacje przedstawione w sekcji 1 wskazują na kilka utrzymujących się w niektórych państwach członkowskich problemów związanych z wdrażaniem i ćwiczeniem realizacji zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego oraz informowaniem społeczeństwa. Komisja zbada przyczyny niezgodności w tych państwach członkowskich, aby ocenić, czy są one wynikiem problemów strukturalnych, w której to sytuacji Komisja rozważy wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego stosownie do przypadku[34]. Takie nieprawidłowości mogą skutkować zwiększeniem ryzyka wystąpienia awarii, a tym samym mogą utrudniać osiągnięcie celów przewidzianych w dyrektywie.

Aby dalej wspierać działania państw członkowskich w zakresie wdrażania, Komisja będzie nadal zajmować się kluczowymi kwestiami, m.in. poprzez wymianę informacji w ramach specjalnego komitetu ds. Seveso, grupy ekspertów i technicznych grup roboczych, a także poprzez wytyczne i sprawozdania techniczne.

Uproszczenie i usprawnienie sprawozdawczości

W 2022 r. przyjęto decyzję wykonawczą Komisji (UE) 2022/1979[35] w celu usprawnienia procesu sprawozdawczości na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 21 ust. 3 w odniesieniu do przekazywania Komisji informacji na temat lokalizacji zakładów przemysłowych objętych zakresem dyrektywy Seveso III oraz na temat występowania poważnych awarii. Ponowne opracowanie przez Europejską Agencję Środowiska (EEA) dwóch baz danych Seveso eSPIRS i eMARS oraz ich włączenie do „Europejskiego Portalu Emisji Przemysłowych”[36] doprowadziło również do utworzenia scentralizowanego „punktu kompleksowej obsługi” udzielającego właściwym organom, branżom, organizacjom pozarządowym i społeczeństwu wielu informacji na temat różnych aspektów związanych z tymi zakładami przemysłowymi. Inicjatywy te wnoszą wkład w bieżące działania na rzecz stworzenia zintegrowanych ram monitorowania realizacji zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń, jak określono w komunikacie pt. „Droga do zdrowej planety dla wszystkich” (inicjatywa przewodnia 9).

23 stycznia 2025 r. przyjęto kolejną decyzję wykonawczą Komisji (UE) 2025/113 ustanawiającą nowy format przekazywania informacji od państw członkowskich na temat wdrażania dyrektywy Seveso III[37] zgodnie z art. 21 tej dyrektywy.

[34] Zgodnie z priorytetami dotyczącymi egzekwowania określonymi w komunikacie pt. „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”, C(2016) 8600 final.

[35] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/1979 z dnia 31 sierpnia 2022 r. ustanawiająca formularz i bazy danych do przekazywania informacji, o których mowa w art. 18 ust. 1 i art. 21 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi oraz uchylająca decyzję wykonawczą Komisji 2014/895/UE.

[36] https://industry.eea.europa.eu/.

[37] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2025/113 z dnia 23 stycznia 2025 r. ustanawiająca format przekazywania informacji od państw członkowskich na temat wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi oraz uchylająca decyzję wykonawczą Komisji 2014/896/UE.

Ta nowa decyzja ma na celu zwiększenie przydatności i jakości danych przekazywanych przez państwa członkowskie przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążenia administracyjnego, zgodnie ze zobowiązaniami Komisji wynikającymi z jej nowych wytycznych politycznych na lata 2024–2029. W związku z tym obowiązki sprawozdawcze państw członkowskich wynikające z tego aktu wykonawczego zostały znacznie uproszczone i usprawnione w porównaniu z poprzednim formatem sprawozdawczym określonym w decyzji wykonawczej Komisji 2014/896/UE, przy jednoczesnym zapewnieniu gromadzenia przydatnych informacji na potrzeby kolejnych cykli sprawozdawczych, począwszy od okresu 2023–2026 (które to informacje należy zgłosić w 2027 r.), ze szczególnym uwzględnieniem danych liczbowych i znormalizowanych.

Intensyfikacja wymiany doświadczeń i praktyk między państwami członkowskimi a Komisją

Wyciąganie wniosków z doświadczeń z poważnych awarii przemysłowych oraz kontroli jest kluczowym filarem dyrektywy Seveso III. Zasadnicze znaczenie ma utrzymanie kultury bezpieczeństwa przemysłowego w całej Unii Europejskiej oraz lepsze zapobieganie awariom i zmniejszanie ich skutków.

Na przestrzeni ostatnich 30 lat Komisja zapewniała państwom członkowskim wsparcie techniczne i naukowe, w szczególności poprzez analizę awarii przemysłowych i przekazywanie informacji zwrotnych na temat wyciągniętych wniosków.

W okresie, którego dotyczy niniejsze sprawozdanie, Komisja nadal ściśle współpracowała z państwami członkowskimi nad usprawnieniem budowania ich zdolności stosownie do potrzeb. Współpraca ta obejmowała w szczególności techniczną grupę roboczą ds. kontroli oraz program wzajemnych wspólnych wizyt, w ramach których można określić i ocenić środki pomiaru skuteczności realizacji, na przykład poprzez opracowanie wspólnej definicji wskaźników kontroli, sformułowanie wytycznych lub zorganizowanie warsztatów poświęconych konkretnym potrzebom w dziedzinie polityki (np. fajerwerkom, materiałom wybuchowym i azotanom amonu w następstwie pewnych konkretnych poważnych awarii z udziałem tych substancji niebezpiecznych). Komisja zapewniła również wsparcie w zakresie analizy awarii przemysłowych oraz związanych z nimi zagrożeń i skutków.

Sprostanie nowym wyzwaniom w zakresie bezpieczeństwa przemysłowego związanym ze zmianą klimatu, zagrożeniami dla bezpieczeństwa i transformacją energetyczną

Osiągnięcie celów dyrektywy Seveso III utrudniają pojawiające się obecnie wyzwania związane z przewidywaną eskalacją intensywności i częstotliwości zdarzeń naturalnych wynikających ze zmiany klimatu oraz z rozwojem nowych technologii towarzyszących transformacji energetycznej. Ponadto Unia Europejska mierzy się z zagrożeniami dla bezpieczeństwa związanymi z rosyjską agresją na Ukrainę i wrogimi działaniami hybrydowymi.

Zagrożenia naturalne, takie jak trzęsienia ziemi, powodzie, burze, ekstremalne temperatury itp., mogą spowodować poważne awarie obejmujące pożary, wybuchy i wycieki toksyczne w zakładach, które przetwarzają, przechowują lub transportują substancje niebezpieczne. Te technologiczne „efekty uboczne” skutków zagrożeń naturalnych nazywane są katastrofami naturalno-technicznymi i w ostatnich latach skupiono się na nich

w większym stopniu w kontekście zapobiegania klęskom żywiołowym i zarządzania ryzykiem na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym.

Ponadto dzięki zdecydowanym zobowiązaniom na rzecz dekarbonizacji UE i prowadzonym obecnie działaniom na rzecz transformacji źródeł energii rządy krajowe na całym świecie, w tym w UE, przyjmują polityki i strategie mające na celu stopniowe wycofywanie paliw kopalnych i przejście na bardziej zrównoważone źródła energii w celu łagodzenia zmiany klimatu. Te nowatorskie techniki wiążą się jednak z potencjalnymi zagrożeniami środowiskowymi, zdrowotnymi i gospodarczymi, a także z zagrożeniami dla przyszłego rozwoju i akceptacji społecznej, jeżeli przyczyniają się do poważnych awarii. W tym kontekście za kluczowe problemy uznaje się kwestie bezpieczeństwa baterii i wodoru, zwłaszcza związane z magazynami i przechowywaniem[38].

W tej dziedzinie wymiana wiedzy, doświadczeń i dobrych praktyk między organami i ekspertami będzie zasadniczym elementem działań niezbędnych do zapewnienia zharmonizowanego wdrożenia dyrektywy Seveso III oraz do sprostania tym pojawiającym się wyzwaniom. Ma to kluczowe znaczenie dla zapewnienia, aby działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu nie prowadziły do zanieczyszczenia środowiska i klęsk żywiołowych, oraz dla zapewnienia bezpieczeństwa i dobrostanu obywateli w UE.

3 WNIOSKI

Dyrektywa Seveso III, mająca zastosowanie do ponad 11 000 zakładów, w których mogą występować substancje niebezpieczne, odgrywa istotną rolę w ukierunkowaniu wysoce uprzemysłowionej UE na osiągnięcie zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń dzięki zapobieganiu awariom przemysłowym. W latach 2005–2022 w UE dochodziło średnio do mniej niż 30 poważnych awarii rocznie, a ich skutki były coraz mniej odczuwalne. W latach 2019–2022 liczba ta spadła nawet do 22 poważnych awarii rocznie[39]. Dyrektywa ta jest powszechnie uznawana za punkt odniesienia dla polityki dotyczącej awarii przemysłowych i stanowi wzór do naśladowania przy opracowywaniu przepisów w wielu krajach na całym świecie.

Z analizy sprawozdań państw członkowskich wynika, że dyrektywa Seveso III jest ogólnie dobrze wdrażana w UE oraz że nastąpiła poprawa we wdrażaniu przepisów dyrektywy Seveso III w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym. Pandemia COVID-19 spowodowała jednak również szczególne wyzwania związane z przeprowadzaniem kontroli i ćwiczeniem realizacji zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych. Kolejny okres sprawozdawczy będzie miał istotne znaczenie dla potwierdzenia, że wyzwania te były rzeczywiście związane z ówczesnym stanem rzeczy.

Biorąc to pod uwagę, Komisja uznaje potrzebę podejmowania dalszych działań na rzecz zapobiegania poważnym awariom, zgodnie z apelem zawartym w Europejskim Zielonym Ładzie oraz w planie działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń. Wiąże się to

[38] Od 2023 r. Komisja (MAHB) i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zorganizowały wraz z państwami OECD należącymi do UE i ekspertami np. serię seminariów internetowych na temat zagrożeń związanych z paliwem wodorowym, aby wesprzeć wymianę wiedzy i doświadczeń w tym zakresie.

[39] Dane pochodzące z eMARS, które nie obejmują danych dotyczących nowo utworzonych zgłoszeń awarii (zgłoszenia ze statusem „w toku"), ani danych dotyczących awarii, które są nadal przedmiotem dochodzenia. Ponadto dane opublikowane w eMARS są częściowe, ponieważ zdarzenia mogą być zgłaszane – średnio – w okresie od sześciu miesięcy do dwóch lat po wystąpieniu zdarzenia.

również z nowymi wytycznymi politycznymi Komisji Europejskiej na lata 2024–2029, w których kluczowym priorytetem jest program gotowości i bezpieczeństwa UE.

W związku z tym Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do współpracy z państwami członkowskimi w celu poprawy zapobiegania awariom przemysłowym, gotowości i reagowania na nie oraz zapewnienia zharmonizowanego wdrażania dyrektywy w UE-27. Komisja będzie nadal dążyć do usprawnienia wymiany z państwami członkowskimi najlepszych praktyk w zakresie zapobiegania awariom przemysłowym, przygotowania się i reagowania na nie, a także do ułatwienia wymiany między państwami członkowskimi doświadczeń wyniesionych z awarii, które miały miejsce w przeszłości.

Ponadto Komisja uznaje potrzebę zintensyfikowania działań na rzecz informowania społeczeństwa i komunikacji, aby utrzymać kulturę bezpieczeństwa i ułatwić skuteczne reagowanie w razie wystąpienia awarii. Bezpieczeństwo nie jest kosztem, lecz inwestycją[40].

W zmienionej sytuacji geopolitycznej i w kontekście, w którym Europa ociepla się dwa razy szybciej, niż wynosi średnia światowa, związek między bezpieczeństwem, ochroną i aspektami środowiskowymi przystosowania się do zmiany klimatu jest dla Komisji priorytetem na lata 2025–2029. W tym względzie dyrektywa Seveso III jest kluczowym instrumentem służącym realizacji priorytetów nowej strategii na rzecz unii gotowości[41], lepszemu zarządzaniu ryzykiem, przygotowaniu się na kryzysy oraz zwiększeniu bezpieczeństwa i ochrony naszej ludności. W połączeniu z Paktem dla czystego przemysłu[42] będzie stanowiła również podstawę trwałego dobrobytu w Europie i konkurencyjności Europy.

[40] Poważne awarie mogą powodować bezpośrednie i pośrednie skutki, które wiążą się ze znacznymi potencjalnymi kosztami, takimi jak koszty ludzkie (niefinansowe i finansowe) oraz koszty związane z ewakuacją, uszkodzeniami budynków, zakłóceniami działalności gospodarczej, tymczasową relokacją przedsiębiorstw i zaangażowaniem służb reagowania kryzysowego. Ponadto można wyrazić kwotowo szersze skutki finansowe, takie jak wpływ na stopę bezrobocia i rynek mieszkaniowy, koszty środowiskowe, wpływ na krajowy łańcuch dostaw, wpływ na przemysł lotniczy oraz koszty dla rządu związane z koniecznością reakcji na wynik dochodzenia. RR1055 Modelowanie skutków gospodarczych awarii w zakładach zagrożonych poważnymi awariami (hse.gov.uk); hazards-26-paper-46-modelling-the-human-and-economic-costs-of-major-industrial-accidents.pdf (icheme.org).

[41] Wspólny komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii na rzecz unii gotowości, JOIN(2025) 130 final, 26.3.2025.

[42] Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Pakt dla czystego przemysłu: wspólny plan działania na rzecz konkurencyjności i dekarbonizacji, COM(2025) 85 final, 26.2.2025.