



Bryssel 16.11.2017
COM(2017) 665 final

KOMISSION KERTOMUS

Kertomus vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta annetun direktiivin 96/82/EY soveltamisesta jäsenvaltioissa ajanjaksolla 2012–2014

Komission kertomus

KERTOMUS VAARALLISISTA AINEISTA AIHEUTUVIEN SUURONNETTOMUUSVAAROJEN TORJUNNASTA ANNETUN DIREKTIIVIN 96/82/EY SOVELTAMISESTA JÄSENVALTIOISSA AJANJAKSOLLA 2012–2014

Sisällys

1.	JOHDANTO.....	2
2.	YHTEENVETO JÄSENVALTIOIDEN KERTOMUKSISTA	4
2.1.	Tuotantolaitosten lukumäärä	4
2.2.	Riskinhallintatoimenpiteet.....	5
2.2.1.	Ulkoisten pelastussuunnitelmien laatiminen	6
2.2.2.	Ulkoisten pelastussuunnitelmien harjoitukset ja tarkastukset	7
2.2.3.	Yleisölle tiedottaminen.....	8
2.3.	Tarkastukset.....	9
3.	EMARS-TIETOKANNAN PERUSTEELLA LAADITUT SUURONNETTOMUUSTILASTOT	12
4.	PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET.....	16

1. JOHDANTO

Suuronnettomuudet, joissa on mukana vaarallisia aineita, aiheuttavat vakavaa vaaraa ihmisille ja ympäristölle. Ne saavat aikaan myös merkittäviä taloudellisia tappioita ja häiritsevät kestäväää kehitystä. Joillakin teollisuuden aloilla, jotka ovat keskeisen tärkeitä nykyaikaisen teollistuneen yhteiskunnan toiminnalle, joudutaan kuitenkin käyttämään suuria määriä vaarallisia aineita. Niihin liittyvien riskien minimoimiseksi tarvitaan toimenpiteitä, joilla ehkäistään suuronnettomuuksia sekä varmistetaan asianmukainen torjuntavalmius ja torjunta onnettomuuden sattuessa.

Vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta annetussa neuvoston direktiivissä 96/82/EY¹, jäljempänä 'Seveso II -direktiivi', säädetään puitteet

¹ Direktiivi 96/82/EY, EYVL L 10, 14.1.1997, s. 13; sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/105/EY, EUVL L 345, 31.12.2003, s. 97.

riskinhallintatoimenpiteille, joilla ehkäistään suuronnettomuuksia ja rajoitetaan niiden vaikutuksia. Seveso II -direktiivi on korvattu direktiivillä 2012/18/EU², jäljempänä 'Seveso III -direktiivi', joka oli saatettava osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä 31. toukokuuta 2015 mennessä.

Seveso II -direktiivin 19 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on esitettävä komissiolle joka kolmas vuosi selvitys Seveso II -direktiivin täytäntöönpanosta. Komissio julkaisee yhteenvedon näistä tiedoista joka kolmas vuosi. Tämä kertomus sisältää yhteenvedon kaudesta 2012–2014. Seveso II -direktiivin korvaneessa Seveso III -direktiivissä säädetään myös mahdollisuudesta paitsi arvioida viimeisintä raportointikautta myös tarkastella Seveso II -direktiivin voimassaolon aikana tapahtunutta kokonaisedistystä.

Kertomuksen 2 luvussa esitetään yhteenvedo tiedoista, joita jäsenvaltiot ovat toimittaneet komissiolle kyselylomakkeen³ perusteella ja jotka liittyivät aiemmin havaittuihin ongelmakohtiin. Yhteenvedon tarkoituksena on arvioida täytäntöönpanon tasoa ja kartoittaa mahdollisia puutteita, jotka on korjattava. Kertomuksen 3 luvussa tietoja täydennetään tapaturmia koskevilla tiedoilla, jotka on saatu analysoimalla eMARS-tietokantaa⁴. Sitä hallinnoi Euroopan komission yhteisen tutkimuskeskuksen suuronnettomuuksien riskejä tutkiva toimisto, ja se perustuu jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin. Luvussa 4 esitetään päätelmät ja jatkotoimet.

Aiempien arviointien tavoin komissio on nytkin käyttänyt ulkopuolista palveluntarjoajaa jäsenvaltioiden toimittamien kertomusten ja muun olennaisen tiedon analysointiin. Sopimuskumppanin laatima tutkimus on saatavilla EU-julkaisujen internetsivustolla⁵. Toimitetut tiedot analysoidaan siinä yksityiskohtaisesti myös jäsenvaltioittain ja samalla esitetään muita olennaisia tietoja.

EU:n 28 jäsenvaltion toimittamat kaikki tiedot, Norjan vapaaehtoisesti toimittamat tiedot, kyselylomake sekä edelliset kertomukset vuosilta 2000–2002⁶, 2003–2005⁷, 2006–2008⁸ ja 2009–2011⁹ löytyvät sähköisesti CIRCABC-sivustolta¹⁰.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/18/EU, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta, ETA:n kannalta merkityksellinen teksti, EUVL L 197, 24.7.2012, s. 1–37.

³ Asiakirja C(2011) 4598 final, komission täytäntöönpanopäätös, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2011.

⁴ Suuronnettomuuksien raportointijärjestelmä (<https://emars.jrc.ec.europa.eu>).

⁵ <http://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/26c9aa63-523e-11e7-a5ca-01aa75ed71a1>

⁶ Asiakirja K(2004) 3335.

⁷ Asiakirja K(2007) 3842.

⁸ Asiakirja K(2010) 5422 lopullinen.

⁹ Asiakirja C(2013) 4035 final.

¹⁰ <https://circabc.europa.eu/w/browse/4cc9ca17-0920-4d8a-8796-6ffa170612b7>

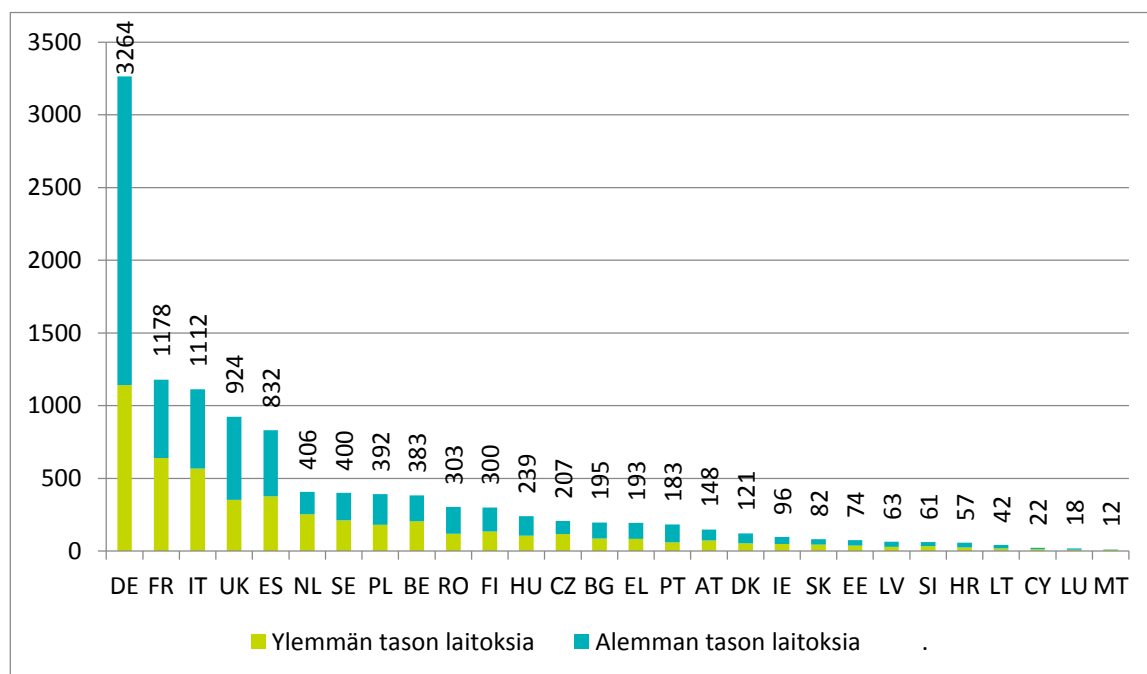
2. YHTEENVETO JÄSENVALTIOIDEN KERTOMUKSISTA

Kaikki 28 jäsenvaltiota toimittivat kolmivuotisselvityksensä Euroopan komissiolle.

2.1. Tuotantolaitosten lukumäärä¹¹

Jäsenvaltiot ilmoittivat yhteensä 11 297 tuotantolaitoksesta, jotka kuuluivat Seveso II -direktiivin soveltamisalaan. Niiden määrä on kasvanut 983 laitoksella vuodesta 2011 (10 314 laitosta), ja useimmat niistä olivat alemman tason laitoksia (756) ja loput ylemmän tason laitoksia (227). Määrä oli kasvanut lähes kaikissa jäsenvaltioissa, mutta eniten Saksassa (+859 laitosta). Syy laitosten määrän kasvuun ei käy ilmi käytettävissä olevista tiedoista (mahdollisia syitä ovat talouskasvu, parempi täytäntöönpano tai vaarallisten aineiden tiukempi luokittelu).

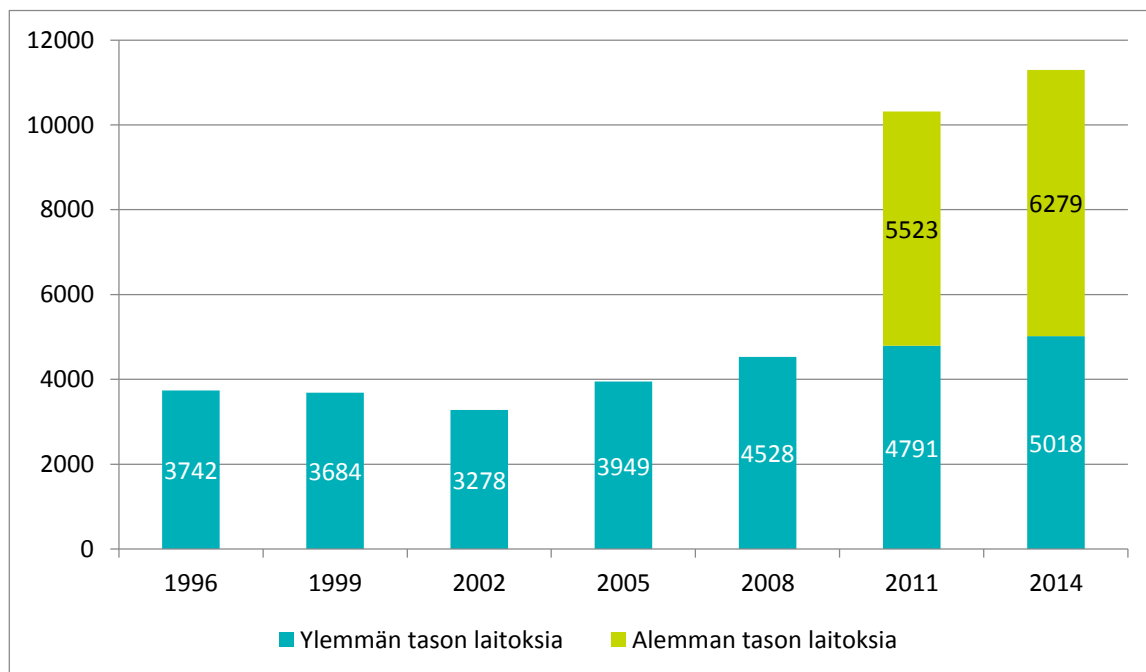
Kuvio 1: Seveso-laitosten lukumäärä vuonna 2014



Kuten kuviosta 2 ilmenee, direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten määrä on kasvanut hitaasti mutta varmasti. On otettava huomioon, että tällä ajanjaksolla unioni on laajentunut kolme kertaa (vuosina 2004, 2007 ja 2013) ja että samalla tietämys vaarallisista aineista on lisääntynyt, talous kasvanut ja täytäntöönpano parantunut. Alemman tason tuotantolaitoksia koskevia tietoja on annettu ainoastaan raportointikaudesta 2009–2011 lähtien.

¹¹ Tiedot perustuvat jäsenvaltioiden ilmoituksiin.

Kuvio 2: Ilmoitettujen laitosten määrän kehitys¹²



Seveso-laitosten luokittelussa käytetään 48 toimintoa, joista neljää harjoitetaan lähes 40 prosentissa laitoksista:

- (1) Yleinen kemikaalien valmistus (763 laitosta = 12,3 %)
- (2) Polttoaineen varastointi (650 laitosta = 10,5 %)
- (3) Tukku- ja vähittäismyynnin varastointi ja jakelu (553 laitosta = 8,9 %)
- (4) Nestekaasun tuotanto, pullotus ja jakelu (465 laitosta = 7,5 %).

2.2. Riskinhallintatoimenpiteet

Suuronnettomuuksien ennaltaehkäisyssä ja torjuntavalmiudessa olennaista on turvallisuusselvitysten (joihin kuuluu riskinarviointi) ja ylemmän tason tuotantolaitosten pelastussuunnitelmien laatiminen sekä yleisölle tiedottaminen ja tarkastukset.

Aiemmissa Seveso II -direktiivin täytäntöönpanoa koskevissa arvioinneissa ei ole havaittu järjestelmällisiä puutteita toiminnanharjoittajien laatimissa turvallisuusselvityksissä ja sisäisissä pelastussuunnitelmissa. Tätä aihetta ei siksi enää sisällytetty kyselylomakkeeseen raportointikaudella 2011–2014.

Seveso II -direktiivillä toimivaltaisille viranomaisille asetetaan useita velvollisuuksia, joista tärkeimmät ovat seuraavat: tarkastaa turvallisuusselvitys ja ilmoittaa sitä koskevat johtopäätökset toiminnanharjoittajalle, laatia ulkoiset pelastussuunnitelmat, varmistaa,

¹² Vuosia 1996 ja 1999 koskevat tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia erilaisten tuotantolaitoksen ja laitoksen määrittelyjen vuoksi. Saman tuotantolaitoksen useita erillisiä laitoksia on voitu ilmoittaa erikseen, mikä selittäisi niiden määrän laskun vuonna 2002.

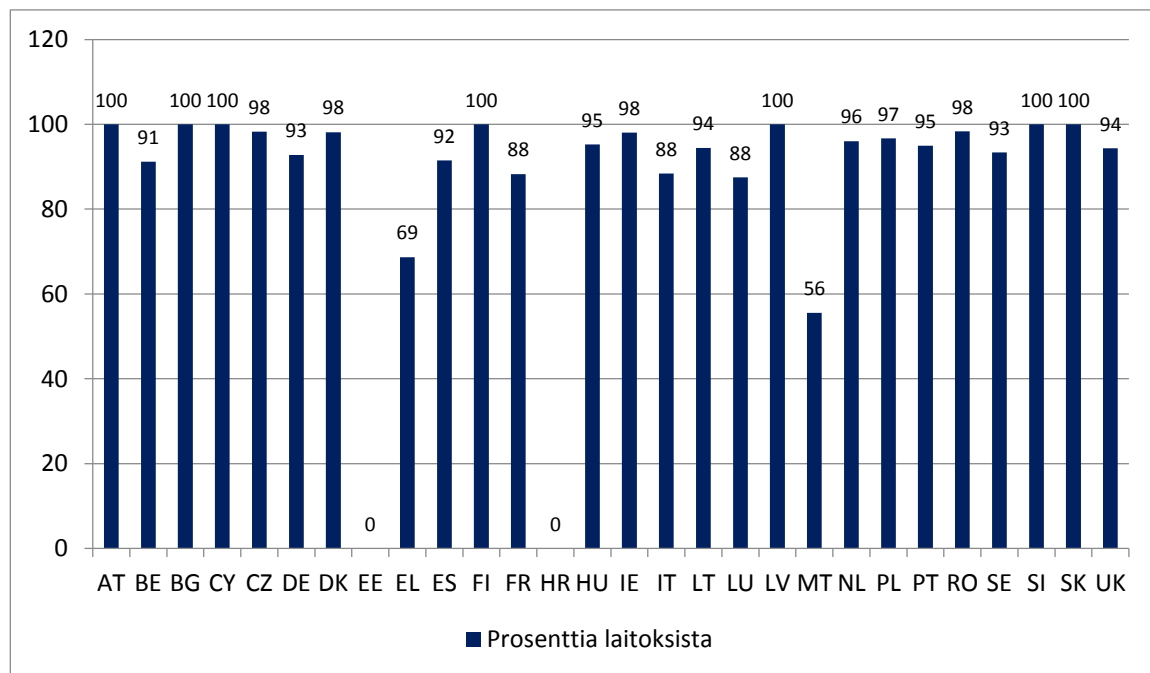
että väestölle, johon onnettomuus voi vaikuttaa, tiedotetaan turvallisuustoimenpiteistä, suorittaa tarkastuksia, määrittellä tuotantolaitosryhmät, joissa onnettomuuden leviäminen (domino-vaikutus) on mahdollista, sekä ottaa huomioon suuronnettomuusvaarojen vaikutukset maankäytön suunnitteluun.

2.2.1. Ulkoisten pelastussuunnitelmien laatiminen

Viranomaiset laativat ylemmän tason tuotantolaitosten ulkoiset pelastussuunnitelmat. Niiden ansiosta suuronnettomuuksiin voidaan reagoida nopeasti ja koordinoitusti, ja suunnitelmilla on olennainen merkitys onnettomuuksien vaikutusten minimoinnissa.

Useimmat jäsenvaltiot ovat edistyneet hyvin kahden edellisen raportointikauden aikana ulkoisten pelastussuunnitelmien laadinnassa. Keskimäärin edistystä ei kuitenkaan ollut enää tapahtunut edeltävään raportointikauteen verrattuna. Raportointikauden lopulla 407:ssä¹³ ylemmän tason tuotantolaitoksessa ei ollut ulkoista pelastussuunnitelmaa, mikä vastaa 8 prosenttia kaikista unionin ylemmän tason tuotantolaitoksista (vuonna 2010: 7 prosenttia).

Kuvio 3: Ylemmän tason laitokset, joilla on ulkoinen pelastussuunnitelma



Tuotantolaitoksilla voi olla perusteltuja syitä siihen, ettei käytössä ole ulkoista pelastussuunnitelmaa. Näin on esimerkiksi silloin, kun tuotantolaitos on uusi tai merkittäviä muutoksia on tehty juuri ennen raportointikauden päättymistä. Useat jäsenvaltiot ilmoittivat kuitenkin poikkeuksellisen monista tuotantolaitoksista (yli 8 prosentin keskiarvon), joissa ei ollut ulkoista pelastussuunnitelmaa.

Jäsenvaltiot esittivät hyvin erilaisia syitä ulkoisten pelastussuunnitelmien puuttumiselle. Yksi niistä ilmoitti, että kuusi sen alueellista viranomaista ei ollut hyväksynyt ulkoista pelastussuunnitelmaa. Se ei kuitenkaan selvittänyt, kuinka moneen sen 25

¹³ Lukuun eivät sisälly ne 187 laitosta, joiden toimivaltaiset viranomaiset totesivat olevan vapautettuja ulkoisen pelastussuunnitelman laatimisesta Seveso II -direktiivin 11 artiklan 6 kohdan mukaan.

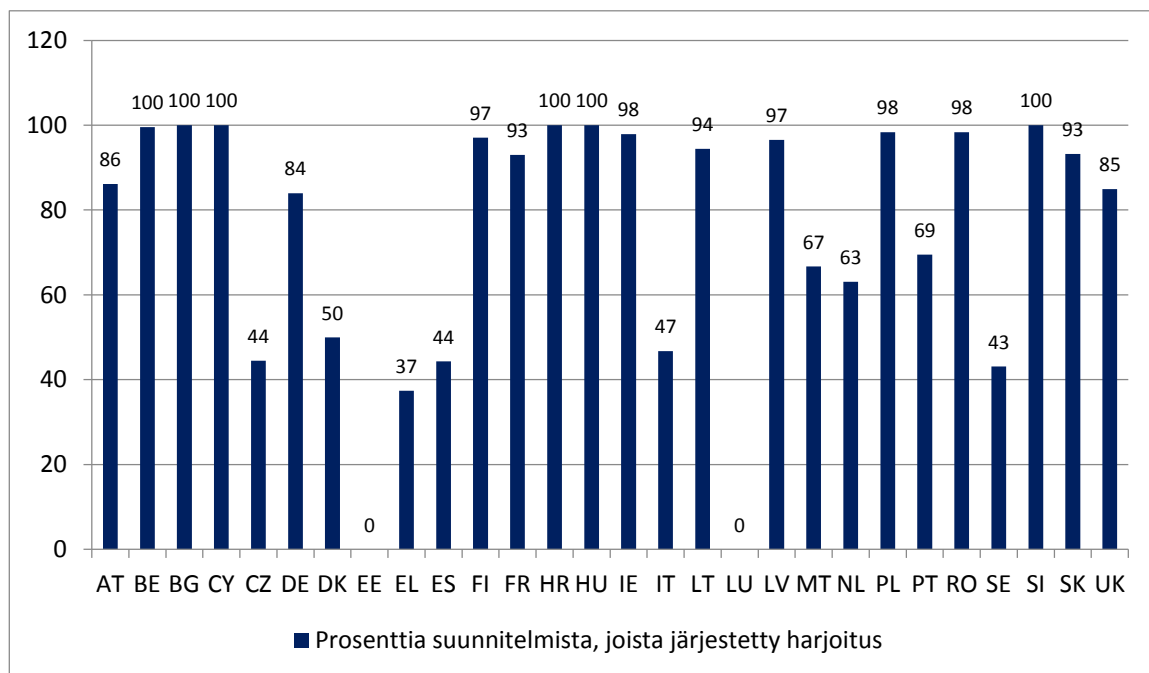
tuotantolaitoksesta tämä vaikutti, joten tarkkoja lukuja ei saatu. Toinen jäsenvaltio ilmoitti, että koko maalle oli laadittu yksi ulkoinen pelastussuunnitelma, joka ei ollut laitoskohtainen. Jäsenvaltio ei kuitenkaan antanut tietoja suunnitelmaa koskevien harjoitusten järjestämisestä. Komission seurantatoimien aikana kyseinen jäsenvaltio ilmoitti tilanteen muuttuneen ja totesi, että yksittäiset ulkoiset pelastussuunnitelmat laadittiin ja niistä järjestettiin harjoitukset vuoden 2014 jälkeen.

2.2.2. Ulkoisten pelastussuunnitelmien harjoitukset ja tarkastukset

Ulkoiset pelastussuunnitelmat on tarkastettava ja niistä on järjestettävä harjoitus vähintään kolmen vuoden väliajoin. Suunnitelmat, jotka ovat vanhentuneet tai joista ei ole järjestetty harjoituksia, voivat aiheuttaa vakavan vaaran hätätilanteessa.

Yleisesti ottaen useimmat jäsenvaltiot ovat edellisten raportointikausien aikana edistyneet sen varmistamisessa, että ulkoisista pelastussuunnitelmista järjestetään harjoituksia. Jäsenvaltioiden välisistä merkittävistä eroista huolimatta huomattavaa edistystä ei kuitenkaan ollut tapahtunut edelliseen raportointikauteen verrattuna. Kaudella 2006–2008 ylempään tason laitosten pelastussuunnitelmista 60 prosenttia tarkistettiin ja niistä järjestettiin harjoitus. Kaudella 2009–2011 osuus nousi 73 prosenttiin, ja vuoden 2014 päättyessä se oli 75 prosenttia. Tämä viitanee siihen, että jäsenvaltiot järjestävät harjoituksia pelastussuunnitelmistaan tehokkaammin, mutta niillä on vielä paljon tehtävää 100 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi.

Kuvio 4: Ulkoiset pelastussuunnitelmat, joista järjestettiin harjoitus kaudella 2012–2014¹⁴



Useat jäsenvaltiot ilmoittivat poikkeuksellisen useista ulkoisista pelastussuunnitelmista, joista ei ollut järjestetty harjoitusta. Jotkin jäsenvaltiot olivat kuitenkin järjestäneet

¹⁴ Lukuun eivät sisälly ne 187 laitosta, joiden toimivaltaiset viranomaiset totesivat olevan vapautettuja ulkoisen pelastussuunnitelman laatimisesta Seveso II -direktiivin 11 artiklan 6 kohdan mukaan.

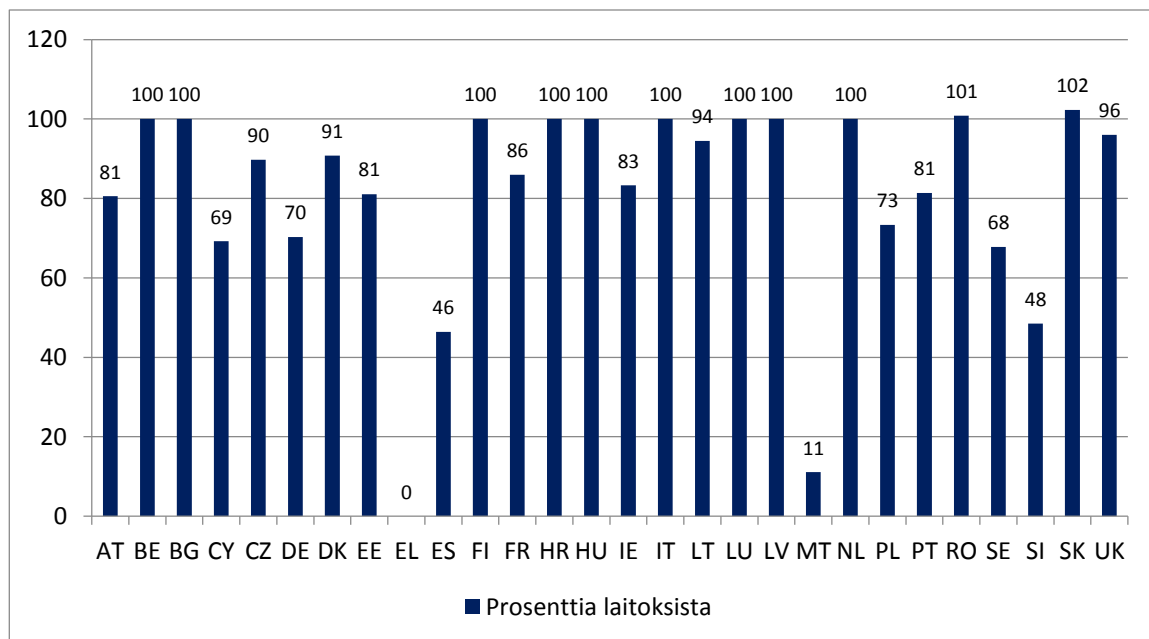
harjoituksia useimmista suunnitelmista tai ainakin aiempaa huomattavasti useammista, kun taas monissa jäsenvaltioissa ei ollut juurikaan edistytty.

Ilmoitetut syyt harjoitusten puuttumiseen voivat olla perusteltuja, vaikka niitä olikin useita erilaisia. Yksi jäsenvaltio ilmoitti, ettei harjoituksia voitu järjestää, koska useimmat pelastuspalvelut toimivat vapaaehtoisuuden pohjalta, mikä vaikeuttaa niiden järjestämistä. Toinen jäsenvaltio totesi laativansa koko maalle yhden ulkoisen pelastussuunnitelman, joka ei ollut laitoskohtainen. Se ei kuitenkaan antanut tietoja suunnitelmaa koskevien harjoitusten järjestämisestä. Useat jäsenvaltiot eivät esittäneet perusteluja, kun taas toiset ilmoittivat, että tilannetta tutkittiin. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat lisäksi, että tuotantolaitokset olivat uusia tai niiden tilanteessa oli vastikään tapahtunut muutoksia tai päivityksiä, joten harjoituksia ei voitu pitää raportointikaudella.

2.2.3. Yleisölle tiedottaminen

Tiedot turvallisuustoimenpiteistä ja ohjeet siitä, miten onnettomuustilanteessa tulee käyttäytyä, on saatettava säännöllisesti ja ilman eri pyyntöä kaikkien sellaisten henkilöiden tietoon, joihin suuronnettomuus voi vaikuttaa. Direktiivissä ei säädetä siitä, kenen vastuulla tiedottaminen on ja miten se on toteutettava. Tiedot on toimitettava vähintään viiden vuoden välein eli ajanjakso on kaksi vuotta pidempi kuin raportointikausi. Tiedottamisen puute raportointikaudella ei siten tarkoita automaattisesti sitä, ettei vaatimuksia ole noudatettu.

Kuvio 5: Ylemmän tason laitokset, joista tiedotettu yleisölle kaudella 2012–2014¹⁵,



Keskimäärin 81 prosenttia ylemmän tason laitoksista tiedotti yleisölle, ja kymmenen jäsenvaltiota ilmoitti, että kaikki ylemmän tason laitokset tiedottivat yleisölle raportointikauden aikana. Osuus on pienentynyt edellisestä raportointikaudesta (87 prosenttia), mutta kuten edellä todettiin, tämän perusteella ei voida päätellä, ettei vaatimuksia olisi noudatettu.

¹⁵ Jotkin luvut ylittävät 100 prosenttia siksi, että laitosten määrä on muuttunut raportointikauden aikana.

Useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat, että tietoja tarjottiin esittelylehtisissä ja muulla tavoin (esim. internetsivustoilla ja yleisölle järjestetyissä tilaisuuksissa). Viisi jäsenvaltiota ilmoitti, että tiedotus tapahtuu yksinomaan sähköisesti, mutta näin ei välttämättä tavoiteta kaikkia kohdehenkilöitä. Vaikka osa näistä jäsenvaltioista tarjoaa tietoja myös toimivaltaisille viranomaisille esitettyjen pyyntöjen johdosta tai toiminnanharjoittajan tiloissa, tämä ei välttämättä täytä edellytystä, jonka mukaan tiedot on saatava pyytämättä. On lisäksi huomattava, että onnettomuustilanteessa yhä useammat jäsenvaltiot hyödyntävät mobiiliratkaisuja, kuten erityisiä sovelluksia, tekstiviestejä tai sosiaalista mediaa, varoittaakseen kaikkia onnettomuusalueella olevia ja opastaakseen heitä toimimaan oikein.

Tiedottamisen puutteelle esitettiin useita erilaisia syitä: tietoja ei ollut käytössä, tiedot oli annettu ennen meneillään olevaa raportointikautta eikä niitä ole ollut tämän jälkeen tarpeen päivittää ja jotkin tuotantolaitokset olivat uusia tai niistä tuli ylemmän tason laitoksia vasta raportointikauden lopussa, joten tietoja laadittiin parhaillaan. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat, ettei niiden tuotantolaitoksista aiheutunut laitoksen ulkopuolisia riskejä. Useat jäsenvaltiot totesivat saaneensa tilanteesta tietoa raportointivaiheessa ja tutkivansa sitä edelleen.

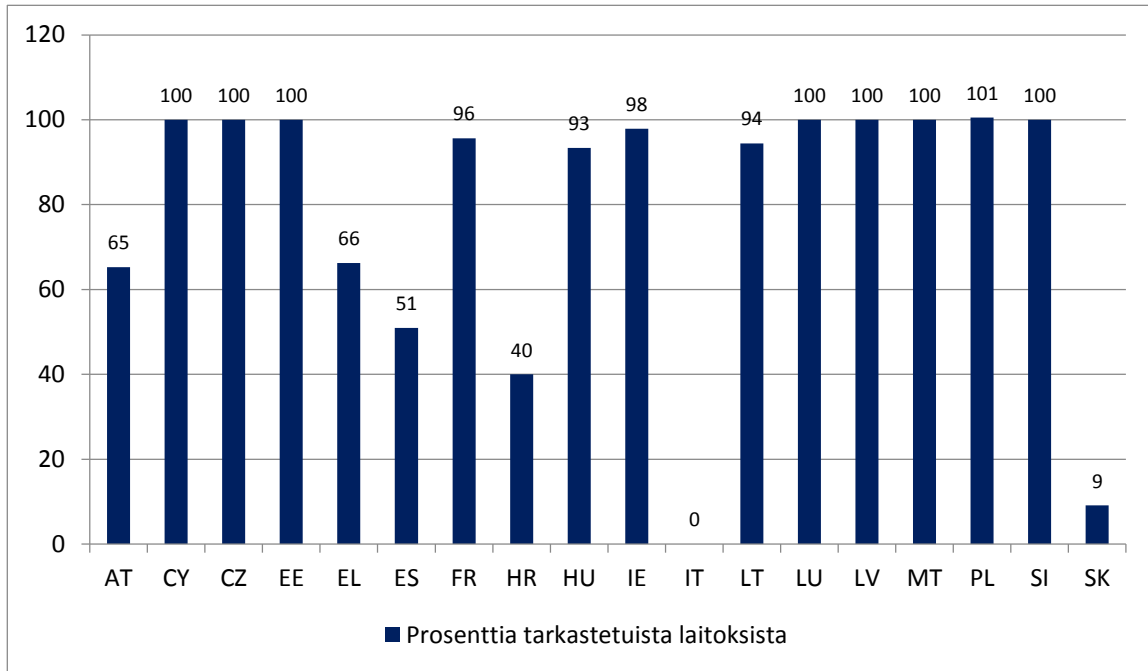
2.3. Tarkastukset

Seveso II -direktiivissä jäsenvaltioiden edellytetään ottavan käyttöön tarkastusjärjestelmän ja -ohjelman kaikissa tuotantolaitoksissa. Ylemmän tason tuotantolaitokset on tarkastettava vuosittain ellei käyttöön oteta järjestelmällistä arviointia. Kymmenen jäsenvaltiota ilmoitti arvioivansa laitokset järjestelmällisesti.

Kuviossa 6 kuvataan niiden jäsenvaltioiden tilanne, joissa järjestelmällistä arviointia ei ole käytössä¹⁶ eli joissa ylemmän tason tuotantolaitokset on tarkastettava vuosittain. Vaikka kyseessä olevista 18 jäsenvaltiosta 12 saavutti tai lähes saavutti tavoitteen, joissakin jäsenvaltioissa on huomattavia puutteita. Syitä voivat olla seuraavat: määrärahojen puute tai organisatoriset rajoitukset, toimivaltaisilta alueellisilta viranomaisilta ei ole saatu merkityksellisiä tietoja tai on sovellettu sekajärjestelmää, jossa tuotantolaitokset olisi lähtökohtaisesti tarkastettava vuosittain (ne on siksi merkitty kuvioon 6) mutta viranomaiset edellyttävät tarkastusta puolentoista vuoden välein.

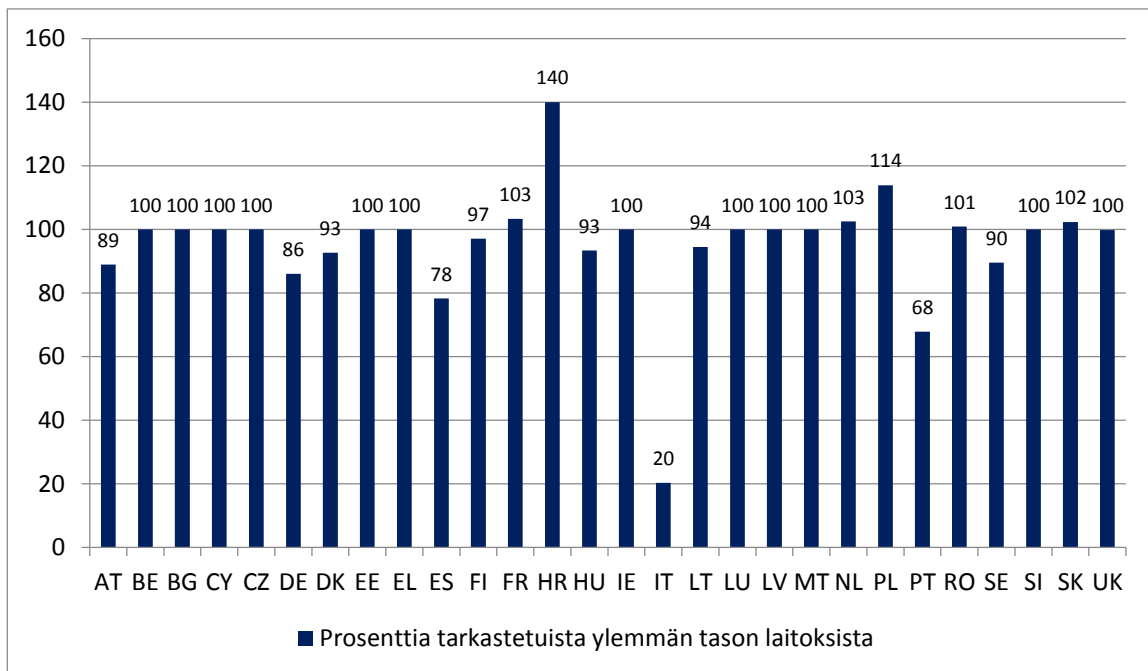
¹⁶ Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat alueelliseen toimintatapaan perustuvista sekajärjestelmistä. Tässä kertomuksessa näiden jäsenvaltioiden on katsottu soveltavan järjestelmällistä arviointia.

Kuvio 6: Ylemmän tason laitosten vuotuiset tarkastukset kaudella 2012–2014 jäsenvaltioissa, joissa ei käytetä järjestelmällistä arviointia¹⁵



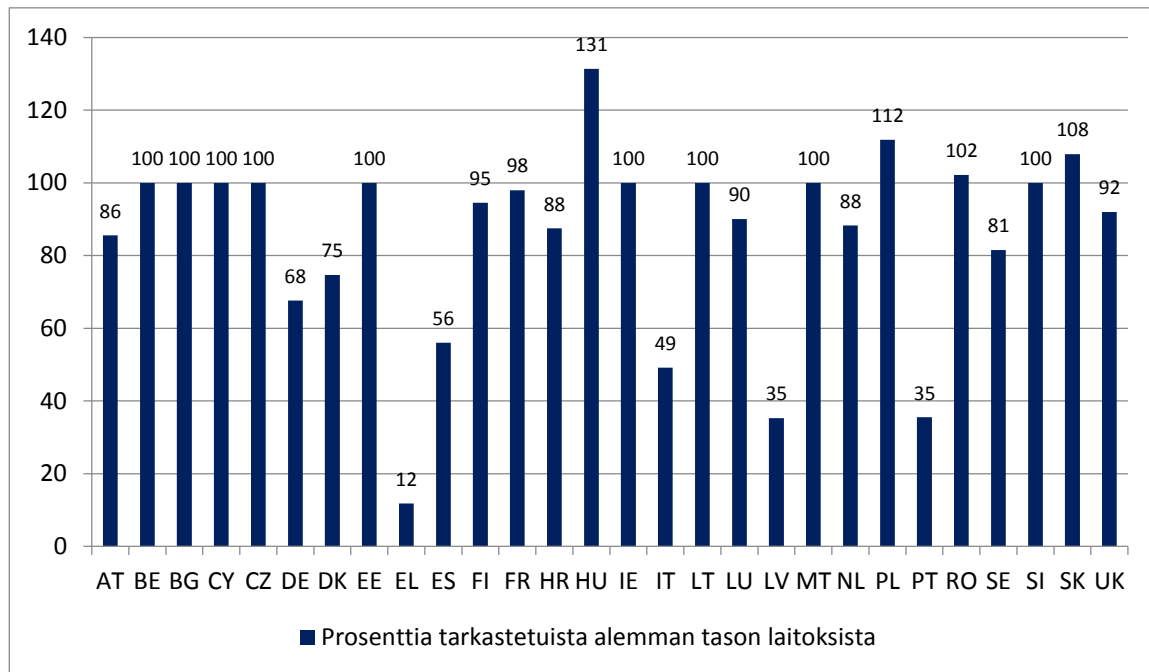
Kuten kuviosta 7 ilmenee, 86 prosenttia ylemmän tason tuotantolaitoksista tarkastettiin ainakin kerran raportointikaudella. Vaikka kuviosta 6 ilmenee, että joillakin jäsenvaltioilla on ollut vaikeuksia saavuttaa vuositavoitteensa, kuvio 7, joka sisältää myös järjestelmällistä arviointia käyttävät jäsenvaltiot, viittaa siihen, että useimmissa jäsenvaltioissa ylemmän tason tuotantolaitokset tarkastetaan kuitenkin säännöllisesti. Tilanne on parantunut edellisiin raportointikausiin verrattuna (2006–2008: 66 prosenttia, 2009–2011: 65 prosenttia).

Kuvio 7: Ylemmän tason laitosten tarkastaminen ainakin kerran kaudella 2012–2014¹⁵



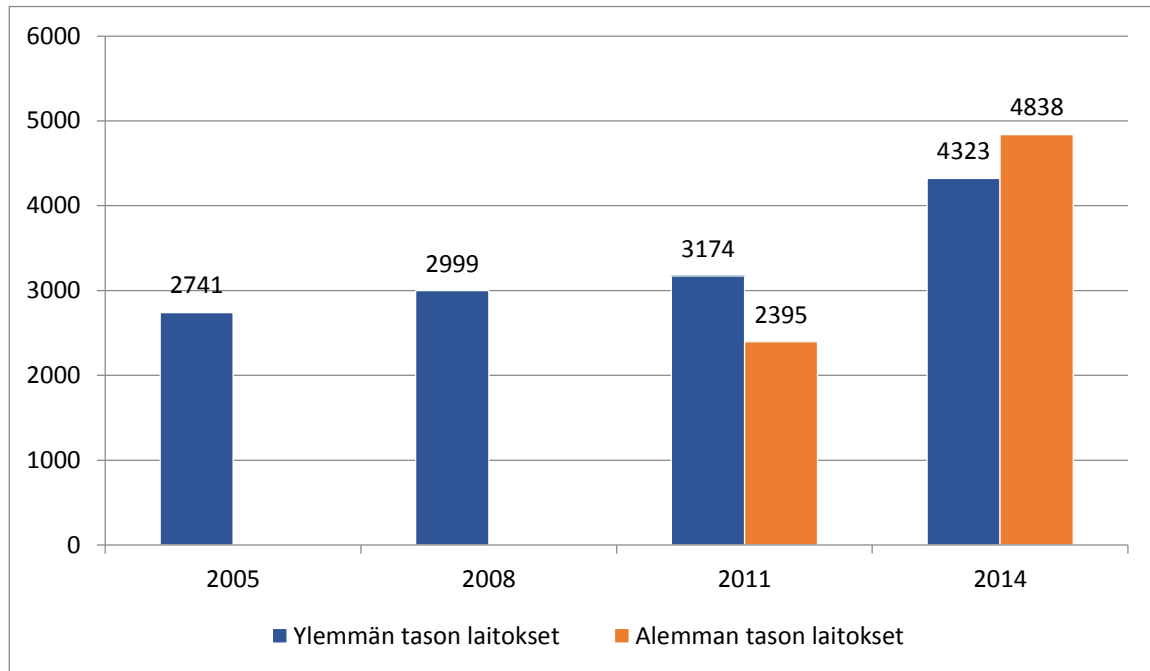
Seveso II -direktiivissä ei säädetä alemman tason laitosten tarkastamistiheydestä. Kaikki jäsenvaltiot ilmoittivat tarkastaneensa myös alemman tason tuotantolaitokset raportointikaudella. Tarkastusten 77 prosentin osuus on kuitenkin pienempi kuin ylemmän tason laitoksissa. Jäsenvaltiot eivät esittäneet syitä alemman tason tuotantolaitosten pienemmälle tarkastusmäärälle, mutta ne ovat oletettavasti samat kuin ylemmän tason tuotantolaitosten yhteydessä esitetyt syyt. Myönteistä on se, että tarkastusten määrä on kasvanut merkittävästi edellisellä raportointikaudella 2009–2011 raportoidusta 42 prosentista.

Kuvio 8: Alemman tason laitosten tarkastaminen ainakin kerran kaudella 2012–2014¹⁵



Vaikka merkittävää edistystä on tapahtunut edellisiin raportointikausiin verrattuna ja tarkastusten määrä on kasvussa (kuvio 9), useissa jäsenvaltioissa tilanne ei ole vielä täysin tyydyttävä. Voidaan kuitenkin olettaa, että tuotantolaitoksissa noudatetaan Seveso II -direktiivin edellytyksiä näinkin hyvin osittain siksi, että direktiivillä otetaan käyttöön tiukka tarkastusjärjestelmä.

Kuvio 9: Ilmoitettujen tarkastusten määrän kehitys



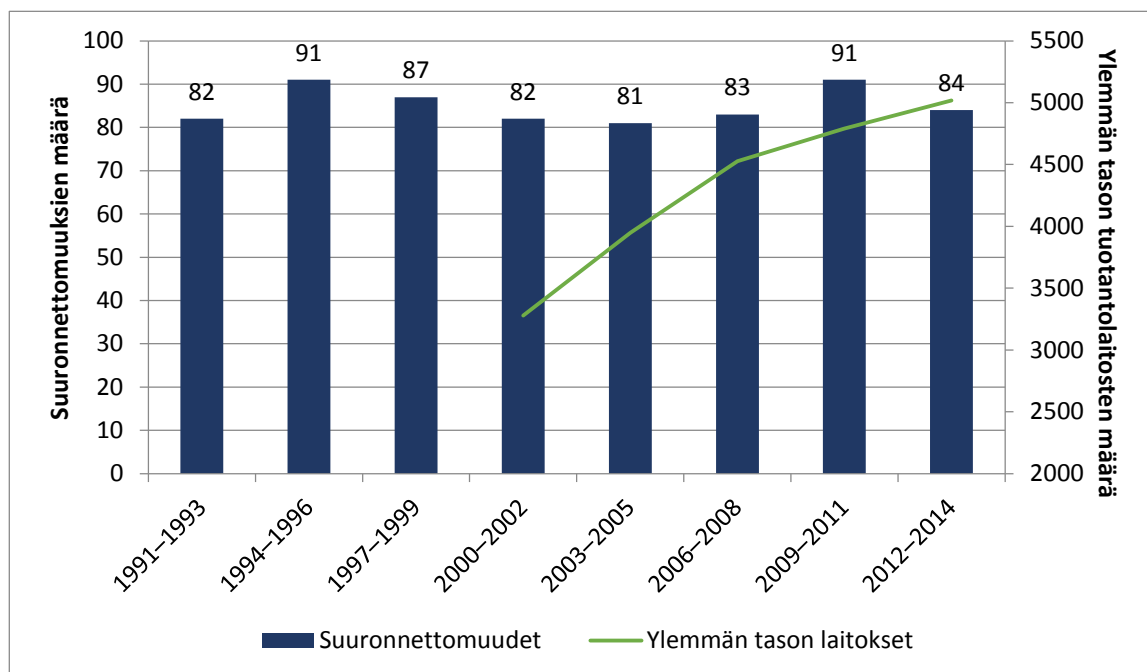
Tilanteen kohentamiseksi edelleen Seveso III -direktiivillä on otettu käyttöön selkeämmät tarkastusten toteuttamisedellytykset muun muassa asettamalla määräajat myös alemman tason tuotantolaitosten tarkastuksille (vähintään joka kolmas vuosi). Lisäksi siinä selvennetään tarkastussuunnitelmia ja järjestelmällistä arviointia koskevia säännöksiä ja asetetaan velvollisuus toteuttaa muita kuin rutiiniluonteisia tarkastuksia esimerkiksi vakavien valitusten yhteydessä ja läheltä piti -tilanteissa¹⁷.

3. EMARS-TIETOKANNAN PERUSTEELLA LAADITUT SUURONNETTOMUUSTILASTOT

Suuronnettomuuksien määrä on yksi keskeinen indikaattori siitä, miten on onnistuttu panemaan täytäntöön Seveso II -direktiivi ja sen tavoite suuronnettomuuksien ehkäisemisestä. Erikseen tarkasteltuna luvulla ei ole merkitystä, sillä huomioon on otettava myös muut arviointiin vaikuttavat tekijät, kuten tuotantolaitosten määrän kasvu ja onnettomuuksien (terveys-, ympäristö- ja talous-)vaikutukset. Erityisesti vaikutuksista on vain vähän tietoa, minkä vuoksi tilannetta on vaikea arvioida. Päteviä päätelmiä ei pystytä tekemään, koska vertailukelpoisia onnettomuuksia, joilla on samanlaiset syyt ja vaikutukset, on suhteellisen vähän.

¹⁷ Esimerkiksi läheltä piti -tilanteet ovat vakavia turvallisuuspoikkeamia, jotka eivät lopulta johtaneet onnettomuuteen siksi, että tilanne saatiin hallintaan.

Kuvio 10: Vähintään yhden liitteessä VI luetellun perusteen täyttävien suuronnettomuuksien määrä kaudella 2000–2014¹⁸

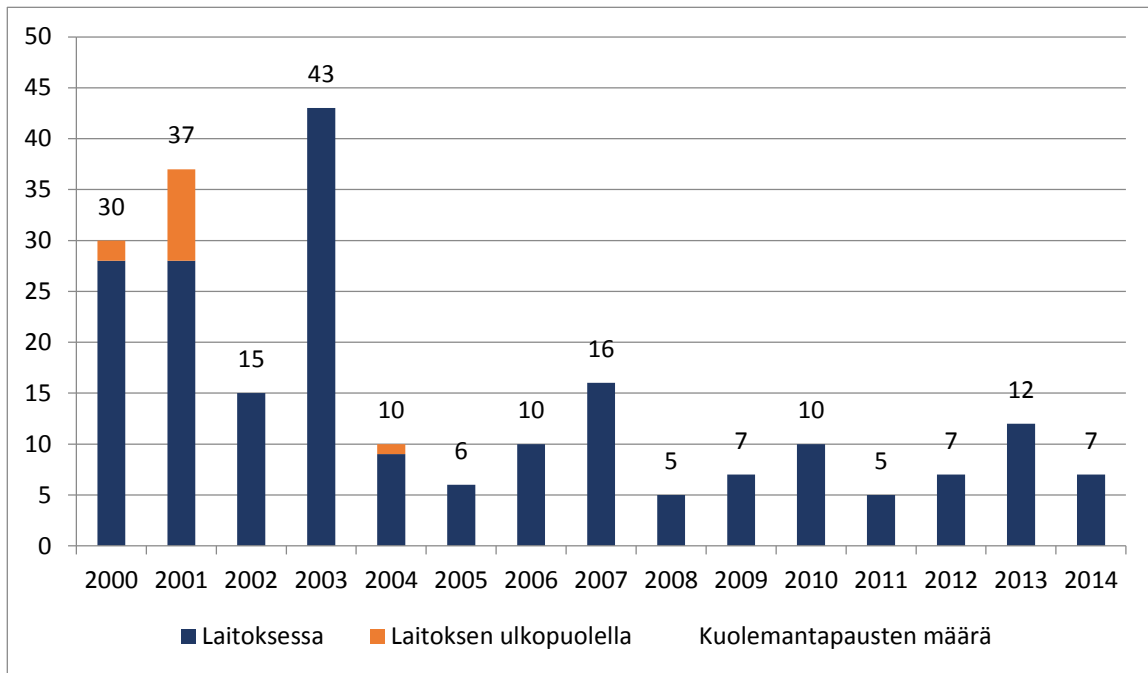


eMARS-tietokantaan ilmoitettiin yhteensä 490 onnettomuutta vuosina 2000–2014. Näistä 421 oli suuronnettomuuksia, jotka täyttivät vähintään yhden Seveso II -direktiivin liitteessä VI¹⁹ luetellun perusteen. Tämä tarkoittaa sitä, että suuronnettomuuksia tapahtuu vuodessa keskimäärin 30. Noin 70 prosenttia suuronnettomuuksista tapahtui ylemmän tason tuotantolaitoksissa. Kuten kuviosta 10 ilmenee, suuronnettomuuksien kokonaismäärä on pysynyt suhteellisen samana huolimatta siitä, että Seveso II -direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten määrä on kasvanut. Kuviosta 11 ilmenee lisäksi, että kuolemantapausten määrä on vähentynyt vuodesta 2000, mikä voi tarkoittaa, että onnettomuuksien vaikutus on vähentymässä. Erityisen myönteistä on, ettei vuoden 2004 jälkeen ole ilmoitettu kuolemantapauksista laitosten ulkopuolella.

¹⁸ Kuviossa esitetään ainoastaan ylemmän tason tuotantolaitokset, sillä alemman tason tuotantolaitoksista on saatu tietoja vasta raportointikaudelta 2009–2011, kuten edellä selitettiin. Voidaan kuitenkin olettaa, ettei alemman tason tuotantolaitosten mukaan ottaminen tosiasiaassa muuttaisi tilannetta, sillä ylemmän ja alemman tason tuotantolaitosten määrä on vuosien varrella kasvanut hyvin samaa tahtia. Onnettomuuksista ei ole saatavilla tilastollisesti luotettavaa tietoa ennen vuotta 1991.

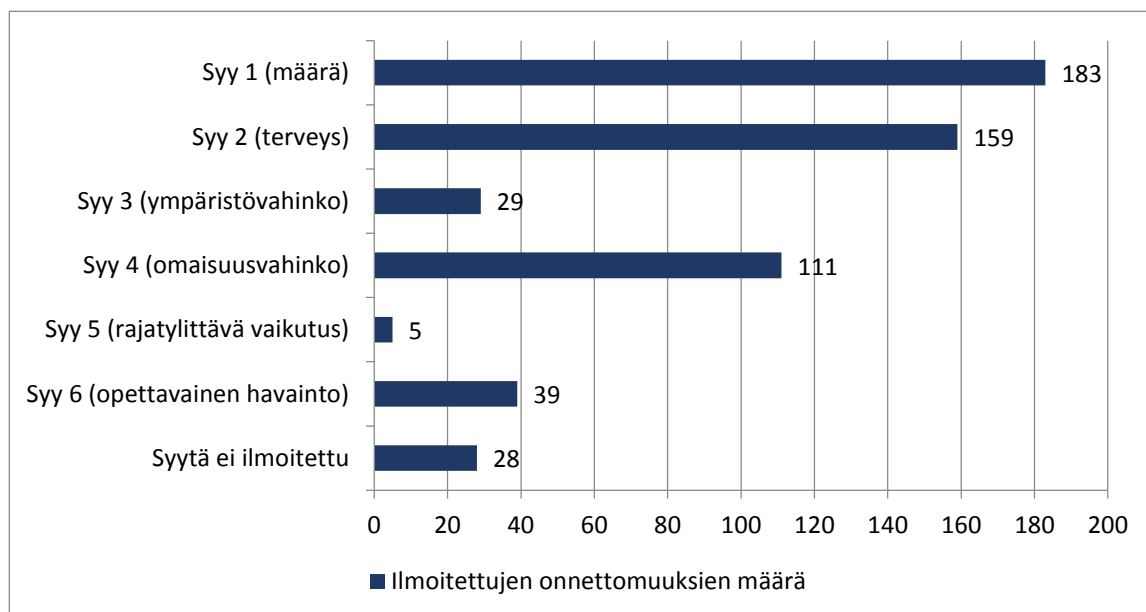
¹⁹ Yksinkertaisuuden vuoksi tässä kappaleessa termillä ”suuronnettomuus” tarkoitetaan niitä 421 onnettomuutta, joiden ilmoitettiin täyttävän ainakin yhden liitteessä VI luetellun perusteen. Muista ilmoitetuista onnettomuuksista on vaikea sanoa, olivatko ne suuronnettomuuksia vai muita sellaisia onnettomuuksia, jotka ilmoitettiin vapaaehtoisesti esimerkiksi oppimistarkoituksessa.

Kuvio 11: Kuolemantapausten määrä laitoksissa ja niiden ulkopuolella vuosina 2000–2014



Syyt suuronnettomuuksista ilmoittamiseen eivät juuri ole muuttuneet vuosien varrella. Ilmoitettujen onnettomuuksien vaaratilanteet liittyvät yleisimmin myrkkypäästöihin. Tämä on yhdenmukaista sen kanssa, että useimmissa onnettomuuksissa oli kyse myrkyllisistä ja/tai tulenaroista aineista. Tuotantolaitosten määrästä kerätyistä tiedoista ilmenee, että suuronnettomuuksille alttiimpia ovat petrokemian laitokset ja öljynjalostamot.

Kuvio 12: Suuronnettomuuksien ilmoittamissytyt eMARS-tietokannassa kaudella 2000–2014^{20 21}



eMARS-tietokanta sisältää vain vähän tietoja sosiaalis-taloudellisista vaikutuksista (esim. omaisuus- ja ympäristövahingot, työpaikkojen menetykset, imagohaitat ja pitkäaikaiset vaikutukset ympäröivään alueeseen). Ainoastaan 124 ilmoitusta kaikista 490 ilmoitetusta onnettomuudesta sisälsi jonkin verran näitä tietoja. Tiedot koskivat yleensä välitöntä vaikutusta (esim. vakuutuksen kattamat vahingot), eikä niissä tarkasteltu laajempia tai pitkän aikavälin vaikutuksia (esim. menetetyt työpaikat, ympäristövahingot). Vain harvojen poikkeuksellisten suuronnettomuuksien sosiaalis-taloudellisista vaikutuksista on annettu julkisesti tarkempaa tietoa. Yhdistyneen kuningaskunnan Health and Safety Executive on kehittänyt menetelmän, jolla mallinnetaan joitakin suuronnettomuuksien taloudellisia vaikutuksia²². Vaikka siinä ei oteta huomioon tiettyjä merkittäviä vaikutuksia (kuten ympäristövahinkoja), menetelmän mukaan kokonaisvaikutus Euroopan unionissa on vuosittain useita miljardeja euroja. Lainsäädännön vaikutuksista ja hyödyistä saataisiin parempi käsitys, jos tarjolla olisi tarkempia tietoja sosiaalis-taloudellisista vaikutuksista, mutta näiden tietojen järjestelmällisempi kerääminen olisi huomattavan työlästä.

²⁰ Syiden summa on ilmoitettujen onnettomuuksien kokonaismäärää suurempi siksi, että onnettomuudella voi olla useita syitä.

²¹ Syiden taustalla olevat perusteet voidaan esittää tiivistetysti seuraavasti:

- Syy 1: Onnettomuuteen liittyvät aineet: yli 5 % liitteessä I olevassa 3 sarakkeessa ilmoitetusta määrästä
- Syy 2: Henkilövahingot: ≥ 1 kuolemantapausta, ≥ 6 sairaalahoitoa vaatinutta vammaa ym.
- Syy 3: Välittömät ympäristövahingot (liitteen VI mukaisesti)
- Syy 4: Omaisuusvahingot: laitoksissa >2 milj. euroa, laitosten ulkopuolella $> 0,5$ milj. euroa
- Syy 5: Rajojen yli ulottuvat vahingot: rajatylittävät onnettomuudet
- Syy 6: Opettavaisia havaintoja

²² <http://www.hse.gov.uk/research/rrhtm/rr1055.htm>

4. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Laajalti teollistuneessa unionissa Seveso II -direktiivillä on pystytty merkittävästi vähentämään suuronnettomuuksien määrää. Sitä pidetään yleisesti teollisuusunnettomuuksien toimintapolitiikan vertailukohtana, ja useat maailman maat ovat laatineet omaa lainsäädäntöään sen pohjalta.

Edellä esitetty analyysi osoittaa, että Seveso II -direktiivi toimii halutulla tavalla. Sen käytännön täytäntöönpano ja voimaansaattaminen ovat edelleen edistyneet useimmilla aloilla, ja eritoten teollisuuden toiminnanharjoittajat noudattavat suurelta osin vaatimuksia, jotka koskevat turvallisuusselvityksiä ja sisäisiä pelastussuunnitelmia. Kuten jo aiemmillä raportointikausilla on havaittu, muutamissa jäsenvaltioissa tarvitaan kuitenkin lisätoimia joillakin aloilla. Näitä ovat erityisesti ulkoisten pelastussuunnitelmien kehittäminen ja harjoitusten järjestäminen niistä, yleisölle tiedottaminen ja tarkastukset. Vaikka näiden alojen puutteet ovat voineet lisätä riskiä, niiden ei kuitenkaan ole osoitettu vielä lisänneen suuronnettomuuksien määrää kyseisissä jäsenvaltioissa.

Seveso II -direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotantolaitosten määrä on kasvanut, mutta suuronnettomuuksien vuotuinen määrä on pysynyt noin 30:ssä ja niiden vaikutusten on havaittu vähenevän.

Komissio otti edellistä raportointikautta koskevat havainnot huomioon Seveso II -direktiivin tarkistuksessa, joka johti Seveso III -direktiivin hyväksymiseen. Uudella direktiivillä parannetaan yleisön oikeutta saada asianmukaisella tavalla tietoa, ja tiettyjä säännöksiä sovelletaan myös alemman tason tuotantolaitoksiin. Direktiiviin on sisällytetty yksityiskohtaiset säännöt, joilla varmistetaan kansalaisten riittävä kuuleminen yksittäisistä hankkeista ja tiukemmat tarkastuksia koskevat säännökset. Seveso III -direktiivin noudattamisen on näin ollen tarkoitus edistää tässä kertomuksessa esiin tuotuja tarvittavia parannuksia.

Komissio seuraa tiiviisti näissä kysymyksissä tapahtuvaa edistymistä ja auttaa jäsenvaltioita edelleen parantamaan suorituskykyään toteuttamalla erilaisia tuki- ja täytäntöönpanotoimia tarpeen mukaan.

Komissio pyrkii edelleen myös yksinkertaistamaan raportointiprosessia ja vähentämään näin hallinnollista taakkaa samalla, kun kertomuksista saatavan tiedon merkitys ja laatu paranevat. Tämän saavuttamiseksi seurantajärjestelmiä tarkistetaan, jotta voidaan kehittää indikaattoreita, joilla pystytään paremmin seuraamaan Seveso III -direktiivin täytäntöönpanoa ja arvioimaan sillä saavutettuja tuloksia.