

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den [...]
SEK(2007) XXX

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Sammanfattning av konsekvensanalysen

**som åtföljer förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp
(samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)**

**KOM(2007) XXX
SEK(2007) XXX**

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Sammanfattning av konsekvensanalysen

som åtföljer förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp
(samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)

1. POLITISKT SAMMANHANG, PROCEDURFRÅGOR OCH SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER

IPPC-direktivet och övrig lagstiftning om industriutsläpp har stor betydelse för att skydda och förbättra Europas miljö och medborgarnas hälsa. Denna lagstiftning har också betydelse när det gäller att uppfylla medlemsstaternas, Europaparlamentets och andra berörda parters krav på ”bättre lagstiftning”. Därför inledde kommissionen 2005¹ en översyn av lagstiftningen om industriutsläpp för att se till att den är miljö- och kostnadsmässigt effektiv.

Översynen baseras på ett omfattande program bestående av tio studier och ett kontinuerligt, brett och strukturerat samråd med berörda parter. En ingående analys av alternativ har gjorts och all bakgrundsinformation finns tillgänglig på en offentlig Circa-webbplats².

2. BAKGRUNDSINFORMATION OM INDUSTRIUTSLÄPP OCH BÄSTA TILLGÄNGLIGA TEKNIK

Industriell verksamhet spelar en viktig roll för Europas ekonomiska välbefinnande, bidrar till hållbar tillväxt och arbeten med hög kvalitet, men har också stor miljöpåverkan.

De största industriella anläggningarna står för en betydande del av de totala utsläppen av viktiga atmosfäriska föroreningar (83 % för svaveldioxid [SO₂], 34 % för kväveoxider [NO_x], 43 % för stoft och 55 % för flyktiga organiska föreningar [VOC]). De ger också andra typer av miljöpåverkan, exempelvis utsläpp till vatten och mark, avfallsproduktion och energiförbrukning.

Utsläpp från industrianläggningar omfattas av följande centrala rättsakter:

- Direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar³ (IPPC) anger huvudprinciperna för tillståndsgivning och kontroll av anläggningar på grundval av ett samordnat förfaringssätt och tillämpning av bästa tillgängliga teknik (BAT), dvs. de mest effektiva teknikerna för att uppnå en hög miljöskyddsnivå med beaktande av kostnad och nytta.

¹ KOM(2005) 540 slutlig.

² http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ippc_rev/library

³ EGT L 257, 10.10.1996, s. 26.

- De sektorsspecifika direktiven fastställer särskilda bestämmelser, däribland utsläppsgränsvärden för vissa industriella verksamheter (stora förbränningsanläggningar, avfallsförbränning, verksamheter som använder organiska lösningsmedel samt produktion av titandioxid).

IPPC-direktivet medger en viss flexibilitet i genomförandet av BAT, genom att geografiska, tekniska och miljömässiga hänsyn kan tas vid fastställande av tillståndsvillkor.

För att hjälpa tillståndsmyndigheter och verksamhetsutövare att fastställa BAT anordnar kommissionen ett informationsutbyte mellan experter från EU:s medlemsstater, industrin och miljöorganisationer. Detta resulterar i att kommissionen antar och offentliggör BAT-referensdokument (BREF-dokument).

Översynsarbetet har visat att grundprinciperna i det nuvarande IPPC-direktivet, särskilt det samordnade förfarings sättet grundat på ”bästa tillgängliga teknik”, fortfarande är en bra grund för den framtida utvecklingen av lagstiftning om industriutsläpp. Fördelarna med att använda BAT har bekräftats i konsekvensanalysen, och alternativet att frånga BAT-principen har därför inte utretts vidare.

Det finns dock betydande brister i genomförandet av den gällande lagstiftningen som gör det svårare att helt utnyttja bästa tillgängliga teknik som ursprungligen avsågs med direktivet. Bristerna gör också tillsynen på gemenskapsnivå mycket svår, och de gör det inte lättare att förebygga eller minska onödiga administrativa bördor.

3. ALLMÄN PROBLEMFÖRMULERING OCH MÅL

Allmän problemformulering

Efter det att lagstiftningen trädde i kraft har flera problem med genomförandet framkommit. I den omfattande analys som gjorts som en del av översynsarbetet identifierades fyra specifika problem:

- Otillräckligt genomförande av BAT. Analysen visar att utan ytterligare minskning av utsläppen från IPPC-anläggningar kommer man inte att nå de positiva hälso- och miljöeffekter som var syftet med målen i den tematiska strategin för luftföroreningar.
- Begränsningar i fråga om efterlevnad, tillsyn och miljöförbättringar försvårar miljöskyddet.
- Onödiga administrativa bördor på grund av det nuvarande regelverkets komplexitet och bristande överensstämmelse mellan olika delar.
- Alltför snävt tillämpningsområde och otydliga bestämmelser i det nuvarande IPPC-direktivet kan hindra uppnåendet av de mål som sattes upp i kommissionens tematiska strategier.

Ett annat problem som identifierades var begränsningar för användningen av mer flexibla instrument, såsom system för utsläppshandel med NO_x och SO₂. Denna fråga

kommer att utredas vidare i en process som är skild från översynen av direktivet, men den ingår i konsekvensanalysen för att påvisa de potentiella fördelarna av sådana åtgärder.

Mål

Det övergripande målet är fortfarande att förebygga och begränsa föroreningar och påverkan från industriell verksamhet för att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön. Detta bör åstadkommas så kostnadseffektivt och rationellt som möjligt samtidigt som man ser till att onödiga administrativa bördor minskar.

Inom ramen för detta fortsatta mål behövs ytterligare åtgärder för att ta itu med de fyra problemområden som nämns ovan.

- (1) Stödja medlemsstaterna i genomförandet av tillståndsgivning baserad på BAT.
- (2) Förbättra efterlevnaden, påskynda miljöförbättringar och stimulera innovation.
- (3) Ta bort onödiga administrativa bördor och förenkla nuvarande lagstiftning.
- (4) Bidra på ett bättre sätt till att uppnå de tematiska strategiernas mål genom att se över IPPC-direktivets nuvarande tillämpningsområde och bestämmelser.

I konsekvensanalysen finns fyra kapitel där dessa frågor behandlas i detalj. I ett femte kapitel behandlas en eventuell framtida användning av IPPC-kompatibla marknadsinstrument. Samverkan och samband mellan olika mål och alternativ har bedömts noggrant i hela konsekvensanalysen. Nedanstående sammanfattning återspeglar kapitelindelningen.

4. STÖDJA MEDLEMSSTATERNA I GENOMFÖRANDET AV TILLSTÅNDSGIVNING BASERAD PÅ BAT

Specifik problemformulering

Otydliga bestämmelser om BAT, de behöriga myndigheternas stora flexibilitet att avvika från BAT i tillståndsgivningen och BREF-dokumentens otydliga roll har lett till betydande svårigheter när det gäller att tillämpa BAT inom EU. Denna brist på rättslig klarhet har också hindrat gemenskapens efterlevnadskontroll. De främsta svagheter i genomförandet är följande:

- Tillstånd som utfärdas för genomförandet av IPPC-direktivet anger ofta villkor som inte baseras på BAT enligt beskrivningen i BREF-dokumentet, och avvikelser motiveras ofullständigt eller inte alls.
- Sektorsdirektivens minimikrav används ofta som standardvärden för utsläppsgränser i IPPC-tillstånd, utan hänsyn till gällande lagkrav. Detta är ett problem särskilt för stora förbränningsanläggningar som står för en betydande del

av EU:s utsläpp av viktiga luftföroreningar som SO₂ (ca 80 % av de totala utsläppen) och NO_x (ca 30 % av de totala utsläppen).

Till följd av detta ger IPPC-direktivet inte de fördelar som ursprungligen avsågs, och samtidigt medför det snedvridningar på den inre marknaden. Medlemsstaternas prognostiserade utsläpp till luft kommer att kraftigt överskrida de mål för 2020 som är förknippade med målen i den tematiska strategin för luftföroreningar om inga ytterligare åtgärder vidtas. Därför är det nödvändigt med åtgärder för att införa BAT i IPPC-anläggningar så att denna situation rättas till.

Analys av alternativ

Nio alternativ har bedömts med avseende på hur effektivt de avhjälpas de identifierade problemen med beaktande av kostnader och nytta. Följande alternativ rekommenderas:

Rollen för BAT: stärka och klargöra BAT-konceptet och dess användning, öka öppenheten genom krav på att flexibilitet måste motiveras och dokumenteras.
Användning av sektorsvisa utsläppsgränsvärden kontra BAT: skärpa gällande minimikrav i vissa sektorer (stora förbränningsanläggningar, vissa cementugnar som samförbränner avfall, titandioxid).
BREF-processens status: förbättra datainsamlingen och öka samstämmigheten mellan dataformat som används i BREF-dokumentet och tillståndet.

Alternativen har bland annat följande huvudeffekter:

- Medlemsstaterna kan i betydligt högre grad grunda tillståndsbeslut på BAT med beaktande av kostnader och nytta, och informationen i framtida BREF-dokument blir mer utförlig.
- De hälso- och miljövinster som kan förväntas till följd av en ökad användning av BAT är betydligt större än anläggningarnas kostnader för att följa direktivet. Vinsterna beror på den nuvarande användningen av BAT-baserad tillståndsgivning för en region eller sektor. Exempelvis skulle nettovinsterna för stora förbränningsanläggningar i hela EU uppgå till 7–28 miljarder euro per år, inräknat minskningen av för tidiga dödsfall/förlorade levnadsår som uppgår till 13 000 respektive 125 000 (men ej inräknat andra miljövinster som minskad eutrofiering och försurning).
- Skillnaden mellan medlemsstaternas beräknade utsläpp och målen för 2020 i den tematiska strategin för luftföroreningar minskar med 30–70 % för stora förbränningsanläggningar.
- Inga betydande långtidseffekter på konkurrenskraft, sociala effekter eller negativa långtidseffekter på den ekonomiska tillväxten förväntas eftersom det finns möjlighet till flexibilitet i väl grundade och dokumenterade fall. Analysen visar i stället att en mer enhetlig användning av BAT skulle bidra till minskad snedvridning av konkurrensen i de industrisektorer som omfattas av direktivet.

5. FÖRBÄTTRA EFTERLEVNADEN, PÅSKYND A MILJÖFÖRBÄTTRINGAR OCH STIMULERA INNOVATION

Specifik problemformulering

Det nuvarande regelverkets bestämmelser om rapportering av efterlevnad, tillsyn och omprövning av tillstånd är otydliga. Detta leder till stora variationer i hur lagstiftningen tillämpas i olika medlemsstater och därmed ett sämre miljöskydd och snedvridning av den inre marknaden. Dessutom behövs regler i IPPC-direktivet som ger större incitament till innovation.

Analys av alternativ

Arton olika alternativ bedömdes med avseende på hur de stöder genomförandet och tillämpningen av lagstiftningen med beaktande av kostnader och nytta. Bedömningen ledde till följande rekommendationer:

Tillsyn, rapportering om efterlevnad, omprövning av tillstånd: inför tydliga krav men ge medlemsstaterna en viss flexibilitet i tillämpningen så länge minimikriterierna är uppfyllda.

Innovation: underlätta kontinuerlig förbättring genom att öka IPPC-direktivets påverkan på innovation.

Alternativen har bland annat följande huvudeffekter:

- Bidrar till att säkra och i vissa fall påskynda genomförandet av BAT och därigenom till att uppnå målen i de tematiska strategierna och minska snedvridningen av konkurrensen.
- Positiva miljömässiga, ekonomiska och samhällsliga effekter till följd av stimulerad innovation och möjligheten att utveckla pionjärmarknader.
- Ytterligare hälso- och miljövinster som medför administrativa kostnader på ca 40 miljoner euro per år, varav medlemsstaternas myndigheter skulle stå för 65 %.

6. TA BORT ONÖDIGA ADMINISTRATIVA BÖRDOR OCH FÖRENKLA NUVARANDE LAGSTIFTNING

Specifik problemformulering

Den nuvarande lagstiftningen om industriutsläpp är komplicerad och ibland inkonsekvent vilket leder till följande problem:

- Myndigheter och verksamhetsutövare kan ha svårt att förstå och tolka de olika rättsakterna, vilket leder till ett ofullständigt och ineffektivt genomförande.
- Vissa av de nuvarande kraven, t.ex. för tillståndsgivning och rapportering, stämmer dåligt överens och/eller överlappar varandra, vilket leder till onödiga administrativa bördor.

Analys av alternativ

Tio olika alternativ har bedömts med avseende på rättslig klarhet och förbättrat genomförande som minskar de administrativa bördorna. Följande alternativ rekommenderas:

Avhjälp den bristande samstämmigheten mellan olika direktiv: slå, genom en omarbetning, samman IPPC-direktivet och sex sektorsspecifika direktiv till ett samlat direktiv om industriutsläpp.
--

Minska kostnaderna för tillståndsgivning och rapportering: inför förändringar i lagstiftning för att förenkla tillståndsgivningen, minska verksamhetsutövarnas rapportering, inför åtgärdsprogram för att hjälpa medlemsstaterna att minska onödiga administrativa kostnader, rationalisera medlemsstaternas rapportering.

Ett samlat direktiv om industriutsläpp kommer att ge ett tydligt, konsekvent och förenklat regelverk med följande huvudeffekter:

- Borttagande av onödiga administrativa bördor på ca 30 miljoner euro per år (genom kombinerad tillståndsgivning) och 2 miljoner euro per år (genom effektivare rapportering och övervakning).
- Bättre användning av BAT genom förtydligande av sambandet med minimikrav för olika sektorer.
- Avsevärd minskning av administrativa kostnader i medlemsstaterna (uppskattningsvis 150–300 miljoner euro per år) eftersom de största möjligheterna att minska administrativa bördor finns på nationell och regional nivå.

7. BIDRA PÅ ETT BÄTTRE SÄTT TILL ATT UPPNÅ DE TEMATISKA STRATEGIERNAS MÅL GENOM ATT SE ÖVER IPPC-DIREKTIVETS NUVARANDE TILLÄMPNINGSOMRÅDE OCH BESTÄMMELSER

Specifik problemformulering

Om IPPC-direktivet genomförs på rätt sätt är det ett kostnadseffektivt sätt att reglera industriföreningar och minska utsläppen. I översynen utreddes om ett förtydligande eller en utvidgning av IPPC-direktivets tillämpningsområde skulle bidra till utsläppsminskningar.

Analys av alternativ

Ett stort antal alternativ (att inkludera 17 nya verksamheter och införa bestämmelser om markförening) har analyserats med avseende på fördelar och kostnadseffektivitet i fråga om att nå de uppsatta målen. De alternativ som främst rekommenderas är följande:

Ta med förbränningsanläggningar mellan 20 och 50 MW.

Ta med industriella anläggningar för behandling av trä och träprodukter med träskyddsmedel.
--

Ta med produktion av träskivor.
--

För flera andra verksamheter har analysen visat att lagstiftningens tillämpningsområde bör förtydligas för att undanröja inkonsekvenser (avfallsbehandling, kemikalier, keramiska material och livsmedelsproduktion). Det finns emellertid också verksamheter (t.ex. boskapsuppfödning, viss

avfallsbehandling, vattenbruk) som avsiktligt är uteslutna från direktivet på grund av begränsad miljönytta eller alltför stora kostnader.

Utöver detta rekommenderas införande av mer specifika bestämmelser om markövervakning och avhjälpande av föroreningskada.

Några av huvudeffekterna är följande:

- Bidrag till några centrala mål för miljö och hälsa (t.ex. att ta med förbränningsanläggningar på 20–50 MW bidrar till att skillnaden mellan medlemsstaternas beräknade utsläpp och målen för 2020 i den tematiska strategin för luftföroreningar minskar med 2–6 %. Miljö- och hälsovinsterna av att ta med sådana förbränningsanläggningar beräknas uppgå till netto 0,732–1,6 miljarder euro.
- Ytterligare 4 400 anläggningar kommer att omfattas av IPPC-direktivet (jämfört med de 52 000 som redan ingår), varav några (ca 33 %) redan omfattas av ett BAT-baserat system för tillståndsgivning i medlemsstaterna.
- Mer lika villkor skapas för de berörda sektorerna.
- De uppnådda miljövinster skulle innebära ökade administrativa bördor på ca 37 miljoner euro per år.

8. UNDERLÄTTA EN EVENTUELL FRAMTIDA ANVÄNDNING AV IPPC-KOMPATIBLA MARKNADSTRUMENT, SÅSOM SYSTEM FÖR UTSLÄPPSHANDEL MED NO_x OCH SO₂

Specifik problemformulering

Det nuvarande IPPC-direktivet gör det inte möjligt att använda marknadsinstrument som ett alternativ till BAT-baserad tillståndsgivning. Detta kan begränsa potentiella sektorsomfattande kostnadsbesparingar.

Analys av alternativ

Två huvudalternativ för att underlätta en eventuell användning av marknadsbaserade instrument har övervägts. Följande alternativ rekommenderas:

Underlätta användning av marknadsinstrument: under förutsättning att en eventuell framtida rättsakt antas, tillåt medlemsstaterna att uppnå BAT-baserade utsläppsnivåer genom ett utsläppshandelssystem grundat på EU-regler i stället för enskilda BAT-baserade tillståndsvillkor för NO _x och SO ₂ .

Lagförslaget innehåller ingen text om införande av utsläppshandel för SO₂ and NO_x. I stället kommer kommissionen att fortsätta arbetet med att utforma en eventuell framtida rättsakt med EU-regler för detta. Arbetet kommer att omfatta en fullständig analys av olika alternativ, inklusive omfattning och fördelning av utsläppsrätter. Eventuell direkt och indirekt påverkan på ekonomiska sektorer kommer att utredas, och hela arbetet kommer att bygga på erfarenheterna från systemet för handel med växthusgaser. Detta skulle kunna leda till kostnadsbesparingar jämfört med BAT-baserad tillståndsgivning på ca 0,3–1 miljarder euro per år enbart för stora förbränningsanläggningar.

9. SLUTSATSER ANGÅENDE FÖRSLAGET TILL ÅTGÄRDSPAKET

På grundval av ett brett samråd med berörda parter ger konsekvensanalysen en grundlig analys av ett stort antal alternativ.

Det föreslagna samlade direktivet om industriutsläpp med alla de rekommenderade alternativen i åtgärds paketet kommer att förbättra lagstiftningens effektivitet när det gäller att nå miljö- och hälsomålen så kostnadseffektivt som möjligt. Det kommer också att minska de administrativa bördorna med uppskattningsvis 105–255 miljoner euro per år. Dessutom kommer det att minimera snedvridningen av konkurrensen inom EU utan att den europeiska industrins konkurrensläge försämras.