



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 21.12.2007
SEK(2007) 1682

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

**Shrnutí posouzení dopadů přiložené k návrhu směrnice
Evropského parlamentu a Rady o průmyslových emisích (integrované prevenci
a omezování znečištění)**

[KOM(2007) 843 v konečném znění]

[KOM(2007) 844 v konečném znění]

[SEK(2007) 1679]

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Shrnutí posouzení dopadů přiložené k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění)

1. KONTEXT POLITIKY, PROCEDURÁLNÍ OTÁZKY A KONZULTACE SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI

IPPC a soubor právních předpisů o průmyslových emisích hrají významnou roli při ochraně a zlepšování životního prostředí Evropy a zdraví jejích občanů. Musí však také hrát roli při řešení výzev formulovaných členskými státy, Evropským parlamentem a dalšími zúčastněnými stranami iniciativy „zlepšování právní úpravy“. Komise proto v roce 2005¹ zahájila přezkum souboru právních předpisů o průmyslových emisích, aby zajistila jeho environmentální účinnost a nákladovou efektivnost.

Přezkum vychází z rozsáhlého programu deseti studií a nepřetržitých, všeobecných a strukturovaných konzultací se zúčastněnými stranami. Byla provedena podrobná analýza variant a všechny podkladové informace jsou k dispozici na veřejných internetových stránkách CIRCA².

2. OBECNÉ INFORMACE O PRŮMYSLVÝCH EMISÍCH A NEJLEPŠÍCH DOSTUPNÝCH TECHNIKÁCH

Průmyslové činnosti mají velký význam pro ekonomickou prosperitu Evropy, protože přispívají k udržitelnému rozvoji a vytvářejí pracovní místa vysoké kvality. Průmyslové činnosti mají však také významný dopad na životní prostředí.

Největší průmyslová zařízení mají značný podíl na celkových emisích hlavních látek znečišťujících ovzduší (83 % u oxidu siřičitého (SO₂), 34 % u oxidů dusíku (NO_x), 43 % u tuhých znečišťujících látek (prachu) a 55 % u těkavých organických sloučenin). Mají rovněž další důležité dopady na životní prostředí, včetně emisí do vody a půdy, vzniku odpadů a využívání energie.

Na emise z průmyslových zařízení se vztahují tyto hlavní právní předpisy:

- Směrnice 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění³ (IPPC) stanoví hlavní zásady pro povolování a regulaci zařízení vycházející z integrovaného přístupu a použití nejlepších dostupných technik (BAT), které

¹ KOM(2005) 540 v konečném znění.

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

³ Úř. věst. L 257, 10.10.1996, s. 26.

jsou neúčinnějšími technikami k dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí s přihlédnutím k nákladům a přínosům.

- Takzvané odvětvové směrnice, které obsahují zvláštní ustanovení, včetně minimálních mezních hodnot emisí pro určité průmyslové činnosti (velká spalovací zařízení, spalování odpadu, činnosti s použitím organických rozpouštědel a výroba oxidu titaničitého).

Směrnice o IPPC umožňuje jistou pružnost při provádění nejlepších dostupných technik, protože při stanovení podmínek pro povolení lze vzít v úvahu zeměpisné, technické a environmentální souvislosti.

S cílem pomoci orgánům vydávajícím povolení a provozovatelům určit nejlepší dostupné techniky Komise organizuje výměnu informací mezi odborníky z členských států EU, průmyslem a organizacemi pro životní prostředí. Výsledkem toho je přijetí referenčních dokumentů k BAT.

Proces přezkoumání ukázal, že hlavní zásady stávající směrnice o IPPC, zejména integrovaný přístup vycházející z BAT, zůstávají dobrým základem pro další vypracovávání právních předpisů o průmyslových emisích. Přínosy použití BAT byly potvrzeny posouzením dopadů, a varianta upuštění od zásady BAT proto nebyla rozpracována.

V provádění stávajících právních předpisů jsou však významné nedostatky bránící plnému využití nejlepších dostupných technik, které bylo původně účelem této směrnice, a to velmi ztěžuje jejich prosazování na úrovni Společenství a nepřispívá k prevenci ani snižování zbytečné administrativní zátěže.

3. OBECNÉ VYMEZENÍ PROBLÉMŮ A CÍLE

Obecné vymezení problémů

Od doby, kdy právní předpisy vstoupily v platnost, se objevilo několik problémů s jejich prováděním. Rozsáhlá analýza provedená jako součást procesu přezkumu vedla k určení čtyř specifických problémů:

- Nedostatečné provádění BAT. Analýza ukazuje, že bez dalšího snižování emisí ze zařízení spadajících do oblasti působnosti směrnice o IPPC nenastanou pozitivní zdravotní účinky a účinky na životní prostředí, jichž má být dosaženo na základě cílů stanovených v tematické strategii týkající se životního prostředí (TSAP), a bude trvat narušení hospodářské soutěže.
- Omezení týkající se dodržování předpisů, jejich prosazování a zlepšování životního prostředí, která brání ochraně životního prostředí.
- Zbytečná administrativní zátěž v důsledku složitosti a nejednotnosti částí stávajícího právního rámce.
- Nedostatečná oblast působnosti a nejasná ustanovení stávající směrnice o IPPC, které by mohly bránit dosažení cílů stanovených v tematických strategiích Komise.

Dalším problémem, který byl zjištěn, bylo omezení, pokud jde o použití pružnějších nástrojů, jako jsou systémy obchodování s emisemi NO_x a SO₂. Tato otázka bude dále zkoumána v procesu odděleném od revize směrnice, je však zahrnuta do posouzení dopadů, aby byly názorně vyloženy možné přínosy těchto opatření.

Cíle

Celkovým cílem zůstává prevence a omezování znečištění a jeho dopadů vznikajících v důsledku průmyslových činností v zájmu dosažení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví a životního prostředí. Tohoto cíle by mělo být dosaženo nákladově nejefektivnějším a nejúčinnějším způsobem a zároveň by mělo být zajištěno omezení zbytečné administrativní zátěže.

V souvislosti s tímto nadále platným cílem jsou potřebná další opatření k řešení výše nastíněných čtyř problémů.

- (1) Podpora pro členské státy při zavádění povolovacího procesu vycházejícího z BAT
- (2) Větší dodržování předpisů a další zlepšování životního prostředí při současném podněcování inovace
- (3) Odbourání zbytečné administrativní zátěže a zjednodušení stávajících právních předpisů
- (4) Větší pokrok při dosahování cílů tematických strategií prostřednictvím přezkumu stávající oblasti působnosti a ustanovení směrnice o IPPC

Posouzení dopadů obsahuje čtyři kapitoly, které se těmito otázkami zabývají podrobně. Další, pátá kapitola posuzuje případné využití tržně orientovaných nástrojů slučitelných s IPPC v budoucnosti. V celém posouzení dopadů byly pečlivě posuzovány synergie a vazby mezi různými cíli a variantami. Níže uvedené shrnutí odráží tuto strukturu.

4. PODPORA PRO ČLENSKÉ STÁTY PŘI ZAVÁDĚNÍ POVOLOVACÍHO PROCESU VYCHÁZEJÍCÍHO Z BAT

Specifické vymezení problémů

Nejasná ustanovení o BAT, velký prostor pro příslušné orgány k odchylkám od BAT v postupu vydávání povolení a nejasná role referenčních dokumentů k BAT vedly k významným odlišnostem v přijímání BAT v celé EU. Nedostatkem právní srozumitelnosti byla rovněž narušena opatření Společenství na prosazení předpisů. Hlavní nedostatky v provádění jsou:

- Povolení vydaná k provádění směrnice o IPPC často zahrnují podmínky, které nevycházejí z BAT, jak jsou popsány v referenčních dokumentech k BAT, přičemž tato odchylka je jen málo, pokud vůbec, zdůvodněna.
- Minimální požadavky odvětvových směrnic se často používají jako běžné emisní limity pro povolení v rámci IPPC bez ohledu na stávající právní požadavky. To je

problém zejména u velkých spalovacích zařízení, která na úrovni EU významně přispívají k emisím hlavních látek znečišťujících ovzduší, jako jsou SO₂ (přibližně 80 % celkových emisí) a NO_x (přibližně 30 % celkových emisí).

V důsledku toho IPPC nevytváří původně zamýšlené přínosy a umožňuje narušení vnitřního trhu. Projekce emisí členských států značně překročí cíle pro rok 2020 spojené s cíli tematické strategie týkající se životního prostředí, pokud nebudou přijata další opatření, a k nápravě této situace jsou tudíž nezbytná opatření k provádění BAT v zařízeních spadajících do oblasti působnosti IPPC.

Analýza variant

Posuzováno bylo devět variant z hlediska účinnosti, s níž řeší určené otázky a berou v úvahu náklady a přínosy. Doporučeny jsou následující varianty.

Úloha BAT: posílit a vyjasnit koncepci a využití BAT, zvýšit transparentnost tím, že se bude vyžadovat, aby uplatnění pružnosti bylo odůvodněné a doložené.
Využití odvětvových mezních hodnot emisí místo BAT: zpřísnit stávající požadavky v některých odvětvích (velká spalovací zařízení, některé cementářské pece spalující odpad, oxid titaničitý)
Stav procesu referenčních dokumentů k BAT: zlepšit sběr údajů a zvýšit soulad mezi formáty údajů používanými v referenčních dokumentech k BAT a v povolení

K hlavním dopadům patří mimo jiné:

- Významné zlepšení v tom, jak členské státy zakládají rozhodnutí o povoleních na BAT s přihlédnutím k nákladům a přínosům, a zlepšení v rozsahu informací v budoucích referenčních dokumentech k BAT.
- Vypočtené přínosy pro zdraví a životní prostředí v důsledku většího přijetí BAT, které značně přesáhnou náklady na zajištění toho, aby zařízení dodržovala směrnici. Přínosy závisí na stávajícím povolovacím procesu vycházejícím z BAT v regionu nebo odvětví; například u velkých spalovacích zařízení by čisté přínosy na úrovni EU činily 7–28 miliard EUR za rok, včetně snížení počtu předčasných úmrtí / ztracených let života o 13 000 a 125 000 (vyjma jakýchkoli dalších přínosů pro životní prostředí, jako jsou omezování eutrofizace a acidifikace).
- Omezení rozdílu mezi projekcemi emisí členských států a dohodnutými cíli tematické strategie týkající se životního prostředí pro rok 2020 o 30–70 % v případě velkých spalovacích zařízení.
- V důsledku umožnění pružnosti v odůvodněných a doložených případech nebyly určeny významné dlouhodobé dopady na konkurenceschopnost, sociální dopady nebo dlouhodobé škodlivé účinky na hospodářský růst. Analýza místo toho dokládá, že jednotnější používání BAT by pomohlo omezit narušení hospodářské soutěže v průmyslových odvětvích, na která se vztahuje směrnice.

5. VĚTŠÍ DODRŽOVÁNÍ PŘEDPISŮ A DALŠÍ ZLEPŠOVÁNÍ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PŘI SOUČASNÉM PODNĚCOVÁNÍ INOVACE

Specifické vymezení problémů

Ustanovení týkající se zpráv o dodržování podmínek, inspekci a přezkoumání povolení jsou ve stávajícím právním rámci nejasná, což má za následek velké rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o použití těchto právních předpisů, a následně nedostatečnou úroveň ochrany životního prostředí a narušení vnitřního trhu. IPPC musí kromě toho poskytnout účinnější pobídky k podněcování inovace.

Analýza variant

Posuzováno bylo 18 specifických variant s ohledem na to, jak podporují provádění a prosazování právních předpisů při vyváženosti přínosů a nákladů, a výsledkem byla tato doporučení:

Inspekce, podávání zpráv o dosažení shody a přezkum povolení: předložit jasné požadavky a zároveň umožnit členským státům jistou pružnost v přístupu, pokud jsou splněna minimální kritéria
Inovace: usnadnit nepřetržité zlepšování posílením dopadů IPPC na inovaci

K hlavním dopadům těchto variant patří mimo jiné:

- Pomoc při zajištění a v některých případech urychlení provádění BAT, což bude příspěvek k dosažení cílů tematických strategií a omezení narušení hospodářské soutěže.
- Pozitivní environmentální, ekonomické a sociální přínosy v důsledku podněcování inovace a možnost rozvoje rozhodujících trhů.
- Dosažení dalších zdravotních přínosů a přínosů pro životní prostředí, což si vyžádá nezbytné administrativní náklady kolem 40 milionů EUR ročně, z nichž 65 % by nesly orgány členských států.

6. ODBOURÁNÍ ZBYTEČNÉ ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE A ZJEDNODUŠENÍ STÁVAJÍCÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Specifické vymezení problému

Stávající právní předpisy o průmyslovém znečišťování jsou složité a někdy nejednotné, což vede k těmto problémům:

- Orgány a provozovatelé mohou mít potíže s pochopením a výkladem různých právních předpisů a to může vést k neúplnému a neúčinnému uplatňování.
- Některé stávající požadavky, jako jsou požadavky týkající se povolovacího procesu a podávání zpráv, jsou nesladěné a/nebo se překrývají, což vede ke zbytečné administrativní zátěži.

Analýza variant

Posuzováno bylo deset specifických variant na základě toho, zda zvyšují právní srozumitelnost, zlepšují provádění a zda snižují zbytečné administrativní náklady. Doporučeny jsou následující varianty:

Řešení nejednotnosti v mnoha směrnících: sloučit směrnici o IPPC a šest odvětvových směrnic prostřednictvím jejich přepracování do jediné směrnice o průmyslových emisích
--

Snížení nákladů povolovacího procesu a podávání zpráv v souvislosti s IPPC: zavést změny v právních předpisech, které zjednoduší povolovací proces, omezí podávání zpráv ze strany provozovatelů, zavedou akční programy pro podporu členských států při snižování zbytečných administrativních nákladů a zefektivní podávání zpráv ze strany členských států.

Jediná směrnice o průmyslových emisích poskytne jasný, ucelený a jednodušší právní rámec a bude mít tyto hlavní dopady:

- Odstranění zbytečné administrativní zátěže ve výši přibližně 30 milionů EUR za rok na základě kombinovaného povolovacího procesu a 2 milionů EUR za rok na základě efektivnějšího podávání zpráv a sledování.
- Zlepšené přijímání BAT prostřednictvím vyjasnění vzájemného působení s minimálními požadavky.
- Významné omezení administrativních nákladů na úrovni členských států (odhadem v řádu 150–300 milionů za rok), protože většina příležitostí omezovat administrativní zátěž je na vnitrostátní nebo regionální úrovni.

7. VĚTŠÍ POKROK PŘI DOSAHOVÁNÍ CÍLŮ TEMATICKÝCH STRATEGIÍ PROSTŘEDNICTVÍM PŘEZKUMU STÁVAJÍCÍ OBLASTI PŮSOBNOSTI A USTANOVENÍ SMĚRNICE O IPPC

Specifické vymezení problému

Při řádném použití je směrnice o IPPC nákladově efektivním způsobem, jak právně upravit průmyslové znečišťování a omezovat emise. V přezkumu bylo analyzováno, v jakém případě by vyjasnění nebo rozšíření oblasti působnosti směrnice o IPPC přispělo k uvedenému omezení.

Analýza variant

Analyzováno bylo široké spektrum variant (s ohledem na zahrnutí 17 různých činností a ustanovení o znečištění půdy), pokud jde o jejich přínosy a nákladovou efektivnost při dosažení stávajících cílů. Doporučeny jsou tyto hlavní varianty:

Začlenění spalovacích zařízení o příkonu 20 až 50 MW
Začlenění průmyslových závodů na konzervaci dřeva a dřevěných produktů
Začlenění výroby desek na bázi dřeva

U několika dalších činností analýza prokázala, že oblast působnosti právních předpisů by měla být vyjasněna, aby byly vyřešeny rozpory (zpracování odpadu, chemické látky, keramika a produkce potravin).

Jsou ale i činnosti (např. chov skotu, některé činnosti zpracování odpadu a akvakultura), které byly z působnosti směrnice záměrně vyjmuty kvůli omezeným přínosům pro životní prostředí nebo nadměrným nákladům.

Doporučuje se rovněž zavedení konkrétnějších ustanovení o monitorování půdy a její sanaci.

K hlavním dopadům patří:

- Příspěvek k dosažení některých klíčových zdravotních a environmentálních cílů (např. začlenění spalovacích zařízení o příkonu 20–50 MW napomáhá zmenšit rozdíl mezi projekcemi emisí členských států a cíli tematické strategie týkající se životního prostředí o 2–6 %). Čisté zdravotní přínosy a přínosy pro životní prostředí těchto spalovacích zařízení se odhadují na 732 milionů EUR až 1,6 miliardy EUR.
- Začlenění přibližně 4 400 zařízení do rámce IPPC (přičemž začleněno je již 52 000 zařízení) a na některé z nich (přibližně 33 %) se již v členských státech vztahuje systém vydávání povolení vycházející z BAT.
- Zajištění jednotnějších podmínek pro všechna dotčená odvětví.
- Dosažené přínosy pro životní prostředí budou mít za následek zvýšení nezbytné administrativní zátěže o přibližně 37 milionů EUR za rok.

8. USNADNĚNÍ PŘÍPADNÉHO BUDOUcíHO VYUŽITÍ TRŽNĚ ORIENTO VANÝCH NÁSTROJŮ SLUČITELNÝCH S IPPC, JAKO JE SYSTÉM OBCHODOVÁNÍ S EMISEMI NO_x A SO₂

Specifické vymezení problému

Stávající směrnice o IPPC neumožňuje využití tržně orientovaných nástrojů jako alternativy k vydávání povolení vycházejícímu z BAT. To může omezit možné úspory v celém odvětví.

Analýza variant

Pro usnadnění případného využití tržně orientovaných nástrojů byly posuzovány dvě hlavní varianty. Doporučena je tato varianta:

Usnadnění využití tržně orientovaných nástrojů: s výhradou přijetí případného budoucího právního nástroje umožnit členským státům dosáhnout úrovně emisí vycházející z BAT prostřednictvím systému obchodování s emisemi vycházejícího z pravidel EU místo jednotlivých podmínek povolení vycházejících z BAT pro NO_x a SO₂.

Předloha právního návrhu nezahrnuje znění týkající se zavedení obchodování s emisemi SO₂ a NO_x. Komise bude místo toho pokračovat v práci na případném budoucím právním nástroji, který v této otázce stanoví pravidla pro celou EU. Jejich součástí bude úplná analýza variant, včetně oblasti působnosti a přidělování povolenek, posouzení možných přímých a nepřímých dopadů na hospodářská odvětví s využitím zkušeností s obchodováním s emisemi skleníkových plynů. Ve srovnání s vydáváním povolení vycházejícím z BAT by tak bylo možno pouze u velkých spalovacích zařízení dosáhnout úspor nákladů ve výši přibližně 0,3 až 1 miliardy EUR za rok.

9. ZÁVĚRY K NAVRHOVANÉMU SOUBORU OPATŘENÍ

Posouzení dopadů nabízí v návaznosti na rozsáhlé konzultace se zúčastněnými stranami důkladnou analýzu širokého spektra variant.

Navrhovaná jediná směrnice o průmyslových emisích se všemi doporučenými variantami souboru opatření zlepší účinnost právních předpisů při dosahování jejich cílů v ochraně životního prostředí a zdraví, a to co nejvíce nákladově efektivním způsobem. Omezí rovněž administrativní zátěž, přičemž se očekávané čisté snížení odhaduje na 105 až 255 milionů EUR za rok, a sníží na nejnížší možnou úroveň narušení hospodářské soutěže v EU, aniž poškodí konkurenceschopnost evropského průmyslu.