



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 21.12.2007
SEC(2007) 1682

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

Az Európai Parlament és a Tanács ipari kibocsátásokról (azaz a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről) szóló irányelvjavaslatát kísérő hatásvizsgálat összefoglalása

[COM(2007) 843 final]

[COM(2007) 844 final]

[SEC(2007) 1679]

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

Az Európai Parlament és a Tanács ipari kibocsátásokról (azaz a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről) szóló irányelvjavaslatát kísérő hatásvizsgálat összefoglalása

1. SZAKPOLITIKAI HÁTTÉR, ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK ÉS KONZULTÁCIÓ AZ ÉRDEKELT FELEKKEL

Az IPPC-irányelv és az ipari kibocsátásokat szabályozó joganyag kiemelt szerepet játszik Európa környezetének védelmében és fejlesztésében, valamint az európai polgárok egészségi állapotának javításában, ugyanakkor hozzájárul a tagállamok, az Európai Parlament és a "jobb szabályozás" kialakításában érdekelt egyéb felek által megfogalmazott kívánalmak teljesítéséhez. A Bizottság ezt szem előtt tartva 2005-ben¹ megkezdte az ipari kibocsátásokra vonatkozó joganyag felülvizsgálatát a környezetvédelem és a költséghatékonyság jegyében.

A felülvizsgálat tíz tanulmány széles körű programjára és az érdekeltekkel folytatott folyamatos, részletes és rendszeres konzultációra épül. A rendelkezésre álló lehetőségekről részletes elemzés készült, az összes háttérinformáció elérhető a CIRCA nyilvános webhelyén².

2. AZ IPARI KIBOCSÁTÁSOKRA VONATKOZÓ HÁTTÉRINFORMÁCIÓK ÉS AZ ELÉRHETŐ LEGJOBB TECHNIKÁK

Az ipari tevékenységek nagymértékben hozzájárulnak Európa gazdasági jólétéhez, a fenntartható növekedéshez és a minőségi foglalkoztatáshoz. Ezzel párhuzamosan azonban a környezetre is jelentős hatást gyakorolnak.

A főbb légköri szennyező anyagok összkibocsátásának döntő hányada a nagyobb ipari létesítmények számlájára írható (ők termelik a kén-dioxid (SO₂) 83%-át, a nitrogén-oxidok (NO_x) 34%-át, a por 43%-át és az illékony szerves vegyületek 55%-át). Működésük ezenkívül a környezet más területein is következményekkel jár: a vizek és a talaj szennyezésétől kezdve a hulladéktermelésen át az energiafogyasztásig.

Az ipari létesítmények szennyezőanyag-kibocsátát az alábbi alapvető joganyagok szabályozzák:

- A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61/EK irányelv³ (IPPC) integrált megközelítés alapján fekteti le a létesítmények engedélyezésének és ellenőrzésének főbb elveit, építve a költségeit és hozadékait

¹ COM(2005) 540 végleges

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

³ HL L 257., 1996.10.10., 26. o.

tekintve leghatékonyabbnak minősülő, elérhető legjobb technikákra (BAT), amelyek a magas szintű környezetvédelem biztosításához szükségesek.

- Az úgynevezett „ágazati irányelvek” a különleges rendelkezéseket rögzítik, így például meghatározzák az egyes ipari tevékenységek (nagyobb égetőművek, hulladékégetők tevékenységei, szerves oldószereket alkalmazó vagy titán-dioxidot termelő üzemi tevékenységek) minimumkövetelményként előírt kibocsátási határértékeit.

Az IPPC-irányelv bizonyos mértékű rugalmasságot biztosít az elérhető legjobb technikák végrehajtásában, mivel az engedélyek feltételeinek meghatározásakor földrajzi, műszaki és környezetvédelmi szempontok figyelembevételére is módot nyújt.

A Bizottság az EU-tagállamok, valamint az iparági és környezetvédelmi szervezetek szakemberei közötti információcsere kereteinek megerősítésével segít az engedélyező hatóságoknak és az üzemeltetőknek az irányadó technikák meghatározásában. E munka eredményeként fogadja el és teszi közzé a Bizottság az **elérhető legjobb technikákat ismertető referenciadokumentumokat** (BREF).

A felülvizsgálati eljárás során bebizonyosodott, hogy a jelenlegi IPPC-irányelv főbb elvei, különös tekintettel az elérhető legjobb technikákon alapuló integrált szemléletre, továbbra is biztos alapot jelentenek az ipari kibocsátásokra vonatkozó jogszabályok jövőbeni fejlesztéséhez. A BAT alkalmazásának előnyeit a hatásvizsgálat is megerősítette, ezért nem merült fel elvetésének lehetősége.

Jelentős hiányosságok mutatkoznak ugyanakkor a jelenlegi szabályok végrehajtásában, amelyek megghiúsítják az irányelv eredeti rendeltetése szerinti irányadó technikák teljes kiaknázását, rendkívüli mértékben megnehezítik a közösségi szintű végrehajtást, és nem csökkentik vagy veszik elejét a szükségtelen adminisztratív terheknek.

3. AZ ÁLTALÁNOS PROBLÉMÁK ÉS CÉLOK MEGHATÁROZÁSA

Az általános problémák meghatározása

A törvény hatálybalépése óta a végrehajtás terén számos nehézség jelentkezett. A felülvizsgálati eljárás keretében végzett átfogó elemzés négy konkrét problémát tárt fel:

- Az elérhető legjobb technikák elégtelen végrehajtása; Az elemzés tanúsága szerint az IPPC-létesítmények kibocsátásának további csökkentése nélkül a légszennyezésre vonatkozó tematikus stratégiában meghatározott célok pozitív egészségügyi és környezetvédelmi hozadékai nem érvényesülnek és a versenytorzulás a továbbiakban is fennmarad.
- Hiányosságok a megfeleléség, a végrehajtás és a környezetvédelmi fejlesztések terén, amelyek megnehezítik a környezet védelmét.
- A jelenlegi jogi keretek elemeinek összetettségéből és következetlenségéből fakadó, szükségtelen adminisztratív terhek.

- A jelenlegi IPPC-irányelv korlátozott hatálya és nem egyértelmű rendelkezései, amelyek hátráltathatják a Bizottság tematikus stratégiáiban lefektetett célok teljesítését.

További problémát jelent a rugalmasabb eszközök, így például a No_x - és SO_2 -kibocsátáskereskedelmi rendszerek használatának korlátozása. Erre megoldást nyújt majd az átdolgozott irányelv egy külön eljárása, ugyanakkor a hatásvizsgálatban azért szerepel, hogy szemléltesse az ilyen intézkedések lehetséges előnyeit.

Célkitűzések

Az általános cél továbbra is a környezetszennyezés és az ipari tevékenységek nyomán jelentkező hatások megelőzése és csökkentése az emberi egészség és a környezet magas szintű védelme érdekében. E célt a költséghatékonyság és az eredményesség legmagasabb fokán, és a lehető legkevesebb felesleges adminisztratív teher mellett kell elérni.

A változatlan célkitűzésnek megfelelően további lépésekre van szükség a fentiekben vázolt négy probléma területén:

- (1) Támogatás a tagállamok részére a BAT-alapú engedélyeztetéshez
- (2) Szigorúbb megfelelés és a környezetvédelem nagyobb mértékű fejlesztése az innováció ösztönzése mellett
- (3) A szükségtelen adminisztratív terhek csökkentése és a jelenlegi törvények ésszerűsítése
- (4) A tematikus stratégiák céljainak hatékonyabb szolgálata az IPPC-irányelv jelenlegi hatályának és rendelkezéseinek felülvizsgálatával

A hatásvizsgálat négy külön fejezetben, részletesen tárgyalja ezeket a kérdéseket. Egy ötödik fejezet kitér az IPPC-vel összeegyeztethető, piacialapú eszközök jövőbeni alkalmazásának lehetőségére is. A különböző célok és alternatívák közötti kapcsolatokat és szinergiákat gondosan felmérte a hatásvizsgálat. Az alábbi összefoglalás ezt a szerkezeti felépítést követi.

4. TÁMOGATÁS A TAGÁLLAMOK RÉSZÉRE A BAT-ALAPÚ ENGEDÉLYEZTETÉSHEZ

A konkrét problémák meghatározása

Az elérhető legjobb technikákra vonatkozó átláthatatlan rendelkezések, az illetékes hatóságok nagy mozgásteret az engedélyeztetési eljárás során, valamint az elérhető legjobb technikákat ismertető referenciadokumentumok (BREF) tisztázatlan szerepe az irányadó technikák eltérő szintű alkalmazásához vezetett az Európai Unió különböző tagállamain belül. A jogi egyértelműség hiánya a közösségi szintű végrehajtási intézkedéseknek is gátat szabott. A végrehajtásban tapasztalható hiányosságok a következők:

- AZ IPPC-irányelvek végrehajtásához kiadott engedélyek sokszor olyan feltételeket foglalnak magukban, amelyeket a BREF-ek nem határoznak meg az

elérhető legjobb technikákkal kapcsolatban, az eltérésre az engedélyező hatóságok pedig alig vagy egyáltalán nem szolgálnak magyarázattal.

- Az ágazati irányelvek minimális követelményeit gyakran az IPPC-engedélyek kibocsátási alapkorlátozásaként alkalmazzák, figyelmen kívül hagyva a meglévő törvényi követelményeket. Ez különösen a nagy égetőművek esetében jelent problémát, hiszen a főbb légszennyező anyagok tekintetében ezek jelentős mértékben hozzájárulnak az uniós kibocsátásokhoz: az összes SO₂-kibocsátás mintegy 80%-át, az NO_x-kibocsátásoknak pedig mintegy 30%-át adják.

Az IPPC ennek megfelelően nem tudja betölteni eredeti rendeltetését, ugyanakkor nem veszi elejét a belső piac torzulásainak sem. A tagállamok előrejelzései szerint további intézkedések hiányában a légszennyező anyagok kibocsátása messze meghaladja majd a légszennyezésre vonatkozó tematikus stratégia céljaihoz kapcsolódó, 2020-ra kitűzött határértékeket, ezért a helyzet orvoslása érdekében az elérhető legjobb technikákat érvényesítő intézkedésekre van szükség az IPPC-létesítményekben.

Az alternatívák elemzése

A hatásvizsgálat a költségek és az előnyök teljes figyelembevételével kilenc különböző alternatívát mért fel abból a szempontból, hogy mennyire hatékonyan kezelik a feltárt hiányosságokat. A javasolt alternatívák a következők:

Az elérhető legjobb technikák szerepe: a BAT használatának és fogalmának pontosítása és megszilárdítása, valamint az átláthatóság növelése a rugalmasságot csak indokolt és dokumentálható esetekben engedélyezve.

Az elérhető legjobb technikákkal szemben ágazati kibocsátási határértékek alkalmazása: a jelenlegi minimális követelmények betartásának szigorítása bizonyos ágazatokban (nagy égetőművek, bizonyos hulladék-együttegető cementégető kemencék, titán-dioxidot termelő létesítmények)

Az elérhető legjobb technikákat ismertető referenciadokumentumokkal (BREF) kapcsolatos eljárás helyzete: az adatgyűjtés ésszerűsítése, valamint a referenciadokumentumokban és az engedélyekben használt adatformátumok egységesebbé tétele

A fenti alternatívák főbb hatásai többek között:

- Jelentős mértékben javulna a tagállamok teljesítménye a költségeket és előnyöket is figyelembe vevő, BAT-alapú engedélyeztetésben, a jövőbeni BREF-ek információtartalma pedig bővülne.
- Az elérhető legjobb technikák fokozottabb alkalmazásának számszerűsíthető egészségügyi és környezetvédelmi hozadéka lennének, amelyek messze meghaladnák az irányelvben foglaltak teljesítése miatt a létesítményekre háruló költségeket. Az előnyök egy adott régió vagy ágazat BAT-alapú engedélyeztetésének jelenlegi teljesítményével arányosak; nagy égetőművek esetében például a BAT alkalmazásának az Európai Unió egészén belül éves szinten 7–28 milliárd EUR nettó hozadéka lenne, figyelembe véve a korai elhalálozások és a kieső évek számának csökkenését (13 000, illetve 125 000), de nem számítva a járulékos környezeti előnyöket, például az eutrofizáció vagy a savasodás mértékének csökkenését.

- A nagy égetőművek esetében 30–70%-kal csökkenne a különbség a tagállamok kibocsátással kapcsolatos előrejelzései és a levegőszennyezésre vonatkozó tematikus stratégia 2020-ra előírányzott határértékei között.
- Amennyiben a rugalmasság lehetőségével megalapozottan és dokumentált esetekben élnek, az az elemzések szerint hosszú távon számottevően nem befolyásolja a versenyhelyzetet, nem gyakorol hatást a társadalomra, és hosszú távon nem érinti hátrányosan a gazdasági növekedést. Épp ellenkezőleg: a BAT egységesebb alkalmazása hozzájárulna az irányelvben meghatározott iparágak versenytorzulásainak csökkentéséhez.

5. SZIGORÚBB MEGFELELŐSÉG ÉS A KÖRNYEZETVÉDELEM NAGYOBB MÉRTÉKŰ FEJLESZTÉSE AZ INNOVÁCIÓ ÖSZTÖNZÉSE MELLETT

A konkrét problémák meghatározása

A jelenlegi jogi szabályozásban a megfelelőségi jelentésekre, ellenőrzésekre és engedély-felülvizsgálatokra vonatkozó rendelkezések nem egyértelműek, ennek eredményeképpen a tagállamok jelentősen eltérő mértékben alkalmazzák azokat, ami ezáltal az optimálistól elmaradó szintű környezetvédelemhez és belső piaci torzulásokhoz vezet. Ezen túlmenően az innováció élénkítése érdekében több ösztönzőre lenne szükség az IPPC-irányelvben.

Az alternatívák elemzése

Az elemzés tizennyolc különböző lehetőséget vett górcső alá, felmérve, hogyan segítik elő a rendelkezések végrehajtását és érvényesítését, majd az előnyök és költségek mérlegelése után a következő ajánlások születtek:

<p>Ellenőrzés, megfelelőségi jelentés, engedély-felülvizsgálat: egyértelmű követelmények bevezetése mellett a tagállamok szabad kezet kapnak bizonyos területeken, amennyiben teljesülnek a minimális követelmények</p>
--

<p>Innováció: a folyamatos fejlesztés ösztönzése az IPPC innovációra gyakorolt hatásának fokozásával</p>

A fenti alternatívák főbb hatásai többek között:

- Hozzájárulnak az elérhető legjobb technikák végrehajtásához, sok esetben fel is gyorsítva annak folyamatát, így közelebb visznek a tematikus stratégia célkitűzéseinek teljesítéséhez és csökkentik a versenyhelyzet torzulásait.
- Az innováció élénkítése pozitív hatást gyakorol a környezetre, a gazdaságra és a társadalomra egyaránt, és vezető piacok kialakulásának lehetőségét teremti meg.
- A járulékos egészségi és környezetvédelmi előnyök évente mintegy 40 millió euro szükségszerű adminisztrációs költséggel járnak, amelyek 65%-át a tagállamok hatóságai fedezi.

6. A SZÜKSÉGTELÉN ADMINISZTRATÍV TERHEK CSÖKKENTÉSE ÉS A JELENLEGI TÖRVÉNYEK ÉSSZERŰSÍTÉSE

A konkrét problémák meghatározása

Az ipari környezetszennyezés jelenlegi szabályozása összetett és gyakran következetlen, ezért a következő problémák forrása:

- A hatóságok és üzemeltetők számára nehézséget jelenthet a különböző jogszabályok értelmezése és átültetése, melynek eredményeképpen a végrehajtás sem teljes és hatékony.
- Egyes jelenlegi követelmények, például az engedélyezés és a jelentéstétel nem igazodik egymáshoz és/vagy egymást átfedő feltételei szükségtelen adminisztratív terheket eredményeznek.

Az alternatívák elemzése

Az elemzés során tíz különböző alternatívát vizsgáltak meg abból a szempontból, hogy növelik-e a jogi egyértelműséget, javítják-e a végrehajtás szintjét és mentesítenek-e a szükségtelen adminisztratív terhektől. A javasolt alternatívák a következők:

A következetlenség kezelése több irányelvben: az IPPC-irányelv és hat ágazati irányelv egyesítése átdolgozással, az ipari kibocsátásokra vonatkozó egyetlen irányelvben
--

Az IPPC-alapú engedélyeztetés és jelentéstétel költségeinek csökkentése: az engedélyeztetés folyamatát leegyszerűsítő, és az üzemeltetők jelentéstételi kötelezettségeit csökkentő jogszabály-módosítások bevezetése, a tagállamokat a szükségtelen adminisztratív terhektől mentesítő cselekvési programok bevezetése, a tagállami jelentéstétel ésszerűsítése.

Az ipari kibocsátásokra vonatkozó egyetlen irányelv átlátható, következetes és rendszerezett jogi keretszabályozást biztosít, melynek fő hatásai a következők:

- Az egységesített engedélyezésnek köszönhetően évente mintegy 30 millió euro, az ésszerűsített jelentéstétellel és felügyelettel pedig 2 millió euro összegű szükségtelen adminisztrációs költség takarítható meg.
- Az ágazati alapkövetelmények egyeztetésével nő az elérhető legjobb technikák alkalmazásának mértéke.
- Az adminisztrációs terhek jelentős mértékben csökkennek tagállami szinten (becslések szerint évente 150–300 millió euro nagyságrendben), mivel leginkább nemzeti vagy regionális szinten nyílik lehetőség azok csökkentésére.

7. A TEMATIKUS STRATÉGIÁK CÉLJAINAK HATÉKONYABB SZOLGÁLATA AZ IPPC-IRÁNYELV JELENLEGI HATÁLYÁNAK ÉS RENDELKEZÉSEINEK FELÜLVIZSGÁLATÁVAL

A konkrét problémák meghatározása

Megfelelően alkalmazva az IPPC-irányelv az ipari szennyező anyagok szabályozásának és a kibocsátások csökkentésének költséghatékony eszköze lehet. A

felülvizsgálat azt mérte fel, hogy az IPPC hatályának kiterjesztése vagy pontosítása mely területeken tudna hozzájárulni az említett csökkenéshez.

Az alternatívák elemzése

A megfogalmazott célok eléréséhez az elemzés számtalan különböző alternatívát vizsgált meg (csak a talajszennyezést illetően 17 különböző cselekvés és rendelkezés beépítését mérlegelte) az előnyök és költségek szempontjából. A javasolt főbb alternatívák a következők:

A hatály kiterjesztése a 20–50 MW teljesítményű égetőművekre
A hatály kiterjesztése a faanyagok és faipari termékek tartósítását végző ipari üzemekre
A hatály kiterjesztése a faalapú lapok előállítására

Több más tevékenység esetében a vizsgálat során bebizonyosodott, hogy a törvények hatálya a felmerült következtelenségek kezelése érdekében pontosításra szorul (hulladékkezelés, vegyipar, kerámiagyártás, élelmiszergyártás).

Más tevékenységek viszont (pl. szarvasmarha-tenyésztés, bizonyos hulladékfeldolgozási tevékenységek, akvakultúra) korlátozott környezetvédelmi hasznuk vagy rendkívül magas költségeik miatt kikerülnek az irányelv hatálya alól.

A vizsgálat javasolja továbbá különleges talajminőség-ellenőrzési és talajhelyreállítási rendelkezések bevezetését.

Az elsődleges hatások többek között:

- Hozzájárulás néhány kiemelt környezet- és egészségvédelmi cél teljesítéséhez (pl. a hatály kiterjesztése a 20–50 MW teljesítményű égetőművekre 2–6%-kal közelítené az ipari kibocsátásokkal kapcsolatos tagállami előrejelzések és a levegőszennyezésre vonatkozó tematikus stratégia előírányzott határértékeit). Az említett égetőművek bevonása a szabályozásba becslések szerint 732 millió és 1,6 milliárd euro közötti tiszta hasznot eredményez a környezetvédelemben és az egészségügyben.
- Az IPPC hatályának kiterjesztése további 4 400 létesítményre (a már szabályozott 52 000 létesítmény mellett), amelyek közül már számos (~33%) a tagállamok BAT-alapú engedélyeztetési rendszere alá tartozik.
- Kiegyenlítettebb versenyfeltételek biztosítása az érintett ágazatokban.
- A környezetvédelemben jelentkező előnyök évente mintegy 37 millió euróval növelnék a szükségeszerű adminisztratív terheket.

8. AZ IPPC-VEL ÖSSZEEGYEZTETHETŐ, PIACALAPÚ ESZKÖZÖK, PÉLDÁUL AZ NO_x ÉS SO₂ KIBOCSÁTÁSKERESKEDELMI RENDSZER JÖVŐBENI ALKALMAZÁSÁNAK ELŐSEGÍTÉSE

A konkrét problémák meghatározása

Az IPPC-irányelv jelenlegi formájában nem nyújt módot a BAT-alapú engedélyezést kiváltó piacalapú eszközök használatára. Ez gátat szabhat az ágazaton belüli esetleges megtakarításoknak.

Az alternatívák elemzése

A vizsgálat a piacalapú eszközök alkalmazását elősegítő két fő alternatívára terjedt ki. A javasolt alternatíva a következő:

<p>Piacalapú eszközök alkalmazásának elősegítése: egy esetleges jövőbeni jogi eszköz elfogadásától függően lehetővé tenné a tagállamok számára, hogy EU-szabályozáson alapuló kibocsátáskereskedelmi rendszert alkalmazva, ne pedig egyedi BAT-alapú NO_x és SO₂ engedélyfeltételek alapján teljesítsék a BAT-alapú kibocsátási szinteket.</p>
--

A javaslattervezet nem tartalmaz az SO₂ és az NO_x kibocsátáskereskedelmének bevezetésére vonatkozó utalást. A Bizottság ehelyett egy lehetséges jövőbeni jogi eszköz kidolgozására törekszik, amely uniós szinten szabályozná ezt a kérdést.

Ennek keretében teljes körűen elemzi a rendelkezésre álló lehetőségeket, beleértve a kibocsátási egységek elosztását és hatályát, megvizsgálja a gazdasági ágazatokra gyakorolt lehetséges közvetett és közvetlen hatásokat, valamint épít az üvegházhatást okozó gázok terén folytatott kibocsátáskereskedelem tapasztalataira. Ezzel csak a nagy égetőművek esetében évi 0,3–1 milliárd euro takarítható meg a BAT-engedélyezettetéshez képest.

9. KÖVETKEZTETÉSEK A JAVASOLT SZAKPOLITIKAI INTÉZKEDÉSCSOMAGGAL KAPCSOLATBAN

Az érdekeltekkel folytatott széles körű konzultációt követően elvégzett hatásvizsgálat beható elemzést kínál számos alternatíváról.

Az ipari kibocsátásokra vonatkozó egységes irányelvjavaslat a szakpolitikai intézkedéscsomag minden megoldási alternatívájával együtt a jogi szabályozás hatékonyságának fokozását szolgálja a környezetvédelmi és egészségügyi célkitűzések lehető legköltséghatékonyabb elérése érdekében. Éves szinten várhatóan az adminisztrációs terheket is mintegy 105–255 millió euróval csökkenti, emellett az európai ipar versenyhelyzetének lerontása nélkül minimálisra csökkenti az EU belső piacának versenytorzulásait.