



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 21.12.2007 r.
SEK(2007) 1682

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

**Streszczenie oceny skutków towarzyszącej wnioskowi dotyczącemu dyrektywy
Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane
zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)**

[KOM(2007) 843 final]

[KOM(2007) 844 final]

[SEK(2007) 1679]

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Streszczenie oceny skutków towarzyszącej wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)

1. KONTEKST POLITYCZNY, ZAGADNIENIA PROCEDURALNE I KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

Dyrektywa IPPC oraz prawodawstwo dotyczące emisji przemysłowych odgrywają istotną rolę w zakresie ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego i zdrowia obywateli w Europie. Przepisy te muszą być jednak uwzględnione w działaniach podejmowanych w odpowiedzi na oczekiwania państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i innych zainteresowanych stron dotyczące „lepszego stanowienia prawa”. Z tego powodu w 2005 r¹. Komisja uruchomiła przegląd prawodawstwa dotyczącego emisji przemysłowych, którego celem jest zapewnienie skuteczności tych przepisów z punktu widzenia ochrony środowiska oraz obniżenie kosztów związanych ze ich stosowaniem.

Podstawą przeglądu jest obszerny program obejmujący dziesięć badań oraz ciągłe otwarte i uporządkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami. Przeprowadzona została szczegółowa analiza dostępnych opcji, a wszystkie informacje źródłowe umieszczono na dostępnej publicznie stronie internetowej CIRCA².

2. INFORMACJE NA TEMAT EMISJI PRZEMYSŁOWYCH I NAJLEPSZYCH DOSTĘPNYCH TECHNIK

Działalność przemysłowa odgrywa ważną rolę z punktu widzenia dobrobytu gospodarczego w Europie, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju i zapewniając miejsca pracy wysokiej jakości. Jednocześnie jednak wywiera ona znaczący wpływ na środowisko naturalne.

Największe instalacje przemysłowe odpowiadają za znaczną część łącznych emisji najważniejszych substancji powodujących zanieczyszczenie powietrza (83 % dwutlenku siarki (SO₂), 34 % tlenków azotu (NO_x), 43 % pyłów i 55 % lotnych związków organicznych (VOC)). Wywierają one również inne rodzaje wpływu na środowisko, np. poprzez emisje do wody i gleby, powstawanie odpadów czy zużycie energii.

Emisje z instalacji przemysłowych podlegają następującym głównym aktom prawnym:

¹ COM (2005) 540 wersja ostateczna.

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

- dyrektywa 96/61/WE dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (IPPC)³, która określa główne zasady wydawania pozwoleń dla instalacji oraz kontrolowania ich działania zgodnie ze zintegrowanym podejściem i przy zastosowaniu najlepszych dostępnych technik (BAT), tj. technik, które po uwzględnieniu kosztów i korzyści uznano za najskuteczniejsze, jeśli chodzi o zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego;
- tak zwane dyrektywy sektorowe zawierające szczegółowe przepisy, w tym dopuszczalne wielkości emisji dla niektórych rodzajów działalności przemysłowej (duże instalacje spalania, spalarnie odpadów, działalność z użyciem rozpuszczalników organicznych oraz produkcja ditlenku tytanu).

Dyrektywa IPPC zapewnia pewien poziom elastyczności, jeśli chodzi o wdrażanie BAT, ponieważ zezwala ona na branie pod uwagę względów geograficznych, technicznych i środowiskowych przy ustalaniu warunków zezwolenia.

Aby ułatwić organom wydającym pozwolenia oraz operatorom ustalenie, co jest najlepszą dostępną techniką, Komisja organizuje wymianę informacji między ekspertami z państw członkowskich oraz przedstawicielami branży i organizacji zajmujących się ochroną środowiska. Rezultatem tej wymiany są przyjmowane i publikowane przez Komisję dokumenty referencyjne BAT (BREF).

W procesie przeglądu wykazano, że główne zasady leżące u podstaw obowiązującej dyrektywy IPPC, w szczególności zintegrowane podejście oparte na BAT, pozostają dobrym fundamentem dla dalszego rozwoju prawodawstwa dotyczącego emisji przemysłowych. Ocena skutków potwierdziła korzyści wynikające ze stosowania BAT, dlatego nie rozważano opcji polegającej na odejściu od zasady BAT.

Występują jednak poważne braki, jeśli chodzi o wdrożenie obecnie obowiązujących przepisów, które to braki stoją na przeszkodzie pełnemu wykorzystaniu najlepszych dostępnych technik zgodnie z zamierzeniami dyrektywy, znacząco utrudniają egzekwowanie przepisów na poziomie wspólnoty i nie służą wyeliminowaniu ani ograniczeniu niepotrzebnych obciążeń administracyjnych.

3. OGÓLNY OPIS PROBLEMU I CELE

Ogólny opis problemu

Od czasu wejścia w życie dyrektywy uwidoczniło się kilka problemów dotyczących wdrożenia przepisów. W wyniku obszernej analizy przeprowadzonej w ramach przeglądu zidentyfikowano cztery konkretne problemy:

- niedostateczne wdrożenie BAT. Analiza pokazała, że bez dalszego zmniejszenia emisji pochodzących z instalacji objętych dyrektywą IPPC nie uda się osiągnąć pozytywnych skutków dla zdrowia i środowiska naturalnego, jakie miały wyniknąć z realizacji celów strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza, i nadal będą występować zakłócenia konkurencji;

³ Dz.U. L 257 z 10.10.1996, s. 26.

- ograniczenia dotyczące przestrzegania i egzekwowania przepisów oraz ulepszeń służących ochronie środowiska, które utrudniają skuteczną ochronę środowiska;
- niepotrzebne obciążenia administracyjne wynikające ze złożoności i niespójności części obecnie obowiązujących ram prawnych;
- niedostateczny zakres i brak jasności przepisów obowiązującej dyrektywy IPPC, co może utrudniać realizację celów zapisanych w strategiach tematycznych Komisji.

Innym zidentyfikowanym problemem były ograniczenia w stosowaniu bardziej elastycznych instrumentów, takich jak systemy handlu uprawnieniami do emisji NO_x i SO₂. Zagadnienie to będzie dalej rozpatrywane w ramach oddzielnego procesu, niezależnego od przeglądu dyrektywy, jednak zostało ono uwzględnione w ocenie skutków w celu ukazania potencjalnych korzyści z takiego rozwiązania.

Cele

Ogólnym celem pozostaje zapobieganie zanieczyszczeniom powodowanym przez działalność przemysłową oraz ich kontrola, co ma umożliwić osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i środowiska naturalnego. Cel ten powinien zostać zrealizowany w możliwie najbardziej ekonomiczny i wydajny sposób, pozwalający jednocześnie na ograniczenie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych.

W ramach dążenia do tego niezmiennego celu potrzebne są dalsze działania dotyczące czterech wymienionych wyżej grup problemów:

- (1) wsparcie państw członkowskich we wprowadzaniu pozwoleń opartych na BAT;
- (2) wzmocnienie przestrzegania przepisów i zintensyfikowanie ulepszeń służących ochronie środowiska, przy jednoczesnym stworzeniu warunków sprzyjających innowacji;
- (3) ograniczenie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych i uproszczenie obecnie obowiązującego prawodawstwa;
- (4) zwiększenie wkładu w realizację celów strategii tematycznych, polegające na dokonaniu przeglądu obecnego zakresu dyrektywy IPPC i jej przepisów.

Ocena skutków składa się z czterech rozdziałów, w których szczegółowo omówiono wymienione zagadnienia. W piątym rozdziale rozważno możliwość zastosowania w przyszłości instrumentów rynkowych zgodnych z IPPC. Na wszystkich etapach oceny skutków analizowano starannie synergie i wzajemne powiązania między poszczególnymi celami i opcjami. W poniższym streszczeniu zachowano taką samą strukturę.

4. WSPARCIE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH WE WPROWADZANIU POZWOLEŃ OPARTYCH NA BAT;

Szczegółowy opis problemu

Niejasność przepisów dotyczących BAT, duży stopień dowolności pozostawiony właściwym organom, który umożliwia im odchodzenie od tych przepisów w procesie wydawania pozwoleń, oraz niejasna rola dokumentów BREF doprowadziły do znaczących różnic między poziomami upowszechnienia się najlepszych dostępnych technik w poszczególnych państwach UE. Brak jasności przepisów utrudniał także egzekwowanie prawa na szczeblu wspólnotowym. Główne braki w zakresie wdrożenia polegają na tym, że:

- pozwolenia wydawane w ramach wdrożenia dyrektywy IPPC często zawierają warunki, które nie są oparte na najlepszych dostępnych technikach opisanych w dokumentach BREF, a uzasadnienie tego jest słabe bądź nie ma go wcale;
- minimalne wymogi dyrektyw sektorowych są często stosowane jako domyślne dopuszczalne wielkości emisji w pozwoleniach IPPC, wbrew obowiązującym wymogom prawnym. Ten problem dotyczy w szczególności dużych instalacji spalania (LCP), które w UE odpowiadają za znaczną część emisji najważniejszych substancji zanieczyszczających, takich jak SO₂ (~ 80 % łącznych emisji) i NO_x (~ 30 % łącznych emisji).

W rezultacie dyrektywa IPPC nie przynosi początkowo spodziewanych korzyści, i jednocześnie nie zapobiega zaburzeniom działania rynku wewnętrznego. Jeśli nie zostaną podjęte dalsze działania, według przewidywań państw członkowskich emisje do powietrza znacząco przekroczą docelowe poziomy na 2020 r., związane z celami strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza; dlatego, w celu naprawienia sytuacji, muszą zostać podjęte działania prowadzące do wdrożenia najlepszych dostępnych technik w instalacjach objętych dyrektywą IPPC.

Analiza dostępnych możliwości

Ocenie poddano dziewięć opcji w celu stwierdzenia, jak skuteczne mogą się one okazać w rozwiązywaniu zarysowanych problemów, przy czym w pełni uwzględniono ich koszty i wynikające z nich korzyści. Zalecane są opcje wymienione poniżej.

Rola BAT: wzmocnienie i wyjaśnienie koncepcji i stosowania najlepszych dostępnych technik, poprawa przejrzystości poprzez wprowadzenie wymogu uzasadniania i dokumentowania przypadków, w których korzysta się z pozostawionego marginesu elastyczności
--

Zastosowanie sektorowych dopuszczalnych wielkości emisji a BAT: wzmocnienie obowiązujących minimalnych wymogów w niektórych sektorach (LCP, niektóre cementownie współspalające odpady, przemysł ditlenku tytanu)
--

Status procesu BREF: poprawa w zakresie gromadzenia danych i zwiększenie spójności między formatami danych stosowanymi w dokumentach referencyjnych BAT i w pozwoleniach

Wybrane główne skutki zastosowania wymienionych opcji:

- znaczna poprawa, jeśli chodzi o podejmowanie przez państwa członkowskie decyzji dotyczących pozwoleń na podstawie BAT, z uwzględnieniem kosztów i korzyści, oraz poprawa zakresu informacji w przyszłych dokumentach BREF;
- wyliczone korzyści dla zdrowia i środowiska naturalnego wynikające z szerszego stosowania BAT, które znacznie przekroczą koszty doprowadzenia instalacji do zgodności z dyrektywą. Skala tych korzyści zależy od obecnego zakresu stosowania pozwoleń opartych na BAT w danym regionie lub sektorze; przykładowo, w przypadku dużych instalacji spalania w całej UE korzyści netto wyniosłyby od 7 do 28 mld EUR rocznie - suma ta obejmuje ograniczenie liczby przedwczesnych zgonów o 13 000 i utraty lat życia o 125 000 (nie obejmuje natomiast dodatkowych korzyści dla środowiska naturalnego takich jak ograniczenie eutrofizacji i zakwaszania).
- zmniejszenie o 30 - 70 % różnicy między przewidywanymi przez państwa członkowskie wielkościami emisji z dużych instalacji spalania a uzgodnionymi celami strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza na 2020 r.
- Nie stwierdzono możliwości wystąpienia żadnych długoterminowych skutków dla konkurencji, skutków społecznych ani szkodliwego długoterminowego wpływu na rozwój gospodarczy, o ile zachowany zostanie margines elastyczności w uzasadnionych i udokumentowanych przypadkach. Przeciwnie, analiza wykazała, że bardziej jednolite stosowanie BAT przyczyniłoby się do ograniczenia zaburzeń konkurencji w branżach przemysłu wchodzących w zakres stosowania dyrektywy.

5. WZMOCNIENIE PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW I ZINTENSYFIKOWANIE ULEPSZEŃ SŁUŻĄCYCH OCHRONIE ŚRODOWISKA PRZY JEDNOCZESNYM STWORZENIU WARUNKÓW SPRZYJAJĄCYCH INNOWACJI

Szczegółowy opis problemu

Przepisy dotyczące sprawozdań na temat przestrzegania przepisów, kontroli oraz przeglądów pozwoleń, zawarte w obecnie obowiązujących ramach prawnych, są niejasne, co powoduje duże rozbieżności w stosowaniu prawa pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, a w konsekwencji gorszy niż optymalny poziom ochrony środowiska i zakłócenia działania rynku wewnętrznego. Poza tym dyrektywa IPPC powinna zawierać więcej zachęt sprzyjających innowacji.

Analiza dostępnych możliwości

Ocenie poddano osiemnaście szczegółowych opcji w celu stwierdzenia, w jakim stopniu mogą one usprawnić wdrażanie i egzekwowanie przepisów, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi między korzyściami a kosztami; wynikiem tego są następujące zalecenia:

Kontrole, sprawozdania na temat przestrzegania przepisów, przeglądy pozwoleń: wprowadzenie jasnych wymogów przy jednoczesnym pozostawieniu państwom członkowskim pewnego marginesu elastyczności w odniesieniu do stosowanego podejścia, pod warunkiem spełnienia minimalnych kryteriów

Innowacje: ułatwienie stałego wprowadzania ulepszeń poprzez zwiększenie wpływu dyrektywy IPPC na innowacje

Wybrane główne skutki zastosowania wymienionych opcji:

- łatwiejsze zapewnienie, a w niektórych przypadkach również przyspieszenie, wdrożenia najlepszych dostępnych technik, co przyczyni się do realizacji celów strategii tematycznych oraz ograniczenia zakłóceń konkurencji;
- pozytywne skutki dla środowiska, społeczeństwa i gospodarki, wynikające ze wsparcia innowacji oraz z możliwości stworzenia wiodących rynków
- osiągnięcie dodatkowych korzyści zdrowotnych i środowiskowych przy niezbędnych kosztach administracyjnych wynoszących ok. 40 mln EUR rocznie, z czego 65 % poniosłyby władze państw członkowskich.

6. OGRANICZENIE NIEPOTRZEBNYCH OBCIĄŻEŃ ADMINISTRACYJNYCH I UPROSZCZENIE OBECNIE OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWODAWSTWA

Szczegółowy opis problemu

Obecne przepisy na temat zanieczyszczeń przemysłowych są skomplikowane i niekiedy niespójne, co prowadzi do następujących problemów:

- organy i operatorzy mogą mieć trudności ze zrozumieniem i interpretacją różnych części prawodawstwa, skutkiem czego jego wdrożenie jest niepełne i nieskuteczne;
- niektóre obowiązujące wymogi, np. wymogi dotyczące pozwoleń i sprawozdawczości, są mylące lub nakładają się na siebie, co tworzy niepotrzebne obciążenia administracyjne.

Analiza dostępnych możliwości

Ocenie pod kątem poprawy jasności przepisów i wdrożenia przy jednoczesnym ograniczeniu niepotrzebnych kosztów administracyjnych poddano dziesięć szczegółowych opcji. Zalecane są opcje wymienione poniżej.

Wyeliminowanie niespójności pomiędzy poszczególnymi dyrektywami: połączenie - w drodze przekształcenia - dyrektywy IPPC i sześciu dyrektyw sektorowych w jedną dyrektywę w sprawie emisji przemysłowych

Ograniczenie kosztów pozwoleń i sprawozdawczości w ramach przepisów IPPC: wprowadzenie do prawodawstwa zmian w celu uproszczenia wydawania pozwoleń, ograniczenie sprawozdań wymaganych od operatorów, wprowadzenie programów działań wspomagających państwa członkowskie w ograniczaniu niepotrzebnych kosztów administracyjnych, zracjonalizowanie sprawozdań wymaganych od państw członkowskich.

Pojedyncza dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych zapewni jasne, spójne i uproszczone ramy prawne, czego skutkiem będzie:

- wyeliminowanie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych o wartości ok. 30 mln EUR rocznie w wyniku łącznego wydawania pozwoleń oraz 2 mln EUR rocznie w wyniku zracjonalizowania sprawozdawczości i monitorowania;

- szersze stosowanie najlepszych dostępnych technik dzięki wyjaśnieniu ich relacji z minimalnymi wymogami sektorowymi;
- znaczne obniżenie kosztów administracyjnych na poziomie państw członkowskich (szacunkowo rzędu 150-300 mln EUR rocznie) wynikające stąd, że najwięcej możliwości redukcji obciążeń administracyjnych występuje na szczeblu krajowym lub regionalnym.

7. ZWIĘKSZENIE WKŁADU W REALIZACJĘ CELÓW STRATEGII TEMATYCZNYCH POLEGAJĄCE NA DOKONANIU PRZEGLĄDU OBECNEGO ZAKRESU DYREKTYWY IPPC I JEJ PRZEPISÓW

Szczegółowy opis problemu

Przy prawidłowym stosowaniu, dyrektywa IPPC jest efektywnym pod względem kosztów sposobem regulowania zanieczyszczeń przemysłowych i ograniczania emisji. W ramach przeglądu sprawdzono, w jakich obszarach wyjaśnienie lub rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy IPPC mogłoby przyczynić się do ich ograniczenia.

Analiza dostępnych możliwości

Analizie poddano szereg opcji (dotyczących objęcia przepisami siedemnastu różnych rodzajów działalności oraz wprowadzenia przepisów na temat zanieczyszczenia ziemi), które zbadano pod kątem korzyści i kosztów związanych z realizacją wyznaczonych celów. Główne zalecane opcje to:

objęcie przepisami instalacji spalania o mocy od 20 do 50 MW
objęcie przepisami zakładów przemysłowych, w których ma miejsce konserwacja drewna i produktów drewnianych
objęcie przepisami produkcji paneli drewnopochodnych

W odniesieniu do kilku innych rodzajów działalności analiza wykazała, że należy wyjaśnić zakres stosowania przepisów w celu zapobieżenia niespójnościom (przetwarzanie odpadów, substancje chemiczne, ceramika i produkcja żywności)

Niemniej jednak pewne rodzaje działalności (hodowla bydła, niektóre działania związane z przetwarzaniem odpadów, akwakultura) celowo wykluczono z zakresu stosowania dyrektywy, ponieważ objęcie ich jej przepisami przyniosłoby jedynie ograniczone korzyści dla środowiska lub wiązałoby się z nadmiernymi kosztami.

Ponadto zalecono wprowadzenie bardziej szczegółowych przepisów na temat monitorowania gleby i remediacji terenu.

Wybrane główne skutki:

- wkład w realizację głównych celów z zakresu ochrony środowiska i zdrowia (np. objęcie przepisami dyrektywy instalacji spalania o mocy od 20 do 50 MW pomoże zmniejszyć różnicę między poziomem emisji przemysłowych przewidywanym przez państwa członkowskie a celami strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza o 2 – 6 %). Szacuje się, że korzyści netto

dla środowiska naturalnego i zdrowia wynikające z objęcia tych instalacji spalania przepisami dyrektywy wyniosą od 732 mln do 1,6 mld EUR;

- objęcie przepisami dyrektywy IPPC ok. 4 400 kolejnych instalacji (obecnie przepisom tym podlega 52 000 instalacji), wśród których część (~33%) jest już objęta systemem pozwoleń opartych na BAT w państwach członkowskich;
- zapewnienie bardziej wyrównanych warunków konkurencji w przedmiotowych sektorach;
- wzrost niezbędnych obciążeń administracyjnych o ok. 37 mln EUR rocznie, stanowiący koszt realizacji korzyści dla środowiska.

8. UŁATWIENIE EWENTUALNEGO ZASTOSOWANIA W PRZYSZŁOŚCI INSTRUMENTÓW RYNKOWYCH ZGODNYCH Z IPPC TAKICH JAK SYSTEM HANDLU UPRAWNIENIAMI DO EMISJI NO_x I SO₂

Szczegółowy opis problemu

Obecnie obowiązująca dyrektywa IPPC nie zezwala na stosowanie instrumentów rynkowych jako alternatywy dla pozwoleń opartych na BAT. Może to ograniczać możliwość osiągnięcia oszczędności w skali sektora.

Analiza dostępnych możliwości

Rozważono dwie główne opcje dotyczące ułatwienia ewentualnego zastosowania instrumentów rynkowych. Zalecana jest następująca opcja:

Ułatwienie stosowania instrumentów rynkowych: umożliwienie państwom członkowskim osiągnięcia poziomów emisji opartych na BAT za pomocą systemu handlu uprawnieniami do emisji NO_x i SO₂ zgodnego z unijnymi zasadami, w miejsce indywidualnych warunków pozwoleń opartych na BAT, poprzez ewentualne przyjęcie w przyszłości stosownego instrumentu prawnego

Projekt wniosku nie obejmuje przepisów dotyczących wprowadzenia handlu emisjami SO₂ i NO_x. Komisja zamierza jednak kontynuować prace zmierzające do ewentualnego przyjęcia w przyszłości instrumentu określającego zasady działania tego rozwiązania dla całej UE.

Prace te, prowadzone na podstawie doświadczeń dotyczących systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, obejmą pełną analizę dostępnych możliwości, w tym kwestię zakresu i podziału uprawnień, a także analizę potencjalnych pośrednich i bezpośrednich skutków dla omawianych sektorów gospodarki. W przypadku samych dużych instalacji spalania może to potencjalnie doprowadzić do redukcji kosztów o od 0,3 do 1 mld EUR rocznie w porównaniu do redukcji w przypadku pozwoleń opartych na BAT.

9. WNIOSKI DOTYCZĄCE PROPONOWANEGO PAKIETU ROZWIĄZAŃ POLITYCZNYCH

Dzięki przeprowadzeniu szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami, ocena skutków stanowi dokładną analizę znacznej liczby dostępnych możliwości.

Przyjęcie proponowanej pojedynczej dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych ze wszystkimi zalecanymi opcjami z pakietu rozwiązań politycznych spowoduje poprawę skuteczności prawodawstwa z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych i zdrowotnych po najniższych kosztach. Doprowadzi także do zmniejszenia obciążeń administracyjnych o kwotę netto wynoszącą zgodnie z szacunkami od 105 do 255 mln EUR rocznie, oraz zminimalizuje zaburzenia konkurencji w UE, nie powodując przy tym obniżenia pozycji konkurencyjnej europejskiego przemysłu.