



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 21.12.2007
SEC(2007) 1682

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Povzetek ocene učinka, priložene predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja)

[COM(2007) 843 final]

[COM(2007) 844 final]

[SEC(2007) 1679]

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Povzetek ocene učinka, priložene predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja)

1. OKVIR POLITIK, VPRAŠANJA V ZVEZI S POSTOPKOM IN POSVETOVANJE Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI

CPNO in zakonodaja o industrijskih emisijah igrata pomembno vlogo pri zaščiti in izboljšanju evropskega okolja ter zdravja državljanov. Prav tako pa mora imeti vlogo pri odzivanju na pozive držav članic, Evropskega parlamenta in drugih zainteresiranih strani k „boljši ureditvi“. Zato je Komisija leta 2005¹ sprožila pregled zakonodaje o industrijskih emisijah, da bi zagotovila njeno okoljsko in stroškovno učinkovitost.

Pregled temelji na obsežnem programu desetih študij ter stalnih, vključujočih in strukturiranih posvetovanjih z zainteresiranimi stranmi. Izvedena je bila obsežna analiza možnosti, vse osnovne informacije pa so na voljo na spletni strani CIRCA².

2. OSNOVNE INFORMACIJE O INDUSTRIJSKIH EMISIJAH IN NAJBOLJŠE RAZPOLOŽLJIVE TEHNOLOGIJE

Industrijske dejavnosti igrajo pomembno vlogo pri gospodarski blaginji v Evropi, saj prispevajo k trajnostni rasti in zagotavljajo visokokakovostna delovna mesta. Vendar imajo industrijske dejavnosti tudi velik učinek na okolje.

Največji obrati povzročajo znaten delež skupnih emisij ključnih onesnaževal zraka (83 % v primeru žveplovega dioksida (SO₂), 34 % v primeru dušikovih oksidov (NO_x), 43 % v primeru prahu in 55 % v primeru hlapnih organskih spojin (HOS)). Imajo tudi druge pomembne učinke na okolje, vključno z emisijami v vodo in tla, proizvodnjem odpadkov in porabo energije.

Emisije iz industrijskih obratov urejajo naslednji glavni zakonodajni akti:

- Direktive 96/61/ES o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja³ (CPNO), ki določa glavna načela za izdajo dovoljenj in nadzor obratov, ki temeljijo na celostnem pristopu in uporabi najboljših razpoložljivih tehnologij (NRT), ki so najbolj učinkovite tehnologije za doseganje visoke ravni okoljske zaščite, ob upoštevanju stroškov in koristi.
- Tako imenovane sektorske direktive, ki vsebujejo posebne določbe, na primer najmanjše mejne vrednosti emisij za nekatere industrijske dejavnosti (velike

¹ COM(2005) 540 konč.

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

³ UL L 257, 10.10.1996, str. 26.

kurilne naprave, sežiganje odpadkov, dejavnosti, pri katerih se uporabljajo organska topila in proizvodnja titanovega dioksida).

Direktiva CPNO omogoča nekaj prožnosti pri izvajanju NRT, saj se lahko pri določanju pogojev za dovoljenja upoštevajo geografski, tehnični in okoljski dejavniki.

Da bi organi, ki izdajajo dovoljenja, in upravljavci lažje določili NRT, Komisija organizira izmenjavo informacij med strokovnjaki iz držav članic EU, industrijo in okoljskimi organizacijami. Na tej podlagi bo Komisija sprejela in objavila **referenčne dokumente NRT**.

Med pregledom se je izkazalo, da so ključna načela sedanje Direktive CPNO, zlasti celostni pristop, ki temelji na NRT, še vedno trdna podlaga za nadaljnji razvoj zakonodaje o industrijskih emisijah. Koristi uporabe NRT je potrdila tudi ocena učinka, tako da se možnost prenehanja uporabe načela NRT ni raziskovala naprej.

Vendar obstaja pri izvajanju sedanje zakonodaje mnogo pomanjkljivosti, ki ovirajo popolno izkoriščanje najboljših razpoložljivih tehnologij, kar je Direktiva prvotno načrtovala, zato je izvrševanje na ravni Skupnosti zelo težko, preprečevanje ali zmanjševanje upravne obremenitve pa je onemogočeno.

3. OPREDELITEV SPLOŠNIH PROBLEMOV IN CILJI

Opredelitev splošnih problemov

Od začetka veljavnosti je postalo očitnih več problemov z izvajanjem zakonodaje. Iz obsežne analize, ki je bila izvedena v okviru pregleda, so postali razvidni štirje specifični problemi:

- Nezadovoljiva uporaba NRT. Iz analize je razvidno, da brez nadaljnjih zmanjšanj emisij iz obratov CPNO pozitivni učinki za zdravje in okolje, ki naj bi jih zagotovili cilji iz Tematske strategije o onesnaževanju zraka, ne bodo mogoči, izkrivljanje konkurence pa se bo nadaljevalo.
- Omejitve v zvezi s skladnostjo, izvrševanjem in okoljskimi izboljšavami, ki ovirajo varstvo okolja.
- Nepotrebne upravne obremenitve, ki jih povzročata kompleksnost in nekonsistentnost posameznih delov sedanjega pravnega okvira.
- Premajhno področje uporabe in nejasne določbe sedanje Direktive CPNO, ki bi lahko ovirali doseganje ciljev iz tematskih strategij Komisije.

Kot problem so se pokazale tudi omejitve uporabe fleksibilnejših instrumentov, kot so sistemi trgovanja z emisijami NO_x in SO₂. To vprašanje se bo še naprej raziskovalo v postopku, ki ni vezan na revizijo Direktive, pač pa je vključen v oceno učinka, da bi dokazali potencialne koristi takih ukrepov.

Cilji

Splošni cilj ostajata preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja in njegovih učinkov, ki jih povzročajo industrijske dejavnosti, da bi dosegli visoko stopnjo varovanja zdravja ljudi in okolja. To je treba doseči na najbolj stroškovno učinkovit in uspešen način, ob tem pa zmanjšati nepotrebne upravne obremenitve.

V povezavi s tem stalnim ciljem so potrebni nadaljnji ukrepi za reševanje navedenih štirih problemov.

- (1) Podpora državam članicam pri izdajanju dovoljenj na podlagi NRT.
- (2) Povečanje skladnosti in okoljskih izboljšav ob hkratnem spodbujanju inovacij.
- (3) Zmanjšanje nepotrebnih upravnih obremenitev in poenostavitev sedanje zakonodaje.
- (4) Boljši prispevek k ciljem tematskih strategij s pregledom sedanjega področja uporabe in določb Direktive CPNO.

Ocena učinka obsega štiri poglavja, ki podrobno obravnavajo ta vprašanja. Peto poglavje proučuje morebitno uporabo tržnih instrumentov, skladnih s CPNO. Ocena učinka posveča veliko pozornosti sinergijam ter povezavam med različnimi cilji in možnostmi. Ta struktura je razvidna iz spodnjega povzetka.

4. PODPORA DRŽAVAM ČLANICAM PRI IZDAJANJU DOVOLJENJ NA PODLAGI NRT

Opredelitev specifičnih problemov

Zaradi nejasnih določb o NRT, velike stopnje svobode, ki jo imajo pristojni organi, da odstopajo od tega pri izdajanju dovoljenj, ter nejasne vloge referenčnih dokumentov NRT so pri uvajanju NRT v EU nastale velike razlike. To pomanjkanje pravne jasnosti tudi ovira izvršilne ukrepe Skupnosti. Glavne pomanjkljivosti pri izvajanju so:

- Dovoljenja v okviru Direktive CPNO pogosto vključujejo pogoje, ki ne temeljijo na NRT, kot so določeni v referenčnem dokumentu NRT, ta odstopanja pa so utemeljena le v majhnem obsegu, če sploh.
- Minimalne zahteve sektorskih direktiv se pogosto uporabljajo kot standardne mejne vrednosti emisij za dovoljenja CPNO, brez upoštevanja obstoječih pravnih zahtev. To predstavlja problem zlasti pri velikih kurilnih napravah, ki močno prispevajo k emisijam ključnih onesnaževal, kot sta SO₂ (pribl. 80 % skupnih emisij) in NO_x (pribl. 30 % skupnih emisij) na ravni EU.

Zaradi tega CPNO ne prinaša takih koristi, kot so bile zastavljene na začetku, ob tem pa omogoča izkrivljanja na notranjem trgu. Če ne bodo sprejeti nadaljnji ukrepi, bodo pričakovane emisije držav članic v zrak močno presegle cilje, zastavljene za

leto 2020, vezane na cilje Tematske strategije o onesnaževanju zraka, zato so potrebni ukrepi za izvajanje NRT v obratih CPNO, da se bo stanje izboljšalo.

Analiza možnosti

Ocenjenih je bilo devet možnosti, da bi ugotovili, kako uspešne so pri reševanju ugotovljenih problemov, pri tem pa so se v polni meri upoštevali stroški in koristi. Priporočajo se naslednji možnosti:

Vloga NRT: okrepiti in pojasniti koncept in uporabo NRT, povečati preglednost z zahtevo, da je treba uporabo prožnosti upravičiti in dokumentirati
Uporaba sektorskih mejnih vrednosti emisij namesto NRT: okrepitev obstoječih minimalnih zahtev v nekaterih sektorjih (velike kurilne naprave, nekatere cementne peči, ki sosežigajo odpadke, titanov dioksid)
Stanje procesa priprave referenčnega dokumenta NRT: izboljšanje zbiranja podatkov ter povečanje skladnosti med formati podatkov, uporabljenimi v referenčnih dokumentih NRT in dovoljenju

Med glavnimi učinki teh možnosti so:

- Občuten napredek pri tem, v kolikšni meri odločitve držav članic o izdajanju dovoljenj temeljijo na NRT, ob upoštevanju stroškov in koristi, ter povečanje obsega informacij v prihodnjih referenčnih dokumentih NRT.
- Izračunane koristi za zdravje in okolje zaradi boljše uporabe NRT, ki bi močno presegle stroške, ki nastanejo pri usklajevanju obratov z Direktivo. Koristi so odvisne od sedanje učinkovitosti izdajanja dovoljenj, ki temelji na NRT, v zadevni regiji ali sektorju; pri velikih kurilnih napravah bi na primer neto koristi na ravni EU znašale 7–28 milijard EUR letno, vključno z zmanjšanjem števila prezgodnjih smrti za 13 000 in števila izgubljenih let življenja za 125 000 (če ne upoštevamo morebitnih dodatnih koristi za okolje, kot je zmanjšanje eutrofikacije in zakisljevanja).
- Zmanjšanje odstopanja med pričakovanimi emisijami držav članic in dogovorjenimi cilji iz Tematskih strategij o onesnaževanju okolja za leto 2020, in sicer za 30–70 % pri velikih kurilnih napravah.
- Glede na prožnost v utemeljenih in dokumentiranih primerih ni pričakovati večjih dolgoročnih učinkov na konkurenčnost, socialnih učinkov ali škodljivih dolgoročnih učinkov na gospodarsko rast. V nasprotju s tem je iz analize razvidno, da bi enotnejša uporaba NRT pripomogla k zmanjšanju izkrivljenosti konkurence v industrijskih sektorjih, ki jih ureja Direktiva.

5. POVEČANJE SKLADNOSTI IN OKOLJSKIH IZBOLJŠAV OB HKRATNEM SPODBUJANJU INOVACIJ

Opredelitev specifičnih problemov

V sedanjem pravnem okviru so določbe o poročanju o skladnosti, inšpekcijskih pregledih in pregledih dovoljenj nejasne, zaradi česar pri izvajanju zakonodaje nastajajo velike razlike med državami članicami, varstvo okolja ni zadovoljivo,

prihaja pa tudi do izkrivljanja notranjega trga. Poleg tega bi morala CPNO bolj spodbujati inovacije.

Analiza možnosti

Ocenjenih je bilo osemnajst posebnih možnosti glede na to, kako prispevajo k izvajanju in izvrševanju zakonodaje ter hkrati uravnotežujejo koristi in stroške. Nastala so naslednja priporočila:

Inšpekcijski pregledi, poročanje o skladnosti, pregled dovoljenj: določiti jasne zahteve, ob tem pa državam članicam pustiti nekaj svobode kar zadeva pristop, dokler so izpolnjena minimalna merila

Inovacije: omogočiti lažje stalne izboljšave s povečevanjem učinka CPNO na inovacije

Med glavnimi učinki teh možnosti so:

- Pomoč pri zagotavljanju in v nekaterih primerih pospeševanju izvajanja NRT, kar bo prispevalo k doseganju ciljev tematskih strategij in zmanjševanju izkrivljanja konkurence.
- Pozitivne okoljske, gospodarske in socialne koristi, ki bodo nastale zaradi spodbujanja inovacij in možnosti razvoja vodilnih trgov.
- Dodatne koristi za zdravje in okolje bodo pomenile nujne upravne stroške v višini okrog 40 milijonov EUR letno, od česar bodo 65 % prispevale države članice.

6. ZMANJŠANJE NEPOTREBNIH UPRAVNIH OBREMENITEV IN POENOSTAVITEV SEDANJE ZAKONODAJE.

Opredelitev specifičnih problemov

Sedanja zakonodaja o industrijskem onesnaževanju je kompleksna in včasih neskladna, zaradi česar se pojavljata naslednja problema:

- Organi in upravljavci imajo lahko težave z razumevanjem in razlago različnih zakonodajnih aktov, zaradi česar je izvajanje nepopolno in neučinkovito.
- Nekatero obstoječe zahteve, na primer o izdaji dovoljenj in poročanju, so neskladne in/ali se prekrivajo, zaradi česar nastajajo nepotrebne upravne obremenitve.

Analiza možnosti

Ocenjenih je bilo deset posebnih možnosti glede na povečevanje pravne jasnosti in izboljšanje izvajanja ob hkratnem zmanjšanju nepotrebnih stroškov. Priporočata se naslednji možnosti:

Odpravljanje neskladnosti v različnih direktivah: združitev Direktive CPNO in šestih sektorskih direktiv v eno samo direktivo o industrijskih emisijah s pomočjo prenovitve
Zmanjšanje stroškov izdaje dovoljenj na podlagi CPNO in poročanje: sprememba zakonodaje, da se poenostavi izdajanje dovoljenj, zmanjša poročanje upravljavcev, uvedejo akcijski programi v podporo državam članicam pri zmanjšanju nepotrebnih upravnih stroškov ter racionalizira poročanje držav članic.

Z eno direktivo o industrijskih emisijah bo zagotovljen jasen, skladen in poenostavljen pravni okvir z naslednjimi glavnimi učinki:

- Odpravljanje nepotrebnih upravnih obremenitev v višini okrog 30 milijonov EUR letno s kombiniranim izdajanjem dovoljenj in 2 milijonov EUR letno z racionalizacijo poročanja in spremljanja.
- Večja uporaba NRT prek pojasnitve interakcije s sektorskimi minimalnimi zahtevami.
- Močno zmanjšanje upravnih stroškov na ravni držav članic (ocenjeno na 150–300 milijonov EUR letno), saj je največ možnosti za zmanjševanje upravnih obremenitev na nacionalni ali regionalni ravni.

7. BOLJŠI PRISPEVEK K CILJEM TEMATSKIH STRATEGIJ S PREGLEDOM SEDANJEGA PODROČJA UPORABE IN DOLOČB DIREKTIVE CPNO

Oprelitev specifičnih problemov

Ob pravilni uporabi je Direktiva CPNO stroškovno učinkovit način za urejanje industrijskega onesnaževanje in zmanjševanje emisij. Pri preverjanju je bila narejena analiza, kje bi pojasnitev ali razširitev področja uporabe CPNO prispevala k takemu zmanjšanju.

Analiza možnosti

Analizirane so bile številne možnosti (morebitna vključitev 17 različnih dejavnosti in določb o onesnaženosti tal) glede na njihove koristi in stroškovno učinkovitost za doseganje obstoječih ciljev. Glavne priporočene možnosti so:

Vključitev kurilnih naprav med 20 in 50 MW
Vključitev industrijskih obratov za konzerviranje lesa in lesnih proizvodov
Vključitev proizvodnje plošč na lesni podlagi

Za več drugih dejavnosti se je pri analizi izkazalo, da je treba za odpravljanje neskladnosti pojasniti področje uporabe zakonodaje (obdelava odpadkov, kemikalije, keramični izdelki in proizvodnja hrane).

Vendar so nekatere dejavnosti (npr. govedoreja, nekatere dejavnosti pri obdelavi odpadkov, ribogojstvo) zaradi majhnih koristi za okolje ali prevelikih stroškov namerno izključene iz Direktive.

Poleg tega se priporočata uvedba bolj specifičnih določb o spremljanju tal in sanacija.

Med glavnimi učinki so:

- Prispevek k nekaterim ključnim ciljem glede zdravja in okolja (vključitev kurilnih naprav med 20–50 MW na primer pomaga pri zmanjševanju odstopanja med pričakovanimi industrijskimi emisijami držav članic in cilji iz Tematske strategije o onesnaževanju zraka za 2–6 %). Neto koristi vključitve takih kurilnih naprav za okolje in zdravje so ocenjene na 732 milijonov do 1,6 milijarde EUR.
- Vključitev okrog 4 400 obratov v CPNO (glede na 52 000 obratov, ki so že vključeni), od katerih so nekateri (pribl. 33 %) že vključeni v sistem izdaje dovoljenj na podlagi NRT v državah članicah.
- Zagotovitev bolj enakovrednih pogojev za zadevne sektorje.
- Dosežene koristi za okolje bi pomenile povečanje nujnih upravnih obremenitev za okoli 37 milijonov EUR letno.

8. OMOGOČANJE LAŽJE MOREBITNE UPORABE TRŽNIH INSTRUMENTOV, SKLADNIH S CPNO, KOT JE SISTEM TRGOVANJA Z EMISIJAMI NO_x IN SO₂

Oprelitev specifičnih problemov

Sedanja Direktiva CPNO ne omogoča uporabe tržnih instrumentov kot alternative izdajanju dovoljenj na podlagi NRT. To lahko omejuje potencialne prihranke v sektorju.

Analiza možnosti

Preučeni sta bili dve glavni možnosti za omogočanje lažje morebitne uporabe tržnih instrumentov. Priporoča se naslednja možnost:

Omogočanje lažje uporabe tržnih instrumentov: državam članicam se ob morebitnem sprejetju pravnega instrumenta omogoči, da dosežejo vrednosti emisij, ki temeljijo na NRT, prek sistema trgovanja z emisijami, ki temelji na pravilih EU, ne pa na posameznih pogojih za dovoljenja za NO_x in SO₂, ki temeljijo na NRT

Osnutek predloga direktive ne vključuje besedila v zvezi z uvedbo trgovanja z emisijami SO₂ in NO_x. Namesto tega bo Komisija nadaljevala s svojim delom pri pripravi morebitnega pravnega instrumenta, ki bo glede tega vprašanja določal pravila na ravni EU.

To delo bo obsegalo popolno analizo možnosti, vključno z obsegom in dodelitvijo pravic do emisij, proučili se bodo potencialni neposredni in posredni učinki za gospodarske sektorje, vse skupaj pa bo temeljilo na izkušnjah pri trgovanju z emisijami toplogrednih plinov. Na ta način bi bilo mogoče v primerjavi z izdajanjem

dovoljenj na podlagi NRT že samo pri velikih kurilnih napravah prihraniti okrog 0,3 do 1 milijarde EUR letno.

9. SKLEPI GLEDE PREDLAGANEGA SVEŽNJA UKREPOV

Ocena učinka, ki je bila pripravljena po obsežnih posvetovanjih z zainteresiranimi stranmi, vključuje temeljito analizo številnih možnosti.

Predlagana direktiva o industrijskih emisijah z vsemi priporočenimi možnostmi svežnja ukrepov bo izboljšala učinkovitost zakonodaje pri doseganju njenih zastavljenih ciljev glede okolja in zdravja na najbolj stroškovno učinkovit način. Prav tako bo po ocenah zmanjšala upravno obremenitev za 105 do 255 milijonov EUR letno ter minimalizirala izkrivljanja konkurence v EU, ne da bi pri tem ovirala konkurenčni položaj evropske industrije.