



EVROPSKÁ KOMISE

Brusel, 20.9.2022
C(2022)6642 final

Vážená paní Markéta PEKAROVÁ
ADAMOVÁ
předsedkyně Poslanecké sněmovny
Parlamentu ČR
Sněmovní 4
CZ – 118 26 PRAHA 1

Vážená paní předsedkyně,

Komise děkuje Poslanecké sněmovně za stanovisko k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích a směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů {COM(2022) 156 final} a k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o ohlašování environmentálních údajů průmyslovými zařízeními a o zřízení portálu průmyslových emisí {COM(2022) 157 final}.

Hodnocení¹ směrnice 2010/75/EU o průmyslových emisích z roku 2020 dospělo k závěru, že směrnice je obecně účinná při prevenci a kontrole znečištění ovzduší, vody a půdy z průmyslových činností a při podpoře používání nejlepších dostupných technik. Hodnocení však také určilo několik oblastí, které je třeba s ohledem na nové výzvy zlepšit. Komise se proto s cílem podnitit k rozsáhlé transformaci průmyslu, k níž musí dojít mezi lety 2025 a 2050, v rámci Zelené dohody pro Evropu zavázala revidovat opatření Evropské unie řešící problematiku znečištění z rozsáhlých zemědělsko-průmyslových zařízení.

Obecným cílem revize směrnice o průmyslových emisích je co nejúčinněji a nejefektivněji přispět k ochraně lidského zdraví a životního prostředí před nepříznivými vlivy znečištění z průmyslových zařízení a chovů hospodářských zvířat a zlepšit odolnost průmyslu Evropské unie vůči dopadům změny klimatu. Revize má stimulovat a doprovázet rozsáhlou transformaci směrem k nulovému znečištění pomocí využívání přelomových technologií, a tím přispět k cílům Zelené dohody pro Evropu, kterými jsou dosažení klimatické neutrality, vyšší energetická účinnost, netoxické životní prostředí a oběhové hospodářství. Jejím cílem je rovněž i nadále podporovat vytváření rovných podmínek

¹ Pracovní dokument útvarů Komise Hodnocení směrnice o průmyslových emisích; SWD(2020) 181 final.

hospodářské soutěže zajišťujících vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a životního prostředí. Revize směrnice o průmyslových emisích navíc usiluje o modernizaci a zjednodušení stávajících právních předpisů, například prostřednictvím digitalizace a zvyšování informovanosti v oblasti zdrojů znečištění. V neposlední řadě se zaměřuje na větší účast veřejnosti na rozhodování a zlepšení přístupu k informacím a spravedlnosti, včetně účinných mechanismů nápravy a náhrady škody, v souladu s Aarhuskou úmluvou i judikaturou Soudního dvora Evropské unie.

Kromě toho bude evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek přeměněn na portál Evropské unie pro průmyslové emise, na němž budou mít občané jednoduchý přístup k údajům o povoleních vydaných kdekoli v Evropě a získají přehled o činnostech, jež v jejich bezprostředním okolí znečišťují ovzduší.

Komise vítá, že Poslanecká sněmovna vyjadřuje širokou podporu cílům návrhů, bere však současně na vědomí její pochybnosti týkající se souladu návrhu Komise na revizi směrnice o průmyslových emisích se zásadou subsidiarity, zejména pokud jde o stanovení mezních hodnot emisí a úrovní environmentální výkonnosti v povoleních, hodnocení dodržování mezních hodnot emisí stanovených v povoleních a požadavek, aby se provozovatel zabýval celkovou environmentální výkonností dodavatelského řetězce v průběhu životního cyklu.

Komise ráda využívá této příležitosti, aby objasnila několik otázek týkajících se jejího návrhu na revizi směrnice o průmyslových emisích, a doufá, že tato objasnění rozptýlí obavy Poslanecké sněmovny.

Směrnice o průmyslových emisích zaujímá jedinečný integrovaný přístup k environmentálním tlakům. Snižuje znečištění a vybízí k používání méně toxických chemických látek, podporuje dekarbonizaci a prosazuje energetickou účinnost, účinné využívání zdrojů a oběhové hospodářství. Představuje tak velkou příležitost spojenou s potřebnou ekologickou a digitální transformací našich největších průmyslových hospodářských činností.

V souvislosti s nezákonnou invazí Ruska na Ukrajinu čelíme větším problémům při získávání potřebných dodávek energie a materiálů. Díky tomu si uvědomujeme, že se musíme i nadále soustředit na budování udržitelného a odolnějšího hospodářství Evropské unie. Důležitými prioritami návrhů jsou proto účinnější využívání zdrojů a zvýšení naší autonomie při získávání kritických surovin.

Směrnice o průmyslových emisích obsahuje ve svém návrhu záruky, jejichž cílem je zajistit, aby požadavky zůstaly přiměřené a respektovaly subsidiaritu. Nejlepší dostupné techniky jsou ve směrnici o průmyslových emisích definovány jako environmentálně nejúčinnější a ekonomicky nejprijatelnější technika. Kromě toho jsou na vnitrostátní úrovni povoleny odchylky v případech, kdy by provádění požadavků založených na nejlepších dostupných technikách Evropské unie v jednotlivých zařízeních vedlo k nepřiměřeným nákladům. Decentralizovaný přístup, který je podstatou směrnice o průmyslových emisích, navíc do značné míry spoléhá na příslušné orgány členských států, které směrnici provádějí.

Navrhovaná revize směrnice o průmyslových emisích tuto velmi důležitou úlohu příslušných orgánů členských států nadále zachovává; jsou i nadále odpovědné za stanovení podrobných povinností provozovatelů zařízení, jako jsou mezní hodnoty emisí a výjimky, a to s přihlédnutím ke specifickým příslušných zařízení.

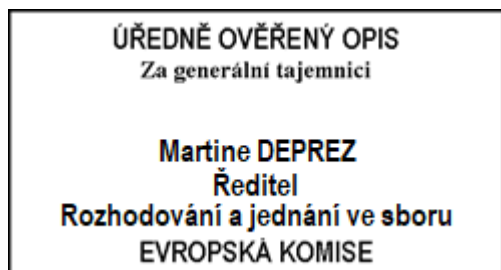
Pokud jde o připomínky technického charakteru obsažené v odůvodněném stanovisku, odkazuje Komise na připojenou přílohu.

Doufáme, že jsme uvedenými vysvětleními dostatečně reagovali na připomínky Poslanecké sněmovny, a těšíme se na další pokračování vzájemného politického dialogu.

S pozdravem

Maroš Šefčovič
místopředseda

Virginijus Sinkevičius
člen Komise



Příloha

Komise vítá šetření, které Poslanecká sněmovna v oblasti tohoto důležitého tématu provedla, a v reakci na připomínky uvedené v bodě 5 odůvodněného stanoviska by ráda poskytla následující připomínky a vysvětlení týkající se návrhu Komise na revizi směrnice o průmyslových emisích.

Evropská komise nepředložila studie dopadů na jednotlivé členské státy, čímž neumožnila vnitrostátním parlamentům plně posoudit všechny důsledky návrhu i z hlediska dodržení zásady subsidiarity.

K návrhu je přiložen tabulkový dotazník pro posuzování subsidiarity, který obsahuje podrobnou analýzu všech aspektů subsidiarity návrhu². Kromě toho důvodová zpráva a zpráva o posouzení dopadů obsahují oddíly, v nichž se posuzuje soulad se zásadou subsidiarity. Vysvětlují dlouhodobou nutnost a přidanou hodnotu jednání na úrovni Evropské unie, které začalo už v roce 1996, kdy byly poprvé zavedeny právní předpisy o průmyslových emisích.

Pokud jde o analýzu dopadů, posouzení dopadů vypracované Komisí neposuzuje všechny dopady na vnitrostátní úrovni. Vzhledem k decentralizovanému přístupu směrnice o průmyslových emisích a velkému manévrovacímu prostoru, který členské státy při provádění směrnice mají, není možné takové posouzení podrobně provést na úrovni Evropské unie. V souvislosti s naším návrhem jsme však vzali v úvahu všechny dostupné informace, zejména specifické informace pro jednotlivé členské státy dostupné v evropském registru úniků a přenosů znečišťujících látek a informace poskytnuté zúčastněnými stranami v reakci na konzultace Komise.

Posouzení dopadů³ bylo předmětem důkladného konzultačního procesu. Ten zahrnoval řadu konzultačních činností, které měly sloužit ke shromáždění názorů a relevantních informací od všech dotčených zúčastněných stran. Doplnily se tak informace shromážděné ve fázi hodnocení. Je tak zajištěno, že návrh je podložen nejlepšími dostupnými údaji a přiměřenou analýzou. Rozsáhlá analýza konzultačního procesu je v příloze 2 posouzení dopadů.

Návrh stanoví pro členské státy rámec k dosažení cílů směrnice o průmyslových emisích a k provedení opatření do jejich vnitrostátního práva. Členskými státy tak poskytuje volnost při výběru nejvhodnějších prostředků k provedení opatření směrnice. Členské státy tak rovněž mohou zajistit, aby změněná pravidla byla nejvhodnějším způsobem začleněna do jejich hmotněprávního a procesněprávního rámce, který se zabývá povoleními pro zařízení.

2 Tabulkový dotazník pro posuzování subsidiarity pro návrh revize směrnice o průmyslových emisích: Pracovní dokument útvarů Komise SWD(2022) 110 final; tabulkový dotazník pro posuzování subsidiarity pro návrh IEPR: SWD(2022) 113.

3 Pracovní dokument útvarů Komise SWD(2020) 181.

Směrnice navrhuje, aby byl na úrovni EU sjednocen postup posouzení naměřených hodnot kontinuálního měření emisí, avšak neprokázala skutečnou přidanou hodnotu zvoleného způsobu jednání na úrovni EU.

Hodnocení směrnice o průmyslových emisích⁴ zjistilo, že nesourodé provádění některých ustanovení vede k výrazným rozdílům v emisích zařízení v rámci Evropské unie, což narušuje cíl směrnice v oblasti prevence znečištění i její přínos k vyrovnávání podmínek.

Při posuzování souladu s povolením používají členské státy rozdílné metody zohlednění nejistoty měření, v důsledku čehož vznikají rozdíly při dodržování předpisů v Evropské unii. I v případech, kdy jsou mezní hodnoty emisí v povoleních stejné, vedou rozdílné přístupy členských států k nejistotě měření k velkým rozdílům ve skutečných úrovních emisí. Tyto rozdíly mohou dosahovat 25 % nebo více emisí daného zařízení. Podpůrná studie⁵ k hodnocení poskytuje souhrn dostupných informací o rozdílnosti přístupů jednotlivých států a posuzuje potenciální dopad zjištěných výrazných rozdílů.

Navrhovaný nový článek 15a umožní po konzultaci s odborníky členských států stanovit společné metody založené na spolehlivých vědeckých informacích a metodikách, aby příslušné orgány členských států mohly zohlednit nejistotu měření při posuzování souladu provozu zařízení s mezními hodnotami emisí stanovenými v jejich povoleních. To zvýší právní jistotu a napomůže k tomu, aby se podmínky v rámci Evropské unie vyrovnaly.

Zjednoduší se tím rovněž provádění směrnice, neboť nebude nutné dvakrát ověřovat soulad u stejných zařízení pomocí různých metod, pokud se na ně vztahuje jak kapitola II směrnice o průmyslových emisích, tak i kapitola III (velká spalovací zařízení) nebo IV (spalovny odpadu) této směrnice.

Směrnice vyžaduje, aby se při stanovování emisních limitů jednotlivých zařízení využívaly nejprísnejší hodnoty v rámci intervalu úrovní emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami (BAT-AEL) definovanými v rámci závěrů o BAT. To odpovědnému orgánu neumožňuje vycházet z posouzení situace daného konkrétního zařízení, což je v rozporu se zásadou proporcionality a subsidiarity.

Současná směrnice sice pomohla snížit znečištění, ale nenaplnila celý svůj potenciál. Důvodem je především to, že členské státy nestanovují v povoleních pro průmyslová zařízení dostatečně ambiciózní mezní hodnoty emisí. Toto odchýlení podryvá jak cíl směrnice v oblasti prevence znečištění, tak její přínos k vyrovnávání podmínek.

Navzdory obtížnému přístupu k povolením a složitému a nesourodému procesu jejich vytváření z analýzy povolení pro několik odvětví vyplývá, že 75–85 % všech mezních hodnot emisí vychází z horní hranice rozpětí nebo ji překračuje. Stanovení emisních limitů na horní hranici rozmezí nebo blízko ní může sice mít v případě některých jednotlivých zařízení své odůvodnění, toto rozšířené stanovení emisních limitů na horní

⁴ Pracovní dokument útvarů Komise SWD(20) 181.

⁵ <https://circabc.europa.eu/sd/a/589a486c-1732-4e9d-abbc-a515ddf0aca0/IED-evaluation-support-study-published.pdf>, viz strany 118–119.

hranici rozmezí však není v souladu s povinností provozovatelů podle čl. 11 písm. a) směrnice o průmyslových emisích, která vyžaduje použití nejlepších dostupných technik.

Podle pozměněného čl. 15 odst. 3 je třeba, aby tyto emisní limity odpovídaly skutečnému výkonu při použití nejlepších dostupných technik v jednotlivých zařízeních. Článek nevyžaduje stanovení nejpřísnější emisní normy, ale vyžaduje, aby i) provozovatel posoudil možnost splnění takové normy a prokázal nejlepší výkon, kterého může zařízení dosáhnout použitím nejlepších dostupných technik, a aby ii) příslušné orgány členského státu stanovily v povolení mezní hodnoty emisí s přihlédnutím k nejlepšímu možnému výkonu nejlepších dostupných technik pro jednotlivé zařízení.

V 15. bodě odůvodnění návrhu se konstatuje, že skutečná úroveň emisí, která má být stanovena, se může v jednotlivých zařízeních lišit; uvádí se totiž, že „úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami (BAT-AEL) jsou obvykle vyjádřeny spíše jako rozmezí než jako jednotlivé hodnoty, aby odrážely rozdíly v rámci daného typu zařízení, které vedou k rozdílu v environmentální výkonnosti dosažené při použití BAT. Například daná BAT nebude v různých zařízeních dosahovat stejné výkonnosti, některé BAT nemusí být pro použití v určitých zařízeních vhodné nebo kombinace různých BAT může být u některých znečišťujících látek nebo složek životního prostředí účinnější než u jiných.“ Za stanovení vhodné úrovně emisního limitu budou odpovědné příslušné orgány členských států, mimo jiné na základě technické zprávy, kterou provozovatel poskytne provozovateli.

Směrnice požaduje, aby bylo mezi obecné požadavky na provozovatele doplněno, že mají posuzovat materiálovou účinnost a celkovou environmentální výkonnost dodavatelského řetězce během životního cyklu. Tento požadavek porušuje zásadu proporcionality, protože nejsou řádně zdůvodněny ani vysvětleny jeho přínosy a jedná se o zásadní navýšení administrativy spojené s provozem daného zařízení, jež má jen okrajový teoretický přínos pro životní prostředí.

Komise uznává, že provozovatelé mohou mít omezený vliv na celkový životní cyklus výrobků, protože zařízení obvykle spadají do „zpracovatelského průmyslu“, který se zabývá výrobou materiálů (například kovů, skla, plastů atd.), a nenavrhují a nevyrobí konečné výrobky.

Provozovatelé však denně přijímají rozhodnutí, která mohou mít dopad na životní cyklus materiálů, například rozhodnutí o získávání dodávek surovin, zda a jak mají být předběžně zpracovány a upraveny vedlejší produkty a odpady, aby se optimalizovalo oběhové hospodářství, a zda se použijí určité nebezpečné chemické látky, které mohou kontaminovat konečné výrobky. Úplná diskuse o těchto aspektech je uvedena v oddíle 1.3.2 přílohy 6 zprávy o posouzení dopadů.

Doplnění obecné zásady v článku 11 odráží tento potenciální vliv provozu zařízení podle směrnice o průmyslových emisích na celkovou environmentální výkonnost dodavatelského řetězce.

S cílem řešit problematiku účinného využívání zdrojů a oběhového hospodářství přiměřeným způsobem a s ohledem na výše popsaná omezení navrhla Komise flexibilní

přístup, který provozovatelům umožňuje tuto obecnou zásadu provádět. Jedná se o širší využívání systémů environmentálního řízení, díky čemuž se mohou lépe využívat energetické, materiálové a vodní zdroje a omezi se používání toxických chemických látek.

Již podle stávající směrnice o průmyslových emisích je povinností provozovatelů disponovat systémem environmentálního řízení, protože tento požadavek je součástí všech závěrů o nejlepších dostupných technikách. Návrh nyní obsahuje jasnější právní rámec tím, že posiluje úlohu systémů environmentálního řízení. Vychází z této stávající povinnosti a dává provozovatelům potřebnou flexibilitu ke stanovení vhodných opatření na úrovni zařízení a dbá na to, aby se nezvyšovala administrativní zátěž.

Díky těmto návrhům budou provozovatelé do svých systémů environmentálního řízení zahrnovat opatření k postupnému snižování dopadů na životní prostředí, a to v předcházejících i navazujících částech řetězce. Provozovatelé mohou například vypracovat i) požadavky na zadávání zakázek zaměřené na obnovitelné, recyklované nebo nízkouhlikové suroviny, ii) zvláštní opatření, která nepřipouští nebo omezují obsah nebezpečných látek v odpadech nebo vedlejších produktech zařízení, které mají být zpracovány nebo použity třetími stranami, nebo iii) opatření zaměřená např. na třídění odpadu nebo předběžné zpracování vedlejších produktů. Předpokládá se, že taková opatření přijatá na úrovni zařízení postupně povedou k socioekonomickým a environmentálním přínosům v celém hodnotovém řetězci.

Směrnice v rozporu se zásadou proporcionality požaduje, aby byly vymáhány další environmentální parametry (úrovně environmentálního profilu spojené s BAT (BAT-AEPL)) uvedené v rámci závěrů o BAT (mimo emisní limity BAT-AEL) bez možnosti výjimky. Protože jsou požadavky ve svých důsledcích mnohdy protichůdné a jsou vždy požadovány nejprísnější hodnoty, nebude už možné navrhnout zařízení, které by vyhovělo všem požadavkům.

Pokud jde o účinné využívání zdrojů a oběhové hospodářství, není směrnice o průmyslových emisích účinná. Je to především proto, že podle ní mají jasný právní status pouze ty části závěrů o nejlepších dostupných technikách, jejichž součástí jsou rozsahy pro stanovení mezních hodnot emisí v povoleních pro emise znečišťujících látek do ovzduší a vody. Ostatní části, jako jsou techniky pro snížení využívání zdrojů a předcházení vzniku odpadů, opětovné využívání vody v rámci zařízení nebo využívání recyklované odpadní vody pro přítoky, jsou pouze „referenčními“ aspekty pro stanovení podmínek povolení. To vede k rozdílnému výkladu právního statusu těchto částí ze strany členských států, což vede k dalším rozdílům v provádění.

Návrh stanoví dva vzájemně se vylučující nástroje pro vypracování kvantifikovaných požadavků na účinné využívání zdrojů:

- *Stanovení smysluplných a závazných nejlepších dostupných technik ve spojení s environmentální výkonností v závěrech o nejlepších dostupných technikách (úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami). V praxi to bude možné pouze u činností, které jsou v rámci Evropské unie do vysoké míry homogenní. Tyto úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami budou zahrnuty do povolení příslušných orgánů členských států. Vzhledem k tomu, že*

úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami budou použity pouze pro vysoce homogenní procesy v celé Evropské unii, Komise usoudila, že postup pro udělení výjimky nebude nutný.

- *Stanovení referenčních hodnot v závěrech o nejlepších dostupných technikách, které se týkají činností, jež se liší v závislosti na místních podmínkách nebo specifikách zařízení. Tyto referenční hodnoty budou provozovatelé zohledňovat při vytváření svých systémů environmentálního řízení. Vzhledem k tomu, že referenční úrovně nejsou závazné, postup pro udělení výjimky není nutný.*

O tom, který z těchto dvou nástrojů je nejlepší, se bude rozhodovat případ od případu pro každé odvětví a každou posuzovanou environmentální otázku. Sevillský proces výměny informací založený na důkazech pro vypracování závěrů o nejlepších dostupných technikách a jeho inkluzivní povaha, k níž patří aktivní účast odborníků z členských států, dotčeného odvětví a nevládních organizací zabývajících se ochranou životního prostředí, je zárukou, že taková volba bude plně odůvodněná, přiměřená a environmentálně účinná.

Článek 15 se konkrétně týká stanovení mezních hodnot emisí v povoleních a nevztahuje se na provádění úrovní emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami v oblasti účinného využívání zdrojů v povoleních. Proto se nepoužije čl. 15 odst. 3, který požaduje posouzení proveditelnosti použití nejpřísnějších hodnot. Viz také bod 3 výše týkající se návrhu na změnu čl. 15 odst. 3.