

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (przekształcenie)

COM(2007) 844 wersja ostateczna — 2007/0286 COD

(2009/C 182/10)

Sprawozdawca: **Stéphane BUFFETAUT**

Dnia 25 lutego 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (przekształcenie)

COM(2007) 844 wersja ostateczna — 2007/0286 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 października 2008 r. Sprawozdawcą był Stéphane BUFFETAUT.

Na 450. sesji plenarnej w dniach 14–15 stycznia 2009 r. (posiedzenie z 14 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 2–4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Tekst przedłożony Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu jest przedstawiony jako wersja przekształcona obecnej dyrektywy. Chodzi tu o coś więcej niż tylko o przegląd czy naniesienie kosmetycznych poprawek do obowiązującego dziś tekstu. Komisja zapewnia, że wersja przekształcona jest zgodna ze strategią upraszczania, stosowaną w ramach inicjatywy lepszego stanowienia prawa, co niektórzy negują. Główne cele tych przepisów są następujące:

- ekologiczny: skuteczna ochrona środowiska naturalnego poprzez zintegrowane podejście uwzględniające ogół czynników ekologicznych;
- gospodarczy: harmonizacja procedur i praktyk w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji.

2. Cele Komisji

2.1 Komisja przyznaje, że w ciągu ostatnich dziesięcioleci ograniczono szkodliwe emisje, ale uważa, że nie uczyniono tego w stopniu wystarczającym, i pragnie pójść o krok dalej w zwalczaniu szkodliwych emisji.

2.2 Dyrektywa IPPC dotyczy blisko 52 tys. instalacji w Unii Europejskiej i mimo poczynionych wysiłków szkodliwe emisje w dalszym ciągu znacznie przekraczają docelowe ilości wyznaczone w strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza.

2.3 Zanieczyszczenia, jakie generuje działalność przemysłowa, znacząco przyczyniają się do powstawania negatywnych skutków dla zdrowia i środowiska naturalnego. Około 83 % emisji

dwutlenku siarki, 34 % emisji tlenków azotu, 25 % emisji dioksyn oraz 23 % emisji rtęci pochodzi z tego rodzaju instalacji ⁽¹⁾. Emisje te nie ograniczają się do uwolnień do powietrza, ale mogą też obejmować uwolnienia do wody i gleby. Działalność ta jest także głównym konsumentem surowców, wody i energii, a także przyczynia się do wytwarzania odpadów. Dobrym sposobem na podjęcie kwestii redukcji zanieczyszczeń jest więc podejście zintegrowane (IPPC), wykorzystujące procedurę udzielania pozwoleń przez właściwe organy krajowe, które regulują wytwarzanie odpadów przez zainteresowane przedsiębiorstwa.

2.4 W opinii Komisji podejście to powinno opierać się głównie na stosowaniu najlepszych dostępnych technik (ang. BAT). Chodzi tu zasadniczo o wykorzystanie najskuteczniejszych technik w celu ochrony środowiska w danym sektorze, przy czym techniki te powinny być dostępne w handlu, a ich wdrożenie wykończone z ekonomicznego punktu widzenia.

2.5 Aby wspierać to podejście, Komisja organizuje wymianę informacji na temat najlepszych dostępnych technik z udziałem państw członkowskich i innych zainteresowanych stron w celu stworzenia dokumentów referencyjnych (BREF), wskazujących techniki, które są uznawane na szczeblu unijnym za BAT w odniesieniu do poszczególnych branż przemysłu. Działania te nazywane są mianem procesu sewilskiego, jako że biuro IPPC mieści się w Sewilli.

2.6 Niektóre branże przemysłowe (ale tylko niektóre) są ponadto objęte dyrektywami sektorowymi, które określają warunki operacyjne i wymogi techniczne uznawane za wymogi minimalne. Dyrektywy te określają zwłaszcza dopuszczalne wartości emisji dla niektórych substancji zanieczyszczających i mają zastosowanie bez uszczerbku dla wdrażania dyrektywy IPPC.

⁽¹⁾ SEC (2007) 1679

2.7 Po przeprowadzeniu rozmaitych badań i analiz Komisja uznała, że niezbędne jest wzmocnienie obowiązujących przepisów w celu prowadzenia skuteczniejszej walki z emisjami przemysłowymi. Stwierdziła także, że w obecnych przepisach istnieją luki, które prowadzą z jednej strony do niezadowolającego wdrażania dyrektywy, a z drugiej — do trudności w monitorowaniu stosowania dyrektywy.

2.8 Komisja proponuje zatem przegląd i połączenie w jedną dyrektywę (dyrektywę dotyczącą emisji przemysłowych, zwaną IED — Industrial Emissions Directive) siedmiu odrębnych dyrektyw, natomiast w istocie zmierza do:

- wzmocnienia koncepcji najlepszych dostępnych technik;
- przeglądu dopuszczalnych wartości emisji dla dużych spalarni;
- stworzenia komitetu, którego zadaniem będzie dostosowanie wymogów technicznych innych niż istotne do postępu naukowo-technicznego oraz określenie sprawozdań wymaganych od państw członkowskich;
- wprowadzenia przepisów dotyczących kontroli;
- wprowadzenia zachęt do innowacji oraz rozwoju i wdrażania nowych technik;
- uproszczenia i wyjaśnienia niektórych przepisów dotyczących pozwoleń;
- rozszerzenia i wyjaśnienia zakresu stosowania dyrektywy;
- wprowadzenia zachęt do uwzględniania nowych technik.

3. Uwagi ogólne

3.1 Trzy zasady obecnej dyrektywy:

- zintegrowane podejście do skutków działalności przemysłowej,
- wykorzystanie najlepszych dostępnych technik,
- możliwość uwzględnienia warunków lokalnych w celu określenia zasad pozwolenia,

spotykają się z uznaniem zainteresowanych przedsiębiorstw i są wyrazem kompleksowego i stałego podejścia mającego na celu poprawę wyników zakładów przemysłowych w zakresie ochrony środowiska.

3.2 Istnieją co prawda pewne różnice we wdrażaniu dyrektywy z 1996 r. między poszczególnymi państwami członkowskimi, ale trzeba wziąć pod uwagę fakt, że jej pełne wdrożenie nastąpiło bardzo niedawno (w październiku 2007 r. dla istniejących instalacji) i że nie dysponujemy odpowiednią perspektywą czasową, aby je należycie ocenić. Niemniej jednak według Komisji oceny konkretnych pozwoleń i, ogólniej, praktyk stosowanych przez państwa członkowskie ukazują liczne problemy z wdrażaniem

wynikające szczególnie z niejasnych przepisów obecnej dyrektywy. Ponadto, wciąż zdaniem Komisji, wszystkie konsultacje i prognozy pokazują, że sytuacja nie ulegnie poprawie bez zmian w prawodawstwie. Trzeba zauważyć, że wdrożenie przepisów należy do państw członkowskich, a wymóg zachowania zgodności z warunkami pozwolenia ciąży na podmiotach prowadzących dane instalacje.

3.3 BREF (dokumenty referencyjne BAT) zostały przyjęte w 2001 r. i od tego momentu są rozpowszechniane, ale potrzeba było sporo czasu, by dokumenty te zostały przetłumaczone na wszystkie języki urzędowe Unii Europejskiej. Niemniej jednak badania dotyczące wdrażania BREF wykazały, że nie wszystkie organy krajowe wykonały swoje zadania w sposób doskonały, co oznacza, że nie można obarczać odpowiedzialnością jedynie odpowiednich sektorów przemysłu w przypadku późnego lub niepełnego wdrożenia, jeżeli warunki udzielania pozwolenia są niezgodne z BREF. W efekcie wskazane byłoby otrzymywanie więcej informacji zwrotnej na temat powszechnego wdrażania BREF na całym terytorium Unii, ponieważ istnieją bardzo różne podejścia do ich wykorzystania.

3.4 Wszystko to może niewątpliwie wyjaśnić stwierdzone nieprawidłowości, można jednak zastanowić się nad tym, czy podjęcie gruntownego przekształcenia dyrektywy nie jest poehopne. Szereg państw bowiem późno wydało pozwolenia na eksploatację istniejącym instalacjom, czasem nawet po upływie terminów ustalonych w dyrektywie.

3.5 Niemniej jednak można przejawiać uzasadnione zaniepokojenie faktem, że dane państw dotyczące planowanych emisji wskazują, iż wdrażanie BAT, szczególnie w przypadku dużych spalarni, nie pozwoli na osiągnięcie celów strategii w zakresie zanieczyszczeń powietrza.

3.6 W każdym wypadku, przytaczając słowa Rady Europejskiej, tego rodzaju przekształcenie można przeprowadzić jedynie w poszanowaniu „zasad przejrzystości, wydajności gospodarczej, korzystnego stosunku zysków do kosztów, sprawiedliwości i solidarności w rozdzielaniu zadań między państwa członkowskie”.

4. Kwestie nastrożające szczególnych trudności

4.1 Rola BREF

4.1.1 Dotychczas BREF odgrywały dwojaką rolę:

- stanowiły punkt odniesienia dla określenia, co można uznać za BAT przy sporządzaniu pozwoleń: BREF są wykorzystywane jako referencyjne źródło informacji na temat wielorakich opcji dotyczących BAT, które odpowiadają różnym, konkretnym uwarunkowaniom miejscowym; są one konsekwencją określonego podejścia do ustalania, co stanowi BAT — podejście to uwzględnia wiele zainteresowanych stron i jest dostosowane do różnego rodzaju procesów, spośród których właściwe organy wybierają najbardziej odpowiednią normę;

- ich opracowywanie było zarazem wymianą informacji dotyczących skuteczności i rozwoju technik w Unii.

Selekcja BAT przebiegała przy założeniu, że koszt opracowania tego rodzaju technicznego punktu odniesienia nie zagraża konkurencyjności przemysłu. Wynika to jednoznacznie z definicji BAT, w której określa się BAT jako „[...] techniki o takim stopniu rozwoju, który pozwala na wdrożenie w danym sektorze przemysłu, zgodnie z istniejącymi warunkami ekonomicznymi i technicznymi, z uwzględnieniem kosztów i korzyści, [...] o ile są one dostępne dla prowadzącego daną działalność” (art. 2, ust. 11, drugie tiret dyrektywy IPPC; art. 3 ust. 9 najnowszej wersji {IED}). W przeciwnym wypadku, na przykład odnośnie do nowych technik nieuznawanych za BAT, stanowiły one dobre praktyki i ukazywały jednocześnie stan zaawansowania procesów produkcji, a przy tym dostarczały bazy danych dotyczących skuteczności różnych technologii i metod działania stosowanych w konkretnej branży przemysłowej.

4.1.2 Należy utrzymać obecne podejście: BAT to techniki, które w poszczególnych przypadkach pozwalają na spełnienie wymogów stawianych przez przepisy, a także mają na celu między innymi kontrolowanie emisji przemysłowych, zapewniając ochronę środowiska i uwzględniając jednocześnie koszty i korzyści związane z zastosowaniem tych technik. Jeśli chodzi o przepisy, to powinny one w tym samym momencie wchodzić w życie w całej Unii Europejskiej, by uniknąć powszechnego zamętu wynikającego z terminów przeglądu pozwoleń, terminów przeglądu branżowych dokumentów BREF, mniej lub bardziej konserwatywnego podejścia przyjętego przez dany sektor. Techniki BAT muszą się również przyczynić do zmniejszenia zakłóceń konkurencji.

4.1.3 W ramach przeglądu należy jasno określić rolę BREF. Nie wyznaczają one poziomów emisji, lecz powinny pozostać punktem odniesienia i narzędziem postępu, umożliwiającym między innymi przestrzeganie limitów emisji lub norm jakości środowiska (wody, powietrza, gleby) określonych w innych dokumentach. Należy przypomnieć, że jak stwierdza się w poradniku i wytycznych BREF z 2005 r. „BREF nie zalecają metod czy też granicznych wartości emisji”. Określanie poziomów emisji wchodzi w zakres polityki gospodarczo-ekologicznej Unii Europejskiej. Wreszcie, narzędzia te nie powinny stać na przeszkodzie niezbędnej elastyczności pozwalającej uwzględnić uwarunkowania lokalne i techniczne.

4.2 Proces sewilski

4.2.1 Jest otwarty i opiera się na konsultacjach, nie będąc demokratycznym w ścisłym sensie tego słowa. Reprezentowane są w nim bowiem (lub mogą być) trzy „klasyczne” zainteresowane strony: państwa, specjaliści i organizacje pozarządowe. Mimo to proces ma charakter „wertykalny”, a branże przemysłowe wymieniają między sobą niewiele informacji. Autorzy BREF zmieniają się i rzadko się zdarza, by (zarówno po stronie państw członkowskich, jak i Komisji) te same osoby sporządzały kolejne wersje tych dokumentów lub opracowywały BREF dla poszczególnych sektorów. W ten sposób przy podejściu do niektórych bardzo szkodliwych substancji zanieczyszczających (NO_x , CO , CO_2 ...) lub tzw. ogólnych substancji zanieczyszczających (SO_x , metale,

pył ...) gubi się zatem meritum i fachowa wiedza w odniesieniu do wdrożonych technik, które powinny być przekazywane do forum wymiany informacji (Information Exchange Forum — IEF). Korzyścią procesu sewilskiego jest jednak fakt, że w jego ramach regularnie dokonuje się bilansu odnotowanych wyników branż przemysłowych. Gdyby państwa członkowskie były nieco bardziej zaangażowane, mogłyby wykorzystać ten proces, żeby poprawić jego działanie, ponieważ mogłyby zapewnić dopływ danych gromadzonych podczas przeprowadzanych przez nie obowiązkowych inspekcji.

4.3 Przegląd pozwoleń

4.3.1 Jednej instalacji może równocześnie dotyczyć wiele dokumentów BREF. Trzeba więc zadbać o to, by okresowe przeglądy BREF i rytm oceny pozwoleń, która może prowadzić do zmiany przepisów, pokrywały się z cyklami amortyzacji instalacji. Także w tym wypadku tylko regulacje prawne lub planowanie o charakterze legislacyjnym są dostosowane do tego rodzaju sytuacji. Nowe techniki zostaną w nich uwzględnione tym lepiej, że wyzwania zostaną określone z wyprzedzeniem. Podobnie dana technika BAT będzie tym skuteczniejsza, im bardziej będzie dawała się dostosowywać, wydaje się jednak niewyobrażalne, żeby narzucać zmiany w inwestycjach przy każdym przeglądzie dokumentów BREF. Tak więc do prawodawcy europejskiego należy ustalenie spójnego harmonogramu postępów na podstawie stwierdzonych wyników i zaawansowania techniki, jednakże zadania tego nie można scedować na proces sewilski.

4.4 Pojęcie nowej techniki

Nowy dokument wprowadza pojęcie nowej techniki. Technikę taką charakteryzuje wymóg przetestowania jej w rzeczywistym kontekście przemysłowym; pewne techniki mogą być bardzo obiecujące w laboratoriach, czy nawet instalacjach pilotażowych i okazać się niezadowolające w normalnym użyciu. Trzeba zatem zadbać o to, żeby fakt wprowadzenia tego pojęcia do tekstu został właściwie zrozumiany jako środek stymulowania innowacji w celu sprawdzenia nowych technik, nie zaś jako wstęp do określania nowych referencji.

4.5 Podejście zintegrowane

Nowy dokument zachowuje zasadę dopasowania do kontekstu lokalnego i specyficznych warunków eksploatacji i wybiera postępowanie na zasadzie odstępstw. System ten, choć pozostawia właściwym organom pewien margines swobody pozwalający na uwzględnienie specyficznych warunków, jest bardziej sztywny niż poprzedni. Jest istotne, by wybór najlepszych dostępnych technik był wynikiem prawdziwej, prowadzonej w atmosferze przejrzystości debaty między władzami krajowymi, lokalnymi i odpowiednimi sektorami przemysłu.

4.6 Włączenie dyrektyw sektorowych

Należy czuwać nad tym, aby włączenie dyrektyw sektorowych nie doprowadziło do powstania tekstu szczególnie ciężkiego i złożonego, co stałoby w sprzeczności z postawionym celem, jakim jest uproszczenie. Włączenie dyrektyw sektorowych do wniosku dotyczącego dyrektywy ma efekt bardzo różny w przypadku

poszczególnych dyrektyw, szczególnie w odniesieniu do granicznych wartości emisji, główną zaś tego przyczyną jest dążenie do zbliżenia granicznych wartości emisji do wyników BAT. Zrozumiałość i spójność tekstu, zarówno z punktu widzenia państw członkowskich, jak i zainteresowanych operatorów, powinny być zasadniczym celem tego włączenia, które umożliwi także zmniejszenie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych.

4.7 Komitologia, forum wymiany informacji (IEF) i biuro IPPC w Sewilli

Wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje częste stosowanie procedury komitologii, w szczególności przy określaniu kryteriów odstępstwa od BREF. Jaka zatem będzie rola podmiotów? I jaką rolę będzie pełnić IEF i biuro w Sewilli? Można obawiać się, że w przyszłości przemysł europejski będzie coraz bardziej niechętnie przekazywał ważne informacje dotyczące najlepszych dostępnych technik do biura IPPC w Sewilli, podczas gdy do tej pory współpraca ta była jednogłośnie uznawana za sukces europejski. Dodatkowo procedura komitologii jest mało przejrzysta i nie cieszy się zbyt dobrą opinią w Parlamencie Europejskim. Powinna ona zatem być ograniczona do przypadków zmiany drugorzędnych elementów legislacji.

4.8 Ochrona gleby

Nowy dokument przewiduje obowiązek przywrócenia terenu do stanu początkowego sprzed rozpoczęcia eksploatacji instalacji. W związku z dużym zróżnicowaniem gleb w Europie należałoby zastosować zasadę pomocniczości, pozostawiając większą swobodę manewru władzom krajowym. Najlepszym rozwiązaniem wydaje się doprowadzenie terenu do stanu zgodnego z jego przyszłym zatwierdzonym użytkowaniem.

4.9 Publiczne udostępnianie sprawozdań

Tekst przewiduje, że po kontroli organy podają sprawozdanie do publicznej wiadomości w terminie dwóch miesięcy. Termin ten jest zbyt krótki, ponieważ należałoby dać danemu przedsiębiorstwu wystarczającą ilość czasu na sformułowanie uwag, a także opracować plan działania, przy czym także te elementy powinny zostać upublicznione.

4.10 Stosowanie dyrektywy

Wejście w życie dyrektywy, przewidziane na styczeń 2016 r., wydaje się zbyt bliskie w świetle doświadczeń przy wdrażaniu obecnej dyrektywy IPPC. Ponadto obecnie prowadzi się prace nad szeregiem projektów dyrektyw europejskich, a przewidywany termin ich stosowania to 2020 r. (przegląd dyrektywy w sprawie krajowych pułapów emisji, wdrożenie „green package agreement”). Dodatkowo Europejska Komisja Gospodarcza Organizacji Narodów Zjednoczonych w Genewie dokonuje obecnie przeglądu protokołu z Göteborga i przewiduje sformułowanie jego nowych celów w 2020 r.

Z punktu widzenia spójności należałoby zharmonizować wniosek dotyczący dyrektywy z innymi przepisami w dziedzinie ochrony środowiska i przewidzieć datę jego wdrożenia na 2020 r., a nie 2016 r.

5. Wnioski

5.1 Jeśli dyrektywa IPPC została wprowadzona w życie w sposób niezadowolający, warto byłoby teraz podjąć maksymalne wysiłki wspólnie z państwami członkowskimi i wszystkimi zainteresowanymi podmiotami w celu szybkiej poprawy jakości wdrażania obecnej dyrektywy, tak aby mogła ona służyć za konkretną podstawę jej przekształcenia, jak przewidziano w komunikacie Komisji i w planie działania na lata 2008–2010 dotyczącym wdrażania prawodawstwa w zakresie emisji przemysłowych. Cele przeglądu tekstu powinny być następujące: skuteczność ekologiczna i ekonomiczna, przejrzystość, uzgodnienia skonsultowane z zainteresowanymi przedsiębiorcami, właściwa równowaga między kosztami a zyskami oraz poszanowanie zasady sprawiedliwości i solidarności w rozdzielaniu zadań między państwa członkowskie.

5.2 Sieć IMPEL mogłaby przyczynić się do poprawy wdrażania obecnej dyrektywy, także oficjalne tłumaczenie dokumentów BREF na języki Unii powinno sprzyjać lepszemu rozumieniu BREF i w konsekwencji — ich właściwyszemu stosowaniu na szczeblu krajowym. We współpracy z biurem IPPC w Sewilli należałoby zadbać o to, by do dokumentów BREF nie włączano rozbieżnych poglądów, co zmniejszyłoby spójność i celowość tych dokumentów na szczeblu europejskim.

Bruksela, 14 stycznia 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI