

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (přepřacování)

KOM(2007) 844 v konečném znění – 2007/0286 (COD)

(2009/C 182/10)

Zpravodaj: **pan Stéphane BUFFETAUT**

Dne 25. února 2008 se Rada, v souladu s čl. 175 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (přepřacování)

KOM(2007) 844 v konečném znění – 2007/0286 (COD).

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 30. října 2008. Zpravodajem byl pan Stéphane BUFFETAUT.

Na 450. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 14. a 15. ledna 2009 (jednání dne 14. ledna), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 152 hlasy pro, 2 hlasy byly proti a 4 členové se zdrželi hlasování.

1. Úvod

1.1 Text předložený Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru je prezentován jako přepřacování současné směrnice. Ve skutečnosti však jde o více než jen pouhý přezkum či formální úpravu dnes platného znění. Komise ujišťuje, že toto přepřacování je v souladu s cílem zjednodušení v kontextu iniciativy „zlepšení tvorby právních předpisů“, s čímž někteří nesouhlasí. Hlavními cíli tohoto předpisu jsou:

- environmentální: účinná ochrana životního prostředí prostřednictvím integrovaného přístupu zohledňujícího všechny environmentální faktory,
- ekonomický: harmonizace postupů a praktik, jež má zabránit narušení hospodářské soutěže.

2. Cíle Komise

2.1 Komise uznává snížení škodlivých emisí za posledních několik desetiletí, avšak považuje je za nedostatečné a chtěla by v boji proti znečišťujícím emisím dosáhnout lepších výsledků.

2.2 Směrnice o IPPC se vztahuje na téměř 52 000 zařízení v Evropské unii a navzdory vynaloženému úsilí zůstávají znečišťující emise na hodnotách výrazně přesahujících cíle stanovené tematickou strategií o znečišťování ovzduší.

2.3 Znečištění způsobené průmyslovou činností výrazně přispívá k negativním dopadům na zdraví a životní prostředí. Tato

zařízení produkují přibližně 83 % oxidu siřičitého, 34 % oxidů dusíku, 25 % emisí dioxinů a 23 % rtuti ⁽¹⁾. Nejedná se pouze o emise do ovzduší, mohou se vyskytovat též v podobě vypouštění odpadů do vody a do půdy. Tyto činnosti se také nejvíce podílejí na spotřebě surovin, vody a energie či přispívají k výrobě odpadů. Integrovaný přístup (IPPC) v podobě vydávání povolení příslušnými vnitrostátními orgány, jež omezují odpady daných podniků, je proto dobrým prostředkem k omezení znečištění.

2.4 Podle Komise musí být tento přístup založen především na využití nejlepších dostupných technik (Best Available Techniques, BAT). Jedná se v zásadě o využití nejúčinnějších technik ochrany životního prostředí v daném odvětví, přičemž se rozumí, že tyto techniky jsou komerčně dostupné a ekonomicky přijatelné.

2.5 Na podporu tohoto přístupu Komise organizuje výměnu informací s členskými státy a zainteresovanými stranami o nejlepších dostupných technikách s cílem vypracovat referenční dokumenty (BREF), které by definovaly, co lze ve Společenství považovat za nejlepší dostupnou techniku pro každé průmyslové odvětví. Podle sídla IPPC v Seville se proto používá název Sevillský proces.

2.6 Na některá průmyslová odvětví (avšak pouze některá) se navíc vztahují odvětvové směrnice, které určují podmínky provozu a minimální technické požadavky. Tyto směrnice stanovují především mezní hodnoty emisí pro některé znečišťující látky a platí, aniž by bylo dotčeno provádění směrnice o IPPC.

⁽¹⁾ SEK(2007) 1679.

2.7 Komise po provedení různých studií a šetření došla k názoru, že je nutné posílit platné předpisy s cílem lépe bojovat proti průmyslovým emisím. Dále se domnívá, že v současné legislativě existují mezery, což na jedné straně vede k nedostačujícímu provádění směrnice a na straně druhé k obtížné kontrole jejího používání.

2.8 Komise tudíž navrhuje přezkum a sloučení sedmi směrnic do jediné (směrnice o průmyslových emisích, označovanou jako IED – Industrial Emissions Directive), avšak v zásadě je jejím cílem:

- posílit koncepci nejlepších dostupných technik,
- revidovat mezní hodnoty emisí u velkých spalovacích zařízení,
- vytvořit výbor pověřený přizpůsobením platných, jiných než podstatných technických požadavků technickému a vědeckému pokroku nebo definicí zpráv, které mají podávat členské státy,
- zavést ustanovení o inspekci,
- podněcovat inovace a zavádět nové techniky,
- zjednodušit a vyjasnit určitá ustanovení o povolování,
- rozšířit a vysvětlit oblasti působnosti směrnice,
- podněcovat zohlednění nových technik.

3. Obecné připomínky

3.1 Tyto tři zásady současné směrnice:

- integrovaný přístup k dopadům průmyslové činnosti,
- využití nejlepších dostupných technik,
- možnost zohlednit místní podmínky při určování podmínek pro udělení povolení

se setkávají se souhlasem dotčených podniků, zapadají do globálního přístupu a dále přispívají ke zlepšení environmentální výkonnosti průmyslových zařízení.

3.2 Je pravdou, že panují určité rozdíly v provádění směrnice z roku 1996 v jednotlivých členských státech, je však třeba si uvědomit, že lhůta pro její plné provedení uplynula teprve nedávno (říjen 2007 pro stávající zařízení) a nemáme dosud potřebný odstup k plnému posouzení jejího provádění. Podle Komise však různá hodnocení specifických povolení a obecně i postupů v jednotlivých členských státech ukazují řadu problémů při provádění

zejména v důsledku nejasných ustanovení současné směrnice. Komise se též domnívá, že ze všech konzultací a prognóz, které byly realizovány, vyplývá, že bez legislativní změny nedojde ke zlepšení této situace. Je třeba poznamenat, že provádění právních předpisů je na členských státech a povinnost dodržovat podmínky povolení přísluší provozovatelům příslušných zařízení.

3.3 Dokumenty BREF (referenční dokumenty k BAT) jsou reálně přijímány a šířeny již od roku 2001, avšak dlouho trvalo, než byly tyto dokumenty přeloženy do všech úředních jazyků Evropské unie. Prováděcí studie dokázaly, že ne všechny členské státy zcela splnily své úkoly, aniž bychom však zodpovědnost za pozdní či nedokonalé provedení mohli přisuzovat výhradně daným průmyslovým odvětvím, nejsou-li tyto podmínky pro udělení povolení v souladu s dokumenty BREF. Měli bychom mít více zkušeností s prováděním dokumentů BREF obecně na celém území Unie, jelikož existují velmi rozmanité přístupy k jejich použití.

3.4 Všechny tyto faktory mohou bezpochyby vysvětlit zjištěné problémy s fungováním; musíme si však položit otázku, zda není poněkud předčasné provádět nyní kompletní přepracování směrnice? Několik členských států totiž vydalo existujícím zařízením povolení již se zpožděním, v některých případech dokonce až po vypršení lhůt stanovených směrnicí.

3.5 Obavy jsou však na místě, neboť podle údajů členských států o předpokládaných emisích provádění BAT – především pokud jde o velká spalovací zařízení – neumožní splnit cíle strategie o znečišťování ovzduší.

3.6 V každém případě nelze toto přepracování provést bez dodržení „zásad transparentnosti, ekonomické účinnosti a nákladové efektivnosti a spravedlivého přístupu i solidarity, pokud jde o úsilí vynakládané jednotlivými členskými státy“, řečeno slovy Evropské rady.

4. Zvláště problematická místa

4.1 Smysl dokumentů BREF

4.1.1 Dosud plnily dokumenty BREF dvojí roli:

- jsou referencí k definici toho, co je považováno za BAT při přípravě povolení: dokumenty BREF jsou používány jako zdroj informací o různých možnostech BAT při setkávání se s různými situacemi, jež jsou specifické pro určité místo. Představují výstup přístupu založeného na více zainteresovaných subjektech, pokud jde o definici BAT, který je přizpůsoben různým typům procesů, z nichž si kompetentní úřad zvolil tu nejvhodnější normu,

- jejich příprava byla platformou pro výměnu informací o výkonnosti a vývoji technik v Unii.

Výběr BAT probíhal na základě skutečnosti, že technické srovnávání je dosaženo za cenu toho, že není ohrožena konkurenceschopnost průmyslového odvětví; to je zahrnuto do definice BAT, jež vyžaduje, aby BAT „byly vyvinuty v měřítku umožňujícím jejich zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek [a] pokud jsou provozovateli za rozumných podmínek dostupné“ (čl. 2 odst. 11 směrnice o IPPC, čl. 3 odst. 9 IED). Pokud tomu tak nebylo, jako v případě nových technik, představovaly BAT osvědčené postupy a zároveň souhrn nejnovějších poznatků o výrobním procesu a poskytovaly databázi výkonnosti jednotlivých technologií a provozních metod používaných v daném průmyslovém odvětví.

4.1.2 Je zapotřebí zachovat současnou filozofii: BAT představují techniky, které případ od případu umožňují reagovat na požadavky právních předpisů a mimo jiné také kontrolovat průmyslové emise, čímž přispívají k ochraně životního prostředí, při současném zohlednění nákladů na zavedení těchto technik a jeho přínosů. Pokud jde o právní předpisy, ty se musejí i nadále vztahovat na všechny ve stejný okamžik v celé Unii s cílem zabránit všeobecnému zmatku z důvodu dat revize jednotlivých povolení, dat revize odvětvových dokumentů BREF nebo více či méně konzervativních přístupů příslušných odvětví. BAT musí přispět také k omezení narušení hospodářské soutěže.

4.1.3 V rámci přezkumu by bylo vhodné objasnit úlohu dokumentů BREF. Ty nestanovují úrovně emisí, ale musejí zůstat referenčními dokumenty a nástrojem pokroku, jenž mimo jiné umožní dodržovat mezní hodnoty emisí či normy kvality životního prostředí (voda, ovzduší, půda) definované jinde. Nutno připomenout, že jak je uvedeno v průvodci a v pokynech k dokumentům BREF na rok 2005, tyto dokumenty nestanovují techniky ani mezní hodnoty emisí. Stanovení těchto hodnot přísluší hospodářsko-environmentální politice Evropské unie. Tyto nástroje nesmí omezovat nezbytnou pružnost v závislosti na místních a technických podmínkách.

4.2 Sevillský proces

4.2.1 Je otevřený a založený na koordinaci, i když není demokratický v přísném slova smyslu. Ve skutečnosti jsou nebo mohou být zastoupeny všechny „klasické“ zainteresované strany: státy, techničtí odborníci i nevládní organizace. Proces však je i tak „vertikální“ a existuje jen málo vazeb mezi průmyslovými odvětvími. Autoři dokumentů BREF se mění a jen vzácně jsou to (v členských státech a Komisi) tytéž osoby, které připravují následné verze dokumentů BREF či dokumenty BREF pro různá odvětví. Z přístupu k některým „fatálním“ (NO_x, CO, CO₂ atd.) či globálním znečišťujícím látkám (SO_x, kovy, prach atd.) se vytrácí podstata a odbornost, pokud jde o používané techniky, jež by

měly sloužit Fóru pro výměnu informací (IEF, Information Exchange Forum). Sevillský proces je však nutno ocenit za pravidelné informace o zjištěné výkonnosti průmyslových odvětví. Pokud by se do něj členské státy aktivněji zapojily, mohly by toho využít k tomu, aby zlepšily jeho fungování, neboť by mohly dodat data zjištěná při kontrolách, jež jsou povinny provádět.

4.3 Revize povolení

4.3.1 K jednomu zařízení se může vztahovat několik dokumentů BREF současně. Je proto nutno zajistit, aby pravidelné revize dokumentů BREF a intervaly pro opětovná posouzení povolení, která mohou vést ke změnám v předepsaných požadavcích, byly v souladu s amortizačními cykly zařízení. I zde je pro danou situaci vhodný pouze předpis/požadavek legislativního typu. Tím spíše se sem dostanou nové techniky, budou-li úkoly stanoveny předem. Stejně tak bude konkrétní technika BAT lépe přizpůsobena, bude-li evoluční, zdá se však nemožné vynucovat změnu investic ve stejném rytmu jako jsou plánovány revize dokumentů BREF. Evropské zákonodárné orgány proto musejí stanovit koherentní časový plán, pokud jde o pokrok ve zjištěné výkonnosti a v technickém rozvoji, avšak tento úkol nelze delegovat na Sevillský proces.

4.4 Pojem nové techniky

Nové znění zavádí pojem nová technika. Novou techniku je z její podstaty zapotřebí otestovat v reálném průmyslovém provozu; techniky mohou vypadat velmi slibně v laboratoři, dokonce i v pilotních provozech, a pak se ukázat jako neuspokojivé pro běžné využití. Je proto třeba dbát na to, aby zařazení tohoto pojmu do textu bylo řádně pochopeno jako prostředek podpory inovací za účelem testování nových technik, a nikoli jako předešlá ke stanovení nových referenčních dokumentů.

4.5 Integrovaný přístup

Nové znění zachovává zásadu přizpůsobení místním podmínkám a specifickým podmínkám zařízení a volí postup pomocí odchylek. Tento systém, přestože příslušným orgánům ponechává určitou flexibilitu pro zohlednění specifických podmínek, je rigidnější než systém předchozí. Je důležité, aby definice nejlepších dostupných technik byla výsledkem skutečné a transparentní diskuse mezi místními a vnitrostátními orgány a příslušnými odvětvími průmyslu.

4.6 Integrace odvětvových směrnic

Je třeba dohlédnout na to, aby výsledkem této integrace nebyl obzvláště těžkopádný a složitý text, který by šel proti smyslu požadovaného zjednodušení. Panují značné rozdíly v integraci odvětvových směrnic do návrhu směrnice, zejména co se týče

mezních hodnot emisí; hlavním důvodem je snaha přiblížit mezní hodnoty emisí hodnotám výkonnosti BAT. Hlavním cílem této integrace musí být zachování srozumitelnosti a koherence, jak pro členské státy, tak pro provozovatele příslušných zařízení, což umožní také snížení zbytečné administrativní zátěže.

4.7 Projednávání ve výborech, Fórum pro výměnu informací a Úřad pro IPPC v Seville

Návrh směrnice navrhuje rozsáhlejší využití postupu projednávání ve výborech, zejména pokud jde o definici kritérií pro odchylky od dokumentů BREF. Jaká bude v tom případě úloha zainteresovaných stran? Jakou úlohu bude mít IEF a sevillský úřad? Lze se obávat, že evropský průmysl bude v budoucnu čím dál zdrženlivější v poskytování důležitých informací o nejlepších dostupných technikách Úřadu pro IPPC v Seville, přestože dosud byla tato spolupráce jednomyslně oslavována jako evropský úspěch. Kromě toho je postup projednávání ve výborech dosti neprůhledný a netěší se přílišné přízni Evropského parlamentu. Měl by proto být omezen na úpravu sekundárních prvků legislativy.

4.8 Ochrana půd

Nový text zavádí povinnost uvést místo zařízení do původního stavu před zahájením provozu. Vysoká rozmanitost půd v Evropě předpokládá využití zásady subsidiarity, tedy ponechání většího manévrovacího prostoru pro orgány členských států. Nejlepší by tedy bylo uvést místo do stavu odpovídajícího jeho schválenému budoucímu využití.

4.9 Zveřejňování zpráv

Text stanoví, že orgány zpřístupní veřejnosti zprávu do dvou měsíců po uskutečnění inspekce. Tato lhůta je příliš krátká, neboť by bylo zapotřebí poskytnout příslušnému zařízení dostatek času k tomu, aby se vyjádřilo a stanovilo akční plán, a také aby byly tyto skutečnosti zveřejněny.

4.10 Použití směrnice

Platnost směrnice od ledna 2016 se jeví jako příliš časná s ohledem na zkušenosti s prováděním stávající směrnice o IPPC. Kromě toho je v současné době připravováno několik návrhů evropských směrnic, jejichž platnost je plánována na rok 2020 (přezkum směrnice o národních emisních stropích, provádění „dohody o zeleném balíčku“). Dále probíhá přezkum Göteborgského protokolu v Ekonomické komisi OSN pro Evropu se sídlem v Ženevě, podle nějž budou nové cíle tohoto protokolu stanoveny v roce 2020.

Bylo by proto koherentnější sladit tento návrh směrnice s ostatními environmentálními předpisy tím, že by namísto roku 2016 pro vstup v platnost byl navržen rok 2020.

5. Závěr

5.1 Protože došlo k neuspokojivému provedení směrnice o IPPC, bylo by vhodné vyvinout ve spolupráci s členskými státy a dalšími zainteresovanými stranami maximální úsilí a zlepšit kvalitu provádění stávající směrnice tak, aby mohla posloužit jako konkrétní základ pro přepracování směrnice o IPPC, jak navrhuje Komise ve svém sdělení a v Akčním plánu provádění právních předpisů o průmyslových emisích na období 2008–2010. Bylo by vhodné, aby cíli tohoto přezkumu byly environmentální a ekonomickou účinnost, transparentnost, koordinaci mezi dotčenými zařízeními, rovnováhu mezi náklady a přínosy a dodržování zásady rovnosti a solidarity, pokud jde o podíl členských států na tomto úsilí.

5.2 Zlepšení provádění stávající směrnice by mohla napomoci síť IMPEL; lepšímu porozumění dokumentům BREF a jejich použití v členských státech by měl rovněž pomoci úřední překlad do jazyků Unie. Ve spolupráci s Úřadem pro IPPC v Seville by bylo zapotřebí zabránit tomu, aby se v dokumentech BREF vyskytovaly odlišná pojetí, jež by snižovala koherenci a relevanci těchto dokumentů na evropské úrovni.

V Bruselu dne 14. ledna 2009

Předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Mario SEPI