

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) oraz dyrektywę Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów”

(COM(2022) 156 final – 2022/0104 (COD))

oraz „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania danych środowiskowych z instalacji przemysłowych i ustanowienia Europejskiego Portalu Emisji Przemysłowych”

(COM(2022) 157 final – 2022/0105 (COD))

(2022/C 443/19)

Sprawozdawca: **Stojan CZUKANOW**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 2.5.2022 (dla COM(2022) 156 final) Parlament Europejski, 5.5.2022 (dla COM(2022) 157 final) Rada, 10.5.2022
Podstawa prawna	Art. 192 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	30.6.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.7.2022
Sesja plenarna nr	571
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	183/3/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zdecydowanie popiera połączone podejście i spójność polityki, aby chronić ekosystemy i zdrowie ludzkie przed niekorzystnymi skutkami zanieczyszczeń, a jednocześnie zapewnić obywatelom i przemysłowi UE wspólne korzyści. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący przeglądu dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (IED)⁽¹⁾ oraz rozporządzenia w sprawie Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (E-PRTR).

1.2. EKES jest zdania, że najbliższe 10 lat będzie miało decydujące znaczenie dla ambitnych założeń Europejskiego Zielonego Ładu 2050, czyli środowiska bez zanieczyszczeń i toksyn. Dlatego teraz, bardziej niż kiedykolwiek, potrzebujemy elastycznego i jasnego procesu regulacyjnego.

Odniesienie do IED:

1.3. W zmienionym art. 15 ust. 3 proponuje się jako nowe domyślne rozwiązanie, aby podmioty wydające pozwolenia ustalały „możliwie najbardziej restrykcyjne dopuszczalne wielkości emisji zgodne z najniższymi emisjami osiągalnymi dzięki zastosowaniu w instalacji BAT [najlepszych dostępnych technik]”. EKES uważa, że takie wyjaśnienie jest pożądane i zgodne z IED, która ma zapobiegać zanieczyszczeniom u źródła. Aby przy wydawaniu pozwoleń zastosować odpowiednie porównanie BAT, należy wziąć pod uwagę dokładny zakres i parametry danej technologii.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17).

1.4. Komitet podkreśla potrzebę wyjaśnienia następujących kwestii: na jakiej podstawie i według jakich kryteriów wykonalności należy przeprowadzić analizę wykonalności operatora? Czy – w celu zatwierdzenia tej analizy – oprócz sprawozdania referencyjnego Wspólnego Centrum Badawczego (JRC) na temat dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik (BREF) uwzględniona zostanie opinia innych dostawców technik, organizacji pozarządowych i zainteresowanej społeczności? Na czym polega rola organu wydającego pozwolenia?

1.5. EKES uważa, że aby zwiększyć skuteczność przepisów, można by wprowadzić następujące ulepszenia: powiązanie z kryteriami ustalania BAT (obecny załącznik III), dzięki któremu operatorzy mogliby uzasadniać odpowiednie wzajemne powiązania pomiędzy różnymi komponentami środowiska, które mogłyby utrudniać osiągnięcie proponowanych poziomów BAT-AEL. Wniosek powinien określać maksymalny okres obowiązywania odstępstwa, np. 3/4 lata, tak aby nie stwarzać nadmiernej przewagi konkurencyjnej dla operatorów korzystających z odstępstw w sposób powtarzalny lub przez długi czas. Konsultacje wstępne z co najmniej trzema niezależnymi dostawcami technik umożliwiłyby uwzględnienie punktów widzenia różnych branżowych grup interesu. Należy jasniej określić warunki, np. poprzez przeprowadzenie pełnej oceny skutków proponowanych rozwiązań pod kątem maksymalnej zgodności z najsurowszymi BAT, w tym zgodności z normami jakości środowiska oraz zgodności tej oceny ze strategią „zero zanieczyszczeń”.

1.6. EKES zdecydowanie zaleca ściśle śledzenie celów Zielonego Ładu przy jednoczesnym określeniu podstawowych wskaźników w odniesieniu do różnych celów komponentów sektora

1.7. EKES zgadza się z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, że należy jasno zdefiniować zasadę „zanieczyszczający płaci”. Aby zapewnić przejrzystość i kompletność danych, oprócz wyrażonego pieniężnie stosunku kosztów gospodarczych do korzyści społecznych, należy także przeanalizować wskaźniki kosztów społecznych w zestawieniu z korzyściami społecznymi i środowiskowymi. Korzyści środowiskowe powinny uwzględniać korzyści dla zdrowia i ochrony klimatu. W metodzie kosztów szkód należy stosować wyłącznie metody bardziej ochronne, np. metodę Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) polegającą na wartości statystycznego życia, dostosowaną do poziomu cen OECD/USA.

1.8. EKES uważa, że wyzwanie polega nie na określeniu przełomowych technik (innowacji), lecz raczej na ich wdrożeniu w skali przemysłowej. Kluczową barierą może okazać się brak internalizacji kosztów zewnętrznych. Fundusze uzyskane z zastosowania poziomów kosztów szkód można by przeznaczyć na „unijny fundusz usuwania zanieczyszczeń i transformacji przemysłowej” lub na inne istniejące fundusze, takie jak fundusze modernizacji i innowacji. Operatorzy powinni zatem móc ubiegać się o wykorzystanie tych funduszy w ramach konkurencyjnego procesu składania ofert, aby zapewnić zachęty do transformacji niezbędnej do realizacji założeń Europejskiego Zielonego Ładu. Należy dołożyć należytej staranności, aby przebudowa i transformacja wspierały lokalną i zrównoważoną restrukturyzację gospodarczą, w pełni zgodną z akceptowalną społecznie sprawiedliwą transformacją. Wsparcie powinny otrzymywać usługi i gałęzie przemysłu, które rzeczywiście przyczyniają się do realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu. Należy zwrócić szczególną uwagę na to, by każdy fundusz utworzony w celu wsparcia transformacji zarządzany był na szczeblu UE – należy przy tym unikać wszelkich potencjalnych programów pomocy państwa i promować zharmonizowany ogólnoeuropejski system, który będzie zgodny z zasadą jednolitego rynku UE.

1.9. Komitet uważa, że ochrona klimatu jest ważna i że ramy przewidują połączone podejście do różnych dostępnych instrumentów. Przedsięwzięcie środków zapobiegania zanieczyszczeniom nie powinno zależeć od tego, czy ochrona klimatu jest uzasadniona ekonomicznie. EKES zdecydowanie popiera połączone podejście oraz spójność polityki zapewniającej wspólne korzyści. Artykuł 9 ust. 1 ogranicza możliwości państw członkowskich w zakresie określania dalszych środków dotyczących operatorów podlegających systemowi handlu emisjami UE (EU ETS), dlatego też zaleca się jego usunięcie. Usunięcie tego przepisu spowoduje, że przemysł nie będzie od razu podlegał dopuszczalnej wartości emisji gazów cieplarnianych.

1.10. EKES uważa, że zaktualizowanie europejskiej siatki bezpieczeństwa, aby dostosować ją do najnowszych i najbardziej zaawansowanych standardów BAT, mogłoby znacznie poprawić skuteczność wdrażania BAT i przynieść większe korzyści dla społeczeństwa, zwłaszcza dla dużych obiektów energetycznego spalania.

1.11. Komitet podkreśla również potrzebę poprawy równych warunków działania. W przypadku spalania odpadów zgodność z dopuszczalną wartością emisji powinna być zapewniona podczas efektywnego czasu operacyjnego, natomiast operatorzy dużych obiektów energetycznego spalania (LCP) mogą nie uwzględniać emisji powstających podczas uruchamiania i wyłączania. Uważa, że ewentualne działanie podczas awarii urządzeń służących redukcji emisji jest nie do przyjęcia.

1.12. By zapewnić proporcjonalne i jak najbardziej racjonalne pod względem kosztów wdrożenie dyrektywy, EKES stanowczo zaleca dostosowanie jej zakresu stosowania w przypadku ekstensywnej hodowli zwierząt gospodarskich do podstawy zagęszczenia populacji, którą jest duża jednostka przeliczeniowa inwentarza na hektar. Należy odpowiednio uwzględnić chów wolnowybiegowy.

1.13. Proponuje się szereg możliwości poprawy oceny zgodności. Szczegółowe informacje określi jednak akt wykonawczy, który ma zostać przyjęty dopiero dwa lata po wejściu w życie nowej dyrektywy. EKES uważa, że to zdecydowanie za późno oraz że już teraz należy ustanowić przepisy określające minimalną częstotliwość kalibracji urządzeń monitorujących oraz wymogi dotyczące poziomów niepewności pomiaru, które nie powinny przekraczać poziomów osiągniętych przez najnowocześniejszy sprzęt pomiarowy.

1.14. Komitet dostrzega pewne zalety wspierania nie tylko stopniowych ulepszeń na poziomie instalacji, gdyż pożądana jest szybsza i gruntowniejsza zmiana metod produkcji. Jako obszary priorytetowe proponuje się następujące działania: produkcja/oszczędność energii, jakość wody i usługi jej dostarczania, transformacja produkcji białka roślinnego/zwierzęcego oraz innych produktów żywnościowych i napojów, gospodarowanie zasobami, zastępowanie substancji potencjalnie niebezpiecznych, remediacja/żywność gleby.

Odniesienie do Europejskiego Portalu Emisji Przemysłowych (E-PRTR)

1.15. Wniosek nie wykorzystuje możliwości bardziej efektywnego wykorzystania informacji o wynikach, które są już generowane w ramach rocznego sprawozdania zgodności (art. 14 ust. 1 IED) i służą celom analizy porównawczej i zgodności. Zharmonizowany formularz wejściowy w ramach obowiązku sprawozdawczego, zawierający obowiązkową treść rocznego sprawozdania dotyczącego zgodności i umożliwiający automatyczne pobieranie tych informacji z portalu EEA, znacznie poprawiłby dostęp różnych grup użytkowników końcowych do kluczowych informacji o wynikach na poziomie UE.

1.16. EKES podkreślił, że w odniesieniu do sekcji dotyczących systemu zarządzania środowiskowego możliwe będzie uzyskanie lepszego dostępu do informacji o wynikach. Wiele z tych elementów (np. wykorzystanie zasobów i ponowne wykorzystanie wody, zapobieganie powstawaniu odpadów, zastępowanie i stosowanie substancji stwarzających zagrożenie) proponuje się już zgłaszać w ramach E-PRTR. Tak więc usprawnienie sprawozdawczości związanej z IED, aby uwzględnić informacje w portalu, zmniejszyłoby obciążenie administracyjne i zwiększyłoby użyteczność tych informacji.

1.17. Utrzymanie progów sprawozdawczości zwiększy obciążenia administracyjne dla właściwych organów ze względu na dalsze etapy oceny konieczne do sprawdzenia, czy progi zanieczyszczeń zostały przekroczone. Jeżeli istnieją dane z monitoringu, należy je wykorzystywać, a tym samym raportować, ponieważ w przeciwnym razie przepadną interesujące informacje o siłach napędowych, które doprowadziły do uwolnień poniżej progów sprawozdawczości. Dlatego też EKES nie zgadza się z progami sprawozdawczości.

1.18. Lista substancji zanieczyszczających objętych obowiązkiem sprawozdawczości nie zmieniła się od 2004 roku. EKES nie jest przekonany, czy opóźnienie sporządzenia wykazu substancji zanieczyszczających zidentyfikowanych jako potencjalnie niebezpieczne jest właściwym rozwiązaniem. Wszystkie substancje zanieczyszczające wymienione w art. 14 są już objęte obowiązkiem sprawozdawczości. Komitet nie dostrzega wartości dodanej odnoszenia się wyłącznie do zatwierdzonych już w załączniku XIV substancji wzbudzających szczególnie duże obawy. Jednocześnie przepisy IED odnoszą się do „substancji stwarzających zagrożenie”. Dlatego też sądzi, że należy sporządzić szerszy wykaz substancji o właściwościach budzących obawy. Należałoby je wymienić bezpośrednio w załączniku II do PRTR, w ramach obowiązkowego zgłaszania kodów odpadów UE.

1.19. EKES jest zdania, że portal EEA powinien umożliwiać porównywanie ograniczeń przewidzianych w pozwoleniach dla podobnych instalacji (pod względem ochrony środowiska i zapobiegania zanieczyszczeniom) – najlepiej na poziomie globalnym. Zaleca włączenie informacji, które są już generowane zgodnie z wymogami IED/BAT i wymogami systemu zarządzania środowiskowego. Artykuł 1 kijowskiego protokołu w sprawie PRTR odnosi się do trojkiego celu PRTR, którym jest zwiększenie publicznego dostępu do informacji, który ułatwiłby również udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, a także przyczyniłby się do zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska i do jego zmniejszania. Tych dwóch ostatnich celów nie uwzględni się w wystarczającym stopniu.

1.20. Wreszcie EKES uważa, że przeprowadzenie analizy porównawczej efektywności środowiskowej i promowanie zgodności na poziomie UE, stworzenie obsługi informatycznej i centrów informacyjnych oraz połączenie wysiłków w tym zakresie (budżet i narzędzia) zaspokoiłoby znacznie szersze i zróżnicowane interesy grup użytkowników końcowych, a także zachęciłoby przemysł do dalszej wymiany dobrych praktyk zapobiegających zanieczyszczeniu.

2. Kontekst

2.1. Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych (IED) 2010/75/UE jest najważniejszym instrumentem UE służącym zapobieganiu zanieczyszczeniom u źródła w sposób zintegrowany, tak aby osiągnąć wysoki poziom ogólnej ochrony środowiska w przypadku działalności przemysłowej na dużą skalę. Może ona zatem nadać konkretne znaczenie deklarowanej w niej strategii „zero zanieczyszczeń”, a także przyczyni się do poprawy zdrowia. Jej przegląd jest sprawdzianem dla decydentów UE, którzy muszą pokazać, że poważnie myślą o wprowadzeniu w życie ambitnych założeń Europejskiego Zielonego Ładu poprzez konkretne przepisy.

2.2. Ocenę zainicjowano w ramach Europejskiego Zielonego Ładu. Wśród przedstawicieli niektórych stowarzyszeń branżowych operatorów przemysłowych i innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, a także w samych zainteresowanych grupach branżowych istnieją rozbieżne poglądy.

2.3. Przedmiotem przeglądu jest zmieniony wniosek w sprawie IED wraz z przeglądem rozporządzenia (WE) nr 166/2006⁽²⁾ w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (E-PRTR). Rozporządzenie to wdraża protokół kijowski w sprawie PRTR EKG ONZ z 2006 r.⁽³⁾

2.4. *Ogólny przegląd zmienionego wniosku w sprawie IED*: deklarowanym celem Komisji Europejskiej (KE) jest przekształcenie prawodawstwa w przyszłościowe ramy odpowiednie do wsparcia przemiany przemysłu niezbędnej dla zielonej transformacji. Opiera się on na następujących głównych elementach składowych: 1) poprawa efektywności; 2) innowacje; 3) zasoby i chemikalia, 4) dekarbonizacja. Wdrożenie tych elementów zależy bezpośrednio od zakresu projektu IED, określonego w załączniku I, który można uznać za piąty element.

2.5. *Ogólny przegląd zmienionego wniosku w sprawie E-PRTR*: zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie przekazywania danych środowiskowych z instalacji przemysłowych i ustanowienia Europejskiego Portalu Emisji Przemysłowych ma poprawić integrację strumienia sprawozdawczego dzięki scentralizowanej internetowej bazie danych (Europejski Portal Emisji Przemysłowych EEA⁽⁴⁾), sprawozdawczości w zakresie wykorzystania zasobów i przedstawianiu informacji w kontekście. Celem jest uwzględnienie co najmniej 90 % informacji o uwalnianiu. Lista substancji zanieczyszczających i progi sprawozdawczości uwalniania nie uległy zmianie.

3. Uwagi ogólne (IED)

3.1. Główne oczekiwania społeczeństwa obywatelskiego⁽⁵⁾ dotyczą osiągnięcia celów klimatycznych poprzez połączone podejście (dowodzenie i kontrola oraz ETS), zmianę jego zakresu, wskaźniki efektywności do kierowania transformacją, ograniczenie elastyczności i zwiększenie ambicji w zakresie pozwoleń oraz perspektywiczny proces ustalania BAT, w którym na pierwszym miejscu stawia się interesy publiczne.

3.2. Z punktu widzenia przemysłu stanowiska są bardziej zróżnicowane.

3.2.1. W piątym, przekrojowym celu, o którym mowa w punkcie 2.4 powyżej, brakuje jednak kluczowego elementu, a mianowicie dodatkowego zapotrzebowania na energię odnawialną, wykraczającego poza efektywność energetyczną.

3.2.2. Konieczna jest analiza porównawcza, która pozwoli uniknąć wielu (od 2 do 4) niezharmonizowanych aktów prawnych dotyczących tych samych emisji, co mogłoby prowadzić do dezorientacji. Na przykład w przypadku nośników energii ETS wydaje się bardziej motywujący niż inne równoległe obowiązujące przepisy.

3.2.3. Należy usprawnić, zintensyfikować i uprościć proces wydawania pozwoleń. Aby procedura przebiegała szybko i sprawnie, należy budować zdolności organów i lepiej przygotować się do procesu. Oczekuje się, że propozycja streszczenia pozwoleń pomoże rozwiązać te problemy.

3.2.4. Aby szybciej osiągnąć cele zapobiegania/redukcji zanieczyszczeń, potrzebna jest precyzyjna równowaga między sankcjami (motywacja negatywna) a zachętami, na korzyść tych drugich.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz.U. L 33 z 4.2.2006, s. 1).

⁽³⁾ <https://unece.org/environment-policy/public-participation/prtrs-protocol-text>

⁽⁴⁾ <https://industry.eea.europa.eu/>

⁽⁵⁾ <https://eeb.org/library/ngo-preliminary-assessment-of-the-european-commissions-proposal-for-revised-ied-and-e-prtr>

3.3. Stowarzyszenia przedstawicieli pracowników z zadowoleniem przyjmują wniosek. Pracownicy są zaangażowani w zieloną transformację przemysłu i przypominają, że nie jest to wyzwanie technologiczne, ale raczej społeczne. Należy zadbać o to, aby szersze korzyści dla społeczeństwa i pracowników wynikające z szerszych działań na rzecz zapobiegania zanieczyszczeniom, niezbędnych do realizacji Europejskiego Zielonego Ładu, były w pełni zgodne ze sprawiedliwą transformacją. Stowarzyszenia pracowników uważają, że bardziej rygorystyczne europejskie przepisy dotyczące ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego wspierają siłę roboczą i powstawanie dobrych jakościowo miejsc pracy, dzięki którym sam przemysł staje się zrównoważony. Dobrymi przykładami są np. inicjatywy związane z przejściem na ekologiczną stal w Szwecji. Zastrzeżone normy emisji zanieczyszczeń mogą pomóc w przyciągnięciu inwestycji, dzięki którym infrastruktura przemysłowa UE będzie mogła sprostać strategii „zero zanieczyszczeń”. Stowarzyszenie pracowników popiera przyspieszenie działań na rzecz zastępowania substancji stwarzających zagrożenie i niebezpiecznych, które są produkowane i stosowane w działalności przemysłowej. Tym samym popiera większą przejrzystość i przyjazny dla użytkownika dostęp do informacji o systemach zarządzania chemikaliami.

4. Uwagi szczegółowe (przegląd IED)

4.1. Pierwszy element składowy: bardziej rygorystyczne stosowanie BAT przy wydawaniu pozwoleń

4.1.1. We wniosku za główne niedociągnięcie uznaje się fakt, że większość warunków wydawania pozwoleń dostosowuje się do najłagodniejszych poziomów zanieczyszczeń dozwolonych w ramach odpowiednich BAT-AE(P) L (powiązane poziomy emisji) (art. 15 ust. 3). W zmienionym art. 15 ust. 3 proponuje się jako nowe domyślne rozwiązanie, aby podmioty wydające pozwolenia ustalały „możliwie najbardziej restrykcyjne dopuszczalne wielkości emisji zgodne z najniższymi emisjami osiągalnymi dzięki zastosowaniu w instalacji BAT”. EKES uważa, że takie wyjaśnienie jest pożądane i zgodne z IED, która ma zapobiegać zanieczyszczeniom u źródła. Aby przy wydawaniu pozwoleń zastosować odpowiednie porównanie BAT, należy wziąć pod uwagę dokładny zakres i parametry danej technologii.

4.1.2. Odwołanie się w ostatnim akapicie do „restrykcyjnego”, ale technicznie wykonalnego zakresu, uczyniłoby go wewnętrznie spójnym i bardziej zgodnym z Europejskim Zielonym Ładem.

4.1.3. Wniosek umożliwia operatorowi analizę „wykonalności osiągnięcia wielkości mieszczących się na najbardziej rygorystycznym krańcu” przedziału poziomów emisji powiązanych z BAT (BAT-AEL) oraz „[ocenę] wykazując[ą] najlepszy wynik, jaki może osiągnąć instalacja przy zastosowaniu BAT opisanych w konkluzjach dotyczących BAT”. Niezbędne jest wyjaśnienie tego przepisu (zob. zalecenia).

Przepis dotyczący odstępstw (art. 15 ust. 4)

4.1.4. Odniesienie do zakazu wszelkich odstępstw, które „mogą [...] stanowić zagrożenie” dla zgodności z normami jakości środowiska, przekłada podejście ostrożnościowe i prewencyjne na bardziej przejrzyste sformułowania prawne. Dlatego też należy je poprzeć, podobnie jak potrzebę wprowadzenia dodatkowych wymogów dotyczących monitorowania pomiaru oddziaływania na środowisko przyjmujące.

Metoda wyjaśniająca sposób przeprowadzania oceny kosztów i korzyści

4.1.5. Metodę oceny kosztów i korzyści (CBA) proponuje się w nowym załączniku II jako część nowych zasad, których należy przestrzegać przy przyznawaniu odstępstw. Korzyści środowiskowe powinny obejmować korzyści dla zdrowia i ochrony klimatu. W metodzie kosztów szkód należy stosować wyłącznie metody bardziej ochronne, np. metodę wartości statystycznego życia EEA dostosowaną do poziomu cen OECD/USA na podstawie EEA (raport ETC/ATNI 04/2020) ⁽⁶⁾.

4.1.6. Ulepszoną metodę oceny kosztów i korzyści należy również stosować do ustalania poziomu sankcji i rekompensat, a także do określania, co należy uznać za „ekonomicznie opłacalne” w kontekście ustalania BAT. Zastosowanie tej metody do systematycznej internalizacji kosztów zewnętrznych umożliwiłoby również wygenerowanie dodatkowych środków, które można by przeznaczyć na wsparcie wdrażania przełomowych, nowych technik.

⁽⁶⁾ <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-atni/products/etc-atni-reports/etc-atni-report-04-2020-costs-of-air-pollution-from-european-industrial-facilities-200820132017>

Odniesienie do przepływu zrzutów ścieków

4.1.7. Zaostrza się wymagania dotyczące osiągnięcia równoważności poziomów ochrony w przypadku pośredniego przepływu zrzutów ścieków (art. 15 ust. 1). Większość zainteresowanych stron, a mianowicie społeczeństwo obywatelskie i branża wodociągowa, popiera raczej zmiany przedstawione w nowym wniosku, ponieważ przewiduje on dodatkowe warunki dotyczące tego, w jakich okolicznościach może dojść do pośredniego odprowadzania ścieków. Za pozytywne należy uznać podkreślenie równoważności ładunku zanieczyszczeń, która w każdym przypadku pozostaje bez uszczerbku dla art. 18 (zgodność z normami jakości środowiska). Aby zakazać rozcieńczania, można użyć bardziej zdecydowanych sformułowań. Natomiast w odniesieniu do listy opornych zanieczyszczeń należy przyjąć zasadę „zerowej tolerancji”, zgodnie z obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu wód, który ma zastosowanie w kontekście ochrony wód.

4.1.8. Przepis ten mógłby mieć większą wartość dodaną, gdyby w każdym punkcie uwolnienia określono docelową wartość bioeliminacji/biodegradowalności, którą należy osiągnąć.

Ograniczenie elastyczności poprzez aktualizację siatki bezpieczeństwa UE

4.1.9. Wprowadzenie wymogu, aby tylko duże obiekty energetycznego spalania (LCP) opalane węglem brunatnym nie przekraczały ścisłego zakresu BAT-AEL, pozwoliłoby uniknąć rocznego obciążenia kosztami szkód dla zdrowia o wartości co najmniej 42,2 mld EUR. Biorąc pod uwagę, że minimalne wiążące wymogi zawarte w załączniku V opierają się na danych dotyczących emisji z lat 2000–2001, EKES uważa, że dopuszczalne wielkości emisji zawarte w załączniku V, a także przepisy dotyczące systemu zgodności, powinny zostać zmienione. Należy je dostosować do rygorystycznych, powiązanych z BAT poziomów efektywności energetycznej oraz poziomów emisji powiązanych z BAT dla LCP w odniesieniu do spalania węgla kamiennego i brunatnego w zmienionym dokumencie BREF3 z 2017 r. w sprawie LCP. We wniosku brakuje uzasadnienia przyczyn, dla których nie dokonano przeglądu przestarzałej siatki bezpieczeństwa UE.

Pozostałe niedociągnięcia negatywnie wpływające na skuteczność celów IED

4.1.10. W tekście prawnym art. 18 norm jakości środowiska należy określić jaśniejsze środki (np. ograniczenie eksploatacji) wraz z obowiązkiem opartym na wynikach, aby zapewnić, że właściwy organ będzie zobowiązany do podjęcia środków zapobiegawczych (np. bufor bezpieczeństwa zgodny z normami jakości środowiska). Pożądane jest wyraźne powiązanie art. 21 ust. 5 z KPOZP, krajowym planem w dziedzinie energii i klimatu oraz wytycznymi WHO dotyczącymi jakości powietrza⁽⁷⁾. Artykuł 3 ust. 6 należy odpowiednio zmienić.

Wzmocnione równe warunki działania w zakresie informacji o wynikach i promowania zgodności z przepisami

4.1.11. We wniosku zmarnowano szansę na zapewnienie bardziej efektywnego wykorzystania informacji o wynikach, które są już generowane w ramach rocznego sprawozdania na temat zgodności (art. 14 ust. 1 IED). Zharmonizowany formularz wejściowy dotyczący obowiązku sprawozdawczego i umożliwiający automatyczne pobieranie tych informacji z portalu EEA znacznie poprawiłby dostęp do kluczowych informacji o skuteczności działania.

4.1.12. EKES jest zdania, że należałoby już określić przepisy dotyczące wspierania zgodności, takie jak minimalna częstotliwość kalibracji urządzeń monitorujących i nieprzekraczalne poziomy niepewności pomiaru dostosowane do najnowocześniejszych rozwiązań.

Wzmocnione prawa z Aarhus

4.1.13. W niektórych kwestiach związanych z udziałem społeczeństwa i dostępem do wymiaru sprawiedliwości wprowadzono udoskonalenia, do których przyczyniła się również sprawa Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus⁽⁸⁾. Nowe gwarancje zawarte w art. 25 dotyczą skutecznych środków zaradczych i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, co należy przyjąć z zadowoleniem. EKES uważa jednak, że należy zmienić przepis art. 25, tak aby obejmował on wszelkie działania/zaniechania podjęte w ramach IED, a nie tylko te związane z art. 24. Ponadto należałoby przeprowadzać staranne, systematyczne badania, aby sprawdzić, czy i w jakim zakresie oświadczenia o poufności informacji biznesowych są zgodne z odpowiednimi ramami Aarhus.

⁽⁷⁾ <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/what-are-the-who-air-quality-guidelines>

⁽⁸⁾ ACCC/C/2014/121 EU: <https://unece.org/acccc2014121-european-union>.

4.2. Drugi element składowy: wspieranie innowacji

4.2.1. EKES uważa, że wniosek nie przewiduje jasnych narzędzi i zachęt, które sprzyjałyby znaczącej innowacji. Po pierwsze niejasny jest cel tej innowacji, ponieważ kluczowe wskaźniki efektywności oraz cele oparte na wynikach nie są określone. Niektóre przepisy mają na celu sterowanie wprowadzaniem nowych technik. Jednak kryteria służące ocenie, czym jest nowa technika, opierają się wyłącznie na poziomach gotowości technologicznej (TRL).

4.2.2. Komitet podkreśla, że wyznaczony na 2050 r. termin przeprowadzenia transformacji jest sprzeczny z celami UE w zakresie ograniczenia zanieczyszczenia i redukcji emisji oraz z ograniczeniami planety. Już teraz należy określić cele pośrednie i kluczowe wskaźniki efektywności w procesie opartym na nauce, a także wyraźnie uwzględnić organizacje pozarządowe i inne odpowiednie zainteresowane strony.

4.2.3. Innym zainteresowanym stronom należy przyznać oficjalną rolę w opracowywaniu planów transformacji i w wymianie informacji w ramach unijnego dokumentu referencyjnego dotyczącego najlepszych dostępnych technik (BREF). Właściwszym rozwiązaniem jest lista zainteresowanych stron, w tym EEA, o których mowa w przepisie dotyczącym Ośrodka Innowacji w dziedzinie Transformacji Przemysłowej i Emisji Przemysłowych (INCITE). Należy zachęcać do bardziej zrównoważonego udziału różnych grup interesu oraz do zaangażowania środowisk akademickich i innych organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną zdrowia.

4.2.4. EKES uważa, że należy opracować kluczowe wskaźniki efektywności z celami o jasno określonych ramach czasowych. Można by je dodać na przykład do załącznika III do IED, który dotyczy kryteriów ustalania BAT. Takie kluczowe wskaźniki efektywności można wykorzystać do prowadzenia przeglądów dokumentów BREF, a także do procesu planowania transformacji. Przeglądy te powinny odbywać się zgodnie z odpowiednio opracowanym i terminowym harmonogramem. Ich cele pośrednie należałoby planować z wyprzedzeniem, aby zapewnić odpowiednio wczesne sygnały i właściwe wsparcie planowania.

4.2.5. Komitet proponuje ustanowienie minimalnych zasad gwarantujących, że zapobieganie zanieczyszczeniom będzie miało pierwszeństwo przed ich ograniczaniem, a także przeprowadzenie analizy zgodności, aby sprawdzić, czy zidentyfikowane (nowe) techniki są zgodne z dorobkiem i wyznaczonymi celami strategii „zero zanieczyszczeń”.

4.3. Trzeci element składowy: zasoby i chemikalia

4.3.1. Artykuł 15 ust. 3a wymagający, aby dopuszczalne wielkości efektywności środowiskowej mieściły się w przedziałach poziomów emisji powiązanych z BAT (BAT-AEL) oraz innych poziomów efektywności środowiskowej (BAT-AEPL), nie jest wystarczająco spójny z wymogiem stosowania BAT przez operatorów. Powinien on ściśle odpowiadać poziomowi przedziałów BAT-AEPL odnoszącemu się do norm dotyczących nowych obiektów, w przypadku których rozróżnienie następuje w odpowiedniej konkluzji dotyczącej BAT. EKES z zadowoleniem przyjmuje wzmocnienie roli BAT w odniesieniu do wykorzystania zasobów. Są one nie tylko korzystne dla środowiska i zdrowia ludzkiego, lecz także stanowią uzasadnienie biznesowe dla operatorów.

4.3.2. Stowarzyszenia reprezentujące pracowników i organizacje pozarządowe podkreślają również korzyści płynące z zastępowania stwarzających zagrożenie i niebezpiecznych substancji i z profilaktyki, co ostatecznie prowadzi do zmniejszenia liczby chorób zawodowych takich jak nowotwory (które są główną przyczyną zgonów w pracy). Komitet podkreślił, że poprawa dostępu do informacji o wynikach i ich interpretacji będzie możliwa dzięki bezpośredniej integracji z portalem EEA.

4.4. Czwarty element składowy: wspieranie dekarbonizacji

4.4.1. Wniosek nie zapewnia dostosowania IED do potrzeb ochrony klimatu. EKES uważa, że ochrona klimatu jest ważna. Komitet zdecydowanie popiera połączone podejście oraz spójność polityki zapewniającej wspólne korzyści.

4.4.2. Społeczeństwo obywatelskie zaproponowało wprowadzenie do tekstu IED następujących przepisów: należy dodać „neutralność klimatyczną” jako dodatkowe kryterium BAT; a art. 9 ust. 1 – usunąć. Środki dekarbonizacji należy określić także w planach transformacji, np. 100 g CO₂eq/kWh od 1 stycznia 2035 r., a 0 g CO₂eq/kWh najpóźniej do 2040 r. Należy wprowadzić obowiązek elektryfikacji i przestawienia się na inne paliwo.

4.4.3. Przedstawiciele przemysłu są innego zdania i zamiast tego woleliby, w oczekiwaniu na potencjalne skutki zaostrożonej dyrektywy EU ETS, przyjąć indywidualne podejście do każdego przypadku. Popierają propozycję KE, aby przesunąć termin przeglądu na połowę 2028 roku. Głównym argumentem jest to, że system EU ETS jest bardziej elastyczny i umożliwi operatorom samodzielne decydowanie o wdrożeniu opłacalnych dla nich środków.

4.5. Zmiana lub rozszerzenie zakresu (punkty sektorowe)

Intensywna działalność hodowlana (włączenie bydła, skorygowane progi dla drobiu i trzody chlewnej)

4.5.1. KE zaproponowała pewne zmiany w hodowli zwierząt na skalę przemysłową opartej na dużych jednostkach przeliczeniowych inwentarza (DJP)⁽⁹⁾. Spodziewa się, że związane z tym korzyści dla zdrowia wyniosą 5,5 mld EUR rocznie, przy czym koszty przestrzegania przepisów szacuje się na około 265 mln EUR.

4.5.2. Główne zmiany dotyczą systemu wydawania pozwoleń, przy czym w nowym rozdziale VIa proponuje się uproszczony system wydawania pozwoleń. Dla EKES-u kwestią oczywistą nie jest sposób, w jaki ograniczenie zanieczyszczenia ma zostać osiągnięte jedynie poprzez rozszerzenie zakresu stosowania. Środki, które należy wdrożyć za pomocą „zasad eksploatacji” (art. 70i), nie są jeszcze określone. Będą one podlegać aktowi delegowanemu Komisji Europejskiej, przy czym termin ich wdrożenia przypada na rok 2030.

4.5.3. Główne obawy społeczeństwa obywatelskiego dotyczą możliwości stosowania przez państwa członkowskie systemu rejestracji, który kłóci się z wymaganiami określonymi w procedurach wydawania pozwoleń dla poszczególnych przypadków (np. stan środowiska przyjmującego, zwłaszcza w przypadku azotanów i rozrzucania obornika). Oznaczałoby to krok do tyłu dla działalności, którą reguluje obecnie punkt 6.6 IED (intensywny chów świń i drobiu). Brakuje bezpośredniego powiązania z potrzebą spełnienia norm jakości środowiska i zdolnością absorpcyjną gruntów. Należałoby także uwzględnić zanieczyszczenia pochodzące z akwakultury. Wreszcie w rozdziale (art. 70f) używa się niejasnych sformułowań dotyczących znaczenia zagadnień.

4.5.4. Stanowisko zainteresowanych organizacji przedstawicielskich jest następujące: włączenie chowu bydła wydaje się działaniem przedwczesnym, ponieważ wartości emisji związane z rozrzucaniem obornika nie mogą być prawidłowo mierzone; szacuje się je raczej na podstawie rodzaju stosowanego żywienia, a nawet szacunki wskazują na rozrzut ponad +/- 100 % wartości przeciętnej – są one jeszcze bardziej niepewne w przypadku chowu pastwiskowego, w którym emisje są rozproszone. Nie ma dostępnego obecnie czy nawet planowanego badania analitycznego JRC. Zauważa się brak wiedzy i możliwości operatorów w zakresie gromadzenia, dostarczania i sprawozdawczości tego rodzaju danych.

4.5.5. Celem dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych jest osiągnięcie ogólnie wysokiego poziomu ochrony środowiska w działających na dużą skalę instalacjach przemysłowych. Wniosek KE oznacza, że przepisy tej dyrektywy będą obejmować gospodarstwa rolne przekraczające minimalny próg 150 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza zwierząt gospodarskich bez względu na zastosowaną technologię chowu. Zatem w praktyce wiele gospodarstw rodzinnych wchodzi z tego powodu w zakres stosowania dyrektywy i tym samym powinno podlegać takiemu samemu systemowi co inne działające na dużą skalę instalacje przemysłowe (np. produkujące cement lub stal). By zapewnić proporcjonalne i jak najbardziej racjonalne pod względem kosztów wdrożenie dyrektywy, EKES zdecydowanie zaleca podniesienie progu dla gospodarstw prowadzących chów bydła na podstawie nowej odpowiedniej oceny skutków technologii chowu.

4.5.6. EKES uważa, że należy doprecyzować treść zasad eksploatacji (70i), a mianowicie tych, które byłyby najskuteczniejsze w realizacji założonych celów zapobiegania zanieczyszczeniom, a jednocześnie byłyby proporcjonalne dla operatorów. Rozróżnia się, czy zwierzęta hoduje się tylko sezonowo w obiektach zamkniętych, czy też nie, oraz jaki rodzaj środków należy przedsięwziąć odnośnie do gospodarowania obornikiem. Komitet zaleca dalsze zachęty dla ferm tuczu, stosujących najlepsze praktyki w zakresie ochrony środowiska, takie jak rolnictwo ekologiczne i inne praktyki rolnicze, które są zgodne z dobrostanem zwierząt i zapewniają chów z wybiegiem, zwłaszcza w przypadku ras przystosowanych do warunków lokalnych, ras lokalnych i rzadkich. Nowe przepisy powinny promować zrównoważone praktyki, a nie zachęcać do optymalizacji intensywnych metod chowu zwierząt gospodarskich, np. poprzez stosowanie większej liczby środków „końca rury” w zakresie kontroli powietrza. Dokument EMAS z 2018 r. w sprawie sektorowego dokumentu referencyjnego dotyczącego najlepszych praktyk zarządzania środowiskowego w sektorze rolnictwa⁽¹⁰⁾ stanowi przydatną inspirację dla kryteriów doskonałości, które mogą służyć jako użyteczna podstawa do określenia tych standardów.

⁽⁹⁾ Wartości DJP określa się na podstawie załącznika II do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014.

⁽¹⁰⁾ Decyzja Komisji (UE) 2018/813 z dnia 14 maja 2018 r. w sprawie sektorowego dokumentu referencyjnego dotyczącego najlepszych praktyk zarządzania środowiskowego, sektorowych wskaźników efektywności środowiskowej oraz kryteriów doskonałości dla sektora rolnictwa na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS) (Dz.U. L 145 z 8.6.2018, s. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32018D0813>.

4.5.7. Rolnictwo jest złożonym ekosystemem zapewniającym – oprócz emisji – oparte na synergii korzyści dla środowiska: mikroklimat, kontrolę temperatury, jakość powietrza, reżim hydrologiczny, wychwytywanie dwutlenku węgla, różnorodność biologiczną itp., w związku z czym nie można oceniać emisji w oderwaniu od innych czynników. Brakuje szczegółowego badania analitycznego JRC, nawet w wykazie BREF. Ze względu na dużą liczbę istniejących technologii, z których część jest neutralna dla klimatu netto, potrzebna jest bardzo dokładna definicja wersji BAT.

Działalność związana z wydobyciem minerałów

4.5.8. KE proponuje włączyć do zakresu kilka rodzajów działalności związanej z wydobyciem minerałów i metali. EKES popiera to włączenie, ponieważ może ono mieć znaczący wpływ na środowisko oraz sprzyja rozsądnemu ekologicznie poszukiwaniu zasobów, których wydobycie odbywałoby się w sposób jak najbardziej efektywny. Przyczyni się to więc do zwiększenia akceptacji społecznej. Oczekuje się, że w UE znacznie wzrośnie zapotrzebowanie na minerały krytyczne, co oznacza dodatkową presję na nową działalność górniczą. W większości przypadków działalność tego rodzaju reguluje się już na poziomie krajowym, a podejście unijne przyczyniłoby się do zapewnienia równych warunków działania.

Włączenie produkcji baterii o mocy gigawatogodzin

4.5.9. Propozycja KE sugeruje włączenie do zakresu IED produkcji baterii litowo-jonowych i montażu ogniw/pakietów baterii, których zdolność produkcyjna przekracza 3,5 GWh rocznie. EKES popiera to włączenie ze względu na wstępne ustalenia dotyczące potencjalnie dużego wpływu, jaki może mieć ta działalność, zwłaszcza w odniesieniu do zużycia wody i wykorzystania metali niebezpiecznych. Ze względu na elektryfikację transportu i inne zastosowania jest to sektor szybko rozwijający się. Nie jest jednak jasne, dlaczego początkowa propozycja prognozy mocy 2,5 GWh została obniżona w ostatniej chwili.

Składowanie

4.5.10. KE proponuje wzmocnić wymagania dotyczące składowania odpadów, nie jest to więc rozszerzenie zakresu. Zapewnienie BAT dla składowania odpadów poprawiłoby wpływ składowania odpadów na środowisko i klimat, zwłaszcza pod kątem zapobiegania/wychwytywania emisji metanu. Dyrektywa w sprawie składowania odpadów⁽¹⁾ obowiązuje od 1999 r., jednak – wbrew jej treści – dla składowania odpadów nie istnieją żadne normy BAT. Wyraźnie podkreśla się również, że oczyszczanie biologiczne obejmuje oczyszczanie beztlenowe (w sekcji 5.3). EKES popiera oba te wyjaśnienia.

5. Uwagi ogólne (przegląd E-PRTR)

5.1. Rejestry PRTR mają służyć, jak określa art. 1 kijowskiego protokołu w sprawie PRTR (zob. punkt 1.19), co najmniej trzem powiązanim ze sobą celom.

5.2. EKES uważa, że nowoczesne i łatwe w użyciu portale zawierające zintegrowane dane mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia śledzenia postępów w zapobieganiu zanieczyszczeniom i odpowiedzialności publicznej. EKES z zadowoleniem przyjmuje niektóre nowe przepisy, takie jak systematyczna sprawozdawczość obejmująca wkład (zużycie, materiały, wpływ na łańcuch dostaw), umieszczanie informacji w kontekście, sprawozdawczość w zakresie emisji rozproszonych, maksymalna przystępność dla użytkownika oraz integracja różnych strumieni sprawozdawczych. Istnieją jednak poważne obawy co do bardziej szczegółowych wymogów, tj. sposobu umożliwienia analizy porównawczej i promowania przestrzegania prawa.

6. Uwagi szczegółowe (przegląd E-PRTR)

6.1. EKES nie jest przekonany, czy opóźnienie sporządzenia wykazu substancji zanieczyszczających zidentyfikowanych jako potencjalnie niebezpieczne jest właściwym krokiem naprzód.

6.2. Komitet uważa, że w uzasadnionym interesie obywateli leży otrzymywanie użytecznych informacji na temat śladu środowiskowego produktów.

6.3. Komisja Europejska deklaruje, że jej celem jest wychwytywanie co najmniej 90 % uwolnień każdego z zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby, w tym zerowe wartości progowe w przypadku substancji wykazujących szczególnie wysokie zagrożenie dla środowiska lub zdrowia ludzkiego. Komitet z zadowoleniem przyjmuje ten cel.

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. L 182 z 16.7.1999, s. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:31999L0031>.

6.4. Utrzymywanie progów sprawozdawczości zwiększy obciążenia administracyjne dla właściwych organów. Jeżeli istnieją dane z monitoringu, należy je wykorzystywać, a tym samym zgłaszać. W związku z powyższym EKES nie zgadza się z progami sprawozdawczości.

6.5. EKES uważa, że wydajność i skuteczność sprawozdawczości można poprawić. Operatorzy powinni mieć możliwość bezpośredniego przekazywania danych z monitoringu portalowi EEA – w większości przypadków dane te są oparte na systemach ciągłych pomiarów emisji (CEMS). W wielu krajach UE, a także w Chinach i USA surowe dane z CEMS są publicznie dostępne – trafiają bezpośrednio w czasie rzeczywistym (lub w ciągu miesiąca) do centralnej bazy danych. EEA nie oferuje jeszcze tej funkcji. EKES uważa, że umożliwienie bezpośredniego przekazywania informacji do EEA drogą elektroniczną przez operatorów zdjęłoby z właściwych organów część obciążeń administracyjnych i związanych z oceną zgodności, a jednocześnie umożliwiłoby różnym użytkownikom końcowym szybszy dostęp do informacji. Właściwy organ zachowałby odpowiedzialność za zatwierdzanie i egzekwowanie poprzez specjalne prawa dostępu. Wprowadzone dane można by oznaczać według ich stanu (oczekujące na zatwierdzenie/zatwierdzone).

Bruksela dnia 14 lipca 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
