

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (prenovitev)

COM(2007) 844 konč. – 2007/0286 (COD)

(2009/C 182/10)

Poročevalec: **g. BUFFETAUT**

Svet Evropske unije je 25. februarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 175(1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (prenovitev)

COM(2007) 844 konč. – 2007/0286 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 30. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. BUFFETAUT.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 450. plenarnem zasedanju 14. in 15. januarja 2009 (seja z dne 14. januarja) s 152 glasovi za, 2 glasovoma proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Uvod

1.1 Besedilo, predloženo Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, je predstavljeno kot prenovitev sedanje direktive. Vendar pa je več kot navaden pregled oziroma prečiščenje veljavnega besedila. Komisija zagotavlja, da ta prenovitev spada k poenostavitvam v okviru pobude za boljšo pripravo zakonodaje, čemur nekateri ugovarjajo. Glavni cilji te ureditve so:

- okoljski: učinkovito varstvo okolja s celostnim pristopom, ki upošteva vse okoljske dejavnike;
- ekonomski: uskladitev postopkov in praks, da bi se izognili izkrivljanju konkurence.

2. Cilji Komisije

2.1 Komisija ugotavlja zmanjšanje emisij onesnaževal v zadnjih desetletjih, vendar meni, da ni zadostno, in želi večji napredek v boju proti tem emisijam.

2.2 Direktiva o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (direktiva CPNO) se nanaša na približno 52 000 obratov v Evropski uniji, vendar pa emisije onesnaževal kljub vsem prizadevanjem močno presegajo ciljne vrednosti, določene v tematski strategiji o onesnaževanju zraka.

2.3 Onesnaževanje, ki ga povzroča industrija, bistveno prispeva k negativnim učinkom na zdravje in okolje. Industrijski obrati

povzročajo približno 83 % emisij žvepovega dioksida, 34 % emisij dušikovih oksidov, 25 % emisij dioksina in 23 % živega srebra ⁽¹⁾. Te emisije niso omejene le na emisije v zrak, ampak se pojavljajo tudi kot izpusti v vodo in zemljo. Industrija je tudi glavni porabnik surovin, vode in energije ter prispeva k proizvodnji odpadkov. Celostni pristop (CPNO) z dovoljenji, ki jih izdaja pristojni nacionalni organ in se nanašajo na emisije podjetij, je torej dober način zmanjševanja onesnaženosti.

2.4 Po mnenju Komisije mora ta pristop temeljiti predvsem na uporabi najboljših razpoložljivih tehnologij (NRT). To pomeni uporabo tehnologij, ki so v danem sektorju najbolj učinkovite za varstvo okolja, pod pogojem, da so te tehnologije dosegljive na trgu in rentabilne.

2.5 Komisija želi spodbuditi ta pristop in zato izmenjuje informacije o najboljših razpoložljivih tehnologijah z državami članicami in drugimi zainteresiranimi stranmi, da bi pripravili referenčne dokumente, ki za vsak industrijski sektor določajo, kaj velja za najboljšo razpoložljivo tehnologijo na ravni EU (referenčni dokumenti NRT). Ker je urad CPNO v Sevilli, se te izmenjave imenujejo tudi seviljski postopek.

2.6 Nekatere industrijske panoge (ampak samo nekatere) poleg tega urejajo sektorske direktive, ki določajo pogoje obratovanja in minimalne tehnične zahteve. Te direktive določajo zlasti mejne vrednosti emisij za nekatera onesnaževala in se uporabljajo brez poseganja v izvajanje direktive CPNO.

⁽¹⁾ SEC(2007) 1679.

2.7 Po izvedbi različnih študij in raziskav je Komisija presodila, da je treba okrepiti veljavne določbe za bolj učinkovit boj proti industrijskim emisijam. Ugotovila je tudi, da so v sedanji zakonodaji vrzeli, ki vodijo v nezadovoljivo izvajanje direktive ter do težav pri nadzoru uporabe direktive.

2.8 Komisija zato predlaga revizijo in združitve sedmih različnih direktiv v eno samo direktivo (direktivo o industrijskih emisijah), s čimer v osnovi želi doseči naslednje:

- okrepiti koncept najboljših razpoložljivih tehnologij;
- popraviti mejne vrednosti emisij za velike kurilne naprave;
- ustanoviti odbor za prilagoditev nebitvenih tehničnih zahtev znanstvenemu in tehničnemu napredku ali določitev načina poročanja držav članic;
- uvesti določbe o inšpekcijskih pregledih;
- spodbuditi inovacije in uporabo novih tehnologij;
- poenostaviti in pojasniti nekatere določbe o izdajanju dovoljenj;
- razširiti in razjasniti področje uporabe direktive;
- spodbuditi upoštevanje novih tehnologij.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Veljavna direktiva temelji na treh načelih:

- celostni pristop k učinkom industrijske dejavnosti,
- uporaba najboljših razpoložljivih tehnologij,
- možnost upoštevanja lokalnih razmer pri določanju pogojev za pridobitev dovoljenja.

Podjetja soglašajo s temi načeli, ki so tudi v skladu s splošnimi in trajnimi prizadevanji za izboljšanje okoljske uspešnosti industrijskih območij.

3.2 Res je, da obstajajo določene razlike v izvajanju direktive iz leta 1996 v državah članicah, vendar je treba tudi upoštevati, da je bil prenos zaključen šele nedavno (oktobra 2007 za obstoječe obrate) in da še ni preteklo dovolj časa, da bi ga lahko v celoti ocenili. Vendar pa po mnenju Komisije ocene posebnih dovoljenj in, splošneje, praks držav članic kažejo na številne težave pri prenosu, ki jih povzročajo zlasti nejasne določbe veljavne direktive.

Meni tudi, da se v skladu z izvedenimi posvetovanji in napovedmi položaj ne bo izboljšal brez spremembe zakonodaje. Opozoriti je treba, da so za izvajanje zakonodaje pristojne države članice in da je obvezna skladnost s pogoji za pridobitev dovoljenja naloga obratov.

3.3 Sprejetje in razširjanje referenčnih dokumentov NRT segata v leto 2001, trajalo pa je kar nekaj časa, preden so bili ti dokumenti prevedeni v vse uradne jezike Evropske unije. Analize izvajanja so pokazale, da doslej niso vse nacionalne uprave v celoti izpolnile svojih nalog, vendar pa odgovornosti za pozno ali nepopolno uvedbo ni mogoče pripisati le posameznim industrijskim panogam, če pogoji za pridobitev dovoljenja niso v skladu z referenčnimi dokumenti NRT. Zato bi bilo dobrodošli več povratnih informacij v zvezi s splošnim izvajanjem referenčnih dokumentov NRT na celotnem ozemlju Unije, saj se zelo različno uporabljajo.

3.4 Vse to lahko sicer pojasni razloge za prikazane težave, vendar se je treba vprašati, ali ni temeljita prenovitev besedila direktive preenagljena. Nekatere države članice so namreč obstoječim obratom dovoljenja za obratovanje izdale pozno ali v nekaterih primerih celo po preteku roka, določenega v direktivi.

3.5 Zaskrbljenost pa je povsem upravičena zaradi podatkov držav članic o napovedanih emisijah, ki kažejo na to, da izvajanje referenčnih dokumentov NRT, zlasti na področju velikih kurilnih naprav, ne bo dovolj za uresničitev ciljev strategije o onesnaževanju zraka.

3.6 V vsakem primeru mora v skladu s sklepi Evropskega sveta taka prenovitev „temeljiti na načelih preglednosti, gospodarske uspešnosti in stroškovne učinkovitosti, pravičnosti in solidarnosti pri porazdelitvi bremen med državami članicami“.

4. Posebej problematične točke

4.1 Vloga referenčnih dokumentov NRT

4.1.1 Doslej so imeli referenčni dokumenti NRT dvojno vlogo:

- bili so referenca za opredeljevanje tega, kar pri pripravi dovoljenj velja za NRT: referenčni dokumenti NRT se uporabljajo kot referenčni vir informacij o raznolikih možnostih, ki jih nudijo NRT v skladu z različnimi specifičnimi razmerami posameznih obratov. So rezultat pristopa, pri katerem so različni akterji vključeni v opredeljevanje NRT, prilagojenih različnim vrstam procesov, med katerimi pristojni organ izbere najprimernejši standard;

- med pripravo so bili forum za izmenjavo informacij o učinkovitosti in razvoju tehnologij v EU.

Najboljše razpoložljive tehnologije so bile izbrane na podlagi tega, da stroški, povezani z doseganjem tega tehničnega merila, ne ogrožajo konkurenčnosti industrije, kar je implicitno navedeno v opredelitvi NRT, ki določa, da NRT pomenijo „tehnologijo na takšni ravni, ki omogoča njeno uporabo v posamezni industrijski panogi pod ekonomsko in tehnično izvedljivimi pogoji [in] če je upravljavcu primerno dostopna“ (člen 2(11) direktive CPNO in člen 3(9) prenovljene direktive). V nasprotnem primeru, denimo pri nastajajočih tehnologijah, ki ne veljajo za NRT, so bile NRT primer dobre prakse in najsodobnejših proizvodnih procesov ter vir podatkov o učinkovitosti različnih tehnologij, ki se uporabljajo v dani industrijski panogi.

4.1.2 Pomembno je, da se ohrani trenutni pristop: NRT so tehnologije, ki v vsakem posameznem primeru omogočajo izpolnjevanje predpisanih zahtev in med drugim nadzor industrijskih emisij, hkrati pa z upoštevanjem stroškov in koristi uporabe teh tehnik zagotavljajo varstvo okolja. Predpisi morajo ostati v veljavi v vseh državah članicah Unije hkrati, da bi se tako izognili splošni zmedi glede datuma pregleda dovoljenj, datuma pregleda sektorskih referenčnih dokumentov NRT ali bolj ali manj konservativnih pristopov sektorjev. NRT morajo prispevati tudi k zmanjšanju izkrivljanja konkurence.

4.1.3 V okviru pregleda je treba razjasniti vlogo referenčnih dokumentov NRT. Ti ne določajo ravni emisij, vendar morajo ostati referenca in sredstvo za napredek, ki bo med drugim omogočilo spoštovanje mejnih vrednosti emisij ali okoljskih standardov kakovosti (vodo, zrak, tla), določenih drugje. Treba je spomniti na to, kar je bilo navedeno v priročniku in smernicah za referenčne dokumente NRT iz leta 2005, da „referenčni dokumenti NRT ne določajo tehnik in mejnih vrednosti emisij“. Določanje ravni emisij je naloga ekonomske in okoljske politike Evropske unije. Ta referenčna orodja poleg tega ne smejo oteževati potrebne prožnosti glede na lokalne in tehnične razmere.

4.2 Seviljski postopek

4.2.1 Seviljski postopek je odprt postopek in temelji na posvetovanju, kar pomeni, da je demokratičen vsaj v najširšem pomenu besede. V njem sodelujejo ali lahko sodelujejo tri „klasične“ zainteresirane strani: države, strokovnjaki in nevladne organizacije. Vendar je postopek „vertikalen“, redke pa so tudi izmenjave med industrijskimi panogami. Redaktorji referenčnih dokumentov NRT se zamenjujejo in redko se zgodi, da zaporedne različice referenčnih dokumentov NRT ali referenčne dokumente NRT za različne sektorje pripravijo iste osebe (za države članice in Evropsko komisijo). To privede do izgube vsebine in strokovnega znanja pri obravnavanju določenih „nevarnih“ onesnaževal

(NO_x, CO, CO₂ itd.) ali splošnih onesnaževal (SO_x, kovin, prašnih delcev itd.) z vidika uporabljenih tehnologij, ki jih je treba posredovati forumu za izmenjavo informacij (*Information Exchange Forum* – IEF). Dobra stran seviljskega postopka pa je, da redno ocenjuje rezultate, ugotovljene v industrijskih sektorjih. Z več zavzetosti bi države članice lahko izboljšale delovanje tega postopka, saj bi lahko prispevale podatke, zbrane na podlagi inšpekcij, ki jih morajo izvajati.

4.3 Pregled dovoljenj

4.3.1 Na en obrat se lahko hkrati nanaša več referenčnih dokumentov NRT. Zato je treba zagotoviti, da bodo redni pregledi referenčnih dokumentov NRT in časovni intervali ponovnih proučitev dovoljenj, ki lahko privedejo do spremembe predpisov, v skladu z amortizacijsko dobo obratov. Tudi v tem primeru je ustrezna samo zakonodajna ureditev ali načrtovanje. Nastajajoče tehnologije bodo lažje našle svoje mesto, če bodo izzivi vnaprej določeni. Tako bodo NRT toliko bolj učinkovite, kolikor bolj jih bo mogoče postopno prilagajati, vendar pa bi bilo nerealistično pri vsakem pregledu referenčnih dokumentov NRT pričakovati spremembo naložb. Zato je naloga evropskega zakonodajalca, da določi skladen časovni načrt za napredek na podlagi ugotovljenih rezultatov in tehničnih dosežkov; ta naloga se ne sme prenesti na seviljski postopek.

4.4 Pojem nastajajočih tehnologij

Novo besedilo uvaja pojem nastajajočih tehnologij. Za nastajajoče tehnologije je značilno, da jih je treba preizkusiti v realnem industrijskem okolju; tehnologije so namreč lahko zelo obetavne v laboratoriju, celo v pilotnih obratih, pri vsakdanji rabi pa se lahko izkažejo kot nezadovoljive. Zato je treba zagotoviti, da se uvedba tega pojma v besedilu razume kot sredstvo spodbujanja inovacij za preizkušanje novih tehnologij in ne kot uvod v opredeljevanje novih referenc.

4.5 Celostni pristop

Novo besedilo ohranja načelo prilagajanja lokalnim razmeram in posebnim pogojem obratovanja ter omogoča odstopanja. Ta sistem je bolj tog kot prejšnji, čeprav pristojnim organom zagotavlja določeno prožnost pri upoštevanju posebnih pogojev. Opredelitev najboljših razpoložljivih tehnologij mora biti rezultat resnične in pregledne razprave med lokalnimi in nacionalnimi upravami ter posameznimi industrijskimi sektorji.

4.6 Vključitev sektorskih direktiv

Treba je paziti, da zaradi te vključitve besedilo ne bo posebej okorno in zapleteno, kar bi bilo v nasprotju s ciljem poenostavitve. Vključitev sektorskih direktiv v predlog direktive se zlasti z vidika mejnih vrednosti emisij precej razlikuje od direktive do

direktive, glavni razlog za to pa je želja po čim večji skladnosti med mejnimi vrednostmi emisij in učinkovitostjo NRT. Jasnost in skladnost tako za države članice kot tudi za operaterje mora ostati temeljni cilj te vključitve, ki naj bi prispevala tudi k zmanjšanju nepotrebnih administrativnih bremen.

4.7 Komitologija, forum za izmenjavo informacij IEF in urad IPPC v Seville

V predlogu direktive je predlagana večja uporaba postopka komitologije, zlasti pri opredeljevanju meril za odstopanje od referenčnih dokumentov NRT. Kakšna bo torej vloga zainteresiranih strani? In kakšna vloga bo pripadla forumu IEF in uradu v Seville? Bati se je, da bo evropska industrija v prihodnosti vedno bolj zadržana pri zagotavljanju ustreznih informacij o najboljših razpoložljivih tehnologijah uradu IPPC v Seville, čeprav je to sodelovanje doslej soglasno veljalo kot evropska zgodba o uspehu. Poleg tega je komitologija precej nejasen postopek, ki mu Evropski parlament na splošno ni preveč naklonjen. Uporaba postopka komitologije bi zato morala biti omejena na spreminjanje sekundarnih elementov zakonodaje.

4.8 Varstvo tal

Novo besedilo določa, da se lokacija sanira in povrne v stanje, kakršno je bilo pred začetkom obratovanja. Zaradi velike raznolikosti tal v Evropi je treba uporabljati načelo subsidiarnosti in pustiti več maneverskega prostora nacionalnim oblastem. Najboljša možnost bi torej bila sanacija lokacije v skladu z odobreno prihodnjo rabo.

4.9 Objava poročil

V skladu s predlogom morajo organi v dveh mesecih po inšpekcijskem pregledu omogočiti javni dostop do poročil. Ta rok je prekratek, saj je treba posameznemu podjetju dati dovolj časa, da predloži svoje pripombe in opredeli akcijski načrt, ki ga je skupaj s pripombami prav tako treba objaviti.

4.10 Uporaba direktive

Direktiva naj bi začela veljati januarja 2016, kar je prehitro glede na izkušnje z izvajanjem sedanje direktive CPNO. Poleg tega je trenutno v fazi priprave nekaj predlogov evropskih direktiv, ki naj bi začele veljati šele leta 2020 (revizija direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij, uresničitev „sporazuma o zelenem paketu“). Za leto 2020 je predvidena tudi opredelitev novih ciljev göteborgskega protokola, ki ga trenutno revidira Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo v Ženevi.

Zato bi bilo bolj ustrezno, da se predlog direktive uskladi z drugimi okoljskimi predpisi in kot rok za začetek veljavnosti določi leto 2020 in ne 2016.

5. Sklepi

5.1 Če je bilo izvajanje direktive CPNO zares nezadovoljivo, bi bilo smiselno po najboljših močeh in čim prej izboljšati kakovost izvajanja veljavne direktive v sodelovanju z državami članicami in vpletenimi akterji, da bo lahko trdna podlaga za prenovitev direktive, ki je predvidena v sporočilu Komisije in akcijskem načrtu 2008–2010 za izvajanje zakonodaje o industrijskih emisijah. Cilji revizije besedila bi morali biti: okoljska in ekonomska učinkovitost, preglednost, posvetovanje z zainteresiranimi stranmi, dobro razmerje med stroški in koristmi ter spoštovanje načela pravičnosti in solidarnosti pri porazdelitvi prizadevanj med državami članicami.

5.2 Mreža EU za izvajanje in uveljavljanje okoljskega prava (mreža IMPEL) bi lahko prav tako spodbujala boljše izvajanje veljavne direktive, uradni prevod referenčnih dokumentov NRT v jezike Unije pa bi lahko prispeval k boljšemu razumevanju dokumentov NRT in s tem tudi k njihovi boljši uporabi na nacionalni ravni. V sodelovanju z uradom IPPC v Seville je treba zagotoviti, da v referenčne dokumente NRT ne bodo vključena različna stališča, ki bi škodila skladnosti in pomembnosti teh dokumentov na evropski ravni.

V Bruslju, 14. januarja 2009.

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI