KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.12.2017 r.
COM(2017) 727 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wdrożenia dyrektywy 2010/75/UE i sprawozdań końcowych dotyczących poprzedniego prawodawstwa

1. Wprowadzenie

i. Kontekst

Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych[1] jest podstawowym instrumentem prawnym UE regulującym emisje przemysłowe, który ma na celu osiągnięcie znaczących korzyści dla środowiska i zdrowia ludzkiego, w szczególności poprzez obowiązkowe stosowanie najlepszych dostępnych technik (BAT). Sektory objęte zakresem dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych odpowiadają za znaczną część ogólnego zanieczyszczenia (emisje do powietrza i wody oraz wytwarzanie odpadów) w Europie. Szacuje się[2], że odpowiadają one za około 23 % masy emisji do powietrza. W przypadku emisji do wody sytuacja jest mniej jasna, ale szacuje się, że sektory te odpowiadają za 20–40 % emisji metali ciężkich i 30–60 % zanieczyszczeń innych niż substancje biogenne i węgiel organiczny.

W siódmym unijnym programie działań w zakresie środowiska[3] przewiduje się, że wykorzystanie w przemyśle najlepszych dostępnych technik w ramach dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych doprowadzi do ulepszenia wzorów wykorzystania zasobów oraz ograniczenia emisji w przypadku dużych zakładów przemysłowych w Unii, przez co w znaczącym stopniu przyczyni się do pobudzenia rozwoju technik innowacyjnych, ekologizacji gospodarki oraz zmniejszenia kosztów przemysłowych w perspektywie długookresowej.

Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych jest efektem starań na rzecz lepszego stanowienia prawa, ponieważ dzięki niej połączono, usprawniono i uproszczono kilka aktów prawnych. Jest to zintegrowane narzędzie, a określone w nim przepisy dotyczące udzielania pozwoleń zastępują stare systemy, w których występowały wielokrotne pozwolenia. Jeden rozdział obejmuje ramy udzielania pozwoleń i BAT, zaś inne zawierają specjalne przepisy mające zastosowanie do kluczowych sektorów, w szczególności dużych obiektów energetycznego spalania, współspalarni odpadów i instalacji wykorzystujących rozpuszczalniki organiczne.

Dokumenty referencyjne BAT (BREF) przygotowuje Europejskie Biuro ds. Zintegrowanego Zapobiegania Zanieczyszczeniom i Ich Kontroli działające w ramach Wspólnego Centrum Badawczego Komisji Europejskiej. Ten przykładowy proces obejmuje pełny udział wszystkich zainteresowanych stron w procesie opartym na dowodach zgodnie z lepszym stanowieniem prawa. Dokumenty referencyjne BAT zawierają konkluzje dotyczące BAT, którym nadaje się moc prawną poprzez przyjęcie decyzji wykonawczych Komisji zawierających te konkluzje. Konkluzje dotyczące BAT zapewniają ramy BAT dla każdego sektora, które właściwe organy muszą uwzględnić przy wydawaniu pozwoleń.

W dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych wymaga się, aby Komisja składała sprawozdania Radzie i Parlamentowi, najpierw w początkowej fazie wdrażania, a następnie co trzy lata. Niniejsze sprawozdanie zawiera podsumowanie sprawozdań państw członkowskich obejmujących początkową fazę wdrażania (2013) oraz opis innych powiązanych prac, które zostały przeprowadzone, jak również przeglądy bieżących działań Komisji w tej dziedzinie i perspektywę na przyszłość.

[1] Dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola); Dz.U. L 349 z 19.12.2012, s. 57–65.

[2] „Contribution of industry to pollutant emissions to air and water" („Udział przemysłu w emisji zanieczyszczeń do powietrza i wód"); AMEC; wrzesień 2014 r.; ISBN 978-92-79-39499-7.

[3] Decyzja nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety"; Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 171–200.

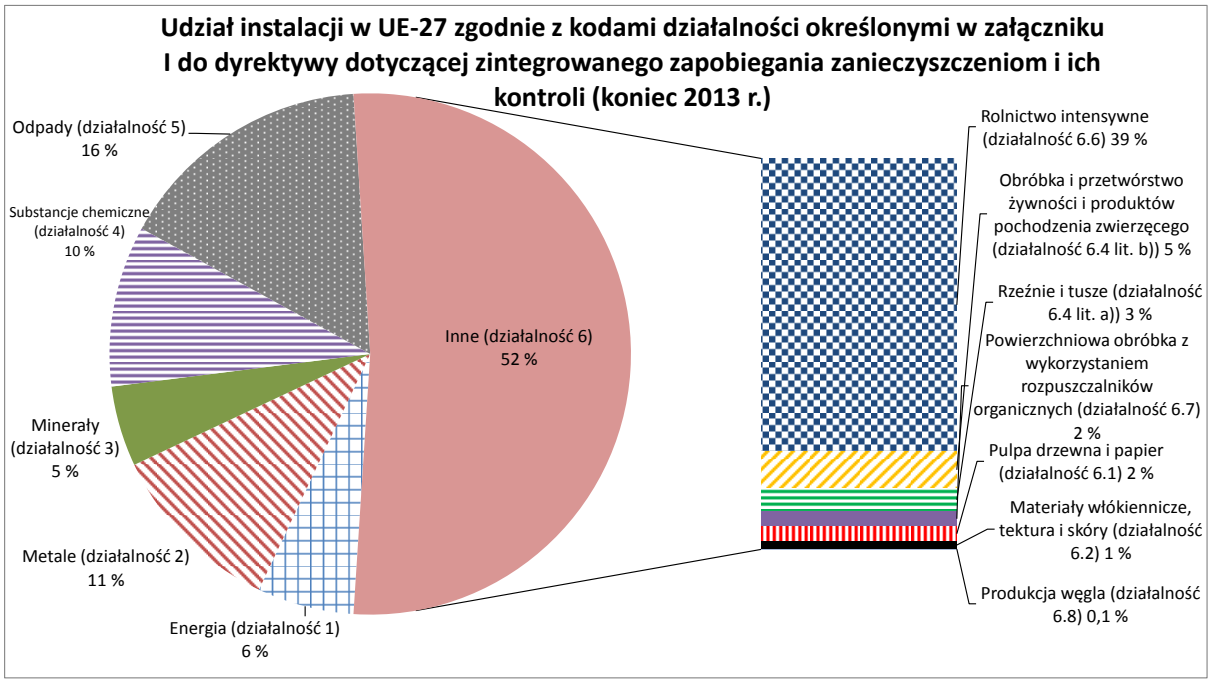
Ze względu na fakt, że jest to pierwsze sprawozdanie Komisji na mocy dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, uwzględniono w nim również sprawozdania końcowe państw członkowskich sporządzone zgodnie z poprzednimi aktami prawnymi.

2. Przedstawianie sprawozdań dotyczących poprzednich aktów prawnych przez państwa członkowskie

Sprawozdania państw członkowskich dotyczące poprzednich aktów prawnych poddano ocenie, a ich streszczenia opublikowano na platformie CIRCABC[4].

i. Dyrektywa dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli

Państwa członkowskie przedłożyły sprawozdania końcowe na mocy dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli[5] za ostatni okres sprawozdawczy obejmujący lata 2012–2013. Wszystkie państwa członkowskie odpowiedziały na większość pytań zawartych w kwestionariuszu, przedstawiając dane wystarczające do oceny i przedstawienia uwag dotyczących wdrożenia dyrektywy. Państwa członkowskie zgłosiły, że na koniec 2013 r. działało ogółem 51 528 instalacji IPPC. Najważniejsze zgłoszone działania przedstawiono na poniższym wykresie (obejmuje on tylko UE-27, ponieważ Chorwacja została państwem członkowskim w połowie 2013 r.).



Większość państw członkowskich nie zgłosiła żadnych znaczących zmian we wdrażaniu dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli od czasu poprzedniego okresu sprawozdawczego. Zgłoszone zmiany dotyczyły głównie transpozycji i wdrożenia dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Niektóre państwa członkowskie zgłosiły również trudności związane z koordynacją procedur udzielania

[4] CIRCABC>environment>IED>Library>Studies> Article 73 review reports>Final reports.
[5] Dyrektywa 2008/1/WE dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli.

pozwoleń, w przypadku gdy w proces udzielania pozwoleń zaangażowany był więcej niż jeden właściwy organ.

ii. Dyrektywa w sprawie dużych obiektów energetycznego spalania

Znaczna część całkowitej emisji SO_2, NO_X i pyłu do powietrza oraz innych zanieczyszczeń takich jak rtęć pochodzi z dużych obiektów energetycznego spalania. Przed przyjęciem dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych duże obiekty energetycznego spalania podlegały specjalnym przepisom, tj. dyrektywie w sprawie dużych obiektów energetycznego spalania[6]. Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych uchyliła dyrektywę w sprawie dużych obiektów energetycznego spalania, a także ustanowiono w niej bardziej rygorystyczne dopuszczalne wielkości emisji.

Na mocy dyrektywy w sprawie dużych obiektów energetycznego spalania Komisja może co roku wymagać przedstawienia danych na temat emisji z dużych obiektów energetycznego spalania. Począwszy od roku sprawozdawczego 2013 państwa członkowskie przekazują roczne dane dotyczące emisji do bazy danych zarządzanej przez Europejską Agencję Środowiska[7]. Komisja nadal szuka możliwości usprawnienia i uproszczenia wymogów w zakresie sprawozdawczości. Przykładem jest wstępne uzupełnienie bazy danych dotyczącej dużych obiektów energetycznego spalania identyfikatorami odnoszącymi się do tych obiektów, które stosuje się w Europejskim Rejestrze Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń[8], i powiązanie z wcześniej przedłożonymi danymi dotyczącymi obiektu. Ostatnim dostępnym rokiem sprawozdawczym jest rok 2015. Roczne dane dotyczące każdego obiektu obejmują dane na temat emisji SO_2, NO_X i pyłu oraz całkowitej ilości doprowadzonej energii w powiązaniu z wartością opałową netto, w rozbiciu na różne kategorie paliwa. Począwszy od roku sprawozdawczego 2016 sprawozdawczość w zakresie dużych obiektów energetycznego spalania w ramach dyrektywy w sprawie dużych obiektów energetycznego spalania zastępuje się sprawozdawczością w ramach dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, która wymaga przedstawienia bardziej szczegółowych informacji.

iii. Dyrektywa w sprawie spalania odpadów

Państwa członkowskie przedłożyły sprawozdania końcowe na mocy dyrektywy w sprawie spalania odpadów[9] za ostatni okres sprawozdawczy obejmujący lata 2012–2013. Ogólnie rzecz biorąc, nie stwierdzono żadnych poważniejszych problemów związanych z wykonaniem tej dyrektywy.

iv. Dyrektywa w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych

Państwa członkowskie przedłożyły sprawozdania końcowe na mocy dyrektywy w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych[10] za ostatni okres sprawozdawczy obejmujący lata 2012–2013. Obejmują one około 50 000 instalacji, chociaż istnieją pewne wątpliwości co do ich dokładnej liczby. Ogólnie rzecz biorąc, nie stwierdzono żadnych

[6] Dyrektywa 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania.

[7] Zob.: http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/lcp

[8] 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.

[9] Dyrektywa 2000/76/WE w sprawie spalania odpadów.

[10] Dyrektywa Rady 1999/13/WE w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych spowodowanej użyciem organicznych rozpuszczalników podczas niektórych czynności i w niektórych urządzeniach.

poważniejszych problemów związanych z funkcjonowaniem tej dyrektywy, chociaż zidentyfikowano pewne problemy związane ze sprawozdawczością operatorów w zakresie danych z monitorowania.

Wnioski dotyczące przeszłego prawodawstwa

Nie wyszły na jaw żadne poważne problemy związane z przestrzeganiem przeszłego prawodawstwa. Kilka kwestii wspomnianych w odniesieniu do dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli może jednak uzasadniać dalsze dochodzenie. Pomimo poprawy poziom zgłaszanych informacji pozostał niekompletny, w szczególności dane liczbowe dotyczące liczby kontroli (np. całkowita liczba skontrolowanych instalacji, liczba kontroli obejmujących pomiar emisji). Może to częściowo wynikać ze sformułowań pytań, które – jak się wydaje – poszczególne państwa członkowskie rozumieją na różne sposoby.

Kilka państw członkowskich zgłosiło, że oprócz ograniczeń finansowych związanych z zatrudnianiem i szkoleniem pracowników właściwego organu dysponują one niewystarczającą liczbą pracowników wykonujących zadania związane z wdrożeniem dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli. Mogło być to powiązane z pracami w zakresie przejścia ze stosowania dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli na stosowanie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, dlatego możliwe jest, że obciążenie pracą właściwych organów byłoby teraz łatwiejsze do opanowania.

Zgłoszono pewne trudności w związku z interpretacją definicji, jednocześnie zadając pytanie, czy instalacje wykraczałyby poza zakres dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli po zamknięciu części procesu (częściowym zamknięciu instalacji) albo po trwałym zmniejszeniu ich wydajności produkcyjnej.

Ważną kwestią wymagającą poprawy był stopień wykorzystania BAT. Kwestia ta została rozwiązana poprzez wprowadzenie obowiązku aktualizacji pozwoleń zgodnie z konkluzjami dotyczącymi BAT zawartymi w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych.

3. Wdrażanie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych

i. Stan transpozycji dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych

Komisja otrzymała krajowe przepisy transponujące wszystkich państw członkowskich i oceniła kompletność transpozycji.

Komisja oceniła również zgodność środków transpozycji przyjętych przez wszystkie państwa członkowskie z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych. W przypadku stwierdzenia niejednoznacznej lub błędnej transpozycji Komisja prowadziła rozmowy dwustronne z określonymi państwami członkowskimi. Dotychczas przeprowadzono 21 takich rozmów.

ii. Sprawozdawczość państw członkowskich

W decyzji wykonawczej Komisji 2012/795/UE[11] („decyzja”) określono szczegółowe informacje, które państwa członkowskie są zobowiązane przekazać Komisji na temat wdrażania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. W załączniku I do tej decyzji

[11] Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 12 grudnia 2012 r. ustanawiająca rodzaj, format i częstotliwość przekazywania informacji, które mają być udostępniane przez państwa członkowskie na potrzeby sprawozdań z wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych; Dz.U. L 349 z 19.12.2012, s. 57.

określono wymogi, które należy przekazać Komisji do września 2014 r., zaś w załączniku II określono informacje wymagane do września 2017 r.

W decyzji określono cel sprawozdawczości elektronicznej prowadzonej przez państwa członkowskie. Aby ułatwić prowadzenie takiej sprawozdawczości, Komisja zleciła prace nad niezbędnymi narzędziami sprawozdawczości elektronicznej. Z powodu różnych napotkanych wyzwań realizacja tych projektów jest opóźniona, w związku z czym sprawozdania w ramach modułu 2 załącznika II do decyzji składane są z rocznym opóźnieniem, tj. do dnia 30 września 2018 r. zamiast do dnia 30 września 2017 r. W przypadku modułów 1, 3 i 4 proces składania sprawozdań opóźni się do lutego 2018 r.

Państwa członkowskie przedstawiły informacje wymagane w załączniku I do decyzji. Sprawozdania te oceniono, a następnie opublikowano sprawozdanie podsumowujące[12]. Chociaż wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Finlandii, udzieliły odpowiedzi, poziom szczegółowości był bardzo zróżnicowany. Niektóre odpowiedzi odnosiły się jedynie do przepisów transponujących, zaś inne były szczegółowe i wyczerpujące. Ogólnie rzecz biorąc, państwa przekazały pewne przydatne informacje na temat procesów i kroków podjętych w celu faktycznego wdrożenia dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Obejmują one informacje na temat kryteriów stosowanych przy sprawdzaniu braku zgodności, różnych podejść mających na celu zapewnienie stosowania konkluzji dotyczących BAT podczas ustalania warunków pozwolenia i szczegółów planów kontroli środowiskowych.

Oczekuje się, że w następnym okresie sprawozdawczym zgromadzonych zostanie o wiele więcej informacji (obejmujących okres 2014–2016), ponieważ poszczególne sektory przyjmują konkluzje dotyczące BAT, a państwa członkowskie będą w stanie przedstawić dalsze szczegółowe informacje na temat praktycznych kwestii związanych z wdrażaniem.

Komisja rozpoczęła obecnie rozważania na temat wymogów w zakresie sprawozdawczości na okres po 2016 r. Rozważania te obejmą przejście do sprawozdawczości elektronicznej i wyciągnięte dotychczas wnioski. Zwrócono się do państw członkowskich o przedstawienie wstępnych opinii na temat przyszłych wymogów w zakresie sprawozdawczości, zaś Komisja planuje wkrótce przedstawić wniosek w sprawie nowej decyzji dotyczącej sprawozdawczości, uwzględniającej podejście opisane w komunikacie w sprawie oceny adekwatności sprawozdań w dziedzinie środowiska[13] i maksymalizującej synergie z europejskim PRTR.

iii. Dokumenty referencyjne BAT

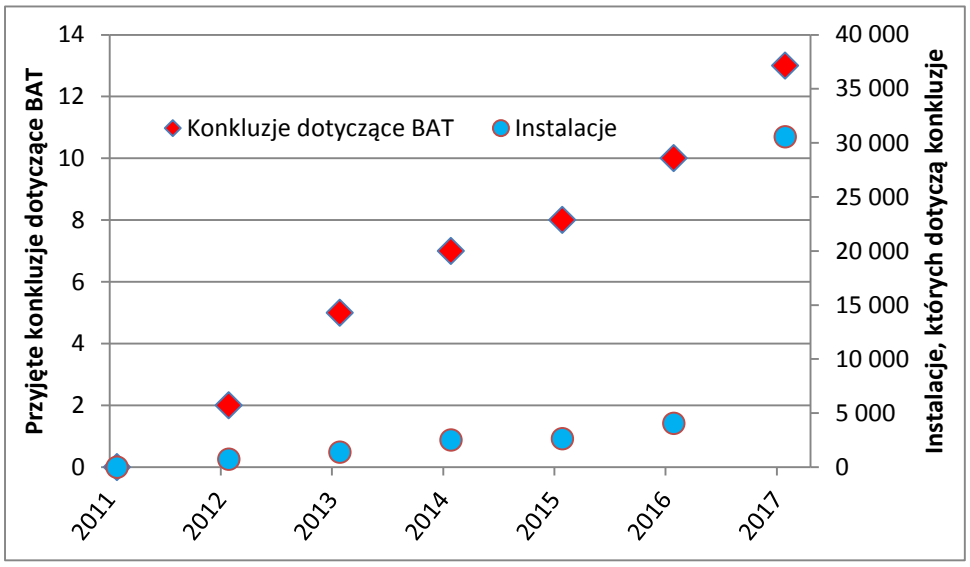
W dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych zawarto wymóg stosowania BAT przez wszystkie obiekty objęte zakresem stosowania rozdziału II tej dyrektywy. Dokumenty referencyjne BAT są kluczowe dla zapewnienia możliwości zidentyfikowania BAT w sposób optymalny na szczeblu UE. Dokumenty te zapewniają równe warunki działania i pozwalają państwom członkowskim uniknąć konieczności przeprowadzania własnych ocen BAT w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Obecnie istnieje 31 dokumentów referencyjnych BAT i dwa dokumenty referencyjne obejmujące działania określone w załączniku I do dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Dotychczas 13 z tych dokumentów referencyjnych BAT zaktualizowano na mocy dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

[12] Zob. przypis 2.

[13] Działania usprawniające sprawozdawczość w dziedzinie środowiska; COM(2017) 312.

Format dokumentów referencyjnych BAT ustalono na podstawie dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli. Poza rozszerzeniem objętych sektorów główną wprowadzoną zmianą, która odróżnia dyrektywę dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli od dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, było sformalizowanie wymiany informacji między Komisją a zainteresowanymi stronami w celu zidentyfikowania BAT (zwanej również „procesem z Sewilli"). Konkluzje dotyczące BAT są kluczowym elementem dokumentów referencyjnych BAT, ponieważ opisują BAT i zawierają wiążące poziomy emisji powiązane z ich wykorzystaniem (BAT-AELs). Są one przyjmowane w drodze procedury komitetowej, po której Komisja przyjmuje konkluzje jako decyzje wykonawcze. Konkluzje dotyczące BAT stanowią odniesienie dla właściwych organów ustalających warunki pozwolenia w przypadku instalacji objętych dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych. Dostarczają one decydentom informacji na temat istotnych technik, które są ekonomicznie opłacalne i technicznie dostępne dla przemysłu, w celu poprawy jego efektywności środowiskowej.

Poniższy wykres przedstawia przegląd skumulowanej liczby konkluzji dotyczących BAT przyjętych od czasu wejścia w życie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych i przybliżonej skumulowanej liczby instalacji, których będą one dotyczyć. Przyjęte dotychczas konkluzje dotyczące BAT obejmują ponad połowę instalacji określonych w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych (IED).



W poniższych akapitach przedstawiono krótki przegląd głównych kwestii związanych z dokumentami referencyjnymi BAT.

Przegląd procesu i udziału

Wiążący status poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami zawartych w konkluzjach dotyczących BAT sprawił, że proces wymiany informacji w celu wygenerowania dokumentów referencyjnych BAT stał się bardziej skoncentrowany na gromadzeniu i ocenie informacji w celu określenia poziomów efektywności środowiskowej osiągniętych przez istniejące obiekty. Wymiana informacji technicznych w odniesieniu do każdego dokumentu referencyjnego BAT odbywa się w ramach technicznej grupy roboczej, w skład której wchodzą państwa członkowskie, branże, których dotyczą informacje, NGO zajmujące się ochroną środowiska i Komisja. Techniczną grupą roboczą kieruje Europejskie Biuro ds. Zintegrowanego Zapobiegania Zanieczyszczeniom i Ich Kontroli, które występuje

również w roli mediatora. Procedury, których należy przestrzegać, i inne elementy procesu opisano szczegółowo w decyzji wykonawczej Komisji[14] przyjętej na mocy dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

Poufność

W trakcie procesu określania dokumentów referencyjnych BAT mogą pojawić się problemy związane z poufnością. Co do zasady unijne przepisy dotyczące przejrzystości w sprawach dotyczących środowiska[15], oparte na konwencji z Aarhus[16], tworzą silne prawo dostępu do informacji na temat środowiska. Informacje przekazywane dobrowolnie przez przemysł mogą być jednak poufne pod względem handlowym. Zgodnie z obowiązkiem przestrzegania tajemnicy służbowej, wynikającym również z art. 339 TFUE[17], konieczne może być połączenie lub anonimizacja niektórych informacji, pod warunkiem że nie są one bezpośrednio związane z emisjami do środowiska, w którym to przypadku uznaje się istnienie nadrzędnego interesu publicznego w zakresie ujawniania i przejrzystości. Właściwe organy państw członkowskich podlegające przepisom dotyczącym tajemnicy służbowej powinny mieć dostęp do takich informacji, jeżeli dotyczą one instalacji na ich terytorium.

Lepsze stanowienie prawa

„Proces z Sewilli", stanowiący podstawę opracowywania dokumentów referencyjnych BAT, jest niepowtarzalnym procesem technicznym opartym na faktach i sprzyjającym włączeniu społecznemu. Dane są gromadzone poprzez obszerne kwestionariusze, a następnie zatwierdzane i sprawdzane przez wszystkie zainteresowane strony. Członkowie technicznej grupy roboczej wymieniają się dokumentami, zgłaszają uwagi do tych dokumentów i poddają je wzajemnej ocenie z zachowaniem pełnej przejrzystości. Adiustacje pokazują, kiedy wprowadzono zmiany. Wnioski końcowe uzgadnia się w drodze konsensu w ramach technicznej grupy roboczej. Jeżeli występują rozbieżne opinie, zgłasza się je również w końcowym dokumencie referencyjnym BAT zgodnie z kryteriami określonymi w wytycznych dotyczących procesu wymiany informacji. Komisja uważa, że takie wspólne podejście, choć niekoniecznie wykonalne we wszystkich pozostałych dziedzinach, stanowi doskonały przykład lepszego stanowienia prawa w praktyce.

Kluczowe kwestie dotyczące środowiska

W przeglądach dokumentów referencyjnych BAT kładzie się nacisk na dziedziny, w których osiągnięte zostaną największe korzyści, czyli na tzw. „kluczowe kwestie dotyczące środowiska". Zapewnia to najlepsze wyniki środowiskowe w stosunku do podejmowanych wysiłków. Komisja zaproponowała kryteria identyfikacji kluczowych kwestii dotyczących

[14] Decyzja wykonawcza Komisji 2012/119/UE ustanawiająca zasady odnośnie do wskazówek dotyczących gromadzenia danych i opracowywania dokumentów referencyjnych BAT, o których mowa w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych, oraz zapewnienia ich jakości; Dz.U. L 63 z 2.3.2012, s. 1–39.

[15] Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13.

[16] Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG ONZ) o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z dnia 25 czerwca 1998 r., zatwierdzona przez Wspólnotę w dniu 17 lutego 2005 r.

[17] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47.

środowiska[18] zatwierdzonych przez forum ustanowione na podstawie art. 13 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Należą do nich: znaczenie zanieczyszczenia dla środowiska; znaczenie działalności; możliwość określenia nowych technik pozwalających uzyskać znaczną poprawę sytuacji; oraz możliwość określenia poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami pozwalających znacznie poprawić ochronę środowiska w porównaniu z obecną sytuacją.

Europejskie Biuro ds. Zintegrowanego Zapobiegania Zanieczyszczeniom i Ich Kontroli stosowało te kryteria podczas przygotowania późniejszych przeglądów dokumentów referencyjnych BAT. Komisja zawarła umowę o świadczenie usług, aby w dalszym ciągu rozwijać metodę i wdrażać ją w ramach kolejnych przeglądów dokumentów referencyjnych BAT. W ten sposób opracowane zostaną dokumenty bazowe w zakresie kluczowych kwestii dotyczących środowiska, które będą stanowiły wkład w spotkania inaugurujące poświęcone przeglądowi dokumentów referencyjnych BAT i solidną podstawę dla technicznej grupy roboczej do podejmowania decyzji dotyczących kluczowych kwestii dotyczących środowiska.

Ocena procesu wymiany informacji

Proces wymiany informacji odgrywa kluczową rolę podczas sporządzania dokumentów referencyjnych BAT i prowadzenia ich przeglądu. Stanowi on solidną podstawę dowodową do podejmowania decyzji. W przypadku najszerszego dotychczas przeglądu dokumentów referencyjnych BAT (dotyczących dużych obiektów energetycznego spalania) grupa robocza liczyła 289 członków, wypełniono 580 kwestionariuszy na poziomie obiektu, przeprowadzono 24 wizyty w terenie, rozpatrzono 225 sprawozdań i studiów przypadku oraz uwzględniono 8 510 uwag do pierwszego projektu.

W związku z dążeniem do poprawy funkcjonowania Komisja, wspólnie z niemieckim ministerstwem środowiska, zorganizowała warsztaty dla forum ustanowionego na podstawie art. 13 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych w Berlinie w 2014 r., które poświęcone były procesowi wymiany informacji. W warsztatach wzięło udział wielu uczestników, a wnioski wyciągnięte z tych warsztatów zostały opublikowane[19]. Warsztaty potwierdziły wysoką europejską wartość dodaną i skuteczność dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Zaproponowano również pewne praktyczne ulepszenia, które obecnie są wdrażane w ramach przeglądów dokumentów referencyjnych BAT, np. zwiększone wykorzystanie seminariów internetowych w celu ułatwienia uczestnictwa członkom technicznej grupy roboczej.

iv. Propagowanie zgodności i wsparcie w zakresie wdrażania

Komisja zamierza wspierać państwa członkowskie w zapewnieniu skutecznego stosowania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. W tym celu Komisja prowadzi określone poniżej działania.

Warsztaty z udziałem państw członkowskich i zainteresowanych stron

Organizowanie spotkań z udziałem państw członkowskich i innych odnośnych zainteresowanych stron jest pożyteczne z punktu widzenia dokonania przeglądu wdrażania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, w tym prac nad dokumentami referencyjnymi

[18] CIRCABC>Environment>IED>Library>ied_art_13_forum>8th Forum meeting 19 October 2015>Presentations>5.1 Key environmental issues.pdf

[19] CIRCABC>Environment>IED>Library>Berlin workshop on IED information exchange (Oct 2014)

BAT oraz konkluzjami dotyczącymi BAT. Dzięki takim posiedzeniom można wcześnie zidentyfikować obszary, w których występują problemy, oraz uzgodnić przyszłe wspólne podejścia.

W razie potrzeby organizowane są warsztaty – w których uczestniczą wyłącznie państwa członkowskie, jeżeli omówienia wymagają kwestie dotyczące wdrażania przepisów, lub również zainteresowane strony, jeżeli omawiane są szerzej zakrojone kwestie. Po warsztatach, które miały miejsce w Berlinie i w których udział wzięli wszyscy członkowie forum, drugie warsztaty, które odbyły się w Kopenhadze w 2016 r., były skierowane jedynie do przedstawicieli państw członkowskich. Komisja zamierza kontynuować tę owocną praktykę w 2017 r., organizując w Belgii warsztaty dla państw członkowskich.

Głównym przesłaniem płynącym z warsztatów w Kopenhadze był fakt, że zdaniem uczestników warsztaty stanowiły dobrą możliwość, by określić punkty odniesienia dla ich działań krajowych; ponadto uczestnicy zwrócili się do Komisji o dokonanie przeglądu istniejących doświadczeń w odniesieniu do procedury odstępstwa na podstawie art. 15 ust. 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Prezentacje oraz streszczenie warsztatów zostały opublikowane[20].

Co więcej, regularnie organizuje się więcej warsztatów technicznych, w których udział biorą eksperci z państw członkowskich oraz zainteresowane strony, w celu gromadzenia poglądów na temat bieżących projektów i badań. W 2017 r. planuje się również szczególne warsztaty w zakresie nowych technik (we współpracy z Belgią i Szwecją) oraz wkładu BAT w politykę wodną (we współpracy z Niemcami).

Najczęstsze pytania

Do istotnych zadań Komisji należy udzielanie państwom członkowskim pomocy w zakresie wdrażania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Jednym z narzędzi stosowanych w tym celu są najczęstsze pytania (FAQ) dostępne na stronie internetowej Komisji[21].

Komisja pracuje nad stosownym rozszerzaniem i aktualizowaniem tych pytań, w tym również szeregu szczegółowych FAQ, które podczas warsztatu w Kopenhadze określono jako istotne. W szczególności odnoszą się one do takich tematów, jak: wykorzystanie zakresów wartości BAT–AEL; kiedy należy stosować się do konkluzji dotyczących BAT; oraz które konkluzje dotyczące BAT pociągają za sobą konieczność ponownego rozpatrzenia pozwolenia.

Sieci udzielania wsparcia właściwych organów krajowych

Główna odpowiedzialność za skuteczne wdrożenie wymogów określonych w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych spoczywa na właściwych organach krajowych. Ich zadania obejmują wydawanie pozwoleń, dokonywanie oceny odpowiednich dopuszczalnych wielkości emisji i innych warunków, rozpatrywanie wniosków o odstępstwa i ogólnie zapewnianie prawidłowego funkcjonowania instalacji. Komisja wspiera te organy, aby zapewnić porównywalne, zharmonizowane i zgodne z ustawodawstwem podejścia na szczeblu krajowym.

Komisja wspiera prace Europejskiej Sieci Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL), która realizuje szereg projektów w dziedzinie emisji przemysłowych[22].

[20] CIRCABC > env > ied > Library > Copenhagen workshop on Putting the IED into practice (13–14 April 2016).
[21] http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm
[22] https://www.impel.eu/topics/industry-air/

Dotyczą one w szczególności: wsparcia wdrażania sprawozdania bazowego, o którym mowa w dyrektywie sprawie emisji przemysłowych; doświadczeń związanych z odstępstwami od wartości BAT–AEL określonych w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych. Komisja bierze udział w posiedzeniach w sprawie projektów z udziałem ekspertów z państw członkowskich i ceni sobie tę wymianę wiedzy.

Egzekwowanie

Podejście do egzekwowania przepisów dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych uważa się za bardzo zaawansowane. Jest tak ze względu na fakt, że nadaje ono obywatelom mocne prawa do dostępu do istotnych informacji oraz do uczestnictwa w procesie udzielania pozwolenia. Pozwala to obywatelom i NGO zapewnić, by pozwolenia udzielane były w sposób odpowiedni, a określone w nich warunki były przestrzegane. Komisja oczywiście nie mogłaby czynnie sprawdzić wszystkich 50 000 pozwoleń, ale lokalni mieszkańcy wykazują duże zainteresowanie zapewnieniem, by pozwolenia te były odpowiednie oraz by je egzekwowano.

Odpowiedzialność za rozwiązywanie spraw naruszeń spoczywa przede wszystkim na właściwych organach. Jest to pierwszy poziom egzekwowania i to właśnie do odpowiedniego właściwego organu powinni zwrócić się zaniepokojony obywatel lub zaniepokojona NGO. Proces przeglądu pozwolenia również jest istotny dla zapewnienia sąsiadom lub innym zainteresowanym stronom okresowych możliwości przedstawienia wszelkich obaw, jakie mogą mieć, oraz rozważenia ich w ramach przeglądu pozwolenia.

Za pośrednictwem dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych zainteresowane strony uzyskały prawo do zakwestionowania warunków pozwolenia i zwrócenia się o przeprowadzenie nierutynowych kontroli środowiskowych. Podejście to potencjalnie stwarza tysiącom osób możliwość nadzorowania działania przepisów prawnych. Komisja uważa, że krajowe organy administracyjne lub sądowe ponoszą główną odpowiedzialność za weryfikację konkretnych przypadków naruszenia przepisów oraz że posiadają one odpowiednie środki do rozwiązywania tego typu problemów w przypadku, gdy obawy okażą się uzasadnione. Komisja interweniowałaby przede wszystkim w przypadku zaniedbań systematycznych lub w przypadku, gdy naruszenia mają znaczący wpływ na środowisko.

v. Przepisy przejściowe dotyczące dużych obiektów energetycznego spalania

Dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych sprowadzono przepisy dotyczące dużych obiektów energetycznego spalania do uproszczonych i spójnych ram. Aby ułatwić przejście do stosowania tych przepisów, w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych zamieszczono dwa główne rodzaje elastyczności odbiegającej od wymogów ogólnych:

- **przejściowe plany krajowe** – przejściowe plany krajowe ustanawia się na szczeblu państwa członkowskiego. W odniesieniu do obiektów uwzględnionych w przejściowych planach krajowych państwa członkowskiego zastosowanie ma ogólny pułap emisji (którego wartość spada liniowo w okresie między 2016 r. a połową lat 20. XXI wieku). W tym okresie obiekty, których to dotyczy, muszą jednak przestrzegać dopuszczalnych wielkości emisji określonych w dyrektywie w sprawie dużych obiektów energetycznego spalania. Wspomniana elastyczność daje wszystkim obiektom, których to dotyczy, więcej czasu (do połowy lat 20. XXI wieku) na zastosowanie się do dopuszczalnych wielkości emisji określonych w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych, a także daje pewną swobodę co od sposobu, w jaki sposób można przeprowadzić inwestycje w modernizację, aby uzyskać zgodność

z przepisami. W rezultacie oczekuje się, że koszty przestrzegania przepisów i koszty z tytułu innych trudności będą niższe. Z tego wariantu skorzystało 15 państw członkowskich;

- **ograniczone odstępstwa obowiązujące w całym okresie eksploatacji** – w ramach tego rodzaju elastyczności uwzględnia się sytuacje, w których obiekty są bliskie zakończenia swojego okresu eksploatacji, w związku z czym nieopłacalne byłoby modernizowanie ich w celu zastosowania się do dopuszczalnych wielkości emisji określonych w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych. Istniejącemu obiektowi umożliwia się dalsze funkcjonowanie przez określoną liczbę godzin pracy (nie więcej niż 17 500 godzin) bez konieczności dodatkowych inwestycji do końca 2023 r., przy stosowaniu się do dopuszczalnych wielkości emisji określonych w dyrektywie w sprawie dużych obiektów energetycznego spalania. Gdy ograniczone odstępstwo obowiązujące w całym okresie eksploatacji dobiega końca, obiekt należy zamknąć lub zmodernizować, aby spełniał warunki nowego obiektu. Z ograniczonych odstępstw obowiązujących w całym okresie eksploatacji korzystają 24 państwa członkowskie. W niezwykle rzadkich przypadkach, gdy obiekt spełniał zestaw czterech kryteriów określonych w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych, dopuszczano limit 32 000 godzin.

Od 2017 r. państwa członkowskie będą corocznie przedstawiać dane dotyczące każdego obiektu, umożliwiając Komisji monitorowanie poprawnego stosowania tych przepisów. Ostateczne wykazy dużych obiektów energetycznego spalania korzystających z poszczególnych wariantów elastyczności opublikowano na platformie CIRCABC[23].

v. Innowacje

W art. 27 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych od państw członkowskich wymaga się rozwijania i stosowania nowych technik, natomiast od Komisji – ustanowienia wskazówek w celu wspierania państw członkowskich w tych działaniach. W tym celu we wszystkich dokumentach referencyjnych BAT zamieszczono sekcję „nowe techniki”.

Ustanowienie dopuszczalnych wielkości emisji na podstawie BAT oraz jej rozpowszechnienie w całym sektorze przemysłowym będzie oznaczać, że rynek wielkoskalowy tworzy się na potrzeby odnośnych BAT. Powinno to doprowadzić do zmniejszenia kosztów oraz umożliwić uzyskiwanie korzyści w sposób bardziej korzystny.

Dla przedsiębiorstw zapewniających techniki redukcji emisji powstają również możliwości rynkowe, ponieważ w przypadku, gdy ich techniki będą przyczyniać się do efektywności BAT, będą one w stanie sprzedawać swoje produkty na większe rynki. Możliwości te istnieją na całym świecie, ponieważ BAT są w coraz większym stopniu stosowane w skali światowej.

Możliwe mogą być synergie z innymi programami, takimi jak projekty w ramach programu LIFE[24]. Czynione są starania, aby sprawdzić, czy odnośne projekty w ramach programu LIFE zachęcają do stosowania zaawansowanych technik, oraz aby zapewnić uwzględnienie pomyślnych projektów demonstracyjnych w procesie przeglądu dokumentów referencyjnych BAT.

[23] EUROPA > European Commission > CIRCABC > env > ied > Library > IED Derogations Lists oraz EUROPA > European Commission > CIRCABC > env > ied > Library > TNPs

[24] Program LIFE jest unijnym instrumentem finansowym wspierającym realizację projektów w obszarze środowiska, ochrony przyrody i działań w dziedzinie klimatu w całej UE. http://ec.europa.eu/environment/life/

Komisja wykazuje zainteresowanie uzyskaniem lepszego zrozumienia wszystkich tych skutków, w związku z czym planuje kontynuować prace w tej dziedzinie, w szczególności poprzez testowanie obserwatorium innowacji.

vi. Rozwój bazy wiedzy

Komisja w dalszym ciągu rozwija swoją wiedzę na temat wpływu na środowisko sektorów przemysłowych objętych dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych. Pomaga to we wspieraniu zrozumienia dziedzin, na których należy się skoncentrować, oraz przyczynia się do poprawy oceny przepisów. W tym celu Komisja poszukuje możliwie największej liczby źródeł informacji. Źródłami informacji są w szczególności:

Sprawozdawczość państw członkowskich

Kluczowym źródłem wiedzy w zakresie wpływu dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych są państwa członkowskie, które bezpośrednio przekazują tę wiedzę Komisji poprzez przedkładanie formalnych sprawozdań z wdrażania. Postawę niniejszego sprawozdania stanowią sprawozdania państw członkowskich przedłożone w 2014 r.

Analiza pomocnicza

Komisja nadal przeprowadza dogłębne oceny sektorów objętych dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych oraz oceny stosowania i wpływu BAT w tych sektorach. W ostatnich latach Komisja ukończyła szereg analiz mających na celu poszerzenie swojej bazy wiedzy. Sprawozdania te opublikowano na platformie CIRCABC w dziale „IED" w zakładce „Studies"[25].

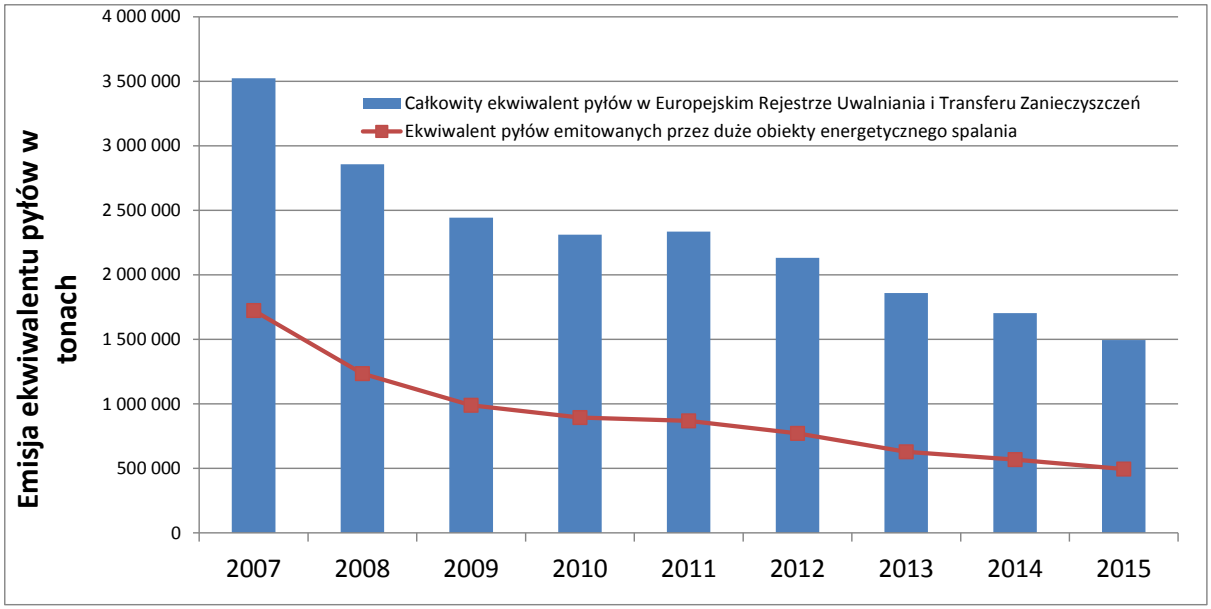
Wyniki analizy potwierdzają znaczny udział przemysłu w emisji wielu rodzajów substancji zanieczyszczających powietrze i wodę. Wynika z nich również, że z biegiem czasu w dziedzinie technologii kontroli emisji zachodziły zmiany – szereg technik postąpiło naprzód, zmieniając status z „nowych" na BAT o potwierdzonym działaniu.

W pracach przygotowawczych Komisji nad opracowaniem dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji wypracowano podejście wykorzystujące prekursor emisji $PM_{2,5}$ (tj. cząstki pierwotne $PM_{2,5}$, SO_2, NO_X, NH_3 oraz LZO) w celu określenia miary wpływu ekwiwalentu PM na przedwczesną umieralność z powodu pyłu drobnego w skali UE[26]. Komisja przygotowała wstępną ocenę tendencji w zakresie emisji przemysłowych na podstawie sprawozdawczości w ramach europejskiego PRTR oraz danych liczbowych dotyczących ekwiwalentu PM. Na wykresie poniżej przedstawiono tendencje w zakresie emisji dla całości instalacji europejskiego PRTR, a także tendencje odnoszące się wyłącznie do dużych obiektów energetycznego spalania. Chociaż uwzględniono jedynie jeden aspekt środowiskowy (emisje do powietrza) i jedynie podzbiór jego wpływów, przedstawiona na wykresie tendencja jest obiecująca[27].

[25] EUROPA > European Commission > CIRCABC > env > ied > Library > studies

[26] http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/TSAP-15.pdf

[27] Przedstawione emisje stanowią łączne wartości i nie zostały znormalizowane, aby uwzględnić zmiany w produkcji. Komisja zamierza przeprowadzić dalsze prace w celu opracowania lepszych wskaźników postępu w tej dziedzinie.



Uzyskanie jednoznacznych wniosków okazało się znacznie trudniejsze w przypadku oceny ogólnej redukcji emisji na podstawie pojedynczych konkluzji dotyczących BAT. Komisja w dalszym ciągu prowadzi prace analityczne w tym zakresie, a w 2016 r. zorganizowano warsztaty z udziałem zainteresowanych stron. Oczywiste jest jednak, że oceny na szczeblu UE mogą być jedynie ogólnikowe, natomiast państwa członkowskie mogą dokonywać – i dokonują – własnych, bardziej szczegółowych ocen.

vii. Międzynarodowe zastosowanie BAT

W kontekście międzynarodowym dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych, dokumenty referencyjne BAT i konkluzje dotyczące BAT uznaje się za wkład UE w ogólnoświatowy proces, który rozpoczęto w 2002 r. na Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju. Pozwala to czerpać korzyści z tych ambitnych prac również państwom pozaeuropejskim. Przykładowo, niektóre państwa tłumaczą unijne dokumenty referencyjne BAT do użytku własnego.

Im większy jest zakres stosowania koncepcji BAT w zakresie kontroli środowiskowej, tym bardziej zwiększają się zasoby i baza dowodów na potrzeby podejmowania decyzji i identyfikowania BAT, a także wynikające z nich siły rynkowe, które wpłyną na produkcję, stosowanie i doskonalenie BAT. Przyjmowanie podejść podobnych do BAT na większą skalę w ujęciu międzynarodowym doprowadzi również do większej harmonizacji warunków konkurencji. Państwa przeznaczają znaczne zasoby na wdrażanie, dokonywanie przeglądów i aktualizowanie informacji na temat zaawansowanych praktyk przemysłowych i technologii przemysłowej, które mają zapobiegać zanieczyszczeniu i je kontrolować, w związku z czym pożądane jest zapewnienie wymiany wiedzy i praktyk.

W tym celu jednym z filarów prac Komisji odnoszących się do dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych jest wspieranie organizacji w innych częściach świata, które korzystają z BAT lub wykazują zainteresowanie nimi, oraz wymiana informacji i doświadczeń z tymi organizacjami. Komisja wspiera prace trwające w Izraelu, Rosji i Korei Południowej, ponieważ kraje te dążą do opracowania systemów udzielania pozwoleń przemysłowych, których podstawę w dużym stopniu stanowią unijne podejścia określone w BAT

i dokumentach referencyjnych BAT. Komisja wspiera także Wspólnotę Energetyczną[28] w jej staraniach na rzecz osiągnięcia celów środowiskowych określonych w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania.

Aby podejście to rozpowszechniło się jeszcze bardziej, Komisja wspiera również projekt OECD[29] w tym zakresie oraz wspiera stosowanie koncepcji BAT w wielostronnych umowach środowiskowych (np. konwencja z Minamaty).

4. Wnioski

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono pierwszy dokonany przez Komisję przegląd wdrażania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych i związanych z nim bieżących działań. Z przedstawionych informacji Komisja wyciąga szereg wniosków:

- dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych jest dobrym przykładem lepszego stanowienia prawa. Dzięki niej połączono i uproszono 7 aktów prawnych i stworzono dość unikalny, wysoce przejrzysty i wspólny proces przygotowywania dokumentów referencyjnych BAT;
- chociaż jest zbyt wcześnie, by zaobserwować praktyczne skutki wprowadzenia zmian do dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, osiągnięte postępy są zachęcające;
- tendencje w zakresie emisji przemysłowych są obiecujące;
- przez kolejne 4 lata Komisja skupi się na ukończeniu konkluzji dotyczących BAT w odniesieniu do wszystkich sektorów przemysłowych, monitorując wykorzystanie elastycznych rozwiązań w zakresie dużych obiektów energetycznego spalania i czynnie wspierając państwa członkowskie w ich wdrażaniu.

Oprócz kontynuowania działań opisanych w niniejszym sprawozdaniu Komisja uważa, że należy rozważyć, w jaki sposób prace nad wdrażaniem dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych powinny ewoluować w perspektywie długoterminowej, a także rozważyć kwestię tego, w którym momencie należy podsumować osiągnięcia i rozważyć możliwości udoskonalenia. Do 2020 r. Komisja otrzyma kolejne sprawozdania od państw członkowskich, a większość konkluzji dotyczących BAT zostanie już przyjęta. Co więcej, większość przepisów przejściowych dotyczących dużych obiektów energetycznego spalania będzie zbliżać się do ostatecznego terminu stosowania. Wydaje się, że będzie to odpowiedni czas na rozważenie przeprowadzenia pełnej oceny dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

[28] https://www.energy-community.org/
[29] http://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/best-available-techniques.htm