EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.12.2021
COM(2021) 793 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75/EU täytäntöönpanosta

1 Johdanto

Teollisuuden päästöistä annettu direktiivi[1], jäljempänä ’teollisuuspäästödirektiivi’, on EU:n ensisijainen oikeudellinen väline, jolla säännellään EU:n yli 52 000:sta maatalous- ja teollisuuslaitoksesta peräisin olevia päästöjä. Tällaisia laitoksia ovat muun muassa voimalaitokset, jalostamot, teräksen ja muiden kuin rautametallien tuotantolaitokset, sementin, kalkin, lasin, kemikaalien, sellun ja paperin, elintarvikkeiden ja juomien tuotantolaitokset, jätteenkäsittely- ja -polttolaitokset sekä siipikarjan tai sikojen tehokasvatuslaitokset. Teollisuuspäästödirektiivillä pyritään saamaan aikaan merkittäviä hyötyjä ympäristölle ja ihmisten terveydelle; direktiivin myötä on pakko soveltaa parhaita käytettävissä olevia tekniikoita (BAT). Sen soveltamisalaan kuuluvat alat tuottavat huomattavan osuuden Euroopan ilmaan ja veteen joutuvista päästöistä sekä muista kuin kotitalousjätteistä. Niiden osuus EU:n kaikkien ilmaan joutuvien päästöjen massasta on arviolta[2] 23 prosenttia ja EU:n kaikista kasvihuonekaasupäästöistä noin 40 prosenttia[3].

Veteen joutuvien päästöjen osalta kuva ei ole yhtä selkeä, mutta alojen osuus raskasmetallipäästöistä on arviolta 20–40 prosenttia. Osuus muista epäpuhtauksista, joihin ei lasketa mukaan ravinteita eikä orgaanista hiiltä, on arviolta 30–60 prosenttia.

BAT-vertailuasiakirjat, jäljempänä ’BREF-asiakirjat’, laaditaan Euroopan komission Yhteisen tutkimuskeskuksen (JRC) Euroopan ympäristön pilaantumisen yhtenäisen ehkäisemisen ja vähentämisen toimistossa (EIPPCB). BREF-asiakirjojen laatimisessa sidosryhmät osallistuvat tehokkaasti näyttöön perustuvaan, tietolähtöiseen prosessiin. BREF-asiakirjojen sisältämistä BAT-päätelmistä tehdään oikeudellisesti sitovia sisällyttämällä ne komission täytäntöönpanopäätöksiin. BAT-päätelmissä määritellään yksittäisen maatalouden tai teollisuuden alan parhaita käytettävissä olevia tekniikoita koskevat puitteet, jotka toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon lupaehtoja määrittäessään.

Teollisuuspäästödirektiivin 73 artiklassa edellytetään, että komissio antaa neuvostolle ja Euroopan parlamentille kertomuksen täytäntöönpanon alkuvaiheesta 7. tammikuuta 2016 mennessä ja sen jälkeen kertomuksen täytäntöönpanosta joka kolmas vuosi. Täytäntöönpanon alkuvaihetta käsittelevä kertomus[4] julkaistiin vuonna 2017. Tässä kertomuksessa esitetään yhteenveto jäsenvaltioilta täytäntöönpanokauden 2013–2018 aikana kerätyistä tiedoista ja tarkastellaan sekä raportointijärjestelmän vuoden 2018 parannuksen (ks. kohta 2) jälkeistä edistystä että teollisuuspäästödirektiivin vuoden 2020 arviointia (ks. kohta 5). Kertomuksessa

[1] Direktiivi 2010/75/EU teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen), EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17–119.

[2] Teollisuuden osuus ilmaan ja veteen joutuvista epäpuhtauspäästöistä (https://circabc.europa.eu/ui/group/06f33a94-9829-4eee-b187-21bb783a0fbf/library/c4bb7fee-46df-4f96-b015-977f1cca2093/details).

[3] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2020) 181 final.

[4] Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille direktiivin 2010/75/EU täytäntöönpanosta, COM(2017) 727 final.

käsitellään myös muita EU:n tason toimia, joita on toteutettu teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanon tukemiseksi.

Komissio ilmoitti Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa koskevassa tiedonannossaan[5], että EU:n toimenpiteitä, joilla puututaan suurten teollisuuslaitosten aiheuttamaan saastumiseen, tarkistetaan yhtenä komission saasteettomuustoimintasuunnitelman[6] pääpilareista. Toimintasuunnitelman tavoitteena on myös varmistaa yhdenmukaisuus ympäristö-, energia- ja kiertotalouspolitiikan kanssa.

Syyskuussa 2020 komissio julkaisi teollisuuspäästödirektiivin arvioinnista laaditun komission yksiköiden valmisteluasiakirjan, jossa arvioidaan kattavasti direktiivin täytäntöönpanoa ja toimivuutta. Arvioinnin päätelmien jatkotoimena komissio aloitti työn teollisuuspäästödirektiivin tarkistamiseksi. Lainsäädännön tarkistuspaketin on tarkoitus valmistua vuoden 2022 ensimmäisellä neljänneksellä. Komissio on julkaissut alustavan vaikutustenarvioinnin ja järjestänyt julkisia ja sidosryhmien kuulemisia.[7] Tähän liittyen kertomuksessa käännetään myös katse tulevaisuuteen ja esitetään hyödyllisiä päätelmiä teollisuuspäästödirektiivin tarkistamista varten.

2 Jäsenvaltioiden kertomukset

Teollisuuspäästödirektiivin 72 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanoa koskevat tiedot ja vuosittaiset yksityiskohtaiset tiedot suurista polttolaitoksista.

Komission täytäntöönpanopäätöksessä 2012/795/EU[8] määritellään tiedot, jotka jäsenvaltioiden oli ilmoitettava komissiolle täytäntöönpanokaudella 2013–2016.

Saatujen kokemusten perusteella komission tuoreemmassa täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2018/1135[9] kehitettiin raportointiprosessia merkittävästi. Nykyään tiedot toimitetaan vuosittain (ei enää kolmen vuoden välein) komission kaikille jäsenvaltioille tarjoaman sähköisen työkalun (EU:n teollisuusaluerekisteri[10], jäljempänä 'EU:n rekisteri') avulla. Alkuvaikeuksista huolimatta jäsenvaltioiden tietojen ilmoittaminen on nyt paljon järjestelmällisempää ja yhdenmukaisempaa.

---

[5] COM(2019) 640 final.

[6] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle *Terve maapallo kaikille – EU:n toimintasuunnitelma "Kohti ilman, veden ja maaperän saasteettomuutta"* (COM(2021) 400 final).

[7] https://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/evaluation.htm

[8] Komission täytäntöönpanopäätös 2012/795/EU, annettu 12 päivänä joulukuuta 2012, jäsenvaltioilta edellytettävien, teollisuuden päästöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU täytäntöönpanoa koskevien tietojen tyypistä, muodosta ja antamistiheydestä, EUVL L 349, 19.12.2012.

[9] Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2018/1135, annettu 10 päivänä elokuuta 2018, jäsenvaltioilta edellytettävien, teollisuuden päästöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU täytäntöönpanoa koskevien tietojen tyypistä, muodosta ja antamistiheydestä, EUVL L 205, 14.8.2018.

[10] EU:n rekisteriä pääsee käyttämään teollisuuspäästöportaalin (Industrial Emissions Portal) kautta (https://industry.eea.europa.eu/).

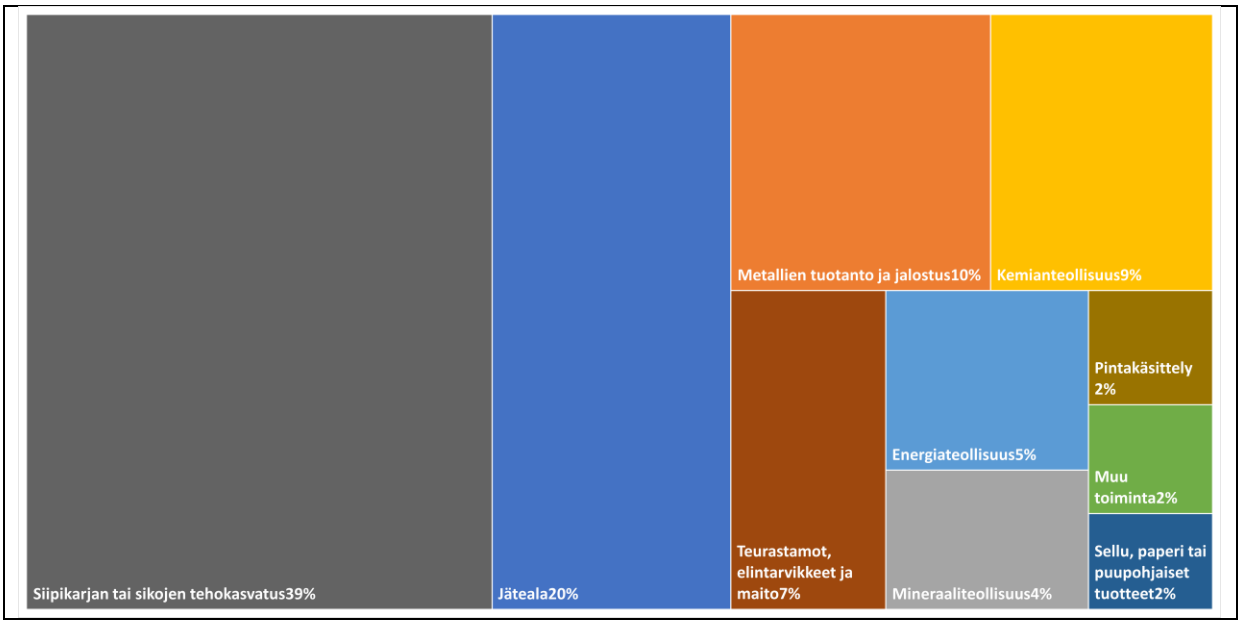
Jäsenvaltioiden kummankin raportointijärjestelmän (kauden 2013–2016 ja kauden 2017–2018[11,12]) puitteissa toimittamat kertomukset on arvioitu, ja arviointien yhteenvedot ovat saatavilla verkossa[13].

3 Teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpano[14]

Laitosten määrä

Vuodelta 2018 tietoja toimitettiin 51 917 laitoksesta, mikä merkitsi yhdeksän prosentin kasvua laitosten määrässä vuoteen 2015 nähden.

Eniten laitoksia on ilmoitettu siipikarjan ja sikojen tehokasvatuksen alalta (39 % kaikista laitoksista). Teollisuuspäästödirektiivin kattamien eri alojen suhteelliset osuudet esitetään kaaviossa 1.



Kaavio 1 – Teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten osuudet aloittain vuonna 2018[15]

Lupien myöntäminen

Teollisuuspäästödirektiivin 4 artiklan mukaan mitään sen soveltamisalaan kuuluvaa laitosta ei saa käyttää ilman lupaa.

[11] Slovakia ei toimittanut tietoja vuosilta 2017–2018.
[12] Vaikka Yhdistynyt kuningaskunta oli EU:n jäsen vuosina 2017–2018, sitä ei ole sisällytetty tämän ajanjakson analyysiin.
[13] CIRCABC>environment>IED>Library>Studies> 2019 - IED Implementation Report 2013 – 2016 ja CIRCABC>environment>IED>Library>Studies> 2021 - IED Implementation Reports for 2017 and 2018.
[14] Tässä kohdassa esitetyt tiedot eivät sisällä Yhdistyneen kuningaskunnan toimittamia kertomuksia.
[15] Lähde: komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2018/1135 mukaisten jäsenvaltioiden kertomusten arviointi ja yhteenveto, RICARDO, 2021.

Vuonna 2018 raportoitiin, että 87 prosentilla toiminnassa olevista laitoksista oli lupa. Tietojen mukaan kuitenkin useat laitokset erityisesti jätealalla (17 % alan toiminnassa olevista laitoksista) ja kemianteollisuudessa (16 % alan toiminnassa olevista laitoksista) toimivat ilman lupaa. Eniten ilman lupaa toimivia laitoksia ilmoitettiin siipikarjan ja sikojen tehokasvatuksen alalta (2 685 laitosta eli 14 % toiminnassa olevista laitoksista). Ilman lupaa toimivista laitoksista ilmoitti seitsemän jäsenvaltiota. Suurin osa näistä laitoksista sijaitsee Espanjassa, Kreikassa, Saksassa ja Tanskassa. Ei ole kuitenkaan selvää, onko tapauksissa kyse luvan puuttumisesta vai virheellisestä raportoinnista. Esimerkiksi jos lupaa ei ole myönnetty, jäsenvaltioiden on pitänyt vuodesta 2018 alkaen selostaa, mihin täytäntöönpanotoimiin laitoksen toiminnanharjoittajaa vastaan on ryhdytty (ja ilmoitettava asiasta EU:n rekisteriin). Kaikesta huolimatta ilman lupaa toimivia laitoksia on enemmän kuin EU:n rekisteriin on ilmoitettu täytäntöönpanotoimien aloittamisesta, joten asiaa on selvitettävä tarkemmin (ks. kohta 6).

Päästöjen raja-arvot

Teollisuuspäästödirektiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaan lupaehdoissa määritetyillä päästöjen raja-arvoilla on varmistettava, etteivät päästöt normaalien toimintaolosuhteiden vallitessa ylitä parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyviä päästötasoja, jäljempänä ’BAT-AEL-arvot’, jotka on vahvistettu asianmukaisissa komission täytäntöönpanopäätöksissä.

Italia, Ranska, Ruotsi ja Saksa ilmoittivat yhteensä 22 tapausta, joissa lupaehtojen sisältämät päästöjen raja-arvot ovat BAT-AEL-arvojen vaihteluväliä tiukemmat. On syytä huomata, että tiukemmista lupaehdoista ilmoitettiin teollisuuspäästödirektiivin 14 artiklan 4 kohdan perusteella (jotta päästöjä voidaan vähentää enemmän kuin BAT-päätelmissä kuvattua parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa käyttämällä) 16 tapauksessa ja 18 artiklan perusteella (jotta voidaan noudattaa ilman tai veden ympäristönlaatunormeja) 5 tapauksessa. Eräässä Saksan ilmoittamassa tapauksessa tiukemmat lupaehdot perustuivat sekä teollisuuspäästödirektiivin 14 artiklan 4 kohtaan että 18 artiklaan. Tiukempia lupaehtoja on määritetty tavallisimmin lasiteollisuuden alan laitoksille. Tämä saattaa tosin selittyä sillä, että lasiteollisuuden BAT-päätelmät hyväksyttiin ensimmäisten teollisuuspäästödirektiivin mukaisesti hyväksyttyjen BAT-päätelmien joukossa ja päästöjen vähentämistekniikat ovat sittemmin kehittyneet.

15 artiklan 4 kohdan poikkeukset

Teollisuuspäästödirektiivin 15 artiklan 4 kohdan mukaan toimivaltainen viranomainen voi direktiivissä säädetystä poiketen erityistapauksissa vahvistaa vähemmän tiukkoja päästöjen raja-arvoja kuin komission täytäntöönpanopäätöksissä on määritetty. Tällaista poikkeusta voidaan soveltaa, kun parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan liittyvien päästötasojen saavuttaminen johtaisi suhteettoman suuriin kustannuksiin ympäristöhyötyihin verrattuna.

Ilmoitettujen tietojen mukaan BAT-päätelmistä on myönnetty yhteensä 133 poikkeusta 98 laitokselle, jotka toimivat 15 jäsenvaltion alueella (Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti,

Italia, Portugali, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro). Eniten poikkeuksia ovat myöntäneet Ruotsi, Tšekki ja Italia. Eniten poikkeuksia on myönnetty laitoksille, joihin sovelletaan lasinvalmistusta koskevia BAT-päätelmiä, ja seuraavaksi eniten laitoksille, joihin sovelletaan sellun, paperin ja kartongin tuotantoa koskevia BAT-päätelmiä. Ilmaan joutuville päästöille on myönnetty enemmän poikkeuksia (59 BAT-AEL-arvoa yhteensä 811:stä BAT-päätelmien BAT-AEL-arvosta) kuin veteen joutuville päästöille (24 BAT-AEL-arvoa yhteensä 252:sta BAT-päätelmien BAT-AEL-arvosta).

Pitkäkestoisin poikkeus liittyi lasinvalmistusta koskeviin BAT-päätelmiin (jopa 202 kuukautta eräässä Tšekin ilmoittamassa tapauksessa). Poikkeuksista 22 on myönnetty määrittämättömäksi ajaksi. Pitkäksi tai määrittämättömäksi ajaksi myönnetyt poikkeukset eivät riko kyseistä teollisuuspäästödirektiivin säännöstä, sillä siinä ei aseteta tarkkaa aikarajaa, mutta niitä tutkitaan teollisuuspäästödirektiivin käynnissä olevan tarkistuksen yhteydessä.

Perustilaselvitykset

Teollisuuspäästödirektiivin 22 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos laitoksen toimintoihin liittyy vaarallisten aineiden käyttö, tuotanto tai ympäristöön päästäminen ja kun otetaan huomioon tietyt olosuhteet, toiminnanharjoittajan on toimitettava perustilaselvitys maaperän ja pohjaveden pilaantumisen tilan määrittelemiseksi.[16]

Vain kuusi jäsenvaltiota (Kypros, Romania, Slovenia, Suomi, Unkari ja Viro) ilmoitti, että kaikki vaaditut perustilaselvitykset oli toimitettu. Muissa jäsenvaltioissa on todettu tapauksia, joissa perustilaselvitykset olisivat olleet teollisuuspäästödirektiivin 22 artiklan 2 kohdan mukaisesti tarpeen, mutta niitä ei ole toimitettu. Tätä ongelmaa on ilmennyt erityisesti Alankomaissa, Italiassa, Itävallassa, Portugalissa, Puolassa, Ranskassa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa toimivissa laitoksissa.

Keskimäärin 57 prosenttia vaadituista perustilaselvityksistä on toimitettu ajoissa. Laitoksista, joihin sovelletaan vuotien ja nahkojen parkitusta koskevia BAT-päätelmiä, on ilmoitettu toimitetuksi vain 14 prosenttia vaadituista perustilaselvityksistä (4 yhteensä 28:sta). Tämä viittaa siihen, että tällä teollisuudenalalla saattaa olla täytäntöönpanoon tai säännösten noudattamiseen liittyvä ongelma. Vaikuttaa siltä, että tämän asian osalta täytäntöönpano ja säännösten noudattaminen on haasteellista jäsenvaltioille kaikilla teollisuudenaloilla.

Toteutetut täytäntöönpanotoimet

Teollisuuspäästödirektiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että lupaehtoja noudatetaan.

[16] Perustilaselvitys toimitetaan ennen laitoksen toiminnan käynnistämistä tai ennen laitoksen luvan saattamista ajan tasalle ensimmäisen kerran 7. tammikuuta 2013 jälkeen.

Kuusi jäsenvaltiota (Espanja, Italia, Kroatia, Kypros, Puola ja Saksa) ilmoitti tähän liittyvistä täytäntöönpanotoimista. Suurin osa jäsenvaltioista on ilmoittanut 1–11 täytäntöönpanotoimitapausta. Ilmoitetut täytäntöönpanotoimet ovat pääosin oikeustoimia.

Tarkastukset – laitosvierailut

Teollisuuspäästödirektiivin 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön järjestelmä teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten ympäristötarkastuksia varten.

Laitosvierailujen aikavälit perustuvat merkityksellisten riskien järjestelmälliseen arviointiin. Suurimmat riskit sisältäviin laitoksiin tehdään vierailuja vähintään vuosittain ja alhaisimmat riskit sisältäviin laitoksiin kolmen vuoden välein.

Jäsenvaltioiden ilmoitusten mukaan laitosvierailuja on tehty EU:n alueella keskimäärin 49 prosenttiin laitoksista kunakin raportointivuonna. Ilmoitetuista tiedoista ilmenee kuitenkin, että Alankomaissa, Espanjassa, Kreikassa, Portugalissa ja Ranskassa laitosvierailuja on tehty alle 25 prosenttiin laitoksista. Saaduista tiedoista ei käy ilmi, onko kaikki laitokset tarkastettu määrätyn ajan kuluessa. Tämä johtuu kahdesta syystä:

- Velvoite ilmoittaa laitosvierailujen tiheydestä EU:n rekisteriin otettiin käyttöön vasta kaudella 2017–2018, eikä tietoja ole vielä saatavilla riittävistä aikasarjoista.
- EU:n rekisterissä ei ole tietoja siitä, edellyttääkö yksittäisen laitoksen ympäristöriskien taso vierailuja useammin kuin kolmen vuoden välein.

Suuret polttolaitokset

EU:n rekisteriin ilmoitettiin vuonna 2018 yhteensä 3 162 suurta polttolaitosta. Niistä suurimmassa osassa nimellinen kokonaislämpöteho on 50–300 MW_{th}. Eniten suuria polttolaitoksia toimii Saksassa (534 laitosta vuonna 2018). Yli sadasta suuresta polttolaitoksesta ilmoitti Saksan lisäksi seitsemän jäsenvaltiota (Alankomaat, Espanja, Italia, Puola, Ranska, Ruotsi ja Suomi). 19 jäsenvaltiota ilmoitti alle sadasta suuresta polttolaitoksesta.

Suurille polttolaitoksille voidaan myöntää määräaikaisia poikkeuksia teollisuuspäästödirektiivin liitteessä V määritetyistä päästöjen raja-arvoista 31–35 artiklan nojalla. Tällaisia poikkeuksia on kuitenkin myönnetty vain suhteellisen pienelle osalle suurista polttolaitoksista (ks. Taulukko 1).

Taulukko 1 – Suurille polttolaitoksille myönnettyjen poikkeusten määrä vuonna 2018[17]

Suuria polttolaitoksia koskevan poikkeuksen tyyppi	**Poikkeuksia hyödyntävien suurten polttolaitosten määrä vuonna 2018**
31 artikla – sovelletaan rikinpoiston vähimmäisasteita rikkidioksidipäästöjen raja-arvojen sijasta	16
32 artikla – kansalliseen siirtymäsuunnitelmaan kuuluviin laitoksiin sovelletaan kokonaispäästörajaa, jota alennetaan lineaarisesti vuodesta 2016 vuoden 2020 puoliväliin saakka	234
33 artikla – poikkeus, jolla otetaan huomioon laitoksen rajallinen toiminta-aika ja jonka mukaan laitoksella on enintään 17 500 käyttötuntia 31. joulukuuta 2023 mennessä	117
34 artikla – pienet erilliset verkot	22
35 artikla – kaukolämpölaitokset	217

Jätteenpolttolaitokset

Vuonna 2018 EU:n rekisteriin ilmoitettiin 750 teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvaa jätteenpolttolaitosta ja jätettä käyttävää rinnakkaispolttolaitosta, joiden nimelliskapasiteetti on yli kaksi tonnia tunnissa. Eniten tällaisia laitoksia raportoivat Ranska (179), Saksa (149) ja Ruotsi (117). EU:n alueella on kaiken kaikkiaan enemmän jätteenpolttolaitoksia kuin jätettä käyttäviä rinnakkaispolttolaitoksia. Tämä johtuu siitä, että Ranskassa ja Saksassa jätteenpolttolaitoksia on hyvin paljon. Useimmissa muissa jäsenvaltioissa taas on pääasiassa jätettä käyttäviä rinnakkaispolttolaitoksia, mutta määrä on pienempi. Suurimmassa osassa laitoksista kapasiteetti on 2–25 tonnia tunnissa.

Orgaanisia liuottimia käyttävät laitokset

Vuonna 2018 ilmoitettiin yhteensä 26 022 laitosta, joissa käytetään orgaanisia liuottimia ja jotka kuuluvat teollisuuspäästödirektiivin V luvun soveltamisalaan. Näistä pienessä osassa (3 570 laitoksessa eli 14 %:ssa) noudatetaan vähentämisohjelmaa teollisuuspäästödirektiivin 59 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti. Vielä pienemmälle osalle (77 laitokselle eli 0,3 %:lle) on myönnetty 59 artiklan mukainen poikkeuslupa ylittää päästöjen raja-arvot.

Tietojen julkinen saatavuus

Teollisuuspäästödirektiivin 24 artiklan mukaan luvat ja päästöjen tarkkailutulokset on saatettava yleisön saataville. Myös laitosvierailuista laaditut raportit on saatettava yleisön saataville (teollisuuspäästödirektiivin 23 artiklan 6 kohta).

[17] Lähde: komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2018/1135 mukaisten jäsenvaltioiden kertomusten arviointi ja yhteenveto, RICARDO, 2021.

Näiden asiakirjojen yleistä saatavuutta varten (teollisuuspäästödirektiivin 24 artikla) on olemassa keskitettyjä kansallisen tason lupatietokantoja 20 jäsenvaltiossa ja alueellisen tason tietokantoja 5 jäsenvaltiossa (Alankomaat, Belgia, Espanja, Puola ja Saksa). Jälkimmäisessä tapauksessa tietokannat eivät kuitenkaan kata kaikkia alueita. Asiakirjojen saatavuutta ja luettavuutta vaikeuttaa lisäksi joskus asiakirjojen muoto sekä se, että kullakin laitoksella voi olla useita lupia ja niihin liittyviä asiakirjoja.

Laitosvierailuista on usein saatavilla vain rajallisesti tietoa. Näiden tietojen saatavuutta parantavat laitosvierailuista laadittujen raporttien julkaiseminen keskitetyissä lupatietokannoissa (Bulgaria, Itävalta, Tanska ja Tšekki) ja yhteisen raportointimallin käyttö (Itävalta, Romania, Tšekki ja jotkin Espanjan alueet).

Päästöjen tarkkailua koskevia tietoja on kaikista laitoksista saatavilla vain rajallisesti. Muutamissa tapauksissa on perustettu tietokantoja, joiden kautta tiedot ovat saatavilla, mutta useimmiten tiedot ovat ainoastaan vuotuisissa kertomuksissa.

4 EU:n tason toimet

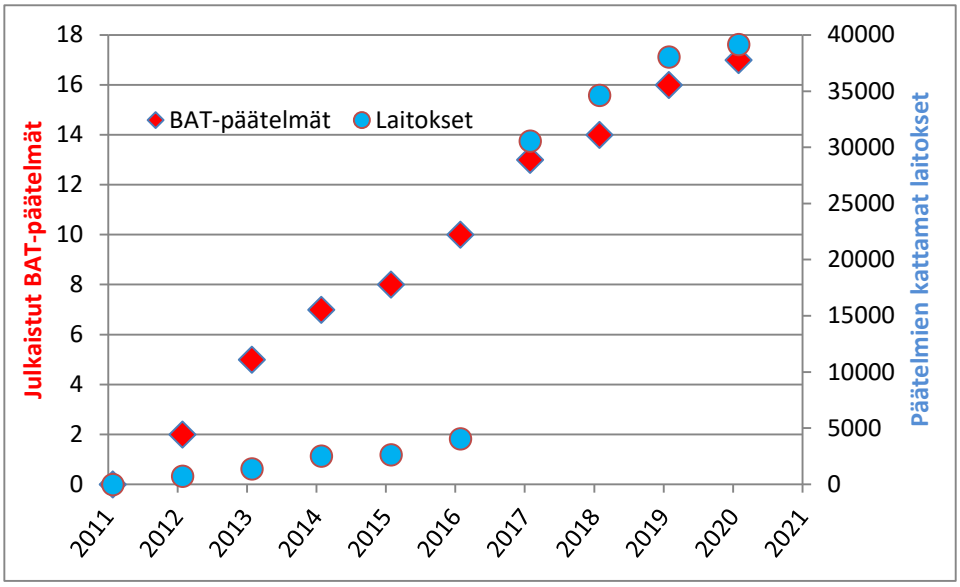
Komissio on toteuttanut EU:n tasolla useita toimia teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanon tukemiseksi.

BAT-päätelmät

Kaikkien teollisuuspäästödirektiivin II luvun soveltamisalaan kuuluvien laitosten on käytettävä parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa, kuten teollisuuspäästödirektiivin 11 artiklan b kohdassa säädetään. Tämän kertomuksen laatimisajankohtana Euroopan unionin virallisessa lehdessä on julkaistu täytäntöönpanopäätöksinä 17 eri teollisuudenaloja koskevaa BAT-päätelmää.[18]

Alla olevassa kaaviossa 2 esitetään katsaus siitä, miten julkaistujen BAT-päätelmien lukumäärä on kasvanut teollisuuspäästödirektiivin voimaantulosta lähtien ja kuinka monta laitosta päätelmät arviolta kattavat. Tähän mennessä julkaistut BAT-päätelmät kattavat yli 70 prosenttia teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvista laitoksista.

[18] Suuria polttolaitoksia koskevat BAT-päätelmät (komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2017/1442) kumottiin 27. tammikuuta 2021 annetulla unionin yleisen tuomioistuimen tuomiolla. Niitä sovelletaan kuitenkin uuden komission täytäntöönpanopäätöksen voimaantuloon asti, jonka tulee tapahtua 12 kuukauden kuluessa tuomion antamisesta eli viimeistään 27. tammikuuta 2022.



Kaavio 2 – BAT-päätelmien ja niiden kattamien laitosten määrän kasvu

Direktiivin noudattamisen edistäminen ja sen täytäntöönpanon tukeminen

Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat päävastuussa teollisuuspäästödirektiivin tehokkaasta täytäntöönpanosta. Niiden tehtäviä ovat muiden muassa lupien myöntäminen, asianmukaisten päästöjen raja-arvojen ja muiden ehtojen arvioiminen, poikkeuspyyntöjen käsittely ja yleensä sen varmistaminen, että laitosten toiminta on asianmukaista. Komissio tukee näitä viranomaisia, jotta voidaan varmistaa, että kansallisella tasolla sovelletaan vertailukelpoisia ja yhdenmukaistettuja lähestymistapoja, jotka vastaavat EU:n lainsäädäntöä.

Vuonna 2019 komissio perusti verkkoalustan[19], jolla jäsenvaltiot ja toimivaltaisten viranomaisten edustajat voivat keskustella, vaihtaa tietoja ja kokemuksia sekä päästä käyttämään teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanoon liittyviä resursseja. Komissio järjestää myös joukon työpajoja ja verkkoseminaareja, joilla helpotetaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tietojenvaihtoa tietyistä aiheista. Tämän kertomuksen laatimiseen mennessä on järjestetty kahdeksan tällaista tapahtumaa.

Lisäksi komissio on koonnut verkkoon yhteenvedon täytäntöönpanoa koskeviin kysymyksiin annetuista vastauksista[20].

Kansainväliset toimet

Yksi komission teollisuuspäästödirektiiviin liittyvä työskentelymuoto on ollut tukea muissa maanosissa parhaita käytettävissä olevia tekniikoita käyttäviä tai niistä kiinnostuneita organisaatioita ja jakaa niiden kanssa tietoja ja kokemuksia. Komissio on tukenut parhaillaan käynnissä olevaa työtä Etelä-Koreassa, Israelissa, Kazakstanissa ja Venäjällä, sillä kyseisissä

[19] https://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/implementation.htm
[20] CIRCABC>environment>IED>Library>Questions answered by DG ENV.

maissa pyritään kehittämään teollisuuden lupajärjestelmiä, jotka perustuvat yleisellä tasolla EU:n parhaita käytettävissä olevia tekniikoita ja BREF-asiakirjoja hyödyntäviin lähestymistapoihin. Komissio on niin ikään tukenut energiayhteisöä[21] sen toteuttamissa toimissa, joiden avulla pyritään panemaan täytäntöön teollisuuspäästödirektiivin suuria polttolaitoksia koskevat ympäristötavoitteet.

Laajemman yleisön tavoittamiseksi komissio tukee OECD:n hanketta[22] tällä alalla ja on alkanut kääntää BAT-päätelmiä myös muille kuin EU:n kielille[23].

5 Teollisuuspäästödirektiivin arvioinnin tärkeimmät tulokset

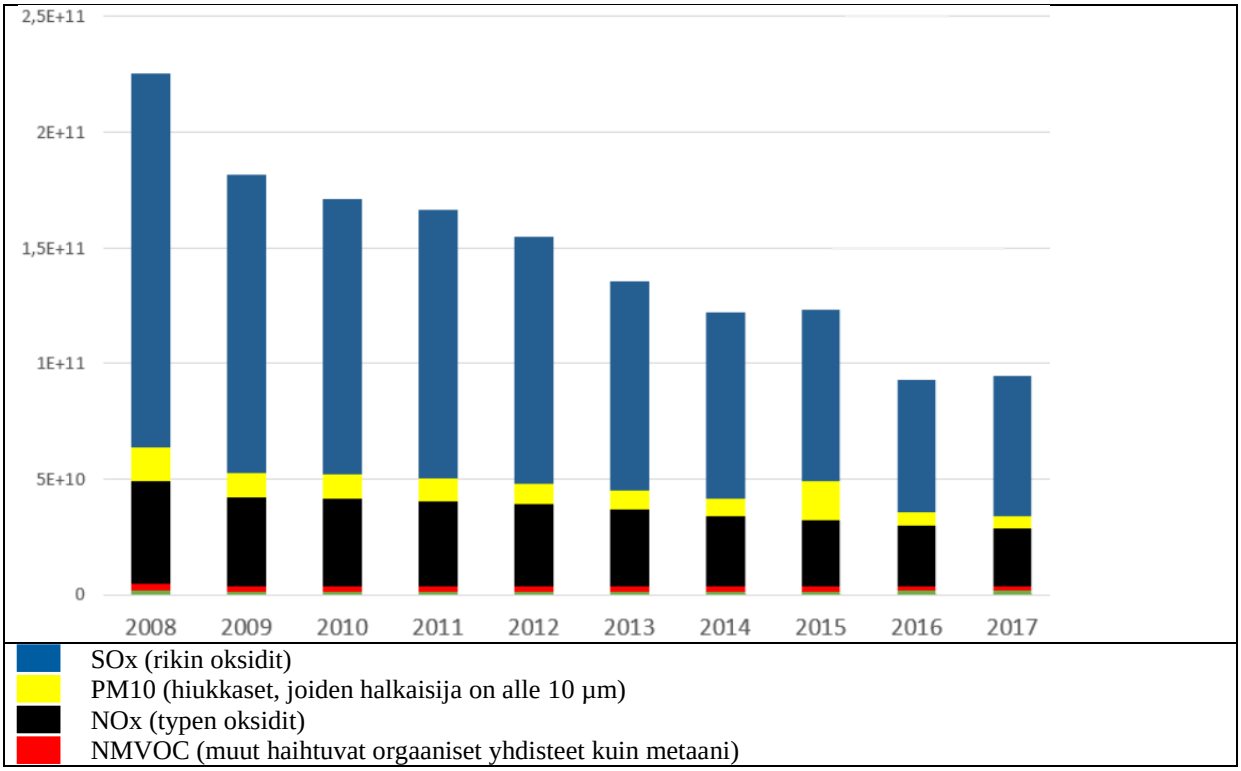
Arvioinnin tueksi teetettiin ulkoinen tutkimus, jossa kerättiin näyttöä kirjallisuus- ja aineistotutkimuksen, kohdennettujen kuulemisten, 12-viikkoisen julkisen kuulemisen ja kahden sidosryhmien työpajan avulla. Arvioinnin tulokset sisältävä komission yksiköiden valmisteluasiakirja julkaistiin[24] syyskuussa 2020. Arvioinnin tärkeimmät tulokset ovat seuraavat:

Vaikuttavuus

Teollisuuspäästödirektiivillä otettiin käyttöön parhaisiin käytettävissä oleviin tekniikoihin perustuvat luvat, joiden avulla on pystytty vähentämään direktiivin soveltamisalaan kuuluvien alojen ympäristövaikutuksia ja kilpailun vääristymistä EU:ssa. Osallistava ja näyttöön perustuva yhteistyöprosessi, jonka avulla BREF-asiakirjat laaditaan ja parhaat käytettävissä olevat tekniikat määritetään, on toiminut hyvin. Sitä pidetään yhteistyöhön perustuvan hallinnon malliesimerkkinä.

Teollisuuspäästödirektiivi on auttanut vähentämään huomattavasti ilmaan joutuvia epäpuhtauspäästöjä (ja niihin liittyviä vahinkokustannuksia, kuten ilmenee kaaviosta 3) sekä jonkin verran veteen joutuvia epäpuhtauspäästöjä. Lisäksi jotkin tiedot viittaavat siihen, että maaperään joutuvien päästöjen määrä teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvista laitoksista on minimoitu. Joistakin muista asioista, kuten resurssitehokkuuden ja kiertotalouden edistämisestä tai myrkkyjen määrän vähentämisestä tuotannossa, on paljon vaikeampi tehdä luotettavia johtopäätöksiä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että teollisuuspäästödirektiivi on vaikuttanut myös näihin asioihin myönteisesti, tosin paljon pienemmässä mittakaavassa.

[21] https://www.energy-community.org/
[22] http://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/best-available-techniques.htm
[23] BAT-päätelmiä pääsee lukemaan arabiaksi, kiinaksi ja venäjäksi osoitteessa https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/translation/index.html
[24] https://europa.eu/!hR34Qx



Kaavio 3 – Teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten ilmaan joutuvista päästöistä aiheutuvat vuosittaiset vahinkokustannukset epäpuhtauksittain euroina[25]

Teollisuuspäästödirektiivi on edistänyt innovointia vain hieman. Vaikuttaa siltä, että muut osa-alueet, kuten tiedon julkinen saatavuus ja oikeussuojan saatavuus, ovat parantuneet jonkin verran, mutta työtä on vielä jäljellä.

Tehokkuus

Teollisuuspäästödirektiivi on hyvin tehokas väline, ja sillä on yksinkertaistettu EU:n säännöstöä. BAT-päätelmien täytäntöönpanon yleiset hyödyt ovat huomattavasti suuremmat kuin kustannukset. Teollisuuspäästödirektiivin ei ole miltään osin havaittu aiheuttavan suhteettoman suuria kustannuksia. Myöskään tarpeettomia hallinnollisia kuluja ei ole todettu. Direktiivi vaikuttaa EU:n kilpailukykyyn eri tavoin, mutta näiden vaikutusten merkittävyydestä ei ole olemassa näyttöä.

Merkityksellisyys

Kaikki eri sidosryhmät pitävät teollisuuspäästödirektiiviä edelleen merkityksellisenä EU:n tarpeiden, ongelmien ja kysymysten kannalta. Sen avulla pystytään vastaamaan uusiin ja kehittymässä oleviin ympäristökysymyksiin, vaikkakin BREF-asiakirjojen uudelleentarkasteluprosessin luonne ja pituus tuovat tähän omat rajoituksensa.

[25] Lähde: komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2020) 181 final.

Johdonmukaisuus

Teollisuuspäästödirektiivi on hyvin johdonmukainen. Sen useisiin osa-alueisiin liittyy kuitenkin tulkinnallisia vaikeuksia, mikä ilmenee komissiolle osoitettujen kysymysten määrästä. Näissä ei ole kyse perustavanlaatuisista ristiriitaisuuksista tai epäjohdonmukaisuudesta vaan siitä, että useita seikkoja voitaisiin selventää. Teollisuuspäästödirektiivi on myös pitkälti linjassa muiden EU:n politiikkojen kanssa, ja sillä tuetaan ainakin jossakin määrin niiden toteuttamista. Sen vaikutusta voitaisiin kuitenkin lisätä joillakin aloilla, kuten vesipolitiikassa.

EU:n tason lisäarvo

Teollisuuspäästödirektiivi tuottaa EU:lle runsaasti lisäarvoa, sillä se tuo lukuisia tärkeitä hyötyjä. EU:n toimilla on varmistettu, että ympäristön kannalta vaikuttavien teollisuuspäästöstandardien hyväksymisessä, seurannassa ja noudattamisen valvonnassa noudatetaan yhtenäisempää menettelyä ja että niissä on verrattain vähän eroja jäsenvaltioiden välillä. BREF-asiakirjoja koskevaa prosessia itsessään ei voitaisi toteuttaa jäsenvaltioiden omilla toimilla samanlaisin vaikutuksin. Ilman EU:n tasolla toteutettuja toimia ympäristönormit eivät olisi yhtä tiukkoja ainakaan useissa jäsenvaltioissa. Tämän seurauksena päästöjen kokonaismäärä ja vaikutukset terveyteen ja ympäristöön olisivat suuremmat. Lisäksi tilanne, jossa ympäristövaatimukset poikkesivat toisistaan, olisi jatkuessaan pitänyt yllä ja mahdollisesti pahentanut vääristymiä EU:n sisämarkkinoilla, sillä laitokset, joiden ei tarvitsisi investoida ympäristön kannalta vaikuttaviin tekniikoihin, olisivat etulyöntiasemassa. Teollisuuspäästödirektiivin mukainen BAT-järjestelmä on saanut aikaan jonkin verran toimintaa myös kolmansissa maissa maailmanlaajuisesti. Se on myös sisällytetty useisiin monenvälisiin ympäristösopimuksiin. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate on otettu hyvin huomioon teollisuuspäästödirektiivissä; jäsenvaltioiden ja EU:n velvoitteet ja niiden välinen vuorovaikutus toimivat hyvin.

6 Päätelmät

Tässä kertomuksessa, joka on jatkoa vuonna 2017 julkaistulle ensimmäiselle täytäntöönpanokertomukselle, komissio esittää toisen katsauksen teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanoon. Komissio tekee jäsenvaltioiden kaudella 2013–2018 ilmoittamien tietojen pohjalta useita päätelmiä, jotka ovat pitkälti yhteneviä vuonna 2020 toteutetun teollisuuspäästödirektiivin arvioinnin päätelmien kanssa:

- Monien teollisuuspäästödirektiivin määräaikaisten säännösten, jotka koskevat poikkeusten myöntämistä suurille polttolaitoksille, soveltamisaika on päättynyt (32 ja 34 artikla) tai päättyy piakkoin (33 ja 35 artikla). Koska suuret polttolaitokset ovat merkittävä päästölähde, erityisesti ilmaan joutuvien päästöjen osalta, komissio tarkkailee tilannetta järjestelmällisesti poikkeusten päättymisajankohdan jälkeen. Näin pyritään varmistamaan, että kyseiset suuret polttolaitokset noudattavat sovellettavia päästöjen raja-arvoja.

- Täytäntöönpanovaikeuksia on edelleen, esimerkiksi perustilaselvitysten toimittamiseen liittyen. Komissio on tarjonnut tukea jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille jo usean vuoden ajan. Tällaiset vaikeudet korostavatkin jatkuvan tuen ja kommunikoinnin tarvetta.

- Vaikka lupa-asiakirjat ovat julkisesti saatavilla suuressa osassa jäsenvaltioita, parantamisen varaa on edelleen, erityisesti teknisten asioiden (asiakirjojen saatavuus verkossa, muoto/selkeys ja kieli), asiakirjojen löytämisen helppouden (varsinkin silloin, kun niitä ei arkistoida kansallisella tasolla) sekä laitosvierailuista laadittujen raporttien ja tarkkailua koskevien tietojen saatavuuden osalta. Tätä asiaa tutkitaan myös teollisuuspäästödirektiivin käynnissä olevan tarkistuksen yhteydessä.

- EU:n rekisteriin perustuva uusi raportointijärjestelmä yksinkertaisti raportointia selvästi ja teki siitä kattavampaa ja yhtenäisempää. Tehty arviointi osoitti kuitenkin, että raportoinnissa on monia korjaamista vaativia ongelmia, jotka liittyvät muun muassa lupia, niiden saattamista ajan tasalle ja poikkeuksia koskeviin tietoihin.

Tulevina vuosina komissio parantaa edelleen raportoinnin laatua ja edistää monia toimia: jatkuvaa tukea teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanemiseksi ja sen noudattamisen arviointia.

Komissio analysoi tarkemmin havaitut teollisuuspäästödirektiivin säännösten täytäntöönpanon merkittävät laiminlyönnit. Jos se toteaa laiminlyöntien johtuvan teollisuuspäästödirektiivin järjestelmällisestä rikkomisesta, se ryhtyy asianmukaisiin täytäntöönpanotoimiin.

Komissio on sitoutunut tarkistamaan teollisuuspäästödirektiiviä, jotta siitä tulee keskeinen oikeudellinen väline EU:n teollisuuden muutoksessa, joka on tarpeen Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi EU:ssa.