KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.12.2021 r.
COM(2021) 793 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

dotyczące wdrożenia dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych

1 Wprowadzenie

Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych[1] (IED) jest podstawowym instrumentem prawnym UE regulującym emisje przemysłowe z około 52 000 instalacji rolno-przemysłowych w całej UE. Obejmują one m.in.: elektrownie, rafinerie, produkcję stali, metali nieżelaznych, cementu, wapna, szkła, chemikaliów, masy włóknistej i papieru, żywności i napojów, przetwarzanie i spalanie odpadów oraz intensywny chów drobiu lub świń. Dyrektywa ta ma na celu osiągnięcie znaczących korzyści dla środowiska i zdrowia ludzkiego, w szczególności poprzez obowiązkowe stosowanie najlepszych dostępnych technik (BAT). Sektory objęte zakresem IED odpowiadają za znaczną część emisji do powietrza i wody, a także wytwarzanych odpadów innych niż odpady z gospodarstw domowych w Europie. Szacuje się[2], że odpowiadają one za około 23 % masy całkowitej emisji do powietrza w UE oraz około 40 % całkowitej emisji gazów cieplarnianych w UE[3].

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.

Dokumenty referencyjne BAT (BREF) przygotowuje Europejskie Biuro ds. Zintegrowanego Zapobiegania Zanieczyszczeniom i Ich Kontroli działające w ramach Wspólnego Centrum Badawczego Komisji Europejskiej. Opracowanie dokumentów BREF obejmuje aktywny udział zainteresowanych stron w procesie opartym na dowodach i danych. Dokumenty referencyjne BAT zawierają konkluzje dotyczące BAT, którym nadaje się moc prawną poprzez przyjęcie decyzji wykonawczych Komisji. Konkluzje dotyczące BAT zapewniają ramy BAT dla danego sektora rolno-przemysłowego, które właściwe organy muszą stosować jako punkt odniesienia przy określaniu warunków pozwolenia.

W art. 73 IED wymaga się, aby Komisja przedkładała sprawozdania Radzie i Parlamentowi Europejskiemu, najpierw w początkowej fazie wdrażania do dnia 7 stycznia 2016 r., a następnie co trzy lata. Sprawozdanie z początkowej fazy wdrażania opublikowano w 2017 r.[4] Niniejsze sprawozdanie zawiera podsumowanie danych pochodzących od państw członkowskich zgromadzonych za okres wdrażania 2013–2018 oraz uwzględniono w nim zarówno postępy poczynione od czasu udoskonalenia systemu sprawozdawczego w 2018 r. (zob. sekcja 2), jak i ocenę IED z 2020 r. (zob. sekcja 5). W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono również inne działania na szczeblu UE przeprowadzone w celu wsparcia wdrożenia IED.

---

[1] Dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17.

[2] „Contribution of industry to pollutant emissions to air and water" („Udział przemysłu w emisji zanieczyszczeń do powietrza i wód") (https://circabc.europa.eu/ui/group/06f33a94-9829-4eee-b187-21bb783a0fbf/library/c4bb7fee-46df-4f96-b015-977f1cca2093/details).

[3] Dokument roboczy służb Komisji SWD(2020) 181 final.

[4] Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia dyrektywy 2010/75/UE; COM (2017) 727.

W komunikacie „Europejski Zielony Ład”[5] Komisja ogłosiła przegląd unijnych środków dotyczących ograniczenia zanieczyszczeń pochodzących z dużych instalacji przemysłowych jako jeden z głównych filarów planu działania Komisji na rzecz eliminacji zanieczyszczeń[6], którego celem jest również zapewnienie spójności z polityką klimatyczną, energetyczną oraz dotyczącą gospodarki o obiegu zamkniętym.

We wrześniu 2020 r. Komisja opublikowała dokument roboczy służb Komisji dotyczący oceny IED, w którym przedstawiono kompleksową ocenę wdrożenia i funkcjonowania tej dyrektywy. W ramach działań następczych w związku z wnioskami z tej oceny Komisja rozpoczęła prace nad przeglądem IED. Pakiet zmian legislacyjnych zaplanowano na pierwszy kwartał 2022 r. Komisja opublikowała wstępną ocenę skutków i przeprowadziła konsultacje publiczne i konsultacje z zainteresowanymi stronami[7]. W tym kontekście w niniejszym sprawozdaniu uwzględnia się również przyszłą perspektywę i przedstawia się wnioski przydatne z punktu widzenia zmiany IED.

2 Sprawozdawczość państw członkowskich

Zgodnie z art. 72 IED państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawiania Komisji informacji na temat wdrażania IED, a także szczegółowych rocznych informacji na temat dużych obiektów energetycznego spalania.

Decyzja wykonawcza Komisji 2012/795/UE[8] zawiera opis rodzaju informacji, które państwa członkowskie miały obowiązek przekazywać Komisji w okresie wdrażania 2013–2016.

Na podstawie wyciągniętych wniosków w nowszej decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2018/1135[9] wprowadzono znaczną zmianę w procesie sprawozdawczym, który obecnie przeprowadza się corocznie (a nie co trzy lata) z wykorzystaniem narzędzia elektronicznego (unijny rejestr obiektów przemysłowych[10]) udostępnionego wszystkim państwom członkowskim przez Komisję. Pomimo początkowych problemów obecnie sprawozdawczość państw członkowskich jest znacznie bardziej systematyczna i zharmonizowana.

[5] COM(2019) 640 final.
[6] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Droga do zdrowej planety dla wszystkich. Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby” (COM(2021) 400 final).
[7] https://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/evaluation.htm
[8] 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; Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 349 z 19.12.2012.
[9] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/1135 z dnia 10 sierpnia 2018 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; Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 205 z 14.8.2018.
[10] Zwany dalej rejestrem UE, dostępny na portalu dotyczącym emisji przemysłowych (https://industry.eea.europa.eu/)

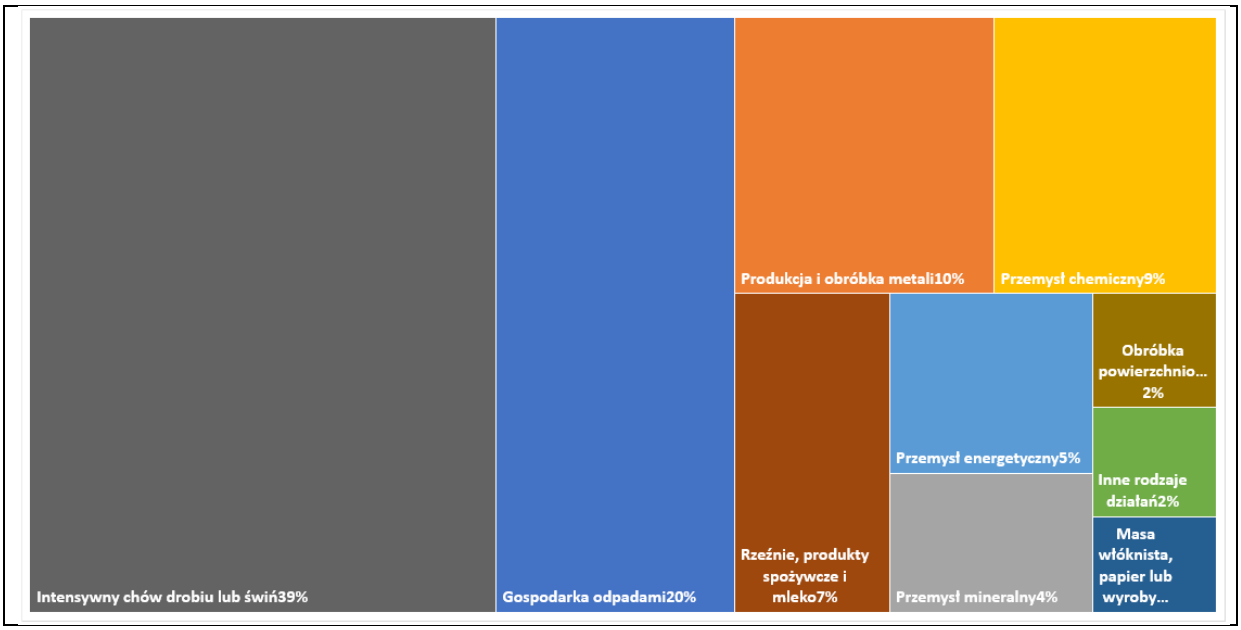
Sprawozdania państw członkowskich w ramach obu systemów sprawozdawczych (tj. systemu stosowanego w latach 2013–2016 i systemu stosowanego w latach 2017–2018[11][12]) oceniono, a podsumowania tych ocen są dostępne w internecie[13].

3 Wdrażanie IED[14]

Liczba instalacji

Informacje przedstawione za rok 2018 obejmowały 51 917 instalacji, co oznacza, że liczba instalacji od 2015 r. wzrosła o 9 %.

Największą liczbę instalacji zgłoszono w sektorze intensywnego chowu drobiu lub świń – 39 % wszystkich instalacji. Relatywny udział poszczególnych sektorów IED zobrazowano na rys. 1.



Rysunek 1 – Udział instalacji IED w poszczególnych sektorach w 2018 r.[15]

Wydawanie pozwoleń

Zgodnie z art. 4 IED żadne instalacje nie mogą być eksploatowane bez pozwolenia.

[11] Słowacja nie przedstawiła sprawozdania za lata 2017–2018.
[12] Chociaż Zjednoczone Królestwo było państwem członkowskim w latach 2017–2018, zostało ono pominięte w analizie za ten okres.
[13] CIRCABC>environment>IED>Library>Studies> 2019 - IED Implementation Report 2013 – 2016 oraz CIRCABC>environment>IED>Library>Studies> 2021 - IED Implementation Reports for 2017 and 2018
[14] W informacjach podanych w tej sekcji nie uwzględniono danych zgłoszonych przez Zjednoczone Królestwo.
[15] Źródło: Assessment and summary of Member States' reports under Commission Implementing Decision 2018/1135/EU [Ocena i podsumowanie sprawozdań przedkładanych przez państwa członkowskie na podstawie decyzji wykonawczej Komisji 2018/1135/UE], RICARDO, 2021 r.

W 2018 r. 87 % działających instalacji zgłoszono jako instalacje, wobec których wydano pozwolenie, ale pozostaje wiele instalacji, które rzekomo są eksploatowane bez pozwolenia – w szczególności chodzi o instalacje wykorzystywane w przemyśle odpadowym (17 % instalacji eksploatowanych w przemyśle) i przemyśle chemicznym (16 % instalacji eksploatowanych w przemyśle). Największą liczbę zgłoszonych instalacji, wobec których nie wydano pozwolenia, stanowią instalacje eksploatowane w sektorze intensywnego chowu drobiu lub świń (2 685 instalacji, czyli 14 % eksploatowanych instalacji). Siedem państw członkowskich zgłosiło przypadki instalacji, wobec których nie wydano pozwolenia, znajdujących się głównie w Danii, Niemczech, Grecji i Hiszpanii. Nie jest jednak jasne, czy sytuacja ta wynika z braku pozwolenia czy z błędnych danych sprawozdawczych. Na przykład od 2018 r., jeżeli nie wydano pozwolenia, państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawienia opisu działań w zakresie egzekwowania przepisów podjętych wobec danego operatora instalacji (i zgłoszenia tych informacji w rejestrze UE). Jednak liczba instalacji eksploatowanych bez pozwolenia przekracza liczbę przypadków podjęcia działań w zakresie egzekwowania przepisów zgłoszonych w rejestrze UE, co wskazuje na konieczność przedstawienia dalszych wyjaśnień (zob. sekcja 6).

Dopuszczalna wielkość emisji

Zgodnie z art. 15 ust. 3 IED dopuszczalne wielkości emisji, które określa się w warunkach pozwolenia, zapewniają w normalnych warunkach eksploatacji nieprzekraczanie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami określonymi w stosownych decyzjach wykonawczych Komisji.

Francja, Niemcy, Włochy i Szwecja zgłosiły łącznie 22 przypadki, w których dopuszczalne wielkości emisji określone w warunkach pozwolenia są bardziej rygorystyczne niż zakres poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami. Warto wskazać, że wśród tych przypadków najwięcej bardziej rygorystycznych warunków pozwolenia – tj. w 16 przypadkach – zgłoszono na podstawie art. 14 ust. 4 IED (w celu osiągnięcia wyższych poziomów redukcji emisji niż jest to możliwe przy zastosowaniu najlepszych dostępnych technik przyjętych w konkluzjach dotyczących BAT) oraz na podstawie art. 18 (w celu zapewnienia zgodności z normami jakości środowiska w zakresie powietrza lub wody) – w 5 przypadkach. W jednym przypadku zgłoszonym przez Niemcy bardziej restrykcyjne warunki pozwolenia określono zgodnie z art. 14 ust. 4 i art. 18 IED. Bardziej restrykcyjne warunki pozwolenia najczęściej określano w odniesieniu do instalacji eksploatowanych w przemyśle szklarskim. Może to jednak stanowić jedynie odzwierciedlenie faktu, że konkluzje dotyczące BAT dla tego sektora były jednymi z pierwszych przyjętych konkluzji na podstawie IED, a od tego czasu wystąpiły zmiany technologiczne w zakresie technik redukcji emisji.

Odstępstwa przewidziane w art. 15 ust. 4

Zgodnie z art. 15 ust. 4 IED na zasadzie odstępstwa właściwy organ może, w szczególnych przypadkach, ustalić mniej restrykcyjne dopuszczalne wielkości emisji niż wielkości określone w decyzjach wykonawczych Komisji. Takie odstępstwo można stosować, jeżeli

osiągnięcie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska.

Ze zgłoszonych danych wynika, że łącznie przyznano 133 odstępstwa w związku z konkluzjami dotyczącymi BAT stosowanymi w przypadku 98 instalacji eksploatowanych w 15 państwach członkowskich (Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Irlandia, Włochy, Portugalia, Rumunia, Hiszpania i Szwecja), przy czym najwięcej odstępstw przyznały Szwecja, Republika Czeska i Włochy. Najwięcej odstępstw przyznano w odniesieniu do instalacji objętych konkluzjami dotyczącymi BAT w odniesieniu do produkcji szkła, a następnie do instalacji, w przypadku których mają zastosowanie konkluzje dotyczące BAT w odniesieniu do produkcji masy włóknistej, papieru i tektury. Więcej przyznanych odstępstw dotyczyło emisji do powietrza (w przypadku 59 spośród wszystkich 811 poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami, określonych w konkluzjach dotyczących BAT) niż emisji do wody (w przypadku 24 spośród wszystkich 252 poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami, określonych w konkluzjach dotyczących BAT).

Najdłużej obowiązujące odstępstwo odnoszące się do konkluzji dotyczących BAT przyznano w obszarze produkcji szkła (do 202 miesięcy w jedynym przypadku zgłoszonym przez Republikę Czeską). 22 odstępstwa przyznano na czas nieokreślony. Odstępstwa o długim lub nieokreślonym czasie obowiązywania nie są sprzeczne z odpowiednim przepisem IED, w którym nie określono wyraźnego czasu obowiązywania, ale stanowią one przedmiot analizy w ramach trwającego przeglądu IED.

Sprawozdania bazowe

Zgodnie z art. 22 ust. 2 IED w przypadku gdy działalność obejmuje wykorzystywanie, produkcję lub uwalnianie substancji stwarzających zagrożenie oraz mając na uwadze określone okoliczności, przedstawia się sprawozdanie bazowe w celu ustalenia stanu skażenia gleby i wód podziemnych na terenie instalacji[16].

Zaledwie sześć państw członkowskich (Cypr, Estonia, Finlandia, Węgry, Rumunia i Słowenia) zgłosiło, że przedłożono wszystkie wymagane sprawozdania bazowe. Jeżeli chodzi o pozostałe państwa członkowskie, zidentyfikowano przypadki, w których nie przedłożono sprawozdań bazowych wymaganych na podstawie art. 22 ust. 2 IED. Problem ten dotyczy w szczególności instalacji eksploatowanych w Austrii, Danii, Francji, Niemczech, Włoszech, Niderlandach, Polsce, Portugalii i Szwecji.

Średnio 57 % wymaganych sprawozdań bazowych przedstawiono w ustalonym terminie. W przypadku instalacji, w odniesieniu do których zastosowanie mają konkluzje dotyczące

[16] Sprawozdanie bazowe przedkłada się przed rozpoczęciem eksploatacji instalacji lub przed uaktualnieniem pozwolenia na instalację po raz pierwszy po dniu 7 stycznia 2013 r.

BAT w odniesieniu do garbowania skór, zgłoszono przedłożenie jedynie 14 % sprawozdań (przedłożono 4 sprawozdania spośród 28 wymaganych). Wynika z tego, że w przypadku tej konkretnej działalności przemysłowej może występować problem związany z wdrożeniem lub przestrzeganiem przepisów. Podsumowując, wydaje się, że państwa członkowskie mają problem z wdrożeniem i przestrzeganiem przepisów dotyczących tej kwestii we wszystkich gałęziach przemysłu.

Podjęte działania w zakresie egzekwowania przepisów

Zgodnie z art. 8 ust. 1 IED państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia zgodności z warunkami pozwolenia.

Sześć państw członkowskich zgłosiło działania w zakresie egzekwowania przepisów (Chorwacja, Cypr, Niemcy, Włochy, Polska i Hiszpania). W przypadku większości państw członkowskich liczba zgłoszonych przypadków podjęcia działań w zakresie egzekwowania przepisów wahała się między 1 a 11. Głównym rodzajem zgłoszonych działań w zakresie egzekwowania przepisów było postępowanie sądowe.

Kontrole – wizyty w terenie

Zgodnie z art. 23 IED państwa członkowskie muszą ustanowić system kontroli środowiskowych instalacji objętych IED.

Częstotliwość wizyt w terenie opiera się na systematycznej ocenie stosownych zagrożeń i wynosi co najmniej raz na rok dla instalacji stwarzających największe zagrożenie i raz na trzy lata dla instalacji stwarzających najmniejsze zagrożenie.

Jeżeli chodzi o średnią unijną, państwa członkowskie zgłosiły, że wizyty w terenie przeprowadzono w 49 % instalacji w każdym roku sprawozdawczym. Ze sprawozdań wynika jednak, że we Francji, w Grecji, Niderlandach, Portugalii i Hiszpanii odsetek instalacji, w których przeprowadzono wizyty w terenie, nie osiągnął poziomu 25 %. Na podstawie tych informacji nie można stwierdzić, czy wszystkie instalacje poddano kontroli w odpowiednim czasie, co wynika z dwóch powodów:

- obowiązek zgłaszania częstotliwości wizyt w terenie w rejestrze UE wprowadzono dopiero w latach 2017–2018, a informacje te nie są jeszcze dostępne w odniesieniu do wystarczającej liczby szeregów czasowych;
- rejestr UE nie zawiera żadnych informacji, czy wizyty w terenie w instalacjach należy przeprowadzać częściej niż co 3 lata według stwarzanego przez nie zagrożenia dla środowiska.

Duże obiekty energetycznego spalania

W rejestrze UE w 2018 r. zgłoszono 3 162 duże obiekty energetycznego spalania (LCP). Całkowita nominalna moc cieplna dostarczona w paliwie większości tych obiektów wynosi 50–300 MW_{th}. Najwięcej LCP funkcjonuje w Niemczech (534 w 2018 r.). Siedem kolejnych

państw członkowskich zgłosiło ponad 100 LCP (Finlandia, Francja, Włochy, Niderlandy, Polska, Hiszpania i Szwecja). 19 państw członkowskich zgłosiło mniej niż 100 LCP.

W odniesieniu do LCP można udzielać czasowych odstępstw od wymogu osiągnięcia dopuszczalnych wielkości emisji określonych w załączniku V do IED, które to odstępstwa przewidziano w art. 31–35. Odstępstwa te przyznano w odniesieniu do stosunkowo nieznacznego odsetka LCP (zob. tabela 1).

Tabela 1 – Liczba odstępstw przyznanych wobec LCP od 2018 r.[17]

Rodzaj odstępstw dotyczących LCP	**Liczba LCP objętych odstępstwami od 2018 r.**
Artykuł 31 – stosowanie minimalnych stopni odsiarczania zamiast dopuszczalnych wielkość emisji SO_2	16
Artykuł 32 – w odniesieniu do instalacji uwzględnionych w przejściowych planach krajowych zastosowanie ma ogólny pułap emisji, którego wartość spada liniowo w okresie od 2016 r. do połowy 2020 r.	234
Artykuł 33 – odstępstwo w związku z ograniczonym okresem eksploatacji instalacji i odnoszące się maksymalnie do 17 500 godzin funkcjonowania nie później niż do dnia 31 grudnia 2023 r.	117
Artykuł 34 – małe systemy wydzielone	22
Artykuł 35 – zakłady zasilające sieci ciepłownicze	217

Spalarnie odpadów

W 2018 r. w rejestrze UE zgłoszono 750 (współ)spalarni odpadów objętych zakresem stosowania IED o łącznej przepustowości nominalnej wynoszącej ponad 2 tony na godzinę. Najwięcej takich spalarni zgłosiły Francja (179), Niemcy (149) i Szwecja (117). W całej UE większość stanowią spalarnie odpadów, a nie współspalarnie odpadów. Wynika to z bardzo dużej liczby spalarni odpadów we Francji i w Niemczech, podczas gdy w większości pozostałych państw członkowskich występują głównie współspalarnie odpadów, które są jednak stosunkowo mniej liczne. Największy odsetek spalarni stanowią spalarnie o przepustowości wynoszącej 2–25 ton na godzinę.

Instalacje, w których wykorzystuje się rozpuszczalniki organiczne

W 2018 r. 26 022 instalacje zgłoszono jako instalacje, w których wykorzystuje się rozpuszczalniki organiczne i które są objęte zakresem stosowania rozdziału V IED. W przypadku nieznacznej części wszystkich tych instalacji (3 570, czyli 14 %) stosuje się plan redukcji emisji przewidziany w art. 59 ust. 1 lit. b) IED, a w przypadku jeszcze

[17] Źródło: Assessment and summary of Member States' reports under Commission Implementing Decision 2018/1135/EU [Ocena i podsumowanie sprawozdań przedkładanych przez państwa członkowskie na podstawie decyzji wykonawczej Komisji 2018/1135/UE], RICARDO, 2021 r.

mniejszej części takich instalacji (77, czyli 0,3 %) przyznano odstępstwa przewidziane w art. 59 w celu umożliwienia osiągnięcia przez te instalacje wielkości emisji przewyższających dopuszczalne wielkości emisji.

Publiczny dostęp do informacji

Zgodnie z art. 24 IED pozwolenia i wyniki monitorowania emisji należy udostępniać publicznie. Podobnie należy również udostępniać publicznie sprawozdania z wizyt w terenie (art. 23 ust. 6 IED).

Na potrzeby publicznego dostępu do tych dokumentów (art. 24 IED) centralne repozytoria pozwoleń są dostępne na szczeblu krajowym w 20 państwach członkowskich, a na szczeblu regionalnym w 5 państwach członkowskich (Belgia, Niemcy, Niderlandy, Polska i Hiszpania), przy czym w takim przypadku repozytoria nie są jednak prowadzone w odniesieniu do wszystkich regionów. Ponadto bywa, że format takiej dokumentacji, a także mnożenie pozwoleń i powiązanych dokumentów dostępnych w odniesieniu do każdej instalacji mają negatywny wpływ na łatwość dostępu do takiej dokumentacji i jej czytelność.

Dostępne informacje dotyczące wizyt w terenie są często ograniczone. Dostęp do sprawozdań z wizyt w terenie jest łatwiejszy dzięki korzystaniu z centralnego repozytorium pozwoleń do celów publikacji takich sprawozdań (Austria, Bułgaria, Republika Czeska i Dania) oraz dzięki stosowaniu wspólnego formularza sprawozdawczego (Austria, Republika Czeska, Rumunia i niektóre regiony Hiszpanii).

Dane z monitorowania emisji w przypadku wszystkich instalacji są udostępniane w ograniczonym stopniu. W kilku przypadkach dostęp do takich danych zapewniono poprzez ustanowienie bazy danych, natomiast w większości przypadków takie informacje są udostępniane w sprawozdaniach rocznych.

4 Działania na szczeblu UE

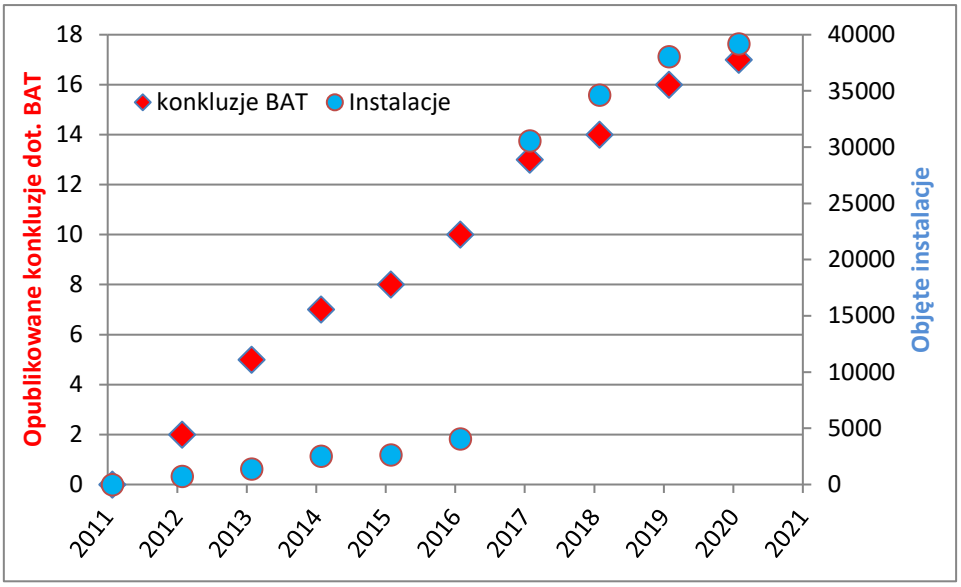
Na szczeblu UE Komisja przeprowadziła różne działania w celu wsparcia wdrożenia IED.

Konkluzje dotyczące BAT

Zgodnie z art. 11 lit. b) IED wszystkie obiekty objęte zakresem stosowania rozdziału II IED muszą stosować BAT. W czasie sporządzania niniejszego sprawozdania 17 konkluzji dotyczących BAT w odniesieniu do różnych sektorów przemysłu opublikowano w drodze decyzji wykonawczych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej[18].

[18] Wyrokiem z dnia 27 stycznia 2021 r. Sąd Unii Europejskiej stwierdził nieważność konkluzji dotyczących BAT w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania (decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2017/1442). Konkluzje te stosuje się jednak do czasu wejścia w życie nowej decyzji wykonawczej Komisji, którą należy przyjąć w terminie 12 miesięcy od daty wydania wyroku, tj. najpóźniej do dnia 27 stycznia 2022 r.

Poniższy rysunek 2 przedstawia przegląd skumulowanej liczby konkluzji dotyczących BAT opublikowanych od czasu rozpoczęcia stosowania IED i przybliżonej liczby objętych nimi instalacji. Opublikowane dotychczas konkluzje dotyczące BAT obejmują ponad 70 % instalacji określonych w IED.



Rysunek 2 – Zmiana liczby konkluzji dotyczących BAT i objętych nimi instalacji

Propagowanie zgodności i wsparcie w zakresie wdrażania

Główna odpowiedzialność za skuteczne wdrożenie IED 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 prawem Unii podejścia na szczeblu krajowym.

W 2019 r. Komisja utworzyła platformę internetową[19], za pośrednictwem której przedstawiciele państw członkowskich i właściwych organów mogą prowadzić dyskusje oraz wymianę wiedzy i doświadczeń oraz uzyskać dostęp do zasobów związanych z wdrażaniem IED. Ponadto Komisja organizuje szereg warsztatów i webinariów w celu ułatwienia wymiany informacji na konkretne tematy między państwami członkowskimi i właściwymi organami. W czasie sporządzania niniejszego sprawozdania zorganizowano już osiem takich wydarzeń.

Ponadto Komisja udostępniła w internecie podsumowanie odpowiedzi udzielonych na pytania dotyczące wdrożenia[20].

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

Działalność międzynarodowa

Jednym z filarów prac Komisji odnoszących się do IED 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, Kazachstanie, 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[21] w jej staraniach na rzecz osiągnięcia celów środowiskowych określonych w IED w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania.

Aby podejście to rozpowszechniło się jeszcze bardziej, Komisja wspiera również projekt OECD[22] w tym zakresie oraz rozpoczęła tłumaczenie konkluzji dotyczących BAT na inne języki niż języki urzędowe UE[23].

5 Główne ustalenia wynikające z oceny IED

Ocenę przeprowadzono na podstawie badania zewnętrznego obejmującego gromadzenie dowodów w drodze analizy literatury, badania źródeł wtórnych, ukierunkowanych konsultacji, 12-tygodniowych konsultacji publicznych i dwóch warsztatów z udziałem zainteresowanych stron. Wyniki tej oceny opublikowano w dokumencie roboczym służb Komisji we wrześniu 2020 r.[24] Główne ustalenia wspomnianej oceny są następujące:

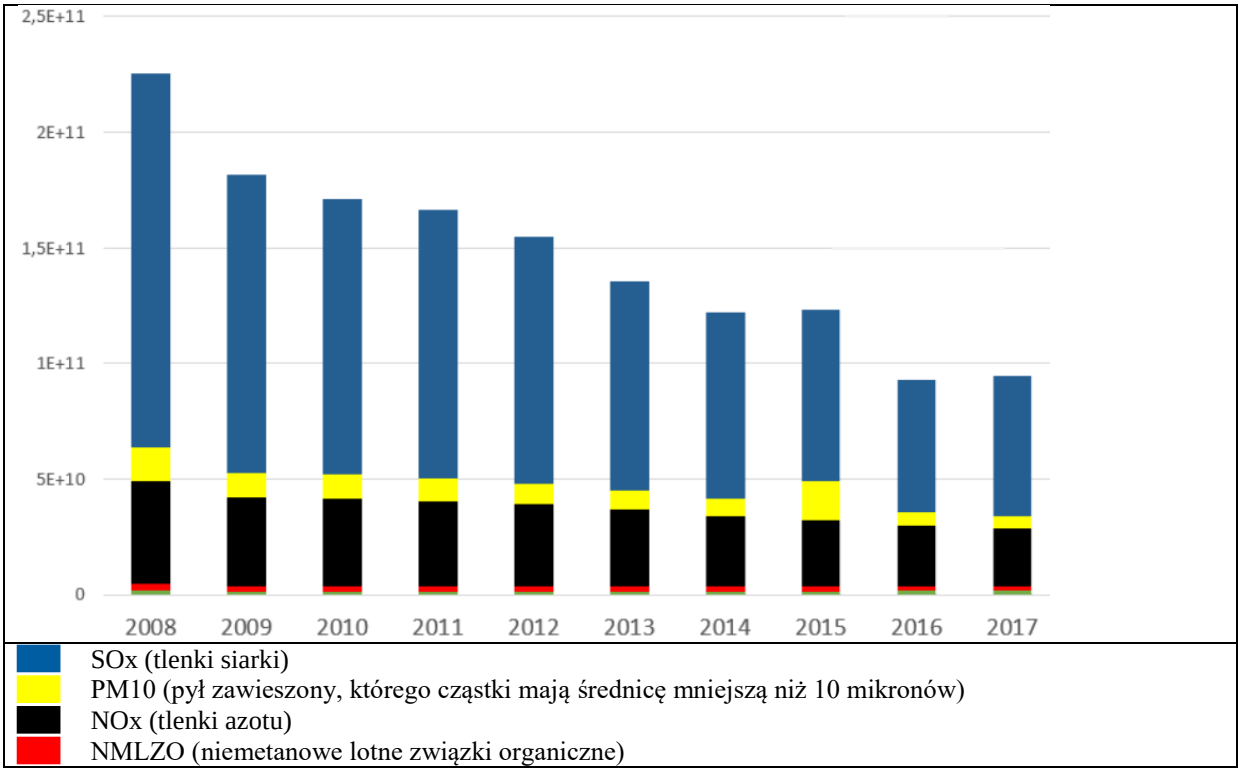
Skuteczność

Dzięki wprowadzeniu udzielania pozwoleń na podstawie najlepszych dostępnych technik za sprawą IED skutecznie ograniczono wpływ na środowisko sektorów objętych zakresem stosowania tej dyrektywy oraz skutecznie ograniczono zakłócenia konkurencji w UE. Proces sporządzania dokumentów referencyjnych BAT i identyfikacji BAT – który jest procesem sprzyjającym włączeniu społecznemu i opartym na współpracy i dowodach – sprawdza się dobrze. Uznaje się, że proces ten stanowi model zarządzania opartego na współpracy.

IED przyczyniła się do znacznej redukcji emisji zanieczyszczeń do powietrza (i powiązanych kosztów szkód, jak ukazano na rysunku 3) oraz, w mniejszym stopniu, do redukcji emisji do wody. Ze znikomych danych wynika również, że doszło do redukcji emisji do gleby powstających w wyniku eksploatacji instalacji objętych IED. W odniesieniu do szeregu innych kwestii, takich jak wkład w efektywne gospodarowanie zasobami i gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz w osiągnięcie metod produkcji o mniejszej toksyczności, znacznie

[21] https://www.energy-community.org/
[22] http://www.oecd.org/chemicalsafety/risk-management/best-available-techniques.htm
[23] Arabska, chińska i rosyjska wersja językowa konkluzji dotyczących BAT są dostępne pod adresem https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/translation/index.html
[24] https://europa.eu/!hR34Qx

trudniej jest sformułować jakiekolwiek konkretne wnioski. Istnieją jednak wskazania świadczące o pozytywnym wkładzie IED, choć na znacznie mniejszą skalę.



Rysunek 3 – Roczne koszty szkód związane z emisjami do powietrza powodowanymi przez instalacje objęte IED, wyrażone w euro, z podziałem na poszczególne zanieczyszczenia[25]

IED wniosła ograniczony wkład w obszarze innowacji. Wydaje się, że nastąpiła pewna poprawa, jeżeli chodzi o pozostałe kwestie, takie jak publiczny dostęp do informacji i dostęp do wymiaru sprawiedliwości, ale wiele pozostaje jeszcze do zrobienia.

Wydajność

IED to w dużym stopniu wydajny instrument, dzięki któremu uproszczono dorobek prawny UE. Ogólne korzyści wynikające z wdrożenia konkluzji dotyczących BAT znacznie przewyższają związane z tym koszty. W żadnej części IED nie zidentyfikowano nieproporcjonalnych kosztów ani zbędnych kosztów administracyjnych. Odnotowano zróżnicowany wpływ na konkurencyjność UE, ale brak jest dostępnych dowodów świadczących, że jest to znaczny wpływ.

Adekwatność

[25] Źródło: Dokument roboczy służb Komisji SWD(2020) 181 final.

Wszystkie poszczególne grupy zainteresowanych stron uznają, że IED pozostaje adekwatna w kontekście potrzeb, problemów i zagadnień na szczeblu UE. W jej ramach możliwe jest reagowanie na nowe lub pojawiające się kwestie środowiskowe, chociaż istnieją w tym zakresie ograniczenia z uwagi na charakter i długość procesów przeglądu dokumentów referencyjnych BAT.

Spójność

IED jest w dużym stopniu wewnętrznie spójna. Występują jednak problemy interpretacyjne dotyczące szeregu kwestii, o czym świadczy szereg zapytań otrzymanych przez Komisję. Problemy te nie wskazują na istnienie podstawowych sprzeczności lub niespójności, ale warto bardziej szczegółowo wyjaśnić kilka kwestii. IED jest w dużym stopniu spójna z pozostałymi strategiami UE i wspiera, przynajmniej w pewnym stopniu, ich realizację. Można jednak zwiększyć jej wkład w niektórych obszarach, takich jak polityka wodna.

Europejska wartość dodana

IED wnosi znaczną europejską wartość dodaną, gdyż przynosi szereg istotnych korzyści. Działania na szczeblu UE zapewniły spójniejsze podejście w zakresie przyjmowania, monitorowania i egzekwowania skutecznych pod względem środowiskowym norm emisji przemysłowych, przy czym w tym zakresie odnotowano stosunkowo ograniczone różnice między państwami członkowskimi. Samego procesu określania dokumentów referencyjnych BAT nie dałoby się powielić w ramach działań podejmowanych indywidualnie przez państwa członkowskie tak, aby przyniosły one podobne skutki. Brak działania na szczeblu UE spowodowałby, że – co najmniej w wielu państwach członkowskich – obowiązywałyby mniej wymagające normy środowiskowe. W rezultacie osiągnięto by znacznie wyższy ogólny poziom emisji i wpływu na zdrowie i środowisko. Ponadto utrzymanie się początkowej sytuacji, w której obowiązywały niespójne wymogi środowiskowe, spowodowałoby utrwalenie i ewentualne pogłębienie zakłóceń na rynku wewnętrznym UE, tj. miałoby to miejsce na skutek preferowania instalacji, które nie wymagają inwestycji w techniki skuteczne pod względem środowiskowym. System BAT ustanowiony w IED skutkował podjęciem pewnych działań w państwach trzecich w skali światowej oraz został wprowadzony w ramach szeregu wielostronnych umów środowiskowych. W IED odpowiednio odzwierciedlono zasady pomocniczości i proporcjonalności poprzez odpowiedni podział odpowiedzialności państw członkowskich i UE oraz interakcji między nimi.

6 Wnioski

Po pierwszym sprawozdaniu z wdrożenia wydanym w 2017 r. w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono drugi przeprowadzony przez Komisję przegląd stanu wdrożenia IED. Komisja wyciągnęła szereg wniosków na podstawie danych zgłoszonych przez państwa członkowskie w latach 2013–2018, które to wnioski w znacznym stopniu są zgodne z wnioskami z oceny IED z 2020 r.:

- Okres obowiązywania szeregu tymczasowych przepisów IED dotyczących udzielania odstępstw wobec LCP skończył się (art. 32 i 34) lub wkrótce się skończy (art. 33 i 35). Ponieważ LCP stanowią jedno z głównych źródeł emisji, szczególnie emisji do powietrza, Komisja systematycznie monitoruje sytuację po zakończeniu obowiązywania takich odstępstw w celu zweryfikowania przestrzegania w przypadku danych LCP mających zastosowanie dopuszczalnych wielkości emisji.

- Nadal występują trudności w zakresie wdrażania, na przykład trudności związane z przedkładaniem sprawozdań bazowych. Komisja od wielu lat zapewnia wsparcie na rzecz właściwych organów państw członkowskich: takie trudności świadczą o konieczności zapewniania dalszego wsparcia i komunikacji.

- Chociaż dokumentacja pozwoleń jest publicznie dostępna w wielu państwach członkowskich, można wprowadzić ulepszenia, w tym w zakresie kwestii technicznych (dostęp online, format/przejrzystość, język dokumentów), łatwości lokalizacji dokumentów (szczególnie jeżeli nie są one przetwarzane na szczeblu krajowym), dostępności sprawozdań z wizyt w terenie i danych z monitorowania. Kwestia ta stanowi również przedmiot analizy w ramach trwającego przeglądu IED.

- Dzięki nowemu systemowi sprawozdawczemu z wykorzystaniem rejestru UE wyraźnie uproszczono sprawozdawczość i zwiększono kompletność i spójność zgłaszanych danych. W wyniku przeprowadzonej oceny okazało się jednak, że trzeba będzie rozwiązać szereg kwestii w zakresie sprawozdawczości, na przykład kwestię informacji na temat pozwoleń, aktualizacji pozwoleń, odstępstw.

W nadchodzących latach Komisja będzie nadal udoskonalać jakość sprawozdawczości i czynić postępy w zakresie różnych obszarów prac: stałe wsparcie w zakresie oceny wdrażania i przestrzegania IED.

Komisja przeprowadzi dalszą analizę zidentyfikowanych poważnych przypadków nieprzestrzegania przepisów IED. Jeżeli Komisja stwierdzi, że sytuacja ta wynika z systemowych naruszeń przepisów IED, wówczas podejmie odpowiednie działania w zakresie egzekwowania przepisów.

Ponadto Komisja zobowiązała się do przeglądu IED tak, aby dyrektywa ta stanowiła podstawowy instrument prawny towarzyszący transformacji przemysłu UE, którą należy przeprowadzić, aby UE osiągnęła cele określone w Europejskim Zielonym Ładzie.