



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 21.12.2007
SEC(2007) 1682

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ ЗА СЛУЖИТЕЛИ НА КОМИСИЯТА

**Обобщение на оценката на въздействието, придружаващо предложението за
Директива на Европейския парламент и на Съвета относно промишлените емисии
(комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването)**

[COM(2007) 843 final]
[COM(2007) 844 final]
[SEC(2007) 1679]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ ЗА СЛУЖИТЕЛИ НА КОМИСИЯТА

Обобщение на оценката на въздействието, придружаващо предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно промишлените емисии (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването)

1. КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКАТА, ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

КПЗК и законодателството за промишлените емисии играят значителна роля за опазването и подобряването на европейската околна среда и здравето на гражданите. Те също така обаче следва да играят роля в разглеждането на исканията на държавите-членки, Европейския парламент и други заинтересовани страни за „по-добро регулиране“. Във връзка с това, през 2005 г.¹ Комисията даде ход на преразглеждане на законодателството за промишлените емисии, с цел да гарантира екологичната му целесъобразност и икономическа рентабилност.

Преразглеждането се основава на широка програма от десет проучвания и непрекъсната, всеобхватна и структурирана консултация със заинтересованите страни. Бе проведен подробен анализ на вариантите, като цялата информация по въпроса е на разположение на публична интернет страница от типа CIRCA².

2. ОСНОВНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРОМИШЛЕНИТЕ ЕМИСИИ И НАЙ-ДОБРИТЕ НАЛИЧНИ ТЕХНИКИ

Промислените дейности играят важна роля в икономическото благосъстояние на Европа, като допринасят за устойчив растеж и осигуряват високоспециализирани работни места. Промислените дейности обаче оказват значително въздействие на околната среда.

На най-големите промишлени обекти се дължи значителен дял от общите емисии на основните замърсители на въздуха (83 % за серния двуокис (SO₂), 34 % за азотните окиси (NO_x), 43 % за праха и 55 % за летливите органични съединения (ЛОС)). Те оказват и други въздействия върху околната среда, включително емисии във водата и почвата, създаване на отпадъци, както и използване на енергия.

Емисиите от промишлени обекти попадат в обхвата на следните основни законодателни инструменти:

¹ COM(2005) 540 окончателен
² http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ipcc_rev/library

- Директива 96/61/ЕО относно комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването³ (КПЗК) определя основните принципи за разрешаване и контролиране на инсталации на основата на комплексен подход и прилагането на най-добрите налични техники (НДНТ), които са най-ефективните техники за постигане на висока степен на опазване на околната среда при отчитане на разходите и ползите.
- Така наречените секторни директиви, които предвиждат специални разпоредби, включително пределни стойности за допустимите емисии за някои промишлени дейности (големи горивни инсталации, изгаряне на отпадъци, дейности използващи производство на органични разтворители и титанов двуокис).

Директива КПКЗ дава определена степен на свобода при прилагането на НДНТ, тъй като при определянето на условия за разрешения могат да бъдат вземани предвид географски, технически и екологични съображения.

За подпомагане на лицензиращите органи и оператори в определянето на НДНТ, Комисията организира обмен на информация между експертите от държавите-членки на ЕС, промишлеността и природозащитните организации. Това води до приемането и публикуването от Комисията на справочни документи (BREF) за определяне на НДНТ.

Процесът на преразглеждане показва, че основните принципи на текущата Директива КПКЗ, по специално комплексният подход, основаващ се на НДНТ, остават стабилна основа за бъдещо развитие на законодателството за промишлените емисии. Ползите от прилагането на НДНТ бяха потвърдени от Оценката на въздействието, поради което вариантът за изоставяне на принципа на НДНТ не бе възприет.

Съществуват обаче значителни недостатъци при прилагането на текущото законодателство, които пречат на пълното използване на най-добрите налични техники, предвиждани поначало от Директивата, които правят прилагането на общностно ниво много трудно и които не способстват за предотвратяването или премахването на ненужната административна тежест.

3. ОБЩО ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА И ЦЕЛИ

Общо определение на проблема

От влизането в сила се появиха няколко проблема с прилагането на законодателството. Обширният анализ, проведен като част от процеса на преразглеждане, доведе до определянето на четири конкретни проблема:

- Недостатъчно прилагане на НДНТ. Анализът показва, че безопасността допълнително намаляване на емисиите от инсталациите от категорията КПЗК, положителните ефекти за здравето и околната среда, които следва да бъдат получени от целите, поставени в Тематичната стратегия за

³ ОВ L 257, 10.10.1996, стр. 26.

замърсяването на въздуха (ТСЗВ), няма да бъдат постигнати и нарушаването на конкурентната среда ще продължи.

- Ограниченията по отношение на съответствието, прилагането и подобренията на околната среда, които пречат на опазването на околната среда.
- Ненужната административна тежест, дължаща се на сложността и несъответствието на части от сегашната правна рамка.
- Недостатъчен обхват и неясни разпоредби на сегашната Директива КПКЗ, които могат да попречат на постигането на целите, поставени в Тематичните стратегии на Комисията.

Друг идентифициран проблем бе този с налагането на ограничение върху използването на по-гъвкави инструменти като системи за търговия с емисии на NO_x и SO_2 . Този въпрос ще допълнително проучен при отделен от преразглеждането на Директивата процес, но е включен в оценката на въздействието, с цел да демонстрира потенциалните ползи от такива мерки.

Цели

Общата цел остава предотвратяване и контрол на замърсяването и неговите въздействия, произтичащи от промишлени дейности, с цел постигане на високо ниво на опазване на човешкото здраве и околната среда. Това следва да бъде постигнато по най-рентабилния и ефективен начин, при осигуряване на намаляване на ненужната административна тежест.

В контекста на тази постоянна цел, за да се подходи към четирите проблемни области, посочени по-горе, са необходими по-нататъшни действия.

- (1) Подпомагане на държавите-членки при издаване на разрешения за ползване на НДНТ
- (2) Укрепване на съответствието и увеличаване на подобренията на околната среда при стимулиране на новаторството
- (3) Премахване на ненужната административна тежест и опростяване на сегашното законодателство.
- (4) По-голям принос за целите на Тематичните стратегии чрез преразглеждане на сегашния обхват и разпоредби на Директива КПКЗ

Оценката на въздействието съдържа четири глави, посветени в подробности на тези въпроси. Допълнителна пета глава разглежда възможното бъдещо използване на пазарни инструменти, съвместими с КПКЗ. Синхронизирането и връзките между различните цели и варианти бяха внимателно оценявани през цялата Оценка на въздействието. Обобщението по-долу отразява тази структура.

4. ПОДПОМАГАНЕ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ ПРИ ИЗДАВАНЕ НА РАЗРЕШЕНИЯ ЗА ПОЛЗВАНЕ НА НДНТ

Общо определение на проблема

Неясните разпоредби за НДНТ, високата степен на свобода, оставена за отклоняване на компетентните органи от тях при процеса на издаване на разрешителни, и неясната роля на справочните документи (BREFs) доведоха до значителни различия във възприемането на НДНТ в ЕС. Тази липса на правна яснота също така възпрепятства действията на Общността за правоприлагане. Основните недостатъци в прилагането са:

- Разрешенията, издадени за прилагане на Директива КПКЗ, често включват условия, които не се основават на НДНТ, така както са описани в справочните документи (BREF), с малко обосноваване за такова отклонение, ако обосноваване въобще има.
- Минималните изисквания на секторните директиви често се използват като пределни нива на емисии по подразбиране за разрешенията по КПКЗ, при несъобразяване със съществуващите правни изисквания. Това е проблем по-специално за големи горивни инсталации (ГГИ), които допринасят значително за емисиите на основни замърсители на въздуха в целия ЕС като SO₂ (~ 80 % от общите емисии) и NO_x (~ 30 % от общите емисии).

Като резултат, КПКЗ не успява да осигури предвижданите поначало предимства, като при това позволява смущения на вътрешния пазар. Изхвърлените във въздуха емисии на държавите-членки ще надхвърлят значително стойностите, заложен за 2020 г. в Тематичната стратегия за замърсяването на въздуха (ТСЗВ), ако не се предприемат допълнителни действия и следователно са необходими мерки, за да се прилагат НДНТ в инсталациите, обект на КПКЗ, с цел излизане от това положение.

Анализиране на възможните варианти

Бяха оценени девет варианта с цел да се определи колко ефективно се справят те с откритите проблеми, отчитайки напълно разходите и ползите. Препоръчват се следните варианти.

Цел на НДНТ: укрепване и изясняване на концепцията и използването на НДНТ, повишаване на прозрачността чрез изисквания използването на гъвкавост да бъде обосновано и документирано
Използване на секторните пределно допустими нива на емисии като алтернатива на НДНТ: засилване на съществуващите минимални изисквания в определени сектори (ГГИ, определени циментови пещи изгарящи също отпадъци, титанов двуокис)
Статус на процеса на създаване на справочни документи за НДНТ (BREF): подобряване на събирането на данни и повишаване на съответствието между форматите на данните, използвани в справочните документи (BREF) и разрешителните

Някои от главните резултати от тези варианти са:

- Значително подобрене на работата на държавите-членки в обосноваването на решенията за разрешителни за НДНТ, отчитайки разходите и ползите,

както и подобряване на обхвата на информацията в бъдещите справочни документи (BREF).

- Изчислените ползи за здравето и околната среда от ускорено възприемане на НДНТ, които биха надвишили значително разходите за привеждане на инсталациите с Директивата. Ползите зависят от текущото прилагане на издаването на разрешения, основаващо се на НДНТ, за даден район или сектор; например, за ГГИ чистата печалба общо за ЕС би била 7 до 28 милиарда евро годишно, включително намаляването на преждевременните смъртни случаи / загубените години на живот със съответно 13 000 и 125 000 (изключвайки други ползи за околната среда, като намалена еутрофикация и подкисляване).
- Намаляване с 30 до 70 % от ГГИ на разликата между предвидените емисии на държавите-членки и целите, договорени в Тематичната стратегия за замърсяването на въздуха (ТСЗВ) за 2020 г.
- Не бяха открити значителни дългосрочни въздействия върху конкурентоспособността, въздействия от социален характер или вредни дългосрочни ефекти върху икономическото развитие, предвид възможната гъвкавост в добре обосновани и документирани случаи. Вместо това, анализът показва, че едно по-единно прилагане на НДНТ би помогнало да се намали нарушаването на конкурентната среда в промишлените отрасли, попадащи в обхвата на Директивата.

5. УКРЕПВАНЕ НА СЪОТВЕТСТВИЕТО И УВЕЛИЧАВАНЕ НА ПОДОБРЕНИЯТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА ПРИ СТИМУЛИРАНЕ НА НОВАТОРСТВОТО

Общо определение на проблема

Разпоредбите от текущата правна рамка относно докладването за съответствието, инспектиранията и прегледите на разрешителни са неясни, което води до големи различия в прилагането на законодателството между държавите-членки и до съответни неоптимални нива на опазване на околната среда и смущаване на вътрешния пазар. Освен това КПКЗ трябва да осигури повече инициативи за стимулиране на новаторството.

Анализиране на възможните варианти

Бяха оценени осемнайсет специфични опции, за да се види как те подпомагат изпълнението и прилагането на законодателството при постигане на баланс между печалби и разходи, което доведе до следните препоръки:

Инспектиране, докладване за съответствието и прегледите на разрешителни: въвеждане на ясни изисквания при позволяване на известна гъвкавост в подхода на държавите-членки, ако са удовлетворени минималните критерии
Нововъведения: способстване за непрекъснатото подобряване, повишавайки влиянието на КПКЗ върху нововъведенията

Някои от главните резултати от тези варианти са:

- Помощ за осигуряване и в някои случаи – ускоряване прилагането на НДНТ, което способства за постигане целите на Тематичните стратегии и намаляване на нарушаването на конкурентната среда.
- Положителни екологични, икономически и социални ползи от стимулирането на новаторството и възможност за развиване на водещи пазари.
- Постигане на допълнителни ползи за здравето и околната среда, пораждащи необходими административни разходи от около 40 милиона евро, 65 % от които ще бъдат евентуално поети от органите на управлението на държавите-членки.

6. ПРЕМАХВАНЕ НА НЕГУЖНАТА АДМИНИСТРАТИВНА ТЕЖЕСТ И ОПРОСТЯВАНЕ НА СЕГАШНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО.

Общо определение на проблема

Сегашното законодателство за промишленото замърсяване е сложно и понякога с несъответствия, водещи до следните проблеми:

- Управляващите органи и операторите може да имат трудности в разбирането и интерпретирането на различните законодателни актове, което да доведе до непълно и неефективно прилагане.
- Някои съществуващи изисквания, като тези за издаването на разрешения и докладването, не са съгласувани и/или се застъпват, което води до ненужна административна тежест.

Анализиране на възможните варианти

Бяха оценени десет специфични варианта по отношение на повишена правна яснота и подобро прилагане при премахване на ненужните административни разходи. Препоръчват се следните варианти.

Разрешаване на несъответствията в множество директиви. сливане, чрез преработване, на Директива КПКЗ с шест секторни директиви в една единствена директива относно промишлените емисии

Намаляване на разходите за издаването на разрешения и докладването във връзка с КПКЗ: въвеждане на промени в законодателството за опростяване издаването на разрешителни, намаляване на докладването от операторите, въвеждане на програми за действие за подкрепяне на държавите-членки в намаляването на ненужните административни разходи, рационализиране на докладването от държавите-членки.

Една единствена директива относно промишлените емисии ще осигури ясна, съгласувана и опростена правна рамка със следните основни резултати:

- Премахване намаляване на ненужните административни тежести от около 30 млн. евро годишно (чрез комбинирано издаване на разрешителни) и 2 млн. евро годишно (чрез опростено докладване и наблюдение).
- Подобро възприемане на НДНТ чрез изясняване на взаимодействието с минималните изисквания за отраслите.
- Значително намаляване на административна тежест на ниво държави-членки (оценено на стойност от порядъка на 150-300 млн. евро годишно), тъй като повечето възможности да се намали административната тежест са на национално ниво или регионално ниво.

7. По-голям принос за целите на Тематичните стратегии чрез преразглеждане на сегашния обхват и разпоредби на Директива КПКЗ

Общо определение на проблема

При правилно прилагане, Директива КПКЗ е икономически ефективен начин за регулиране на промишленото замърсяване и за намаляване на емисиите. Преразглеждането анализира това къде изясняване или разширяване на обхвата на КПКЗ би допринесло за такива намаления.

Анализиране на възможните варианти

Бяха анализирани широк набор от варианти (предвид включването на 17 различни дейности и разпоредби за замърсяването на почвата) с оглед на ползите от тях и икономическата им ефективност за постигане на поставените цели. Основните препоръчвани варианти са:

Включване на Горивни инсталации с мощност между 20 и 50 MW
--

Включване на промишлени инсталации за консервиране на дървесина и изделия от дърво
--

Включване на производството на панели на основата на дървесина
--

За няколко други дейности анализът показва, че обхватът на законодателството следва да бъде изяснен, за да може да се подходи към несъответствията (обработване на отпадъците, химикали, керамики и производство на храни).

Има обаче и дейности (напр. скотовъдство, някои дейности по обработването на отпадъците, аквакултури) които умишлено са изключени от Директивата, поради ограничени ползи за околната среда или прекомерни разходи.

В допълнение се препоръчва въвеждането на по специални разпоредби за наблюдението и възстановяването на почвата.

Някои от главните резултати са:

- Допринасяне за постигането на някои основни цели и приоритети в областта на околната среда и здравето (напр. включването на горивни инсталации с мощност 20 - 50 MW помага за премахване на различията между изхвърляните от държавите-членки промишлени емисии и доближаване до целите на Тематичната стратегия за замърсяването на въздуха с 2 – 6 %). Чистите ползи за околната среда и здравето от включването на такива горивни инсталации се оценяват на 732 млн. до 1,6 млрд. евро.
- Включване на около 4 400 инсталации в КПКЗ (за сравнение с 52 000-те вече включени), някои от които (прибл. 33 %) са вече обхванати от основаната на НДНТ система за издаване на разрешителни в държавите-членки.
- Осигуряване на по-голяма степен на равнопоставеност за въпросните отрасли.
- Постигнатите ползи за околната среда ще доведат евентуално до увеличаване на необходимата административна тежест с около 37 млн. евро годишно.

8. УЛЕСНЯВАНЕ НА ВЪЗМОЖНО БЪДЕЩО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ПАЗАРНИ ИНСТРУМЕНТИ, СЪВМЕСТИМИ С КПКЗ, КАТО НАПРИМЕР СХЕМА ЗА ТЪРГУВАНЕ С ЕМИСИИ НА NO_x И SO₂

Общо определение на проблема

Настоящата Директива КПКЗ не разрешава използване на пазарни инструменти като алтернатива на издаването на разрешения, основаващо се на НДНТ. Това може да ограничи потенциалните икономии на разходи за цял отрасъл.

Анализиране на възможните варианти

Бяха разгледани два основни варианта за улесняване на възможното използване на пазарни инструменти. Препоръчва се следният вариант:

<p>Улесняване на използването на пазарни инструменти: предмет на възможно приемане на бъдещ правен инструмент, да се позволи на държавите-членки да постигат нивата на емисии, основаващи се на НДНТ, чрез система за търговия с емисии, на основата на правила на ЕС, вместо на основата на отделни, основаващи се на НДНТ, условия за издаване на разрешителни за NO_x и SO₂</p>
--

Проектът на законово предложение не включва текст относно въвеждането на търговия с емисии за SO₂ и NO_x. Вместо това Комисията ще продължи своята работа с оглед на възможен бъдещ правен инструмент, определящ общоевропейски правила по този въпрос.

Тази работа ще включи пълен анализ на възможните варианти, включително обхвата и разпределението на квоти и ще проучи потенциалните преки и косвени въздействия за икономическите отрасли, както и ще черпи от опита с търговията с емисии на парникови газове. Само за ГГИ, в сравнение с даването на разрешения на база НДНТ този вариант има потенциал да постигне икономии на разходи от 0,3 до 1 млрд. евро годишно.

9. ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОТНОСНО ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПАКЕТ ОТ МЕРКИ

След широки консултации със заинтересовани страни, Оценката на въздействието предлага щателен анализ на широк набор варианти.

Предложената една обща директива за промишлените емисии, с всички препоръчани варианти на пакета от мерки, ще подобри ефективността на законодателството в постигането на неговите цели в областта на околната среда и здравето по икономически най-ефективния начин. Тя също така ще намали административната тежест с очаквано нетно намаление между 105 и 255 млн. евро годишно, и ще минимизира нарушаванията на конкурентната среда в ЕС, без да пречи на конкурентната позиция на европейската промишленост.