

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az ipari kibocsátásokról (azaz a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről) (átdolgozás)

COM(2007) 844 végleges – 2007/0286 (COD)

(2009/C 182/12)

Előadó: **Stéphane BUFFETAUT**

2008. február 25-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 175. cikkének (1) bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az ipari kibocsátásokról (azaz a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről) (átdolgozás)

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

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2008. október 30-án elfogadta véleményét. (Előadó: Stéphane BUFFETAUT.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. január 14–15-én tartott, 450. plenáris ülésén (a január 14-i ülésnapon) 152 szavazattal 2 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezetés

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elé terjesztett szöveget az Európai Bizottság a jelenlegi irányelv átdolgozásaként mutatja be. Többről van szó ugyanis, mint a jelenleg hatályos szöveg egyszerű felülvizsgálatáról vagy kozmetikázásáról. Az Európai Bizottság szerint ez az átdolgozás az egyszerűsítés logikáját követi, ami – egyesek szemében vitathatóan – a „jobb jogalkotásra” irányuló kezdeményezés kontextusába helyezi. A jogszabály elsődleges céljai a következők:

- környezetvédelem: a környezet hatékony védelme integrált, valamennyi környezeti tényezőt összefogó megközelítés alkalmazása révén,
- gazdaság: az eljárások és gyakorlatok harmonizálása a versenytorzulások elkerülése érdekében.

2. Az Európai Bizottság célkitűzései

2.1 Az Európai Bizottság elismeri, hogy az elmúlt évtizedekben sikerült csökkenteni a szennyezőanyagok kibocsátások szintjét, de ezt elégtelennek ítéli, és újabb előrelépést kíván megvalósítani a szennyezőanyag-kibocsátás elleni küzdelemben.

2.2 Az IPPC-irányelv hatálya alá az Európai Unióban mintegy 52 000 létesítmény tartozik, és az erőfeszítések ellenére a szennyezőanyag-kibocsátás messze meghaladja a légszennyezésre vonatkozó tematikus stratégia célként megjelölt határértékeit.

2.3 Az ipari tevékenység által okozott szennyezés jelentős mértékben hozzájárul az egészségre és a környezetre káros hatásokhoz. A kén- dioxid mintegy 83 %-a, a nitrogén-oxidok 34 %-a, a

dioxinkibocsátások 25 %-a és a higany megközelítőleg 23 %-a ilyen létesítményekből származik ⁽¹⁾. A kibocsátások nem csupán a levegőt szennyezik, hanem a vízbe és a talajba is szennyezőanyagokat juttatnak. Az ipari tevékenységek a nyersanyagoknak, a víznek és az energiának is fő fogyasztói, valamint hozzájárulnak a hulladéktermeléshez is. Az érdekelt vállalatok hulladékainak irányítását végző illetékes nemzeti hatóságok által kiadott engedélyek útján történő integrált megközelítés (IPPC) tehát megfelelő eszköz a környezetszennyezés csökkentésére.

2.4 Az Európai Bizottság szerint ennek a megközelítésnek elsősorban az elérhető legjobb technikák (BAT) alkalmazásán kell alapulnia. Elvileg olyan technológiák használatáról van szó, amelyek egy adott ágazatban a leghatékonyabban szolgálják a környezetvédelmet, feltéve, hogy ezek kereskedelmi forgalomban hozzáférhetők, illetve gazdaságilag fenntarthatók.

2.5 A gyakorlatban – és ennek a megközelítésnek a támogatása érdekében – az Európai Bizottság megszervezi a tagállamokkal és az érdekelt felekkel az elérhető legjobb technikákkal kapcsolatban folytatandó információcserét azzal a céllal, hogy kidolgozza az egyes ipari ágazatokra érvényes elérhető legjobb technikákat meghatározó referenciadokumentumokat (BREF). Ez a „sevillai folyamat” nevet kapta, mivel az IPPC központi irodája Sevillában található.

2.6 Ezenkívül az iparágak működését ágazati irányelvek is szabályozzák, amelyek előírják az alapkövetelménynek tekintett üzemeltetési feltételeket és műszaki követelményeket. Ezek az irányelvek továbbá kibocsátási határértékeket is meghatároznak az érintett ágazatok számára.

⁽¹⁾ SEC(2007) 1679 (csak angol nyelven hozzáférhető).

2.7 A különböző tanulmányok és felmérések elvégzését követően az Európai Bizottság arra az álláspontra jutott, hogy tovább kell szigorítani az ipari kibocsátások visszaszorítására irányuló hatályos rendelkezéseket. Azt is megállapította, hogy a jelenlegi jogszabályokban tapasztalt hiányosságok egyrészt az irányelvek elégtelen szintű végrehajtásához vezettek, másrészt megnehezítették az irányelv alkalmazásának ellenőrzését.

2.8 Az Európai Bizottság ezért hét különálló irányelv felülvizsgálatára és egyetlen egységes jogszabályban történő egyesítésére tesz javaslatot (ipari kibocsátásokra vonatkozó irányelv – IED), amit a következőkre kíván alapozni:

- az elérhető legjobb technikák koncepciójának megerősítése,
- a nagy tüzelőberendezésekre vonatkozó kibocsátási határértékek felülvizsgálata,
- a nem lényegi műszaki követelményeket a tudományos és technikai haladás vívmányaival összeegyeztető, illetve a tagországok által benyújtandó jelentéseket meghatározó bizottság felállítása,
- a vizsgálatokra vonatkozó rendelkezések bevezetése,
- az innovációnak és az új technológiák elterjesztésének ösztönzése,
- az engedélyezésre vonatkozó bizonyos jogszabályok egyszerűsítése és konkrétabbá tétele,
- az irányelv alkalmazási területének kiterjesztése és pontosítása,
- az új keletű technológiák figyelembevételének ösztönzése.

3. Általános megjegyzések

3.1 A jelenleg hatályos irányelv három alapelve:

- az ipari tevékenység hatásainak integrált megközelítése,
- az elérhető legjobb technikák alkalmazása,
- az engedélyek feltételeinek meghatározásához lehetőség szerint a helyi körülmények figyelembevétele.

Ezek az alelvek megkapták az érintett vállalkozások beleegyezését, és az ipari létesítmények környezeti teljesítményének javítására irányuló globális és folyamatos fellépés keretébe illeszkednek.

3.2 Tény, hogy léteznek bizonyos különbségek a tagállamok között az 1996-os irányelv végrehajtásának tekintetében, figyelembe kell venni azonban azt is, hogy az irányelv teljes alkalmazása igen friss fejlemény (2007 októbere a meglévő létesítmények esetében), illetve hogy nincs még meg a szükséges távolság ahhoz, hogy maradéktalanul felmérhessük a hatékonyságát. Az Európai Bizottság szerint azonban a konkrét engedélyekre, illetve általánosabb értelemben a tagállami gyakorlatokra vonatkozó értékelés végrehajtásában számos probléma mutatkozik, amelyek különösen a jelenlegi irányelv homályos rendelkezéseire vezethetők

vissza. Az EB úgy véli továbbá, hogy az eddig végzett konzultációkból és előrejelzésekből arra lehet következtetni, hogy javulás nem várható, ha a jogszabály nem változik. Megjegyzendő továbbá, hogy a jogszabályok alkalmazása a tagállamok ügye, míg az engedélyek feltételeinek való megfelelésre vonatkozó kötelezettséget a létesítmények üzemeltetőinek kell viselniük.

3.3 A BREF (BAT-referenciadokumentumok) referenciarendszer alkalmazása és elterjesztése már 2001-ben megkezdődött, de hosszú időre volt szükség ahhoz, hogy ezeket a dokumentumokat lefordítsák az Európai Unió összes hivatalos nyelvére. A megvalósítási tanulmányok azt mutatják, hogy nem minden nemzeti adminisztratív hatóság teljesítette maradéktalanul feladatát – ennek felelősségét nem lehet kizárólag az érintett iparágakra hárítani késedelmes vagy hiányos teljesítés esetén, amennyiben az engedélyezési feltételek nincsenek összhangban a BREF-dokumentumokkal. Több visszajelzésre van tehát szükség a BREF Unió-szerte általános megvalósítását illetően, mivel a felhasználásra vonatkozó megközelítések terén jelentős különbségek mutatkoznak.

3.4 Mindez alighanem kellő magyarázatot ad a megállapított működési zavarokra, felmerül azonban a kérdés, hogy vajon nem elszármazott-e az irányelv mélyreható átdolgozásába fogni? Számos tagállam ugyanis későn – előfordult, hogy az irányelvben meghatározott határidők lejárta után – bocsátotta ki a meglévő létesítmények használati engedélyeit.

3.5 Jogos az aggodalom amiatt, hogy a tagállamoknak a kibocsátásokra vonatkozó adataiból arra lehet következtetni, hogy a BAT-normák végrehajtása – különösen a nagy tüzelőberendezések esetében – nem teszi lehetővé a stratégia légszennyezési céljainak elérését.

3.6 Egy hasonló átdolgozás során mindenesetre semmiképpen nem hagyható figyelmen kívül „az átláthatóság, a gazdasági eredményesség és költséghatékony [elvé], valamint a vállalatok közötti felosztása során a méltányosság és szolidaritás [elvé]” – az Európai Tanács megfogalmazásával élve.

4. Különös nehézségeket felvető pontok

4.1 A BREF-dokumentumok szerepe

4.1.1 A BREF-dokumentumok eddig kettős szerepet töltek be:

- hivatkozási pont az engedélyek kiadásakor az elérhető legjobb technikák (BAT) meghatározásához: a BREF-dokumentumok jelentik az alapvető információforrást a különböző, az adott telephelyre jellemző helyzetekben alkalmazandó BAT-k változatairól. A BAT meghatározása során alkalmazott, a különböző típusú folyamatokra szabott többszereplős megközelítés eredményei, amelyek közül az illetékes hatóságok választották ki a legmegfelelőbb normát,

- kidolgozásuk során információcsere-fórum jött létre az Unióban alkalmazott technológiák teljesítményének és fejlődésének megvitatására.

Az elérhető legjobb technológiák kiválasztása annak alapján történt, hogy ezek azok a technológiai viszonyítási alapok, amelyek olyan ár mellett érhetőek el, amely nem sodorja veszélybe az iparág versenyképességét. Ezt tartalmazza a BAT definíciója is, mely szerint ezek „azok a technikák, amelyeket olyan mértékben fejlesztettek ki, hogy azok alkalmazhatók legyenek a vonatkozó ipari ágazatban gazdaságilag és műszakilag képviselhető feltételek mellett, [...] olyan mértékig, amíg azok az üzemeltető számára ésszerűen hozzáférhetőek” (IPPC-irányelv 2. cikk (11) bekezdés, a javasolt új irányelvben 3. cikk (9) bekezdés). Ha pedig nem léteztek ilyen technikák – például a BAT-nak nem tekinthető új keletű technológiák esetében –, akkor az elérhető legjobb technológiák egyszerre képviselték a helyes gyakorlatokat és a legkifinomultabb gyártási folyamatokat, és az érintett ipari ágazatban alkalmazott különböző technológiák és működési módszerek teljesítménymutatóinak adatbázisát bocsátották rendelkezésre.

4.1.2 Fontos megtartani a jelenlegi logikát: az elérhető legjobb technológiák olyan technológiákat képviselnek, amelyek – eseti alapon – lehetővé teszik, hogy meg lehessen felelni a szabályozási követelményeknek, valamint – más célokkal egyetemben – a környezet védelmének biztosítása mellett ellenőrizni lehessen az ipari kibocsátásokat, figyelembe véve e technológiák alkalmazásának költségeit és előnyeit. A szabályozásnak az Unióban mindenkire egyazon időben kell alkalmazhatónak lennie az általános káosz elkerülése érdekében, a következők függvényében: az engedélyek felülvizsgálatának dátuma; az ágazati BREF-ek felülvizsgálatának dátuma; vagy az érintett ágazatok többé-kevésbé konzervatív megközelítései. Az elérhető legjobb technológiáknak hozzá kell járulniuk a versenytorzulások csökkentéséhez is.

4.1.3 A felülvizsgálat keretén belül tisztázni kell a BREF-ek szerepét. Ezek nem határozzák meg a kibocsátás szintjét, hanem hivatkozási alapnak és a fejlődés eszközeinek kell lenniük, amelyek – más célok mellett – lehetővé teszik a mások által meghatározott kibocsátási határértékek vagy környezetvédelmi minőségi normák (víz, levegő, talaj) betartását. Emlékeztetőül: az útmutató és a BREF-ekre vonatkozó 2005-ös irányelvek alapján „a BREF-ek sem technológiákat, sem kibocsátási határértékeket nem írnak elő”. A kibocsátási szintek meghatározása az Európai Unió gazdasági és környezetvédelmi politikájának feladata. Végezetül pedig ezek az eszközök nem akadályozhatják azt a rugalmasságot, amelyre a helyi és technikai feltételek függvényében van szükség.

4.2 A sevillai folyamat

4.2.1 A folyamat nyitott és az egyeztetésen alapszik, ha a szó szoros értelmében nem is demokratikus. A három, klasszikusnak tekinthető fél ugyanis az államot, a műszaki szakembereket és a nem kormányzati szervezeteket képviseli vagy képviselheti. A folyamat mindazonáltal továbbra is vertikális, és az ipari ágazatok között nemigen van információáramlás. A BREF-dokumentumok készítői változnak, és ritkán fordul elő, hogy (a tagállamok és az Európai Bizottság részéről) ugyanaz a személy állítaná össze a BREF-dokumentumok egymást követő változatait, illetve a különböző ágazatok BREF-dokumentumait. Bizonyos „halálos” (NO_x, CO, CO₂ stb.), illetve globális (SO_x, fémek, por) típusú szennyezőanyagoknak az alkalmazott technológiákra vonatkozó megközelítést tekintve elvész a lényeg és a szakértelem. Az effajta technológiákat az információcsere-fórum elé

kellene tárnai. A sevillai folyamatnak azonban megvan az az érdeme, hogy rendszeres időközönként kielemezze az ipari ágazatok megállapított teljesítményét. Ha a tagállamok egy kicsit aktívabban vennének részt a folyamatban, előnyük származna abból, hogy hatékonyabbá teszik a működését, mivel rendelkezésre bocsáthatnák az általuk elvégzendő vizsgálatok során megállapított adatokat.

4.3 Az engedélyek felülvizsgálata

4.3.1 Egy létesítményre egyszerre több BREF-dokumentum is vonatkozhat. Gondoskodni kell tehát arról, hogy a BREF-dokumentumok rendszeres időközönként történő felülvizsgálata és az engedélyek újbóli átgondolásának üteme, amely az előírások módosításában mutatkozhat meg, összeegyeztethető legyen a létesítmény amortizációs ciklusával. A helyzet kezelésére ismét csak a jogi típusú szabályozás, illetve hosszú távú tervezés alkalmas. Minél jobban sikerül előre meghatározni a problémákat, annál jobban sikerül helyet találni az új keletű technológiáknak. Hasonlóképpen: minél fejlődőképesebb egy BAT, annál jobban alkalmazkodik majd az egyes helyzetekhez, ám az elképzelhetetlennek tűnik, hogy ugyanolyan ütemben sikerüljön a befektetésben változást kieszközölni, mint ahogyan a BREF-dokumentumok felülvizsgálata is folyik. Az európai jogalkotókra hárul tehát az, hogy a mért teljesítményt és a technológiai haladást tekintve a fejlődés koherens ütemtervét összeállítsák, viszont ez nem lehet a sevillai folyamat feladata.

4.4 Az új keletű technológia fogalma

Az új jogszabály bevezeti az új keletű technológia fogalmát. Az új keletű technológiák sajátossága, hogy először is valós ipari kontextusban tesztelni kell őket; egy technika ígéretes lehet laboratóriumi körülmények között, vagy akár kísérleti létesítményekben, majd rendes használati körülmények között elégtelennek bizonyulhat. Ügyelni kell tehát arra, hogy a szövegben ennek a fogalomnak a bevezetését úgy lehessen értelmezni, mint az innovációt új keletű technológiák kipróbálására ösztönző eszközt, nem pedig úgy, mint új referenciák meghatározásának előjelét.

4.5 Integrált megközelítés

Az új jogszabály megtartja a helyi kontextushoz és az egyedi működési körülményekhez igazított szabályozás elvét, és helyette eltérések alkalmazásához folyamodik. Ez a rendszer tehát – bár a sajátos körülmények figyelembevételkor bizonyos rugalmasságot enged az illetékes hatóságoknak – merevebb. Fontos, hogy az elérhető legjobb technológiák meghatározása a helyi, illetve nemzeti közigazgatási hatóságok és az érintett ipari szereplők közötti valódi, átlátható vitából következzen.

4.6 Az ágazati irányelvek integrálása

Ügyelni kell arra, hogy a jogszabályok integrálása ne eredményezzen különösen nehézkes és komplex szabályozást, ami éppen hogy az egyszerűsítés szándékával ellentétes irányba mutatna. Az ágazati irányelveknek az irányelvjavaslatba történő beépítése irányelvenként érzékelhetően különböző, különösen a kibocsátási

határértékek tekintetében. Ennek fő oka az, hogy a kibocsátási határértékeket az elérhető legjobb technológiák teljesítményértékeihez kell közelíteni. A tagállamoktól és az érintett üzemeltetőktől megkövetelt egyértelműség és koherencia célkitűzése továbbra is ennek az integrációnak az alapvető célja, amelynek egyúttal a szükségtelen adminisztratív terhek enyhítését is lehetővé kell tennie.

4.7 Komitológia, információcsere-fórum és a sevillai IPPC-iroda

Az irányelvjavaslat a komitológiai eljárás fokozott alkalmazását javasolja, konkrétan a BREF-dokumentumoktól való eltérések kritériumainak meghatározása esetében. Mi lesz tehát az érintett felek szerepe? És milyen feladatot lát el majd az IEF, illetve a sevillai iroda? Félő, hogy az európai iparág a jövőben egyre inkább vonakodik majd releváns információkat szolgáltatni az elérhető legjobb technológiákról a sevillai IPPC-irodának, holott eddig ezt az együttműködést a felek egyhangúan európai sikertörténetként üdvözlötték. Ezen túlmenően a komitológia meglehetősen homályos eljárás, amelyet az Európai Parlament általában kevésbé szokott értékelni. A komitológiai eljárás alkalmazását tehát a jogalkotás másodlagos elemeinek módosítására kell korlátozni.

4.8 A talaj védelme

Az új jogszabály előírja, hogy a létesítmények kötelesek a helyszín talaját abba az állapotba visszaállítani, ahogyan az működésük megkezdésekor volt. Az európai talajok rendkívüli sokfélesége a szubszidiaritás elvének alkalmazását feltételezi, több cselekvési szabadságot hagyva a nemzeti hatóságoknak. A legjobb választásnak az tűnik, ha a helyszínt a jóváhagyott jövőbeli felhasználásának megfelelő állapotba kell visszaállítani.

4.9 A jelentések nyilvánossága

A jogszabály előírja, hogy az ellenőrzéseket követően a hatóságok kötelesek két hónapon belül közzétenni a jelentést. Ez a határidő túl rövid, elegendő időt kellene adni ugyanis az érintett ipari szereplőnek, hogy észrevételeit megtehesse és kidolgozhassa cselekvési tervét, és ezeket az elemeket a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.

4.10 Az irányelv alkalmazása

A jelenlegi IPCC-irányelv végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok fényében az irányelv alkalmazására előírt 2016. januári dátum túl közelinek tűnik. Számos európai irányelvertervezet van egyébiránt kidolgozás alatt, amelyek jövőbeli alkalmazási dátuma 2020 (a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv felülvizsgálata, a „zöld csomagról szóló megállapodás” végrehajtása). Ezen túlmenően a göteborgi jegyzőkönyv felülvizsgálata is folyamatban van az ENSZ genfi Európai Gazdasági Bizottságán belül, és az új célkitűzések meghatározásának dátuma itt is 2020.

Koherensebb megoldás volna az irányelvjavaslatot összehangolni az egyéb környezetvédelmi szabályozásokkal, és a végrehajtás javasolt dátumát 2016 helyett 2020-ra módosítani.

5. Következtetés

5.1 Amennyiben az IPPC-irányelv végrehajtása nem kielégítő módon megy végbe, helyénvaló volna a tagállamokkal és a többi érintett féllel közösen maximális erőfeszítéseket tenni a jelenlegi irányelv végrehajtásának minőségi javítása érdekében, hogy az az IPPC-irányelv átdolgozásához konkrét alapként tudjon szolgálni – ezt irányozza elő az Európai Bizottság közleménye és az ipari kibocsátásokkal kapcsolatos jogszabályok végrehajtására vonatkozó, a 2008–2010-es időszakra szóló cselekvési terv is. A szöveg felülvizsgálatakor a következőket kellene célként kitűzni: környezetvédelmi és gazdasági hatékonyság, átláthatóság, konzultáció az érintett szakemberekkel, a költség és a haszon közötti megfelelő egyensúly, valamint az erőfeszítések tagállamok közötti megosztásakor a méltányosság és a szolidaritás elvének tiszteletben tartása.

5.2 Az IMPEL hálózat hasznos segítséget nyújthatna a jelenlegi irányelv végrehajtásának javításához, illetve a BREF-dokumentumok hivatalos fordításának elkészítése az Unió hivatalos nyelvein szintén hozzájárulhatna a BREF-rendszer megfelelőbb megértéséhez, és ezáltal nemzeti szintű alkalmazásához. A sevillai IPPC-irodával együttműködésben gondoskodni kellene arról, hogy a BREF-dokumentumokban ne szerepeljenek eltérő álláspontok, azok ugyanis rontanák ezeknek a dokumentumoknak az európai szintű következetességét és relevanciáját.

Kelt Brüsszelben, 2009. január 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI