



**EUROOPA LIIDU
NÕUKOGU**

**Brüssel, 8. jaanuar 2008 (28.01)
(OR. en)**

**5088/08
ADD 2**

**ENV 3
CODEC 7**

ETTEPANEK

Saatja: Euroopa Komisjoni peasekretär,
allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor

Kättesaamise kuupäev: 21. detsember 2007

Saaja: Javier SOLANA, peasekretär / kõrge esindaja

Teema: **KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**
Mõju hindamise kokkuvõte, lisatud järgmisele dokumendile:
Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tööstusheitmete
kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll)

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele komisjoni dokument SEK(2007) 1682.

Lisatud: SEK(2007) 1682



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 21.12.2007
SEK(2007) 1682

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

**Mõju hindamise kokkuvõte,
lisatud järgmisele dokumendile:
ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tööstusheitmete kohta (saastuse
kompleksne vältimine ja kontroll)**

[KOM(2007) 843 final]

[KOM(2007) 844 final]

[SEK(2007) 1679]

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

**Mõju hindamise kokkuvõte,
lisatud järgmisele dokumendile:
ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tööstusheitmete kohta (saastuse
kompleksne vältimine ja kontroll)**

1. POLIITIKA KONTEKST, MENETLUSKÜSIMUSED JA KONSULTEERIMINE HUVITATUD ISIKUTEGA

Saastuse kompleksset vältimist ja kontrolli käsitleval direktiivil (directive concerning integrated pollution prevention and control, edaspidi IPPC-direktiiv) ning tööstusheitmeid käsitlevatel õigusaktidel on oluline osa Euroopa keskkonna ja Euroopa kodanike tervise kaitsmisel ja parandamisel. Samas peaks see vastama liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja muude sidusrühmade üleskutsetele parema õigusloome kohta. Seepärast alustas komisjon 2005. aastal¹ tööstusheitmeid käsitlevate õigusaktide läbivaatamist, et tagada nende keskkonnavalade tõhusus ja tasuvus.

Läbivaatamisel on toetunud kümnet uuringut hõlmavale laiaulatuslikule programmile ning pidevale, avatud ja struktureeritud konsultatsioonile sidusrühmadega. Võimalusi on üksikasjalikult analüüsitud ja kogu taustteave on kättesaadav CIRCA avalikul veebilehel².

2. TAUSTTEAVE TÖÖSTUSHEIDETE KOHTA JA PARIM VÕIMALIK TEHNIKA

Püsiva majanduskasvu soodustamise ja kõrge kvalifikatsiooniga töökohtade loomise kaudu on tööstustegevusel Euroopa majandusliku heaolu tagamisel oluline osa. Ent tööstustegevusel on oluline mõju ka keskkonnale.

Suurimad tööstuskäitised põhjustavad märkimisväärse osa õhusaasteainete koguheitest (83 % vääveldioksiidist (SO₂), 34 % lämmastikoksiididest (NO_x), 43 % tolmutest ja 55 % lenduvatest orgaanilistest ühenditest (VOC)). Tööstuskäitistel on ka muid olulisi keskkonnamõjusid, sealhulgas vette- ja pinnasesseheide, jäätmete tekkimine ja energiakulu.

Tööstuskäitiste põhjustatud heiteid käsitletakse järgmistes peamistes õigusaktides.

- Direktiivis 96/91/EÜ (saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta)³ on sätestatud käitistele lubade andmise ja käitiste kontrolli peamised põhimõtted, mis põhinevad kompleksel lähenemisviisil, ning parima võimaliku tehnika (PVT) (kõrge tasemega keskkonnakaitse saavutamiseks tõhusaim tehnika, mis võtab samas arvesse kulusid ja tulusid) rakendamise võimalused.

¹ KOM(2005)540 (lõplik)

² http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ippc_rev/library

³ EÜT L 257, 10.10.1996, lk 26.

- Niinimetatud sektoridirektiivides on sätestatud erisätted, sealhulgas teatavate tööstuslike tegevusalade (suured põletusseadmed, jäätmepõletus, orgaanilise lahusti kasutamise ja titaandioksiidi tootmisega seotud tegevusalad) puhul heite piirväärtused.

IPPC-direktiiviga võimaldatakse PVT rakendamisel teatavat paindlikkust, kuna geograafilisi, tehnilisi ja keskkonnaalaseid kaalutlusi saab lubade tingimuste kehtestamisel arvesse võtta.

Komisjon korraldab teabevahetust ELi liikmesriikide ning tööstus- ja keskkonnaorganisatsioonide ekspertide vahel, et aidata lubasid väljaandvatel asutustel ja käitajatel määrata kindlaks PVT. Selle tulemusel on komisjon võtnud vastu ja avaldanud parimat võimalikku tehnikat käsitlevad viitedokumendid (edaspidi BREF-dokumendid).

Läbivaatamise käigus jõuti järeldusele, et IPPC-direktiivi põhimõtted, eelkõige PVT-l põhinev kompleksne lähenemisviis, on tööstusheiteid käsitlevate õigusaktide edasise väljatöötamise usaldusväärne alus. PVT kohaldamisega kaasnevat kasu on kinnitanud ka mõjuhindang ja seepärast ei ole kaalutud PVT põhimõttest loobumist.

Kehtivate õigusaktide rakendamisel on siiski ilmnenud märkimisväärseid puudusi, mis takistavad direktiiviga algselt kavandatud parima võimaliku tehnika täielikku kasutamist, mistõttu on direktiivi rakendamine ühenduse tasandil väga keeruline ja ei soodusta tarbetu halduskoormuse vältimist või vähendamist.

3. PROBLEEMI ÜLDMÄÄRATLUS JA EESMÄRGID

Probleemi üldmääratlus

Alates õigusaktide jõustumisest on nende kohaldamisel tekkinud mitmeid probleeme. Läbivaatamise raames teostatud laiaulatusliku analüüsi käigus määratleti neli konkreetset probleemi.

- PVT ebapiisav rakendamine. Analüüsi käigus selgus, et ilma IPPC-direktiivi kohaldamisalasse kuuluvatele käitiste heite täiendava vähendamiseta ei ole võimalik saavutada õhusaaste temaatilises strateegias sätestatud tervishoiu- ja keskkonnaalaseid eesmärke, kusjuures konkurentsimoonutused jätkuvad.
- Järgimise, rakendamise ja keskkonna parandamisega seotud piirangud, mis takistavad keskkonnakaitset.
- Kehtiva õigusraamistiku osade keerukusest ja vastuolulisusest tulenev tarbetu halduskoormus.
- IPPC-direktiivi ebapiisav reguleerimisala ja ebaselged sätted, mis võivad takistada komisjoni temaatilises strateegias sätestatud eesmärkide saavutamist.

Täiendava probleemina käsitatakse piiranguid selliste paindlikumate vahendite kasutamisel, nagu NO_x ja SO₂ heitkogustega kauplemise süsteemid. Kõnealust küsimust uuritakse direktiivi läbivaatamise menetlusest eraldi, kuid see on lisatud mõjuhindangule, et näidata sellistest meetmetest tulenevat võimalikku kasu.

Eesmärgid

Üldeesmärk on jätkuvalt tööstustegevuse põhjustatud saaste ja selle mõjude vältimine ja kontroll, et tagada inimeste tervise ja keskkonna nõuetekohane kaitse. See tuleks saavutada võimalikult tasuval ja tõhusal viisil, vähendades samas tarbetut halduskoormust.

Kõnealuse eesmärgi raames on vaja võtta täiendavaid meetmeid, et tegeleda eespool nimetatud nelja probleemiga.

- (1) Toetada liikmesriike PVT-põhisel lubade andmisel.
- (2) Innovatsiooni soodustamisega parandada direktiivi täitmist ja aidata kaasa keskkonnakaitse tõhustamisele.
- (3) Vähendada tarbetut halduskoormust ja lihtsustada kehtivaid õigusakte.
- (4) IPPC-direktiivi praeguse reguleerimisala ja sätete läbivaatamise teel aidata paremini kaasa temaatilises strateegias sätestatud eesmärkide saavutamisele.

Mõjuhindang koosneb neljast peatükist, milles kõnealuseid küsimusi käsitletakse üksikasjalikult. Viiendas peatükis käsitletakse IPPC-direktiiviga kooskõlas olevate turupõhiste vahendite võimalikku edasist kasutamist. Eri eesmärkide ja võimaluste vahelist sünergia ja vastasmõju on mõju hindamisel hoolikalt analüüsitud. Kõnealust lähenemist kajastatakse alljärgnevas kokkuvõttes.

4. TOETADA LIIKMESRIIKE PVT-PÕHISEL LUBADE ANDMISEL

Probleemi määratlus

Ebamäärased sätted PVT kohta, pädevatele asutustele võimaldatud liigne paindlikkus kõnealustest sätetest lubade andmisel erandite tegemiseks ja BREF-dokumentide ebaselge otstarve on põhjustanud Euroopa Liidus PVT erinevat kohaldamist. Õigusliku selguse puudumine on samuti takistanud ühenduse jõustamismeetmete kohaldamist. Kohaldamisega seotud peamised puudused on järgmised.

- IPPC-direktiivi kohaldamiseks välja antud load hõlmavad sageli tingimusi, mis ei põhine BREF-dokumentides määratletud PVT-l, kusjuures sellise erandi tegemist ei põhjendata.
- Sektoridirektiivides sätestatud miinimumnõudeid kasutatakse sageli IPPC-direktiivi kohaste lubadega ettenähtud heite piirväärtuse kindlaks määramisel, võtmata arvesse kehtivaid õigusnorme. See on eelkõige probleem suurte põletusseadmete puhul, mis põhjustavad märkimisväärse osa Euroopa Liidu õhusaasteainete heidetest (SO₂ puhul ligikaudu 80 % koguheitest ja NO_x puhul ligikaudu 30 % koguheitest).

Seetõttu ei kaasne IPPC-direktiivi kohaldamisega algselt kavandatud kasu, samas põhjustatakse konkurentsimoonutusi siseturul. Kui ei võeta täiendavaid meetmeid, ületab liikmesriikide prognoositav õhkuheide oluliselt õhusaaste temaatilise strateegia 2020. aasta eesmärgiks seatud piirmäära, mistõttu on vaja probleemi

lahendamiseks võtta meetmeid, et kohaldada parimat võimalikku tehnikat IPPC-direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate käitiste suhtes.

Võimaluste analüüs

Kulusid ja tulusid arvesse võttes on kaalutud üheksat võimalust, et määrata kindlaks nende tõhusus määratletud küsimuste lahendamisel. Soovitatakse järgmiseid võimalusi:

PVT kasutamine: tugevdada ja täpsustada PVT kontseptsiooni ja kasutamist ning suurendada läbipaistvust nõudega, et paindlikku kohaldamist tuleb põhjendada ja tõendada.
PVT asemel heidete valdkondlike piirvääruste (ELV) kasutamine: karmistada kehtivaid miinimumnõudeid teatavates valdkondades (suured põletusseadmed, jäätmeid koospõletavad tsementahjud, titaandioksiid).
BREF-menetluse seisund: parandada andmete kogumist ja ühtlustada andmevorminguid, mida kasutatakse PVT-dokumentides ja lubades.

Kõnealuste võimaluste mõned peamised mõjud on järgmised.

- Paraneb liikmesriikide võime teha PVT-põhiseid lubade andmise otsuseid, mille puhul võetakse arvesse kulusid ja tulusid ning laieneb BREF-dokumentides esitatava teabe maht.
- Arvutatud tervishoiu- ja keskkonnaalane tulu, mis tuleneb PVT tõhustatud kohaldamisest, ületab tunduvalt käitiste kulusid seoses direktiivi sätete täitmisega. Tulu sõltub PVT-põhise lubade andmise tulemuslikkusest eri piirkondades või valdkondades. Näiteks suurte põletusseadmete puhul oleks puhastulu Euroopa Liidus 7–28 miljardit eurot aastas, sealhulgas enneaegsete surmade/surmajuhtumite vähenemine vastavalt 13 000 ja 125 000 võrra (arvestamata veel muid keskkonnaalaseid lisatulusid, nagu vähenenud eutrofeerumine ja hapestumine).
- Väheneb vahe liikmesriikide prognoositavate heidete ning tööstusheite ja õhusaaste temaatilises strateegias sätestatud 2020. aasta eesmärkide vahel tänu suurte põletusseadmete heidete vähenemisele 30–70 % võrra.
- Märkimisväärset pikaajalist mõju konkurentsivõimele, sotsiaalset mõju ega kahjulikku pikaajalist mõju majanduskasvule ei ole kindlaks tehtud, võttes arvesse võimalikku paindlikkust põhjendatud ja tõendatud juhtude puhul. Seevastu osutab analüüs, et PVT ühtne kohaldamine aitaks vähendada konkurentsimoonusi direktiiviga hõlmatud tööstusharudes.

5. INNOVATSIOONI SOODUSTAMISEGA PARANDADA DIREKTIIVI TÄITMIST JA AIDATA KAASA KESKKONNAKAITSE TÕHUSTAMISELE

Probleemi määratlus

Praeguse õigusraamistiku sätted, mis hõlmavad eeskirjade järgimist käsitlevat aruandlust, kontrolli ja lubade läbivaatamist, on ebamäärased, mistõttu liikmesriigid kohaldavad õigusakte väga erinevalt, millega kaasneb ebapiisav keskkonnakaitse ja moonutused siseturul. Lisaks sellele tuleb IPPC-direktiiviga näha ette suuremad stiimulid innovatsiooni soodustamiseks.

Võimaluste analüüs

Tulusid ja kulusid kaaludes hinnati kaheksatteist eri võimalust, kuidas rakendada ja jõustada õigusakte ning leida õiget kulude ja tulude tasakaalu, ning selle tulemusel soovitatakse järgmist.

Kontroll, eeskirjade järgimist käsitlev aruandlus, lubade läbivaatamine: kehtestada selged nõuded, võimaldades liikmesriikidel kohaldada paindlikku lähenemisviisi, kui miinimumnõuded on täidetud.
--

Innovatsioon: lihtsustada pidevat parendamist, suurendades IPPC-direktiivi kaudu innovatsiooni.
--

Kõnealuste võimaluste mõned peamised mõjud on järgmised.

- Nendega aidatakse tagada ja teatavatel juhtudel kiirendada PVT rakendamist, soodustades sellega temaatilises strateegias sätestatud eesmärkide saavutamist ja vähendades konkurentsimoontusi.
- Innovatsiooni soodustamisest tulenev keskkonnavaline, majanduslik ja sotsiaalne kasu ning võimalus arendada juhtivaid turge.
- Täiendava tervishoiu- ja keskkonnavalase kasu saavutamiseks kaasnevad aastased halduskulud on 40 miljonit eurot, millest 65 % kannavad liikmesriikide asutused.

6. VÄHENDADA TARBEKUT HALDUSKOORMUST JA LIHTSUSTADA KEHTIVAD ÕIGUSAKTE

Probleemi määratlus

Kehtivad tööstussaastet käsitlevad õigusaktid on keerulised ja mõnikord vastuolulised, mistõttu esineb järgmisi probleeme.

- Ametiasutustel ja ettevõtjatel võib olla raskusi eri õigusaktide mõistmisel ja tõlgendamisel, mistõttu õigusaktide kohaldamine ei ole täielik ja tõhus.
- Mõned kehtivad nõuded (nt lubade välja andmist ja aruandlust käsitlevad nõuded) on valesti määratud ja/või kattuvad, põhjustades tarbetut halduskoormust.

Võimaluste analüüs

Hinnatud on kümme eri võimalust, kuidas suurendada õiguslikku selgust ja parandada rakendamist, vähendades samas tarbetut halduskulu. Soovitatakse järgmisi võimalusi:

Vähendada vastuolusid eri direktiivides: Uuesti sõnastades koondada ICCP-direktiiv ja kuus sektoridirektiivi tööstusheiteid käsitlevaks üheks direktiiviks.
--

Vähendada IPPC-põhise lubade andmise ja aruandluse kulusid: teha muudatusi õigusaktides, et lihtsustada lubade andmist, vähendada ettevõtjate aruandlust, koostada tegevusprogramm, et aidata liikmesriikidel vähendada tarbetuid halduskulusid ning lihtsustada liikmesriikide aruandlust.
--

Tööstusheiteid käsitleva ühe direktiiviga nähakse ette selge, ühtne ja lihtsustatud õiguslik raamistik, millel on järgmine mõju:

- Kombineeritud lubade andmise teel vähendatakse tarbetut halduskoormust ligikaudu 30 miljoni euro võrra ja lihtsustatud aruandluse ja kontrolli teel 2 miljoni euro võrra aastas.
- Tänu valdkondlike miinimumnõuete vastasmõju täpsustamisele paraneb PVT kohaldamine.
- Liikmesriikide tasandil vähendatakse oluliselt halduskulusid (hinnanguliselt ligikaudu 150–300 miljonit eurot aastas), kuna enamik võimalusi halduskoormuse piiramiseks on riiklikul või piirkondlikul tasandil.

7. IPPC-DIREKTIIVI PRAEGUSE REGULEERIMISALA JA SÄTETE LÄBIVAATAMISE TEEL AIDATA PAREMINI KAASA TEMAATILISES STRATEEGIAS SÄTESTATUD EESMÄRKIDE SAAVUTAMISELE

Probleemi määratlus

Õige kohaldamise korral on IPPC-direktiiv majanduslikult tasuv viis tööstussaaste reguleerimiseks ja heidete vähendamiseks. Läbivaatamise käigus analüüsiti, millistes valdkondades aitaks IPPC-direktiivi reguleerimisala täpsustamine või laiendamine vähendada heiteid.

Võimaluste analüüs

Analüüsitud on mitmeid võimalusi (kaaluti 17 eri meetme ja sätte lisamist pinnase saastumise kohta), võttes arvesse tulusid ja tasuvust olemasolevate eesmärkide saavutamisel. Peamised soovitatavad võimalused on järgmised.

Lisada reguleerimisalasse 20 kuni 50 MW nimisoojusvõimsusega põletuskäitised.
Lisada reguleerimisalasse puidu ja puittoodete töötlemisega tegelevad tööstusettevõtted.
Lisada reguleerimisalasse puitpaneelide tootmine.

Analüüsi kohaselt tuleks mitmete muude valdkondade puhul (jäätmekäitlus, kemikaalid, keraamika ja toiduainete tootmine) vastuolude vältimiseks täpsustada õigusaktide reguleerimisala.

Samas on ka valdkondi (nt karjakasvatus, teatavad jäätmekäitlustoimingud, vesiviljelus), mis on piiratud keskkonnavalase tulu või liiga suurte kulude tõttu tahtlikult direktiivi reguleerimisalast välja jäetud.

Lisaks soovitatakse kehtestada konkreetsemad sätted pinnaseseire ja pinnasekahjustuste parandamine kohta.

Mõned peamised mõjud on järgmised.

- Aidatakse saavutada tervishoiu- ja keskkonnavalaseid põhieesmärke (nt 20–50 MW nimisoojusvõimsusega põletuskäitiste lisamine reguleerimisalasse aitab vähendada vahet liikmesriikide kavandatud tööstusheite ja õhusaaste temaatilises strateegias sätestatud eesmärkide vahel 2–6 % võrra). Selliste põletuskäitiste kaasamisest tulenev tervishoiu- ja keskkonnavalane puhaskasu on hinnanguliselt 732 miljonit kuni 1,6 miljardit eurot.

- IPPC-direktiivi reguleerimisalasse lisatakse ligikaudu 4 400 kaitist (võrreldes 52 000 juba kaasatud kaitisega), millest teatava osa (ligikaudu 33 %) suhtes juba kohaldatakse liikmesriikides PVT-põhise lubade andmise korda.
- Asjaomastele valdkondadele nähakse ette võrdsemad tingimused.
- Saadava keskkonnavalase tuluga kaasneb vajaliku halduskoormuse suurenemine ligikaudu 37 miljoni euro võrra aastas.

8. LIHTSUSTADA IPPC-DIREKTIIVIGA KOOSKÕLAS OLEVATE TURUPÕHISTE VAHENDITE, NAGU NO_x JA SO₂ HEITKOGUSTEGA KAUPLEMISE SÜSTEEMID, VÕIMALIKKU EDASIST KASUTAMIST

Probleemi määratlus

Olemasoleva IPPC-direktiivi kohaselt ei ole võimalik PVT-põhise lubade andmise asemel kasutada turupõhiseid vahendeid. See võib takistada kogu valdkonnas võimalikku kulude kokkuhoidu.

Võimaluste analüüs

Kaalutud on kahte peamist võimalust, kuidas lihtsustada turupõhiste vahendite võimalikku kasutamist. Soovitatakse järgmist võimalust.

Lihtsustada turupõhiste vahendite kasutamist: sõltuvalt võimaliku tulevase õigusakti vastuvõtmisest, lubada liikmesriikidel saavutada PVT-põhine heitkoguste tase NO_x and SO₂ heitkoguseid käsitlevate üksikute PVT-põhiste loatingimuste kohaldamise asemel ELi eeskirjadel põhineva heitkogustega kauplemise süsteemi kohaldamisega.

Õigusakti eelnõu ettepanek ei hõlma NO_x ja SO₂ heitkogustega kauplemise süsteemi kehtestamist käsitlevat teksti. Selle asemel jätkab komisjon sellise tulevase õigusakti väljatöötamist, milles sätestatakse Euroopa Liidu ühtsed eeskirjad kõnealuses küsimuses.

Selle käigus analüüsitakse kõiki võimalusi, sealhulgas reguleerimisala ja saastekvootide eraldamist, samuti käsitletakse võimalikku otsest ja kaudset mõju majandusharudele ning võetakse arvesse kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise kogemusi. Võrreldes PVT-põhise lubade andmisega on ainuüksi suurte põletusseadmete puhul võimalik vähendada kulusid 0,3–1,0 miljardit eurot aastas.

9. KAVANDATUD MEETMEPAKETI KOKKUVÕTE

Võttes arvesse sidusrühmadega konsulteerimise käigus esitatud seisukohti, on mõjuhindangus põhjalikult analüüsitud eri võimalusi.

Kavandatava tööstusheiteid käsitleva direktiiviga ja meetmepaketis soovitatud võimalustega suurendatakse õigusaktide tõhusust keskkonna- ja tervishoiualaste eesmärkide saavutamisel majanduslikult kõige tasuvamal viisil. Sellega vähendatakse ka halduskoormust (väheneb hinnanguliselt 105–255 miljoni euro võrra aastas) ja piiratakse konkurentsimoonutusi Euroopa Liidus, kahjustamata samas Euroopa tööstuse konkurentsivõimet.