

NOVÉ ZÁVĚRY O BAT: PŘÍSNĚJŠÍ REGULACE EMISÍ A JAK S NÍ NALOŽIT

Dne 17. srpna 2017 byly v Úředním věstníku Evropské unie zveřejněny Referenční dokumenty o nejlepších dostupných technikách ("**BREF**") pro spalovací zařízení se jmenovitým tepelným příkonem nad 50 MW ("**spalovací zařízení**"), obsahující závazné Závěry o nejlepších dostupných technikách ("**Závěry o BAT**"). Závěry o BAT musejí být implementovány do integrovaných povolení spalovacích zařízení nejpozději dne 17. srpna 2021.

ZVEŘEJNĚNÍ BREF

Dokument BREF pro spalovací zařízení byl vydán po téměř sedmi letech příprav a v závěru šlo o jedno z nejtěsnějších hlasování ohledně schválení dokumentu BREF vůbec. Proti finálnímu znění BREF se vytvořila blokační menšina (zahrnující zejména Finsko, Bulharsko, Německo, Polsko, Slovensko a Českou republiku), která požadovala zmírnění hodnot obsažených v Závěrech o BAT. I přes silnou opozici se však BREF podařilo prosadit těsnou většinou 65,14 % hlasů (ke schválení bylo nutné získat 65 % hlasů).

IMPLEMENTACE NOVÝCH HODNOT

Příslušné správní úřady jsou po zveřejnění BREF povinny provést přezkum závazných podmínek integrovaných povolení všech spalovacích zařízení a nejpozději do 17. srpna 2021 zajistit soulad těchto integrovaných povolení se Závěry o BAT (v České republice se nové emisní limity týkají přibližně 120 spalovacích zařízení). Správní úřady by přitom měly tuto čtyřletou implementační lhůtu respektovat v celé její délce - jak jim mimo jiné doporučuje metodický dokument k problematice ekonomického hodnocení dosažení úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami a odborného posouzení vydaný Ministerstvem životního prostředí ("**MŽP**") ze dne 15. dubna 2014 ("**Metodika BAT**").

Klíčové body

- Nové Závěry o BAT přinášejí nové emisní limity pro stávající polutanty a nově zavádějí emisní limity pro Hg, NH₃, HCl a HF
- K implementaci nových emisních limitů do integrovaných povolení musí dojít nejpozději do 17. srpna 2021
- MŽP by mělo začátkem roku 2018 doplnit metodický dokument ohledně postupu při udělování výjimek z aplikace Závěrů o BAT
- V současné době jsou Závěry o BAT již napadeny dvěma žalobami podanými k SDEU

Správní úřady by současně měly dbát na to, aby při přezkumech integrovaných povolení nevznikaly neúvodně rozdíly (a to z hlediska obsahu přezkumu i jeho načasování) a nedocházelo tak k porušování zásady legitimního očekávání. I přesto však nelze zcela vyloučit, že některé správní úřady z obavy z vysoké organizačně-administrativní zátěže přistoupí k přezkumu závazných podmínek integrovaných povolení a implementaci nových hodnot dříve. V takovém případě by však účinnost změn integrovaných povolení neměla nastat před uplynutím čtyřleté implementační lhůty (odložení účinnosti je v každém případě z opatrnosti vhodné navrhnout v rámci řízení o změně příslušného integrovaného povolení).

PŘÍSNĚJŠÍ LIMITY

Nové Závěry o BAT přinášejí nejen nové emisní limity pro stávající polutanty (SO₂, NO_x, TZL a CO), ale také nově zavádějí emisní limity pro polutanty další, dříve neregulované (Hg, NH₃, HCl a HF). Emisní limity pro CO jsou přitom (stejně jako v minulosti) pouze orientační.

Poměrně přísné nastavení hodnoty emisních limitů pro stávající a nové polutanty však s sebou přinášejí řadu praktických problémů. Např. limity pro rtuť jsou stanoveny v hodnotách, které se pohybují na hranici faktické měřitelnosti (nehledě na to, zda je k měření využita metoda kontinuálního měření, měření rtuti zachycené na sorbentu nebo některá z metod chemického měření). V současnosti nejběžněji používané metody svým spodním rozsahem měřitelnosti o hodnotách 4 až 10 µg/m³ pravděpodobně nebudou ani schopny minimální emisní limity požadované v Závěrech o BAT detekovat.

Výčet nejlepších dostupných technik obsažených v Závěrech o BAT přitom není vyčerpávající a zařízení mohou používat i techniky v Závěrech o BAT výslovně neuvedené. Naopak negativně vymezené (zakázané) techniky nebudou moci být používány vůbec. Tento výklad potvrdila i Evropská komise na posledním workshopu expertní pracovní skupiny k průmyslovým emisím, který se konal ve dnech 18. – 19. října 2017.

Pro obecný přehled emisních limitů stanovených Závěry o BAT pro všechny polutanty (včetně hlavních výjimek) uvádíme na straně 4 souhrnnou tabulku.

VÝJIMKY Z BAT: PODMÍNKY

Již nyní je zřejmé, že mnohým spalovacím zařízením se hodnot uvedených v Závěrech o BAT dosáhnout nepodaří. V těchto případech je možné zažádat příslušný správní úřad o udělení výjimky pro překročení úrovně emisí spojených s BAT. Ačkoliv na tuto výjimku provozovatelé jednotlivých spalovacích zařízení nemají nárok, je možné si o ni zažádat již nyní (a v případě, že jim výjimka nebude udělena, mohou mít provozovatelé více času pro přizpůsobení se přísnějším emisním limitům).

Se žádostí o výjimku je nutné předložit rozptylovou studii, která doloží, že udělená výjimka nebude mít za následek závažné znečištění životního prostředí, respektive, že nedojde ke změně kvality ochrany

životního prostředí. Současně je nutné doložit odborné posouzení, dokládající, že hypotetické dosažení úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami popsanými v Závěrech o BAT by vedlo k nákladům, jejichž výše by nebyla přiměřená přínosům pro životní prostředí (buď z důvodů zeměpisné polohy daného spalovacího zařízení, místních podmínek životního prostředí nebo technické charakteristiky daného spalovacího zařízení).

Podle dostupných informací by začátkem roku 2018 mělo dojít k doplnění Metodiky BAT, která slouží jako podklad pro vyhodnocení ekonomických parametrů v rámci udělování výjimek. Vypočtené náklady na snížení emisí ze stávající úrovně na úroveň vyhovující Závěrům o BAT by měly být v rámci udělování výjimek srovnávány s modelovými hodnotami, při jejichž výpočtu MŽP bralo v potaz mj. obdobné náklady na ekologizaci vynakládané spalovacími zařízeními umístěnými v zahraničí nebo ostatními zdroji znečišťování ovzduší.

Mimo to MŽP připravuje dva zcela nové metodické dokumenty, a to (i) podklad k vyhodnocení podmínek Závěrů o BAT při přezkumu, který má adresovat, jakým způsobem se správní úřady mají vypořádat se dvěma potenciálně problematickými kategoriemi požadavků Závěrů o BAT - technickými požadavky a potenciálně závaznými podmínkami provozu, a (ii) dokument, který má definovat obsah a formát závazných podmínek provozu a současně sjednocovat podobu podmínek u srovnatelných zařízení. V případě, že tyto dokumenty nebudou veřejné a budou sloužit pouze pro interní komunikaci jednotné strategie správních úřadů k stanovení emisních limitů, bude možné si je vyžádat na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.

Již teď je také zřejmé, že nedojde k udělování plošných výjimek, neboť proti této možnosti se jednoznačně vymezila Evropská komise ve svém stanovisku ze dne 24. října 2017 (Ref. Ares(2017)5193590). Případné výjimky by tak měly být udělovány vždy pouze v individuálních řízeních.

Současně s vysokou pravděpodobností budou výjimky vždy časově omezené. Tento výklad byl Evropskou komisí kvitován na výše zmíněném workshopu.

VÝJIMKY Z BAT: INTEGROVANÉ POVOLENÍ

O udělení výjimky z úrovně emisí spojených s BAT musí být požádáno prostřednictvím žádosti o změnu integrovaného povolení příslušného spalovacího zařízení, a to v režimu podstatné změny ve smyslu zákona o integrované prevenci – tedy za širšího okruhu účastníků řízení, včetně obce a kraje, na jejichž území je spalovací zařízení umístěno, a pokud se přihlásí, pak i entit, jejichž předmětem činnosti je prosazování mj. veřejných zájmů (typicky ekologické organizace) a dále obce nebo kraje, na jejichž území může toto spalovací zařízení ovlivnit životní prostředí.

V případě, že by správní úřad řádně nezveřejnil údaje o řízení (nebo řízení vedl jako řízení o změně nepodstatné), v důsledku čehož by se některý z výše uvedených subjektů řízení nemohl zúčastnit, je nutné počítat s tím, že s takovým subjektem může být zacházeno jako s tzv. "opomenutým účastníkem", kterému přísluší většina procesních práv, včetně práva podat opravný prostředek. V praxi lze hovořit více či méně o běžném jevu, kdy se do řízení o změně integrovaného povolení přihlásí entity, jenž namítají, že byly vadným zveřejněním (nebo řízením o nepodstatné změně) zkráceny na svých procesních právech. V těchto případech je pak na MŽP, zda bude s případným odvoláním nakládat jako s podáním účastníka řízení (případně na správním soudu, zda projedná následnou správní žalobu). V praxi jsou v tomto ohledu přitom ve vztahu k opomenutým účastníkům benevolentnější spíše správní soudy.

VÝJIMKY Z BAT: DÉLKA ŘÍZENÍ

Při podání žádosti o výjimku je také nutné brát v zřetel možnou délku řízení o změně integrovaného povolení (aby bylo řízení uzavřeno a závazné podmínky byly platné ideálně ještě v rámci uvedené čtyřleté lhůty). Bezproblémové prvoinstanční řízení o podstatné změně by nemělo trvat déle, než přibližně 4 měsíce (včetně nařízení ústního jednání a při vyžádání zpracování odborného vyjádření k aplikaci Závěrů o BAT). Po vydání pravomocného rozhodnutí však může následovat řízení odvolací, jehož délka může dosahovat až 5 měsíců. Ve všech případech je také nutné si uvědomit, že kterékoli řízení může být dále ještě prodlouženo, a to např. v důsledku chybějícího

nebo vadného poučení, nebo může proběhnout znovu po zrušení správního rozhodnutí v rámci soudního řízení správního (k čemuž nezřídka dochází).

ŽALOBY PROTI PROVÁDĚCÍMU ROZHODNUTÍ

V současné době jsou Závěry o BAT napadány už v rámci dvou soudních řízení. Dne 11. října 2017 podalo žalobu k Soudnímu dvoru Evropské Unie ("SDEU") Polsko, přičemž Závěrům o BAT vytýká to, že jsou postaveny na nesprávné datové základně a také to, že samotný proces hlasování pro přijetí Závěrů o BAT byl vadný. Dne 7. 11. 2017 pak podalo k SDEU žalobu také průmyslové sdružení *EURACOAL, DEBRIV, LEAG, MIBRAG a eins energie in sachsen*, které nesouhlasí s emisními limity stanovenými pro oxidy dusíku a pro rtuť. Účinnost Závěrů o BAT tak teoreticky ještě může být oddálena na základě uvedených soudních řízení. S přihlédnutím k dosavadní soudní praxi SDEU však tuto možnost považujeme za spíše méně pravděpodobnou.

ZÁVĚR

Zajištění souladu se Závěry o BAT bude pro provozovatele zařízení dozajista znamenat zátěž v mnoha ohledech. V momentě, kdy je již zřejmé, že se spalovacímu zařízení nepodaří splnit hodnoty uvedené v Závěrech o BAT, by měl provozovatel požádat příslušný správní úřad o udělení výjimky z BAT (v ideálním případě s dostatečným předstihem a současně poté, kdy bude znám obsah aktualizované Metodiky BAT a nově připravovaných metodických dokumentů). V rámci řízení o změně integrovaného povolení je přitom vhodné akcentovat požadavek na odložení účinnosti změn týkajících se přísnějších emisních limitů až do doby, kdy uplyne čtyřletá implementační lhůta. Z pohledu procesní strategie je přitom žádoucí adresovat každou jednotlivou změnu, kterou bude nutné reflektovat v integrovaném povolení, prostřednictvím samostatné žádosti (při napadení obsahově objemné žádosti dalšími účastníky jsou všechny navržené změny zablokovány najednou jako celek).

Celkový jmenovitý tepelný příkon spalovacího zařízení (MW _{th})	NO _x ⁽¹⁾ (mg/Nm ³)	
< 100	100 – 270	
100–300	100 – 180	
≥ 300, kotel se spalováním ve fluidním loži spalující černé a/nebo hnědé uhlí a kotel s práškovým spalováním hnědé uhlí	< 85 – 150 ⁽²⁾	
≥ 300, kotel s práškovým spalováním černého uhlí	65 – 150	
Celkový jmenovitý tepelný příkon spalovacího zařízení (MW _{th})	SO ₂ ⁽¹⁾ (mg/Nm ³)	
< 100	150–360	
100–300	95–200	
≥ 300, kotel s fluidním ložem	20–180	
≥ 300, kotel s práškovým spalováním	10–130	
Celkový jmenovitý tepelný příkon spalovacího zařízení (MW _{th})	HCl (mg/Nm ³)	HF (mg/Nm ³)
< 100	2–10 ⁽³⁾	< 1–6 ⁽⁵⁾
≥ 100	1–5 ⁽⁴⁾	< 1–3 ⁽⁵⁾
Celkový jmenovitý tepelný příkon spalovacího zařízení (MW _{th})	Hg (černé uhlí) (µg/Nm ³)	Hg (hnědé uhlí) (µg/Nm ³)
< 300	< 1–9	< 1–10
≥ 300	< 1–4	< 1–7
Celkový jmenovitý tepelný příkon spalovacího zařízení (MW _{th})	TZL ⁽¹⁾ (mg/Nm ³)	
< 100	2–18	
100–300	2–14	
300–1 000	2–10 ⁽⁶⁾	
≥ 1 000	2 – 8	
Celkový jmenovitý tepelný příkon spalovacího zařízení (MW _{th})	NH ₃ (mg/Nm ³)	
-	< 3 – 10	
Celkový jmenovitý tepelný příkon spalovacího zařízení (MW _{th})	CO (mg/Nm ³) (pouze indikativní)	
< 300	< 30 – 140	
≥ 300, kotel se spalováním ve fluidním loži spalující černé a/nebo hnědé uhlí a kotel s práškovým spalováním hnědé uhlí	< 30 – 100 ⁽⁷⁾	
≥ 300, kotel s práškovým spalováním černého uhlí	< 5 – 100 ⁽⁷⁾	

(1) Neplatí pro spalovací zařízení provozovaná < 1500 h/rok.

(2) Horní hranice rozsahu pro kotle se spalováním ve fluidním loži uvedené do provozu nejpozději 7. ledna 2014 a pro kotle s práškovým spalováním hnědé uhlí je 175 mg/Nm³.

(3) Horní hranice rozsahu BAT-AEL je 20 mg/Nm³, pokud se jedná o: spalovací zařízení spalující paliva s průměrným obsahem chloru 1 000 mg/kg (v suchém stavu) nebo vyšším; spalovací zařízení provozovaná < 1 500 h/rok; kotle se spalováním ve fluidním loži. Pro spalovací zařízení provozovaná < 500 h/rok jsou uvedené hodnoty orientační.

(4) U spalovacích zařízení vybavených mokřým odsířením spalin a následným spalinovým výměníkem tepla je horní hranice rozsahu BAT-AEL 7 mg/Nm³.

(5) Horní hranice rozsahu BAT-AEL je 7 mg/Nm³, pokud se jedná o: spalovací zařízení vybavená mokřým odsířením spalin a následným spalinovým výměníkem tepla; spalovací zařízení provozovaná < 1 500 h/rok; kotle se spalováním ve fluidním loži. Pro spalovací zařízení provozovaná < 500 h/rok jsou uvedené hodnoty orientační.

(6) Horní hranice rozsahu BAT-AEL pro spalovací zařízení uvedená do provozu nejpozději 7. ledna 2014 je 12 mg/Nm³.

(7) Horní hranice rozsahu může být až do 140 mg/Nm³ v případě omezení z důvodu konstrukce kotle a/nebo u kotlů s fluidním ložem, které nejsou vybaveny sekundárními technikami ke snižování emisí NO_x.

KONTAKTY



David Koláček
Partner

T +420 222 555 222

E david.kolacek@cliffordchance.com



Ludvík Růžička
Advokát

T +420 222 555 255

E ludvik.ruzicka@cliffordchance.com

Účelem tohoto shrnutí není pokrýt všechny významné otázky ani všechny jednotlivé aspekty oblastí, kterým se věnuje. Rovněž není jeho účelem poskytovat právní ani jiné poradenství.

www.cliffordchance.com

Clifford Chance, Jungmannova Plaza,
Jungmannova 24, 110 00 Praha 1,
Česká republika

© Clifford Chance 2017

Abu Dhabi • Amsterdam • Bangkok •
Barcelona • Beijing • Brussels • Bucharest •
Casablanca • Dubai • Düsseldorf • Frankfurt •
Hong Kong • Istanbul • London • Luxembourg
• Madrid • Milan • Moscow • Munich • New
York • Paris • Perth • Prague • Rome • São
Paulo • Seoul • Shanghai • Singapore •
Sydney • Tokyo • Warsaw • Washington, D.C.

Clifford Chance has a co-operation agreement
with Abuhimed Alsheikh Alhagbani Law Firm
in Riyadh.

Clifford Chance has a best friends relationship
with Redcliffe Partners in Ukraine.