

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно флуорсъдържащите парникови газове“

COM(2012) 643 final — 2012/0305 COD

(2013/C 271/26)

Докладчик: г-н **Mário SOARES**

На 21 ноември 2012 г. Съветът и на 19 ноември 2012 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 192, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно флуорсъдържащите парникови газове“

COM(2012) 643 final - 2012/0305 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 април 2013 г.

На 490-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 май 2013 г. (заседание от 23 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 92 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК категорично подкрепя Комисията в усилията ѝ за укрепване на законодателството в областта на флуорсъдържащите парникови газове.

1.2 ЕИСК подчертава значението на бързото постигане на световно споразумение за контрол на флуорсъдържащите парникови газове, чрез което всички световни икономики да се подчиняват на еднакви правила.

1.3 В контекста на икономическата и социална криза, в която се намираме днес, защитата на заетостта трябва да бъде приоритет. Преходът към икономика, щадяща климата и околната среда, трябва да се основава на силен социален диалог с цел колективно и демократично управление на бъдещите промени. Социалният диалог, преговорите и участието са ключови ценности и инструменти, които стоят в основата и позволяват едновременно насърчаването на социалното сближаване и качествената заетост, създаването на работни места и засилването на иновациите и конкурентоспособността на европейските икономики.

1.4 ЕИСК призовава за намаляване на административната и финансовата тежест, свързана с прилагането на различни елементи от този регламент, особено за малките и средните предприятия.

1.5 ЕИСК отправя призив за по-ефективно отчитане на потреблението на енергия през целия жизнен цикъл, както и за включване в анализа на съотношението разходи/ползи евентуалните неудобства, свързани с предложените алтернативни технологии.

1.6 Комисията и държавите членки трябва да засилят подкрепата за научните изследвания и индустриалните

иновации, по-специално за развитието на алтернативни технологии на флуорсъдържащите парникови газове.

1.7 Държавите членки и предприятията би трябвало да положат значителни усилия за извършване на социално справедлив преход във водените политики, насочени към ограничаване на използването и производството на флуорсъдържащите газове.

1.8 Разработването на подходящи програми за обучение с цел подготовка на работниците за алтернативните технологии по отношение на флуорсъдържащите парникови газове може да е необходимо, но трябва да се отчита особеното положение на МСП. Административната и финансовата тежест на сертификацията и обучението би трябвало да бъде ограничена.

1.9 Би трябвало да се извършват предварителни действия по отношение на използването на флуорсъдържащи парникови газове и, следователно, да се предотвратяват течовете посредством повишаване на изискванията по отношение на проектирането на инсталации, съдържащи такива вещества.

1.10 Държавите членки би трябвало да разработят системи за разделно събиране в края на жизнения им цикъл на апаратите, работещи с флуорсъдържащи вещества, в съответствие с принципите на Директива 2002/96/ЕО относно отпадъците от електрическо и електронно оборудване.

1.11 Всички предприятия, извършващи дейности, свързани с производството, дистрибуцията и монтажа на оборудване с флуорсъдържащи газове, следва да бъдат обхванати от тези програми за обучение, които би трябвало да включват и алтернативните технологии, така че да благоприятстват процеса на технологичен преход.

1.12 ЕИСК смята за по-целесъобразно да се направи разграничение между технологиите, за да се организира „постепенно премахване“, вместо „постепенно намаляване“, поне когато това е технически възможно и икономически реалистично.

1.13 Ограниченията, налагани на европейските производители, трябва да се прилагат и за внасяните в Европейския съюз продукти.

1.14 Европейската комисия отговаря основно за прилагането на системата на квоти и ще трябва да ограничи разходите, свързани с нея, като същевременно следи за запазването на ненакърнеността на околната среда.

1.15 Би трябвало Комисията да разполага с правомощия по отношение на процедурите за контрол, проверка и привеждане в съответствие на настоящия регламент.

1.16 ЕИСК одобрява избора на опазването на околната среда като правно основание, но подчертава необходимостта да се внимава прилагането на регламента да не накърнява целостта на вътрешния пазар.

2. Въведение

2.1 През 2004 г. ЕИСК излезе със становище⁽¹⁾ по предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно някои флуорсъдържащи парникови газове (настоящия Регламент № 842/2006 г.), в което е отбелязано, че концентрацията на емисиите на парникови газове се е увеличила вследствие на човешката дейност и че ако тази тенденция, и произтичащото от нея глобално затопляне, не може бъде ограничена или преобърната, това ще доведе до постоянно и потенциално опасно изменение на климата. Независимо, че становището от 2004 г. подкрепя целта и общия подход на Комисията, в него се обръща внимание на някои въпроси, повдигнати от проекта за регламент. Някои от тези критични бележки продължават да са валидни и са включени в настоящото становище.

2.2 Флуорсъдържащите газове имат мощен парников ефект и се произвеждат от човека. Към настоящия момент те са обект на две международни споразумения, в зависимост от това дали притежават или не свойството да разрушават стратосферния озонов слой. От една страна, с Монреалския протокол (1987 г.) – следствие от Виенската конвенция – се структурират мерките за контрол на производството и употребата на тези вещества, като целта е тяхното премахване. Този протокол се развива непрекъснато, за да разширява приложното си поле с нови газове и нови приложения. От друга страна, протоколът от Киото включва емисиите на флуорсъдържащи газове, които не влияят на озоновия слой, в рамките на усилията за ограничаване на емисиите на парникови газове, предмет на този протокол. Коалицията за климат и чист въздух, която от 2012 г. има за цел да води борба с краткотрайните атмосферни замърсители,

също включи флуоровъглеродородите сред приоритетите на своя дневен ред.

2.3 Редом до други участници, ЕС е в челните редици на борбата срещу флуорсъдържащите парникови газове. През 2009, 2010, 2011 и 2012 г. редица държави, подписали Монреалския протокол, включително САЩ, представиха предложения за ограничаване на световно равнище, на производството и потреблението на флуоровъглеродороди, (HFC); 108 страни са изразили подкрепата си за тези инициативи.

2.4 Въпреки това беше отбелязан слаб напредък, тъй като Китай, Бразилия, Индия и страните от Персийския залив, наред с други, отказват да обсъждат този въпрос в рамките на Монреалския протокол под предлог, че флуорсъдържащите газове, обхванати от протокола от Киото, не влияят на стратосферния озонов слой.

2.5 През 2009 г. Европейският съюз прие цели за намаляване на емисиите си на парникови газове за 2020 г. и 2050 г. През 2020 г. емисиите на парникови газове на ЕС трябва да бъдат намалени с 20 % в сравнение с равнищата от 1990 г. и с 30 %, при условие че се подпише общо споразумение за налагане на подобни цели на големите икономики на планетата.

2.6 За да постигне тези цели ЕС създаде гама от новаторски инструменти, най-важните от които са: схемата на ЕС за търговия с емисии (Директива 2009/29/ЕО), Директивата относно енергията от възобновяеми източници (Директива 2009/28/ЕО), Директивата относно енергийната ефективност (Директива 2012/27/ЕС) и Решението относно усилията на държавите членки за намаляване на техните емисии на парникови газове (Решение № 406/2009/ЕО). За 2050 г. ЕС посочи, че емисиите на развитите държави трябва да се намалят с 80 до 95 % спрямо равнището от 1990 г., за да се изпълни целта за ограничаването на глобалното затопляне до 2 градуса по Целзий.

2.7 В „Пътна карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност“ на Европейската комисия се посочва, че най-ефикасните в икономически план варианти предполагат цели за намаляване на емисиите, в сравнение с 1990 г., с 25 % до 2020 г., с 40 % до 2030 г. и с 60 % до 2040 г.

2.8 Предвид потенциала им да влияят върху глобалното затопляне, флуорсъдържащите парникови газове са неразделна част от европейската рамка за борба с изменението на климата. Два основни законодателни акта съставят европейското законодателство в областта на флуорсъдържащите газове:

— Регламент 842/2006 установява главно система за превенция на изтичането на газове по време на употребата и в края на жизнения цикъл на стационарното оборудване и определя ограничен брой забрани, засягащи конкретни приложения;

⁽¹⁾ ОВ C 108 от 30.4.2004 г.

— Директива 2006/40/ЕО, която се отнася за климатичните системи в моторни превозни средства.

2.9 Силната амбиция на ЕС за справяне с изменението на климата и преминаване към икономика с ниски въглеродни емисии е похвална, но трябва да бъде подкрепена от надеждна социална програма и достатъчно средства за подпомагане на секторите и регионите, които биха били негативно засегнати по отношение на заетостта вследствие на липсата на напредък от другите големи страни. Икономическият и енергиен световен контекст прави въпросът за конкурентоспособността особено деликатен, най-вече за секторите износители с висока енергоемкост. Усилията за декарбонизация на европейската икономика трябва в по-голяма степен да бъдат свързани с проект за повторна индустриализация, основаващ се именно на ефикасността при използването на ресурсите, включително енергията, и на устойчивите и новаторски технологии.

3. Резюме и мотиви за изготвяне на предложението на Комисията

3.1 Представеното предложение на Комисията има за цел:

3.1.1 да замени Регламент (ЕО) № 842/2006 относно някои флуорсъдържащи парникови газове, за да допринесе по-ефективно и с по-малко разходи за постигането на целите на ЕС в областта на климата, чрез възпиране на употребата на флуорсъдържащи парникови газове с голямо въздействие върху климата в полза на ефикасни от енергийна гледна точка и безопасни алтернативи, и чрез по-нататъшно подобряване на ограничаването и третирането след края на жизнения цикъл на продукти и оборудване с флуорсъдържащи парникови газове;

3.1.2 да насърчава устойчив растеж, стимулира иновациите и развитието на „зелени“ технологии чрез подобряване на търговската реализация на новите технологии и алтернативните газове със слабо отражение върху климата;

3.1.3 да направи така, че Европейският съюз да вземе под внимание най-новите научни резултати, получени на международно равнище, във вида, в който те са посочени в четвъртия доклад за оценка на РКООНИК, по-специално по отношение на веществата, обект на настоящия регламент и техния потенциал за глобално затопляне (ПГЗ);

3.1.4 да спомогне за постигането на консенсус по отношение на международно споразумение за постепенното намаляване на флуоровъглеродородите (HFC), най-главната група флуорсъдържащи парникови газове;

3.1.5 да опрости и изясни разпоредбите на Регламент (ЕО) № 842/2006, с цел да се намали административната тежест в съответствие с поетия от Комисията ангажимент за по-добро законодателство.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК подкрепя категорично Комисията в усилията ѝ за укрепване на законодателството в областта на флуорсъдържащите парникови газове. Предвид големия им потенциал за затопляне е

изключително важно да се положат допълнителни усилия за ограничаване на емисиите на тези газове в ЕС, както по отношение на производството, така и на използването.

4.2 Действащата нормативна уредба всъщност е добра, но прилагането ѝ среща много трудности, голяма част от които ЕИСК посочи в становището си от 2004 г. ЕИСК призовава държавите членки да увеличат усилията си за прилагане на собствените им решения.

4.3 Въпреки че изразява съгласие с инициативите на ЕС, ЕИСК подчертава значението на бързото постигане на световно споразумение за контрол на флуорсъдържащите парникови газове, чрез което всички световни икономики да се подчиняват на еднакви правила.

4.4 Отчитайки съществуването на технически надеждни и икономически жизнеспособни алтернативни технологии, укрепването на законодателството се основава на изгодното съотношение между разходите и ефективността, така че общите макроикономически последици да бъдат много ограничени, с изключение на някои специфични сектори. При това, разходите, произтичащи от прилагането на законодателството, ще могат да бъдат компенсирани, от една страна, благодарение на печалбата в резултат на енергийната ефективност и от друга – на стратегическото позициониране на пазара за иновативните предприятия. Въпреки че съотношението между разходите и ефективността на предложените мерки беше внимателно проучено, ЕИСК набляга на необходимостта да се ограничи доколкото е възможно финансовата тежест, присъща на прилагането на разпоредбите от проекта за регламент. Освен това ЕИСК отправя призив за отчитане в по-голяма степен на потреблението на енергия през целия жизнен цикъл, както и за включване в анализа на съотношението разходи/ползи евентуалните неудобства, свързани с предложените алтернативни технологии (възпламеняемост, избухливост, токсичност и опасност при поставяне под налягане). В допълнение на това равнищата на безопасност, които се изискват в определени сектори като например железопътния, могат да предотвратят употребата на алтернативни вещества, дори и ако те са успешно разработени. Следователно е необходимо за тези сектори енергично да се разработят алтернативни решения, които да са приемливи от екологична и икономическа гледна точка.

4.5 ЕИСК призовава Комисията и държавите членки да увеличат подкрепата за научните изследвания и индустриалните иновации, по-специално за развитието на алтернативни технологии по отношение на флуорсъдържащите парникови газове. В контекста на икономическата криза, засягаща европейската икономика, подкрепата за иновациите е елемент с решаващо значение на стратегия за повторна индустриализация. Все пак е необходимо да се отчете и липсата на сигурност по отношение на възможността за производство на достъпна цена на усъвършенствани вещества или технологии, в състояние да изпълняват функции с основно значение за функционирането на развитите общества (например охлаждане).

4.6 Трябва да приветстваме факта, че предложението съдържа член, посветен на сертификацията/обучението, в състояние да повиши ефективността на законодателството и който би трябвало да насърчи развитието на синергии със законодателството на ЕС в областта на здравето и безопасността на работниците, именно като обърне внимание на рисковете, свързани с алтернативните технологии. Въпреки това ЕИСК констатира, че липсата на адекватно обучение на работната сила често е основна пречка за прилагането на нормативната уредба. Държавите членки и предприятията трябва да положат значителни усилия за разработване на програми за обучение, необходими за подготовката на работниците за алтернативни технологии по отношение на флуорсъдържащите парникови газове. Особеното положение на МСП би трябвало да бъде взето под внимание и административната и финансова тежест на сертификацията/обучението би трябвало да бъде ограничена.

4.7 ЕИСК подчертава необходимостта да се вземе пример от добрите практики, приложени от някои държави членки, за да се реши въпросът с флуорсъдържащите парникови газове.

5. Специфични бележки

5.1 Тъй като цената на мерките за ограничаване (т.е. контрол на непронемкливостта, откриване на течове, водене на регистри и др.) е много важна за крайните потребители, които често са МСП, ЕИСК изразява загриженост относно финансовата тежест, която регулирането по отношение на флуорсъдържащите парникови газове създава за този сектор на икономиката, вече отслабен от икономическата криза. ЕИСК подчертава необходимостта от действия преди използването и, следователно, от предотвратяване на течовете посредством повишаване на изискванията по отношение на концепцията на инсталациите с флуорсъдържащи парникови газове.

5.2 Задълженията за възстановяване на газовете, посочени в член 7, параграф 4, се отнасят за някои от случаите на употреба с битов характер (климатизатори, термопомпи). За предпочитане би било държавите членки да разработят системи за разделно събиране на апаратите в края на жизнения им цикъл, работещи с флуорсъдържащи вещества, в съответствие с принципите на Директива 2002/96/ЕО относно отпадъците от електрическо и електронно оборудване.

5.3 Обучение и сертифициране (член 8)

5.3.1 Изискването за създаването на програми за обучение е ограничено до предприятията, които извършват дейностите, посочени в член 8, параграф 1, от името на трето лице. ЕИСК смята, че всички предприятия, извършващи дейности, свързани с производството, дистрибуцията и монтажа на оборудване с флуорсъдържащи газове, би трябвало да бъдат обхванати от тези програми за обучение. ЕИСК подчертава необходимостта от разширяване на обхвата на програмите за обучение, с цел в

тях да се включат и алтернативните технологии, така че да се създадат благоприятни условия за процеса на технологичен преход.

5.3.2 Тъй като програмите за обучение се отнасят именно до вещества и процеси, които могат да навредят на здравето и безопасността на работниците, държавите членки трябва да включат социалните партньори в създаването на тези програми. Участието на социалните партньори в разработването на тези програми би позволило предложението да се приведе в съответствие с общите принципи на правото на ЕС в областта на здравето и безопасността на работниците.

5.3.3 Предвид несигурността относно срока на приемането на това предложение за регламент, би било целесъобразно да се замени посочената дата, на която държавите членки трябва да предадат на Комисията своите програми за обучение и сертифициране, с дата, обвързана с влизането в сила на Регламента.

5.4 Пускане на пазара и контрол на употребата

5.4.1 Независимо от специфичните ограничения, предвидени в членове 9, 11 и 12, в общия подход на предложението за регламент е отдадено предпочитание на „постепенното намаляване“ на пускането на пазара (*phasing down*) до 2030 г., вместо „постепенно премахване“ (*phasing out*). В член 13 се предвижда намаляване на предлагането на пазара на флуорвъглероди чрез постепенна квота, при която не се прави разлика между различните технологии, за които се отнася предложението за регламент.

5.4.2 ЕИСК смята за по-целесъобразно да се направи разграничение между тези технологии, за да се организира „постепенно премахване“, вместо „постепенно намаляване“, поне където това е технически възможно и икономически реалистично. Би било подходящо да се въведе цел за забрана в дългосрочен план, която да бъде в съответствие с целите за намаляване на емисиите на парникови газове в ЕС до 2050 г., както и с развитието на алтернативни технологии. За някои сектори, като например този на търговските хладилници и големите индустриални хладилни системи, забраната на пускането на пазара на нови инсталации, съдържащи HFC би могла да се предвиди най-рано за 2025 г. По същия начин би трябвало да бъдат забранени опаковките за флуорирани парникови газове, които не могат да бъдат пълнени повторно (спрей, аерозол), като се предостави дерогация в някои случаи на абсолютно необходима употреба (например в медицинския сектор) и за които не е доказана никаква правдоподобна алтернатива.

5.4.3 В допълнение към очевидните ползи за околната среда, свързани с пълната замяна на технологиите, които генерират особено голямо количество парникови газове и независимо от финансовата цена на това, полагането на по-систематични усилия за замяна е благоприятно за иновациите и дава възможност на иновативните предприятия да получат конкурентно предимство на пазарите, което би произтекло от разпоредбите в процес на установяване.

5.5 По отношение на етикетването – то е от съществено значение като носител на информация за работниците, които трябва да обслужват инсталациите, споменати в проекта за регламент, и за потребителите по отношение на рисковете, свързани с използваните технологии. По отношение на работниците – техническата документация трябва да предоставя изчерпателно, ясно и стриктно цялата необходима информация с цел операциите по инсталиране, поддръжка или демонтаж да се извършват при максимално ограничаване на рисковете за околната среда.

5.6 За да се постигне максимален ефект от посланието и предвид техническата сложност на въпроса, в посланието би трябвало да се даде предимство на простата и разбираема за широката общественост информация. Във връзка с това трябва да бъдат разработени синергии със съществуващата система в рамките на Директива 2005/32/ЕО за екодизайна, така че, където е технически възможно, да се даде предимство на хармонизирана система за екологично етикетване на европейско равнище.

5.7 Ограниченията, налагани на европейските производители, трябва да се прилагат и спрямо внасяните в Европейския съюз продукти. Забраната за предварително зареждане на оборудването помага за ефикасното регулиране на вноса на флуорсъдържащи газове, както от екологична, така и от икономическа гледна точка. Все пак ЕИСК си задава въпроса дали зареждането на промишлената площадка не предлага по-добри гаранции за надеждност, тъй като се извършва от специално адаптирано оборудване и персонал, специално обучен за тази задача. Ето защо ЕИСК приканва регламентът ясно да предвижда, че забраната за предварително зареждане няма да се прилага за оборудване, предназначено за износ. По същия начин ЕИСК призовава да се разработи режим, позволяващ нарушение на забраната за предварително зареждане на оборудване, за което е доказано, че предварителното зареждане е оправдано от гледна точка на надеждността, безопасността и опазването на околната среда.

5.8 Всички производители и вносители на флуорсъдържащи парникови газове трябва да спазват квоти. Това не е задължение нито на потребителите, нито на операторите на оборудване. За да се намали административната тежест се прилага праг от един метричен тон или хиляда тона еквивалент на CO₂ флуорсъдържащи парникови газове. Изнесените количества не се включват в рамките на квотите за пускане на пазара. Разпределението на квотите ще се базира на предходните емисии.

Алтернативата за търг не е била одобрена, защото на този пазар има твърде малко участници (в действителност недостатъчно, за да се създаде ефективен пазар) и тази процедура би увеличила административните разходи. За „новите участници“ ще бъдат запазени 5 %. Разпределението на квотите ще се основава на данни, предоставени за периода 2008-2011 г. Важно е, че изискванията за регистрация и отчитане могат да се управляват така, че да не се налага прекомерна административна тежест за предприятията, особено за МСП. Общо погледнато въпросът за съотношението между разходите и ефективността на квотната система заслужава да бъде поставен особено предвид необходимостта от подкрепа за държавите членки при нейното прилагане.

5.9 ЕИСК призовава Комисията да публикува редовни доклади въз основа на данните, събрани съгласно член 17 и член 18 от проекта за регламент. Би било целесъобразно, обаче, тези доклади да не са в ущърб на поверителността на данните, събрани от предприятията и отнасящи се до производствени процеси, защитени от правата върху интелектуалната собственост. Комисията би трябвало също да се стреми да ограничи присъщата на събирането на данни административна тежест както за съответните предприятия, така и за държавите членки.

5.10 С член 21 се установява комитет, който има задачата да подпомага Комисията при упражняването на правомощията ѝ за приемане на делегирани актове. Представителите на всички заинтересовани страни би трябвало да участват в него, включително представителите на социалните партньори.

5.11 ЕИСК изразява съжаление, че член 22 не предоставя правомощия на Комисията относно процедурите за контрол, проверка и привеждане в съответствие. Въпреки че мерките за прилагане са прерогатив на държавите членки, би било целесъобразно Комисията да може да установи единни минимални изисквания, по подобие на предвиденото в член 8, и член 18.

5.12 ЕИСК подкрепя намерението на Комисията да основе регламента относно флуорсъдържащите парникови газове върху член 192, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, отчитайки, че основната цел на регламента е да осигури висока степен на опазване на околната среда, по-специално чрез действия за борба с изменението на климата. Във всеки случай ЕИСК подчертава необходимостта да се внимава прилагането на регламента да не накърнява целостта на външния пазар.

Брюксел, 23 май 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE