



Bruksela, dnia 13.7.2017 r.  
COM(2017) 377 final

## **SPRAWOZDANIE KOMISJI**

**oceniające metodę przydziału kontyngentów zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr  
517/2014**

## 1. Wprowadzenie

Celem rozporządzenia (UE) nr 517/2014<sup>1</sup> (zwanego „rozporządzeniem w sprawie F-gazów”) jest stworzenie wydajnego i proporcjonalnego mechanizmu zmniejszania emisji fluorowanych gazów cieplarnianych, aby pomóc w osiągnięciu celów polityki klimatycznej Unii.<sup>2</sup> Wspiera ono również innowacje i ułatwia realizację globalnego porozumienia dotyczącego stopniowego wycofywania z obrotu wodorofluorowęglowodorów (HFC) na mocy protokołu montrealskiego.<sup>3</sup>

Od momentu przyjęcia rozporządzenia w sprawie F-gazów w 2014 r. nastąpił znaczny postęp w negocjacjach międzynarodowych i w październiku 2016 r. 197 krajów zobowiązało się do stopniowego zmniejszania światowego zużycia i produkcji HFC na mocy protokołu montrealskiego („poprawka z Kigali”)<sup>4</sup>. Jest to prawnie wiążące porozumienie, które pomoże wszystkim krajom w realizacji ich zobowiązań na mocy porozumienia paryskiego<sup>5</sup>. Państwa rozwijające się mogą uzyskać wsparcie z *Funduszu wielostronnego na rzecz wdrażania protokołu montrealskiego* (zwanego dalej „funduszem wielostronnym”), do którego wpłaty wnoszą państwa członkowskie UE.

Rozporządzenie w sprawie F-gazów jest wystarczająco ambitne dla zapewnienia tego, by UE mogła zrealizować swoje globalne zobowiązania wynikające z poprawki z Kigali. Głównym środkiem w tym celu jest „wycofanie HFC z obrotu w UE”, za pomocą którego całkowita ilość HFC (wyrażona jako ekwiwalent dwutlenku węgla), jaką przedsiębiorstwa w UE mogą przywieźć lub wyprodukować (tzn. „wprowadzić do obrotu po raz pierwszy”), będzie stopniowo zmniejszana do 2030 r.

Aby nie przekroczyć rocznego limitu HFC w danym roku, w rozporządzeniu w sprawie F-gazów przewidziano system kontyngentów. Od 2015 r. przedsiębiorstwa muszą dysponować kontyngentem, by móc legalnie wprowadzić HFC luzem do obrotu, a Komisja dorocznie przyznaje przedsiębiorstwom bezpłatne kontyngenty. W ocenie skutków towarzyszącej rozporządzeniu w sprawie F-gazów<sup>3</sup> zbadano zalety i wady poszczególnych opcji przydziału kontyngentów, a w procesie współdecydowania szczegółowo przeanalizowano również opcje przydziału kontyngentów bezpłatnie, za opłatą lub w drodze sprzedaży na aukcji. Istniało wówczas pewne poparcie dla ustanowienia opłat za kontyngenty lub systemu sprzedaży na aukcji, między innymi z uwagi na powstawanie w ten sposób dochodu, który potencjalnie mógłby zostać wykorzystany do zasilenia funduszu wielostronnego, w razie uzgodnienia wycofania HFC z obrotu na mocy protokołu montrealskiego, a także ponieważ te opcje mogłyby pomóc w skutecznym wdrażaniu. W decyzji ostatecznej wybrano jednak bezpłatny

<sup>1</sup> Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 195.

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii*, COM(2014) 15 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0015>

<sup>3</sup> *Dokument roboczy służb Komisji: Ocena skutków – Przegląd rozporządzenia (WE) nr 842/2006 w sprawie niektórych fluorowanych gazów cieplarnianych*, SWD(2012) 364 final: [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/legislation/docs/swd\\_2012\\_364\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/legislation/docs/swd_2012_364_en.pdf)

<sup>4</sup> [http://ozone.unep.org/sites/ozone/files/pdfs/FAQs\\_Kigali\\_Amendment\\_v3.pdf](http://ozone.unep.org/sites/ozone/files/pdfs/FAQs_Kigali_Amendment_v3.pdf)

<sup>5</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Po Konferencji w Paryżu: ocena skutków porozumienia klimatycznego z Paryża – komunikat towarzyszący wnioskowi dotyczącemu decyzji Rady w sprawie podpisania w imieniu Unii Europejskiej porozumienia klimatycznego z Paryża przyjętego w ramach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, COM(2016) 110 final: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-110-EN-F1-1.PDF>

przydział kontyngentów, uzgadniając zarazem monitorowanie funkcjonowania przyjętej metody i (potencjalnych) kosztów w państwach członkowskich.

Z tego względu zgodnie z art. 21 ust. 5 rozporządzenia w sprawie F-gazów Komisja opublikuje sprawozdanie oceniające metodę przydziału kontyngentów, w tym skutki przydzielania kontyngentów bezpłatnie, a także koszty wykonywania niniejszego rozporządzenia w państwach członkowskich i ewentualnej umowy międzynarodowej w sprawie wodorofluorowęglowodorów. W świetle tego sprawozdania Komisja przedstawi, w stosownym przypadku, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wniosek ustawodawczy mający na celu: a) zmianę metody przydziału kontyngentów; b) ustanowienie odpowiedniej metody podziału wszelkich ewentualnych dochodów.

Niniejsze sprawozdanie opiera się na niezależnych pracach technicznych wykonanych na zlecenie Komisji oraz szerokich konsultacjach z zainteresowanymi stronami, w tym na internetowym badaniu przedsiębiorstw objętych rozporządzeniem, oraz obradach forum konsultacyjnego<sup>6</sup>, ustanowionego na mocy art. 23 rozporządzenia w sprawie F-gazów.

## 2. Opis metody przydziału kontyngentów

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie F-gazów kontyngenty są przyznawane:

- „ugruntowanym” przedsiębiorstwom na podstawie „wcześniejszej działalności”, tzn. w latach 2015–2017 roczne kontyngenty opierały się na działalności każdego unijnego producenta i importera HFC luzem w latach 2009–2012, zgłaszanej na mocy poprzedniego rozporządzenia (WE) nr 842/2006 w sprawie niektórych fluorowanych gazów cieplarnianych. Począwszy od 2018 r. i następnie co trzy lata dokonywane będzie ponowne przeliczenie na podstawie nowszych danych;
- z rezerwy na podstawie dorocznych oświadczeń przedsiębiorstw wskazujących swoje zapotrzebowanie na kontyngenty. Do 2018 r. ta rezerwa jest *de facto* przyznawana wyłącznie „nowym podmiotom”, czyli przedsiębiorstwom nieskładającym sprawozdań w latach 2009–2012. Począwszy od 2018 r., nowe podmioty i ugruntowane przedsiębiorstwa mogą pozyskiwać kontyngenty z rezerwy na jednakowych zasadach.

Kontyngenty przyznawane ugruntowanym przedsiębiorstwom mogą być przekazywane innym przedsiębiorstwom. Z kolei kontyngentów z rezerwy nie wolno przekazywać. Ma to na celu zapobieżenie sytuacji, w której przedsiębiorstwa nieuczestniczące w obrocie HFC występowałyby o bezpłatne kontyngenty jedynie w celu ich sprzedaży.

HFC trafiają do UE nie tylko w drodze przywozu gazów luzem. Znajdują się również w importowanych urządzeniach. Gdyby istniała możliwość nieograniczonego importu urządzeń zawierających HFC, zagrażałoby to integralności środowiskowej wycofania i byłoby nieuczciwe wobec unijnych producentów urządzeń wykorzystujących HFC nabyte na rynku unijnym objętym wycofaniem. Z tego względu na mocy rozporządzenia w sprawie F-gazów wymaga się, by HFC zawarte w urządzeniach chłodniczych, klimatyzatorach i pompach ciepła (tak zwanych urządzeniach RAC) wprowadzanych do obrotu były wliczane do systemu kontyngentów, począwszy od 1 stycznia 2017 r. Dla importerów urządzeń

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0106\\_en](https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0106_en)

zawierających HFC oznacza to konieczność uzyskania zgody posiadaczy kontyngentów na wykorzystanie ich kontyngentów na potrzeby realizowanego przez siebie przywozu<sup>7</sup>.

Kiedy przyjmowano rozporządzenie w sprawie F-gazów, z uwagi na brak danych zrezygnowano z możliwości bezpośredniego przydzielania kontyngentów importerom urządzeń na podstawie ich wcześniejszej działalności. Posiadacze kontyngentów – zarówno ugruntowane przedsiębiorstwa, jak i nowe podmioty – mogą upoważnić importerów urządzeń do wykorzystania ich kontyngentów, ale nowe podmioty muszą udowodnić również fizyczną dostawę odpowiedniej ilości gazów, by zapewnić, że biorą czynny udział w obrocie gazami. Zezwolenie wlicza się do kontyngentu posiadaczy kontyngentów za rok jego wydania. Z kolei importerzy urządzeń nie są związani terminem wykorzystania tego zezwolenia. W ten sposób zezwolenie wydane w roku 2015 może być wykorzystane w roku 2017 lub później.

### 3. Ocena metody przydziału

#### a. Posiadacze kontyngentów i wykorzystanie kontyngentów

Obecnie metodą przydziału kontyngentów objętych jest około 1 100 przedsiębiorstw, z których około dwie trzecie to „posiadacze kontyngentów” HFC (producenci lub importerzy gazów luzem), podczas gdy pozostałe przedsiębiorstwa to importerzy urządzeń.<sup>8</sup> 78 ugruntowanych przedsiębiorstw otrzymuje kontyngenty corocznie na podstawie ich działalności związanej z HFC w latach 2009–2012<sup>9</sup>. Liczba nowych podmiotów jest zdecydowanie wyższa i wzrasta co roku. W 2017 r. 579 przedsiębiorstw było nowymi podmiotami, co stanowiło wzrost o 73 % w porównaniu z 2015 r. Wydaje się, że część z tych nowych podmiotów jest powiązana ze sobą wzajemnie lub z ugruntowanymi podmiotami rynkowymi.

Metoda przydziału kontyngentów dla ugruntowanych przedsiębiorstw, oparta na zapotrzebowaniu w przeszłości, gwarantuje istniejącym przedsiębiorstwom stabilną początkową pozycję rynkową. Z czasem udział kontyngentów dostępnych dla tych ugruntowanych przedsiębiorstw będzie malał szybciej niż łączna wielkość rynkowa (ponieważ zmniejsza się on wraz z etapami wycofywania z obrotu), co oznacza, że z czasem będzie malał udział rynkowy kontyngentów przydzielanych obecnym ugruntowanym przedsiębiorstwom. Na początku wycofywania z obrotu w 2015 r. pula zarezerwowana dla nowych podmiotów wynosiła 11 % całości kontyngentów. Ze względu na procedurę określania kontyngentów<sup>10</sup> bezwzględna wielkość dostępna z tej rezerwy wraz z upływem czasu utrzyma się na mniej więcej stabilnym poziomie. Z drugiej strony, z uwagi na zmniejszanie się całkowitego rynku wraz z wycofywaniem HFC, względny udział kontyngentów przydzielanych z rezerwy dla nowych podmiotów z biegiem lat będzie się

---

<sup>7</sup> Chyba że importowane w ten sposób HFC były wcześniej wprowadzone do obrotu w UE, wyeksportowane i wykorzystane do napełnienia urządzeń przed ich importem.

<sup>8</sup> Wielkość szacunkowa oparta na corocznej deklaracji dotyczącej kontyngentów i corocznych sprawozdaniach przedsiębiorstw *ex-post*, przesyłanych przez importerów urządzeń na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) nr 517/2014.

<sup>9</sup> Pierwotnie 79 w decyzji wykonawczej Komisji 2014/774/UE, ale w 2015 r. jedno przedsiębiorstwo połączyło się z innym ugruntowanym przedsiębiorstwem. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:JOL\\_2014\\_318\\_R\\_0008](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:JOL_2014_318_R_0008)

<sup>10</sup> Zgodnie z załącznikiem VI do rozporządzenia (UE) nr 517/2014.

zwiększał. Na przykład w ostatnim roku wycofywania – 2030 r. – z rezerwy zostanie przydzielone ponad 50 % całkowitego kontyngentu<sup>11</sup>.

To oczywiste, że składane przez przedsiębiorstwa deklaracje dotyczące przyszłego zapotrzebowania na otrzymanie kontyngentów z rezerwy co do zasady nie opierają się na realistycznej ocenie oczekiwanej wielkości sprzedaży. Wielkość kontyngentów, na które zapotrzebowanie zgłaszają jedynie przedsiębiorstwa będące nowymi podmiotami (dla których przeznaczono pierwotnie 11 % całkowitej wielkości rynku), wielokrotnie przekracza łączną wielkość dostępną dla całego rynku UE. To nadmierne zapotrzebowanie na kontyngenty zgłaszane przez przedsiębiorstwa oznacza, że jedynie nieliczne przedsiębiorstwa otrzymują wnioskowaną ilość. Wszystkie pozostałe przedsiębiorstwa zgłaszające się po kontyngenty z rezerwy otrzymują proporcjonalnie jednakowy udział<sup>12</sup>. Z uwagi na to, że liczba wniosków wzrasta z każdym rokiem, a wielkość rezerwy co do zasady pozostaje na niezmiennym poziomie, maksymalna wielkość kontyngentu przydzielana przedsiębiorstwu z rezerwy z roku na rok spada.

Cykl ponownego przeliczania przydziałów kontyngentów na podstawie zużycia w poprzednich latach sprawi, że po trzech latach nowe podmioty będą stawały się ugruntowanymi przedsiębiorstwami. Na przykład przedsiębiorstwo będące nowym podmiotem, rozpoczynające działalność w 2015 r., stanie się ugruntowanym przedsiębiorstwem, począwszy od 2018 r., i będzie otrzymywać kontyngenty na podstawie ilości HFC, którą legalnie wprowadziło do obrotu. Jednocześnie będzie miało możliwość uzyskania dodatkowych kontyngentów z rezerwy.

Rok 2015 jest jedynym, dla którego obecnie dostępne są dane sprawozdawcze przedsiębiorstw *ex-post*<sup>13</sup>. Dane te pokazują, że w 2015 r. udało się z naddatkiem zrealizować wielkość wycofywania. Łączna wielkość zgłoszona w sprawozdaniach była o 8 % mniejsza od dopuszczalnego pułapu<sup>14</sup>. Wiele przedsiębiorstw nie w pełni wykorzystało przydzielone im kontyngenty, przy czym nowe podmioty były na ogół mniej wydajne niż ugruntowane przedsiębiorstwa. Zainteresowane podmioty zauważyły, że może to wynikać z: (i) niezrozumienia nowych zasad, w tym różnicy między kontyngentami i zezwoleniami, (ii) potrzeby zapewnienia zgodności również z obowiązkami wynikającymi z REACH, z której część nowych podmiotów mogła nie zdawać sobie sprawy przy wnioskowaniu o kontyngenty, oraz (iii) tego, że wiele przedsiębiorstw przygotowało się do wycofania poprzez zwiększenie swojego importu w 2014 r., tuż przed rozpoczęciem wycofywania (dzięki czemu być może nie potrzebowały całego kontyngentu w 2015 r.). Wiele zainteresowanych stron podkreślało również, że nadal potrzebne będą wysiłki wszystkich, by wszystkie podmioty na rynku – zwłaszcza producenci i importerzy wstępnie naładowanych urządzeń oraz nowe podmioty – lepiej rozumiały swoją rolę w procesie wycofywania.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Wynika to z metody obliczania zawartej w załączniku VI do rozporządzenia (UE) nr 517/2014.

<sup>12</sup> Nieco więcej niż udział proporcjonalny, ponieważ mechanizm przydziału obejmuje kilka rund przydziału kontyngentów, w których kontyngenty pozostałe po pierwszej rundzie są ponownie przydzielane w kolejnych rundach (zob. załącznik VI do rozporządzenia w sprawie F-gazów).

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 19 rozporządzenia (UE) nr 517/2014.

<sup>14</sup> DG CLIMA, październik 2016 r.: [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/phase-down\\_progress\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/phase-down_progress_en.pdf)

<sup>15</sup> Forum konsultacyjne, 1 grudnia 2016 r. [https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0106\\_en](https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0106_en)

W 2015 r. jedynie kilka przedsiębiorstw przekroczyło przydzielone im kontyngenty. Komisja, wspierana przez organy państw członkowskich, podjęła działania następcze w przypadkach niezgodności w celu nałożenia sankcji, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie F-gazów (odliczenie podwójnej kwoty nadwyżki z przyszłego kontyngentu przedsiębiorstwa), i zapewnienia tego, by kary nałożono również na szczeblu krajowym. Przypadki niezgodności wykrywa się poprzez porównanie przydzielonych kontyngentów i zgłoszonych wartości, zweryfikowanych przez niezależnego audytora. Ponadto organy celne mogą sprawdzić, czy importerzy gazów luzem i urzędzeń zawierających HFC są zarejestrowani w rejestrze HFC i dysponują kontyngentem lub zezwoleniem.

### ***b. Przenoszenie kontyngentów i zezwolenia***

Możliwość przenoszenia kontyngentów, którą przyznano ugruntowanym przedsiębiorstwom, nie spowodowała istotnych zmian w sposobie podziału kontyngentów między przedsiębiorstwa. Przenoszenie było w bardzo dużym stopniu ograniczone do kilku transakcji między najważniejszymi ugruntowanymi przedsiębiorstwami, częściowo ze względu na restrukturyzację, a także na wychodzenie przedsiębiorstw z rynku. Wydaje się, że poza tymi szczególnymi transakcjami brakowało chęci prowadzenia obrotu kontyngentami z innymi podmiotami rynkowymi.

Z kolei w 2015 i 2016 r. szeroko korzystano z możliwości wydawania zezwolenia na dostęp do kontyngentu, kiedy wielu importerów urzędzeń przygotowywało się do obowiązku posiadania zezwolenia na import urzędzeń chłodniczych, klimatyzatorów i pomp ciepła, począwszy od 1 stycznia 2017 r. Importerom urzędzeń przyznano w 2015 i 2016 r. odpowiednio 9 % i 12 % łącznej wielkości kontyngentu. Dla porównania, zgodnie ze sprawozdaniami przedsiębiorstw, udział HFC w importowanych urządzeniach chłodniczych, klimatyzatorach i pompach ciepła wyniósł 7 % całkowitej podaży HFC w UE w 2015 r. Pomimo podejmowania tych działań przygotowawczych w ankiecie niektórzy importerzy urzędzeń wyrazili szereg zastrzeżeń związanych z właściwym rozumieniem przepisów, trudnościami w zaplanowaniu swojego zapotrzebowania czy znalezieniem posiadaczy kontyngentów gotowych zbyć zezwolenia, a także wysokimi cenami zezwoleń. Wychodząc naprzeciw tym kwestiom, zmieniono rejestr HFC<sup>16</sup> w celu dopuszczenia przekazywania zezwoleń, by jedno przedsiębiorstwo mogło koordynować zakup zezwoleń dla grupy importerów. Na przykład zagraniczni producenci urzędzeń mogą nabyć odpowiednie zezwolenia i następnie przekazać je tym przedsiębiorstwom importującym urządzenia. Oczekuje się, że ta nowa funkcja ułatwi osiągnięcie zgodności, w szczególności importerom małych ilości, którymi zwykle są MŚP i mikroprzedsiębiorstwa. Działanie to spotkało się z powszechnym zadowoleniem wśród organizacji zainteresowanych stron.<sup>14</sup>

### ***c. Kształtowanie się cen***

Sektor wykorzystujący HFC jest dość złożony i obejmuje wiele różnych rodzajów przedsiębiorstw: producentów HFC (podmioty globalne), producentów różnych urzędzeń lub produktów (globalne), importerów urzędzeń lub produktów (unijne), dystrybutorów gazów luzem (unijne), przedsiębiorstwa instalujące i serwisujące urządzenia (unijne) oraz użytkowników końcowych różnych urzędzeń (unijne). Aby przeanalizować skutki systemu kontyngentów, na podstawie danych otrzymywanych od producentów środków chłodniczych,

---

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) nr 517/2014.

dystrybutorów gazów i producentów urządzeń monitoruje się zmiany cen różnych rodzajów HFC i na różnych poziomach w łańcuchu wartości. Chociaż wyciągnięcie ostatecznych wniosków na tak wczesnym etapie wycofywania nie jest możliwe, to jednak można zaobserwować ogólną tendencję wzrostu cen od 2014 r. Ten wzrost najłatwiej zauważyć w cenach zakupu u dystrybutorów gazów, a w mniejszym stopniu – w przedsiębiorstwach serwisowych, podczas gdy nie jest on (jeszcze) widoczny w odniesieniu do gazu kupowanego przez producentów urządzeń mających siedzibę w UE, być może z uwagi na zawarte przez nich bardziej długoterminowe umowy z producentami gazów. Obserwowane wzrosty cen różnią się pomiędzy poszczególnymi rodzajami HFC i zasadniczo wykazują większy wzrost w przypadku HFC o dużym współczynniku ocieplenia globalnego (GWP). Warto zauważyć również, że koszty uzyskania zezwoleń na import urządzeń zawierających HFC wydają się zbliżone do wzrostu cen HFC luzem na szczelbu dystrybutorów, po ich przeliczeniu na EUR/t ekwiwalentu dwutlenku węgla.

Te wzrosty cen są oczekiwanym i pożądanym skutkiem wycofywania, ponieważ zamierzeniem tego środka rynkowego było ograniczenie podaży gazów o wysokim GWP, aby wspierać innowacje i stosować substancje o niższym GWP i alternatywy niezawierające HFC. Jednocześnie, ponieważ kontyngenty są przydzielane bezpłatnie, część podmiotów może odnieść korzyści z tych wzrostów cen. Niektóre zainteresowane strony wskazywały, że odnoszącymi korzyści byli posiadacze kontyngentów i że należało raczej ustanowić system generujący dochody, które można wykorzystać do wspierania wdrażania działań ograniczających HFC na szczelbu krajowym i międzynarodowym, w którym importerzy urządzeń również mogą otrzymywać swoje kontyngenty.<sup>14</sup>

#### **4. Koszty wdrożenia rozporządzenia w państwach członkowskich**

Rozporządzenie w sprawie F-gazów w znacznej mierze opiera się na obowiązkach ustanowionych już na mocy poprzedniego rozporządzenia (WE) nr 842/2006<sup>17</sup>, w szczególności w zakresie zapobiegania emisjom z urządzeń, na przykład kontrolach szczelności i naprawach, systemach certyfikacji i szkolenia w państwach członkowskich, etykietowaniu urządzeń, sprawozdawczości i odzysku po wycofaniu z eksploatacji. Koszty dla administracji publicznej w państwach członkowskich związane z wdrożeniem i stosowaniem tych środków oszacowano w ocenie poprzedniego rozporządzenia (WE) nr 842/2006 na 11,4 mln EUR rocznie<sup>18</sup>. Ta kwota obejmuje koszty pracowników w instytucjach, działania na rzecz podniesienia poziomu świadomości i środki egzekucyjne, na przykład kontrole.

Najważniejszy nowy element w rozporządzeniu w sprawie F-gazów – wycofanie HFC – nie spowodował znacznego wzrostu kosztów dla administracji publicznej w państwach członkowskich. Ze względu na scentralizowane zarządzanie tym wycofywaniem przez Komisję Europejską<sup>19</sup> takie koszty są ponoszone z jej aktualnego wieloletniego budżetu administracyjnego. Komisja Europejska, między innymi:

- administruje portalem F-gazów i rejestrem HFC do celów rejestracji przedsiębiorstw, kontyngentów, transferów kontyngentów i zezwoleń na użycie kontyngentów;

<sup>17</sup> Dz.U. L 161 z 14.6.2006, s. 1.

<sup>18</sup> Oeko-Recherche et al. (2011). [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/2011\\_study\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/2011_study_en.pdf)

<sup>19</sup> Oraz Europejską Agencję Środowiska.

- administruje oświadczeniami *ex-ante* dotyczącymi kontyngentów, oblicza nowe wartości odniesienia dla kontyngentów co trzy lata i przesyła corocznie nowe wielkości kontyngentów;
- nadzoruje coroczną sprawozdawczość przedsiębiorstw *ex-post* w systemie zarządzanym przez Europejską Agencję Środowiska;
- na podstawie sprawozdań *ex-post* sprawdza, czy przedsiębiorstwa przestrzegają limitów kontyngentów, i nakłada sankcje z tytułu kontyngentów w formie potrąceń w przyszłych przydziałach kontyngentów;
- na podstawie sprawozdań *ex-post* sprawdza, czy importerzy urządzeń zawierających HFC dysponują odpowiednimi zezwoleniami na wykorzystanie kontyngentów; oraz
- udziela przedsiębiorstwom wskazówek dotyczących korzystania z portalu F-gazów i rejestru HFC oraz obowiązków związanych z systemem kontyngentów.

Z tego względu ponoszone przez państwa członkowskie koszty związane z wycofywaniem HFC z obrotu są ograniczone do udzielania bardziej szczegółowych wskazówek zainteresowanym stronom, zapewniania skutecznej kontroli granicznej, w tym szkolenia celników, i podejmowania działań następczych w przypadkach niezgodności, w tym nielegalnego obrotu.

Ogólniej rzecz ujmując, ponoszone przez przedsiębiorstwa koszty związane z wdrażaniem środków już uwzględnionych w poprzednim rozporządzeniu (WE) nr 842/2006 zostały uprzednio oszacowane na około 1 mld EUR w 2015 r., przy wzroście do 1,5 mld EUR w 2030 r.<sup>20</sup>. Ponadto koszty związane z wycofywaniem HFC z obrotu zostały oszacowane na około 1,5 mld EUR rocznie<sup>21</sup>. Oczekuje się jednak, że te koszty będą w rzeczywistości niższe. Pierwsza kwota opiera się na założeniu, że zużycie HFC nie zmniejszy się do 2030 r., ale wraz z rozpoczęciem wycofywania HFC z obrotu na mocy nowego rozporządzenia ich zużycie ulegnie drastycznemu ograniczeniu. Druga kwota została w konserwatywny sposób oparta wyłącznie na informacjach dostępnych w 2010 r. Z tego powodu nie uwzględnia ona nowych technologii, które pojawiły się od tego czasu, oraz spadkowej tendencji kosztów technologii przyjaznych dla klimatu. Niemniej jednak, przy porównaniu tych kwot z uzyskanym istotnym ograniczeniem emisji, środki dotyczące F-gazów są bardzo racjonalne pod względem kosztów, w porównaniu z potencjalnymi działaniami w innych sektorach. Na podstawie technologii dostępnych w 2010 r. średni koszt redukcji oszacowano na 16 EUR/t ekwiwalentu dwutlenku węgla.<sup>3</sup> Oszczędność energii prawdopodobnie zrekompensuje dodatkowe koszty wstępne inwestycji.

## 5. Koszty poprawki z Kigali do protokołu montrealskiego

Szacuje się, że wdrożenie poprawki z Kigali pozwoli na uniknięcie wzrostu temperatury o blisko 0,5 stopnia Celsjusza do końca bieżącego stulecia, w ten sposób w znacznym stopniu przyczyniając się do realizacji celów porozumienia paryskiego w sprawie zmian klimatu. Rozporządzenie w sprawie F-gazów umożliwi UE realizację jej zobowiązań wynikających z poprawki z Kigali do 2030 r., będącego ostatnim rokiem, dla którego w rozporządzeniu w sprawie F-gazów określono cel. Poprawka z Kigali zagwarantuje również, że wszystkie pozostałe kraje, które ją ratyfikują, podejmą działania na rzecz ograniczenia emisji HFC.

<sup>20</sup> Oeko-Recherche et al. (2011). [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/2011\\_study\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/2011_study_en.pdf)

<sup>21</sup> Komisja Europejska COM(2012) 643 final, Ocena skutków, 2012 r. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/legislation/docs/swd\\_2012\\_364\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/legislation/docs/swd_2012_364_en.pdf)



Dzięki temu przedsiębiorstwa europejskie będą konkurować na równiejszych warunkach ze swoimi konkurentami z zagranicy. Co więcej, oczekuje się, że globalna zmiana w kierunku technologii przyjaznych dla klimatu spowoduje wzrost inwestycji w innowacje i dzięki efektowi skali przyniesie niższe ceny technologii alternatywnych. Tworzy to możliwości rynkowe dla pionierów, takich jak przemysł UE.

W poprawce z Kigali zakłada się, że w przyszłości państwa członkowskie będą musiały wносить większy wkład do funduszu wielostronnego. Określenie dokładnych kwot nie jest obecnie możliwe. Kwoty będą uzależnione od wyniku przyszłych negocjacji, przeprowadzanych co trzy lata między rozwiniętymi i rozwijającymi się stronami protokołu montrealского, a także od parametrów szczegółowych, na przykład kryteriów kwalifikowalności kosztów wycofywania HFC z obrotu, które nadal trzeba uzgodnić.

Niemniej jednak, przed sesją w Kigali organ techniczny protokołu montrealского, Zespół ds. Oceny Technologicznej i Ekonomicznej (TEAP), wyliczył zakres kosztów do 2050 r. dla czterech propozycji poprawek dotyczących HFC, aby ułatwić negocjacje<sup>22</sup>. Te pobieżne oszacowania mogą stanowić wskazówkę odnośnie do skali niezbędnego finansowania. W analizie TEAP<sup>23</sup> wskazano zakres kosztów dla poszczególnych propozycji sięgający od 3,2–5,0 mld EUR dla opcji najtańszej do 8,8–13,4 mld EUR dla propozycji najdroższej. Biorąc pod uwagę zobowiązania uzgodnione w poprawce z Kigali, koszty te będą prawdopodobnie wyższe niż najniższe oszacowania i zdecydowanie niższe niż najwyższa szacowana kwota. Mając na uwadze wysoki poziom niepewności związanej z tymi oszacowaniami, roczne potrzeby finansowe wyniosą prawdopodobnie co najmniej 100 mln EUR rocznie, z czego państwa członkowskie będą musiały zapewnić około 50 %, zgodnie ze skalą składek przyjmowaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych<sup>24</sup>.

Ta kwota wydaje się dość umiarkowana w porównaniu z przyjętym w kontekście porozumienia paryskiego zobowiązaniem państw rozwiniętych do udostępnienia 100 mld USD rocznie na potrzeby finansowania działań w związku ze zmianą klimatu do 2025 r.

## 6. Wnioski

Dotychczas zakończył się dopiero jeden pełny „roczny” cykl wycofywania HFC z obrotu<sup>25</sup>, a całkiem niedawno, dnia 1 stycznia 2017 r., wycofywaniem objęto urządzenia chłodnicze,

<sup>22</sup> Decyzja EX.III/1, Sprawozdanie grupy roboczej UNEP TEAP, 2016 r.: Korzyści klimatyczne i koszty ograniczenia emisji wodorofluorowęglowodorów zgodnie z porozumieniem „Dubai Pathway”. [http://conf.montreal-protocol.org/meeting/mop/mop-28/presession/Background%20Documents%20are%20available%20in%20English%20only/TEAP\\_ExIII-1\\_Report\\_Sept-2016.pdf](http://conf.montreal-protocol.org/meeting/mop/mop-28/presession/Background%20Documents%20are%20available%20in%20English%20only/TEAP_ExIII-1_Report_Sept-2016.pdf)

<sup>23</sup> Proszę zauważyć, że obliczenia nie opierają się na precyzyjnych zobowiązaniach w ramach propozycji przedstawionych w poprawce z Kigali. Oprócz niepewności związanych z tworzeniem tak długoterminowych prognoz należy pamiętać o dodatkowych ograniczeniach związanych z tym, że w analizie nie uwzględniono wielu składników kosztów, na przykład przygotowania projektów, tworzenia potencjału, wzmocnienia instytucjonalnego itp., a zastosowano aktualne wytyczne kosztowe funduszu wielostronnego dla konwersji z wodorochlorofluorowęglowodorów (HCFC), które mogą różnić się w przypadku HFC.

<sup>24</sup> Rezolucja ONZ (2015) przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne dnia 23 grudnia 2015 r.: 70/245. Skala składek służąca do podziału wydatków w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/245](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/245)

<sup>25</sup> Jeden pełny „roczny” cykl wycofywania obejmuje przydział kontyngentów, wykorzystanie kontyngentów, sprawozdawczość przedsiębiorstw *ex-post*, a następnie weryfikację zgodności przez Komisję. Ukończenie cyklu zajmuje około dwóch lat.

klimatyzatory i pompy ciepła. Istnieją również oznaki, że obecnie dostępne dane nadal są zaburzone przez wstępny brak zrozumienia ze strony zainteresowanych stron. Z tego względu jest **zbyt wcześnie na pogłębioną ocenę funkcjonowania mechanizmu wycofywania HFC z obrotu** oraz szczegółową analizę wszystkich możliwych skutków wybranej metody przydziału kontyngentów.

Niemniej jednak przeprowadzone analizy i konsultacje z zainteresowanymi stronami wskazują, że **wycofywanie funkcjonuje zgodnie z założeniami**. Kształtowanie się cen następuje w sposób całkowicie zgodny z oczekiwaniami, a łączny unijny limit HFC jest przestrzegany. Wybrana metoda przydziału zapewnia z jednej strony stabilność na rynku, a z drugiej strony – możliwość wejścia na rynek przez nowe podmioty.

Choć należy zauważyć, że przedsiębiorstwa będą musiały ograniczyć sprzedaż HFC w ramach wycofywania ich z obrotu, to **bezpłatny przydział kontyngentów może faworyzować niektóre podmioty na rynku względem innych**. Ponadto dostępność bezpłatnego kontyngentu z rezerwy na zwykły wniosek spowodowała znaczny wzrost liczby podmiotów dysponujących jedynie niewielkimi kontyngentami. Będzie to wymagało dalszego monitorowania w celu sprawdzenia, w jaki sposób zmienia się ta sytuacja w przypadku małych i nowych importerów gazu w najbliższych latach. Co więcej, dalszego monitorowania wymaga również sytuacja rynkowa importerów urządzeń, w przypadku których uzyskanie zezwolenia na import jest w ramach obecnego systemu przydziału uzależnione od posiadaczy kontyngentów.

Dzięki internetowemu portalowi F-gazów<sup>26</sup> obecna metoda pozwala na wdrażanie systemu kontyngentów przez Komisję Europejską przy bardzo niewielkim obciążeniu lub kosztach dla państw członkowskich. W ten sposób umożliwia się efektywną realizację wycofywania HFC z obrotu i realizację celów w zakresie ochrony środowiska. Większość ponoszonych przez państwa członkowskie kosztów stałych wynika z obowiązków ustanowionych już na mocy poprzedniego rozporządzenia (WE) nr 842/2006. Państwa członkowskie zostaną jednak w przyszłości poproszone o dokonywanie zwiększonych wpłat na fundusz wielostronny w celu sfinansowania poprawki z Kigali, zgodnie z ich zobowiązaniami na mocy protokołu montrealskiego.

W świetle powyższych ustaleń **Komisja nie zamierza obecnie dokonywać zmiany metody przydziału kontyngentów**. Komisja skupi się natomiast na umożliwieniu sprawnego wdrażania obowiązującej metody i udzielaniu wszystkim zainteresowanym stronom wsparcia na rzecz zrozumienia i przestrzegania ich obowiązków, by unijny proces wycofywania HFC z obrotu zakończył się powodzeniem. Jednocześnie **Komisja będzie nadal ściśle monitorować funkcjonowanie metody przydziału i jej skutki**, mając na uwadze, że kompleksowy przegląd rozporządzenia w sprawie F-gazów ma odbyć się do dnia 31 grudnia 2022 r.

---

<sup>26</sup> Portal F-gazów obejmuje rejestr HFC, o którym mowa w art. 17 rozporządzenia (UE) nr 517/2014, i zawiera link do narzędzia sprawozdawczego, o którym mowa w art. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1191/2014. <https://webgate.ec.europa.eu/ods2/resources/home?domainKey=fgas>