



Bruselj, 13.7.2017
COM(2017) 377 final

POROČILO KOMISIJE

o oceni metode dodeljevanja kvot v skladu z Uredbo (EU) št. 517/2014

1. Uvod

Cilj Uredbe (EU) št. 517/2014¹ (v nadaljnjem besedilu: uredba o F-plinih) je vzpostaviti učinkovit in sorazmeren mehanizem za zmanjšanje emisij fluoriranih toplogrednih plinov, ki bi prispeval k doseganju podnebnih ciljev Unije². Poleg tega uredba spodbuja inovacije in olajšuje približevanje h globalnemu sporazumu za postopno zmanjševanje fluoriranih ogljikovodikov (HFC) v okviru Montrealskega protokola.³

Od sprejetja uredbe o F-plinih leta 2014 mednarodna pogajanja uspešno napredujejo in oktobra 2016 je 197 držav sklenilo sporazum o postopnem zmanjšanju globalne porabe in proizvodnje HFC v okviru Montrealskega protokola (v nadaljnjem besedilu: sprememba iz Kigalija)⁴. Ta sporazum je pravno zavezujoč in bo vsem državam članicam pomagal pri izpolnjevanju zavez iz Pariškega sporazuma⁵. Države v razvoju lahko pridobijo podporo prek „večstranskega sklada za izvajanje Montrealskega protokola“ (v nadaljnjem besedilu: večstranski sklad), v katerega prispevajo države članice EU.

Uredba o F-plinih je dovolj ambiciozna, da se bo lahko zagotovilo, da bo EU lahko izpolnila svoje globalne obveznosti v okviru spremembe iz Kigalija. Glavni ukrep v zvezi s tem je „postopno zmanjševanje HFC v EU“, pri čemer se skupne količine HFC, ki jih podjetja lahko uvozijo ali proizvedejo v EU (tj. „prvič dajo na trg“), postopno zmanjšujejo do leta 2030 (merjene v ekvivalentu CO₂).

Da bi se v danem letu upoštevala letna omejitev HFC, uredba o F-plinih vzpostavlja sistem kvot. Podjetja od leta 2015 potrebujejo kvoto, da bi lahko zakonito dala na trg HFC v razsutem stanju, pri čemer jim Komisija vsako leto brezplačno dodeli kvote. Pri presoji vpliva za predlog uredbe o F-plinih so se proučile prednosti in pomanjkljivosti različnih možnosti dodeljevanja kvot³, v okviru sozakonodajnega postopka pa so se podrobno obravnavale možnosti brezplačnega dodeljevanja kvot, dodeljevanja kvot za pristojbino in dodeljevanja kvot na dražbi. Takrat se je v določenem obsegu podpiralo izvajanje pristojbin za kvote ali sistema dražb, ker bi ti možnosti med drugim ustvarili prihodek, ki bi se lahko uporabil za povečanje finančnih sredstev večstranskega sklada, če bi se v okviru Montrealskega protokola sklenil sporazum o postopnem zmanjšanju HFC, in ker bi ti možnosti lahko prispevali k učinkovitemu izvajanju. Vendar je bila končna odločitev sprejeta v prid brezplačnega dodeljevanja kvot, pri tem pa sprejet dogovor, da se bodo spremljali delovanje vzpostavljene metode in (morebitni) stroški v državah članicah.

V skladu s tem je v členu 21(5) uredbe o F-plinih Komisija pozvana, naj „objavi poročilo, v katerem oceni metodo dodeljevanja kvot in učinek dodeljevanja brezplačnih kvot ter stroške

¹ UL L 150, 20.5.2014, str. 195.

² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Okvir podnebne in energetske politike za obdobje 2020–2030, COM(2014) 015 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52014DC0015>.

³ Delovni dokument služb Komisije: Presoja vpliva – pregled Uredbe (ES) št. 842/2006 o določenih fluoriranih toplogrednih plinih, SWD(2012) 364 final: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/legislation/docs/swd_2012_364_en.pdf.

⁴ http://ozone.unep.org/sites/ozone/files/pdfs/FAQs_Kigali_Amendment_v3.pdf.

⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Po pariški konferenci: ocena vpliva Pariškega sporazuma in spremni dokument k predlogu za sklep Sveta o podpisu, v imenu Evropske unije, Pariškega sporazuma, sprejetega na podlagi Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja, COM(2016) 110 final: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/SL/1-2016-110-SL-F1-1.PDF>.

izvajanja te uredbe v državah članicah in po potrebi morebitnega mednarodnega sporazuma o fluoriranih ogljikovodikih. Komisija na podlagi tega poročila Evropskemu parlamentu in Svetu po potrebi predloži zakonodajni predlog za: (a) spremembo metode dodeljevanja kvot; (b) oblikovanje ustrezne metode za razdelitev morebitnih prihodkov.“

To poročilo temelji na zunanjem tehničnem delu, opravljenem po naročilu Komisije, in obsežnih posvetovanjih z deležniki, vključno s spletno raziskavo prizadetih podjetij in posvetovanji v okviru posvetovalnega foruma⁶, vzpostavljenega v skladu s členom 23 uredbe o F-plinih.

2. Opis metode dodeljevanja kvot

Kvote so v skladu z uredbo o F-plinih dodeljene:

- „prvotnim“ podjetjem na podlagi „dedovanja“, tj. v obdobju 2015–2017 so letne kvote temeljile na dejavnostih posameznih proizvajalcev in uvoznikov HFC v razsutem stanju v EU v obdobju 2009–2012, kot so bile sporočene v okviru prejšnje Uredbe (ES) št. 842/2006 o določenih fluoriranih toplogrednih plinih. Od leta 2018 in vsaka tri leta zatem se bo izvedel ponovni izračun na podlagi novejših podatkov;
- iz rezerve na podlagi letnih izjav podjetij o njihovih potrebah po kvotah. Ta rezerva se do leta 2018 dejansko dodeljuje samo „novim udeležencem“, tj. podjetjem, ki niso sporočila kvot v obdobju 2009–2012. Po letu 2018 bodo novi udeleženci in prvotna podjetja enako upravičeni do kvot iz rezerve.

Kvote, dodeljene prvotnim podjetjem, se lahko prenesejo na druga podjetja. Nasprotno pa kvot iz rezerv ni mogoče prenesti. Na ta način se podjetjem, ki ne sodelujejo v trgovanju s HFC, prepreči pridobivanje brezplačnih kvot zgolj za prodajo teh pravic.

HFC v EU ne vstopajo le z uvozom plinov v razsutem stanju, ampak jih vsebuje tudi uvožena oprema. Če bi se oprema HFC lahko uvažala brez kakršnih koli omejitev, bi to ogrozilo okoljsko celovitost postopnega zmanjševanja in ne bi bilo pravično do proizvajalcev opreme v EU, ki uporabljajo HFC, kupljene na trgu EU, na katerem se izvaja postopno zmanjševanje. Zato je v uredbi o F-plinih določeno, da je treba od 1. januarja 2017 v sistemu kvot upoštevati HFC, s katerimi so napolnjene oprema za hlajenje in klimatizacijo ter toplotne črpalke, dane na trg. To za uvoznike opreme HFC pomeni, da potrebujejo pooblastila imetnikov kvot za uporabo teh kvot pri uvozu⁷.

Ob sprejetju uredbe o F-plinih je bila zaradi pomanjkanja podatkov izločena možnost dodeljevanja kvot neposredno uvoznikom opreme na podlagi dedovanja. Prvotna podjetja in novi udeleženci lahko kot imetniki kvot pooblastijo uvoznike opreme, da uporabijo njihove kvote, vendar morajo novi udeleženci dokazati tudi dejansko dobavo ustreznih količin plinov, da bi potrdili dejavno sodelovanje v trgovini s plini. Pooblastilo se prišteje h kvotam imetnika kvot v letu, v katerem je bilo dodeljeno. Nasprotno uvoznik opreme pri uporabi pooblastila ni časovno omejen. Pooblastilo, dodeljeno leta 2015, se torej lahko uporabi leta 2017 ali pozneje.

⁶ https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0106_sl.

⁷ Razen če so bili tako uvoženi HFC predhodno dani na trg v EU, izvoženi in je bila oprema z njimi napolnjena pred njenim uvozom.

3. Ocena metode dodeljevanja

a. Imetniki kvot in uporaba kvot

V metodo dodeljevanja kvot je trenutno zajetih približno 1 100 podjetij, od katerih sta približno dve tretjini imetniki kvot HFC (proizvajalci in/ali uvozniki plina v razsutem stanju), ostala podjetja pa so uvozniki opreme.⁸ 78 prvotnih podjetij je vsako leto prejelo kvoto na podlagi svojih dejavnosti, povezanih s HFC, v obdobju 2009–2012⁹. Število novih udeležencev je precej večje in se vsako leto povečuje. Leta 2017 je bilo med podjetji 579 novih udeležencev, kar pomeni 73-odstotno povečanje od leta 2015. Zdi se, da so nekateri od teh novih udeležencev povezani drug z drugim in/ali s prvotnimi udeleženci na trgu.

Metoda dodeljevanja za prvotna podjetja, ki temelji na pretekli porabi, zagotavlja obstoječim podjetjem stabilen začetni položaj na trgu. Delež kvot, na voljo tem prvotnim podjetjem, se bo sčasoma zmanjševal hitreje od celotnega trga (saj se bo zmanjšal po ukrepih za postopno zmanjševanje), kar pomeni, da se bo tržni delež kvot, dodeljenih sedanjim prvotnim podjetjem, sčasoma zmanjšal. Ob začetku postopnega zmanjševanja leta 2015 so rezervirane količine za nove udeležence obsegale 11 % celotne kvote. Zaradi postopka za določanje kvot¹⁰ bodo *absolutne* količine, ki so na voljo v okviru te rezerve, ostale bolj ali manj stabilne. Na drugi strani se bo s krčenjem celotnega trga po postopnem zmanjševanju HFC *relativni* delež kvote, dodeljene iz rezerve za nove udeležence, z leti povečal. V zadnjem letu postopnega zmanjševanja, tj. leta 2030, bo na primer iz rezerve dodeljenih 50 % celotne kvote¹¹.

Očitno je, da izjave o prihodnjih potrebah, ki jih predložijo podjetja za pridobitev kvote iz rezerve, običajno ne temeljijo na realni oceni pričakovane prodaje. Samo novi udeleženci (ki so se na začetku potegovali za 11 % trga) so zahtevali kvoto, ki je večkrat preseгла skupno količino, na voljo za celotni trg EU. Te prevelike zahteve podjetij po kvoti pomenijo, da le nekaj podjetij prejme zahtevano količino. Vsa druga podjetja, ki se potegujejo za kvoto iz rezerve, prejmejo enak sorazmerni delež¹². Ker je zahtev vsako leto več, obseg rezerve pa bolj ali manj enak, je največja kvota, ki je iz rezerve dodeljena posameznim podjetjem, vsako leto manjša.

S ciklom ponovnega izračuna za dodelitev kvot na podlagi porabe v prejšnjih letih novi udeleženci vsaka tri leta postanejo prvotna podjetja. Novi udeleženci, ki so začeli poslovati leta 2015, bodo na primer od leta 2018 prvotna podjetja in bodo prejeli kvoto glede na količine HFC, ki so jih zakonito dali na trg. Hkrati bodo lahko pridobili dodatno kvoto iz rezerve.

⁸ Ocena na podlagi letnih izjav za kvote in letnih naknadnih poročil uvoznikov opreme v skladu s členom 19 Uredbe (EU) št. 517/2014.

⁹ V Izvedbenem sklepu Komisije 2014/774/EU je sicer navedenih 79 podjetij, vendar sta se leta 2015 dve podjetji združili. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=OJ:JOL_2014_318_R_0008.

¹⁰ V skladu s Prilogo VI k Uredbi (EU) št. 517/2014.

¹¹ Ugotovljeno na podlagi metode izračuna iz Priloge VI k Uredbi (EU) št. 517/2014.

¹² Nekoliko več kot znaša sorazmerni delež, saj mehanizem dodeljevanja sestavlja več krogov dodeljevanja, pri čemer se kvota, ki je ostala iz prvega kroga, porazdeli v naslednjih krogih (glej Prilogo VI k uredbi o F-plinih).

Podatki iz naknadnih poročil podjetij so trenutno na voljo le za leto 2015¹³. Glede na te podatke je bilo postopno zmanjševanje leta 2015 preseženo. Skupne sporočene količine so bile za 8 % nižje od dovoljene omejitve¹⁴. Številna podjetja niso v celoti izkoristila dodeljenih kvot, pri čemer so bili novi udeleženci na splošno manj učinkoviti od prvotnih podjetij. Deležniki so navedli, da so možni razlogi za to (i) nerazumevanje novih pravil, vključno z razliko med kvotami in pooblastili, (ii) zahteva, da se izpolnijo tudi obveznosti iz uredbe REACH, s katerimi nekateri novi udeleženci ob predložitvi zahtevka za kvoto morda niso bili seznanjeni, in (iii) dejstvo, da se je veliko podjetij pripravilo na postopno zmanjševanje, tako da so leta 2014, tik pred začetkom postopnega zmanjševanja, povečala svoj uvoz (torej leta 2015 morda niso več potrebovala celotne kvote). Veliko deležnikov je tudi poudarilo, da so še vedno potrebna prizadevanja vseh strani, da bi vsi udeleženci na trgu, zlasti proizvajalci in uvozniki predhodno polnjene opreme ter novi udeleženci, bolje razumeli svojo vlogo v postopnem zmanjševanju¹⁵.

Leta 2015 je omejitev kvote presežlo le nekaj podjetij. Komisija je obravnavala primere neizpolnjevanja zahtev, pri čemer so jo podprli organi držav članic, da bi naložila sankcije v skladu z uredbo o F-plinih (od prihodnje kvote podjetja se odšteje dvakratna presežena količina) in zagotovila, da se kazni izvedejo tudi na nacionalni ravni. Neizpolnjevanje zahtev se ugotovi s primerjavo dodeljene kvote in sporočenih vrednosti, ki jih je preveril neodvisni revizor. Poleg tega lahko carinski organi preverijo, ali so uvozniki plinov v razsutem stanju in opreme HFC vpisani v evidenco o HFC ter imajo kvoto ali pooblastila.

b. Prenosi kvot in pooblastila za uporabo kvot

Možnost, da prvotna podjetja prenesejo kvote, ni povzročila velikih sprememb v zvezi z razporeditvijo kvot med podjetji. Prenosi so bili v veliki meri omejeni na nekaj transakcij med večjimi prvotnimi podjetji, delno zaradi prestrukturiranja, in na podjetja, ki so izstopila s trga. Poleg teh navedenih transakcij podjetja niso pokazala velike pripravljenosti za trgovanje s kvotami z drugimi udeleženci na trgu.

Nasprotno se je možnost izdajanja pooblastil za uporabo kvot obsežno uporabljala v letih 2015 in 2016, saj so se številni uvozniki opreme pripravljali na to, da bodo od 1. januarja 2017 izpolnjevali zahtevo glede pooblastil za uvoz opreme za hlajenje in klimatizacijo ter toplotnih črpalk. Leta 2015 in leta 2016 so bili uvozniki opreme pooblaščen za uporabo 9 % oziroma 12 % celotne kvote. Za primerjavo je glede na poročila podjetij delež HFC v uvoženi opremi za hlajenje in klimatizacijo ter toplotnih črpalkah obsegal 7 % skupne dobave HFC v EU leta 2015. Kljub tem pripravljanim dejavnostim so nekateri uvozniki opreme v raziskavi izrazili številne pomisleke v zvezi s pravilnim razumevanjem pravil, težavami pri načrtovanju svojega povpraševanja ali iskanju imetnikov kvot, ki bi bili pripravljene prodati pooblastila, in visokimi cenami pooblastil. V odziv na te pomisleke je bila evidenca o HFC¹⁶ spremenjena, da bi se omogočil prenos pooblastil, tako da lahko podjetje usklajuje pridobivanje pooblastil za skupino uvoznikov. Tuji proizvajalci opreme lahko na primer pridobijo ustrezna pooblastila in jih prenesejo na podjetja, ki uvažajo opremo.

¹³ V skladu s členom 19 Uredbe (EU) št. 517/2014.

¹⁴ GD za podnebno politiko, oktober 2016: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/phase-down_progress_en.pdf.

¹⁵ Posvetovalni forum, 1. december 2016. https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0106_sl.

¹⁶ V skladu s členom 17 Uredbe (EU) št. 517/2014.

Pričakovati je, da bo ta novost olajšala izpolnjevanje zahtev, zlasti uvoznikov majhnih količin, običajno MSP in mikropodjetij. Ta ukrep so odločno podprle organizacije deležnikov.¹⁴

c. Gibanje cen

Sektor, v katerem se uporabljajo HFC, je precej zapleten in vključuje veliko različnih vrst podjetij, in sicer: proizvajalce HFC (na svetovni ravni), proizvajalce različne opreme ali izdelkov (na svetovni ravni), uvoznike opreme ali izdelkov (na ravni EU), distributerje plina v razsutem stanju (na ravni EU), podjetja za namestitve opreme in storitvena podjetja (na ravni EU) ter končne uporabnike različne opreme (na ravni EU). Da bi se spremljal učinek sistema kvot, se na podlagi podatkov, pridobljenih od proizvajalcev hladilnih sredstev, distributerjev plina in proizvajalcev opreme, spremlja gibanje cen za različne vrste HFC in na različnih ravneh vrednostne verige. Čeprav v tej zgodnji fazi postopnega zmanjševanja ni mogoče oblikovati končnih sklepov, je od leta 2014 vseeno opazen splošen trend zviševanja cen. To zvišanje je najbolj opazno pri nabavnih cenah distributerjev plina in nekoliko manj pri cenah storitvenih podjetij, medtem pa (še) ni tako očitno pri plinu, ki ga kupijo proizvajalci opreme s sedežem v EU, najverjetneje zaradi njihovih dolgoročnejših sporazumov s proizvajalci plina. Ugotovljeno zviševanje cen se razlikuje glede na vrste HFC, na splošno pa je večje pri HFC z velikim potencialom globalnega segrevanja. Opozoriti je treba tudi, da se zdi, da so stroški uvoznikov opreme HFC za pridobitev pooblastil, če se pretvorijo v EUR/t ekvivalenta CO₂, podobni zvišanju cen za HFC v razsutem stanju na ravni distributerjev.

Ta zvišanja cen so pričakovana in zelena posledica ukrepa postopnega zmanjševanja, saj je bil namen tega tržnega ukrepa omejiti dobavo plinov z velikim potencialom globalnega segrevanja, da bi se spodbudile inovacije ter uporaba snovi z manjšim potencialom globalnega segrevanja in alternativ brez HFC. Ker se kvote dodeljujejo brezplačno, bodo hkrati nekateri udeleženci morda imeli koristi od teh zvišanj cen. Nekateri deležniki so opozorili, da je to zagotovilo koristi imetnikom kvot in da bi bilo bolj smiselno namesto tega vzpostaviti sistem, s katerim bi se ustvaril prihodek, ki bi se lahko uporabil za podporo nacionalnega in mednarodnega izvajanja zmanjševanja HFC, in v okviru katerega bi lahko kvote pridobili tudi uvozniki opreme¹⁴.

4. Stroški izvajanja uredbe v državah članicah

Uredba o F-plinih v veliki meri temelji na obveznostih, ki so bile uvedene že s predhodno Uredbo (ES) št. 842/2006¹⁷, zlasti v zvezi s preprečevanjem emisij iz opreme, kar vključuje na primer preverjanja uhajanja in popravila, sheme certificiranja in usposabljanja v državah članicah, označevanje opreme, poročanje in predelavo izrabljene opreme. Pri oceni predhodne Uredbe (ES) št. 842/2006 so bili stroški javnih uprav v državah članicah v zvezi z izvajanjem in uporabo teh ukrepov ocenjeni na 11,4 milijona EUR na leto¹⁸. Ta znesek vključuje stroške osebja pristojnih organov, ukrepov za ozaveščanje in izvršilnih ukrepov, kot so inšpekcijski pregledi.

Glavna novost uredbe o F-plinih, tj. postopno zmanjševanje HFC, ni bistveno povečala stroškov javnih uprav v državah članicah. Ker je Evropska komisija¹⁹ odgovorna za centralno

¹⁷ UL L 161, 14.6.2006, str. 1.

¹⁸ Oeko-Recherche et al, (2011). https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/2011_study_en.pdf.

¹⁹ In Evropska agencija za okolje.

upravljanje postopnega zmanjševanja, se ti stroški krijejo s sredstvi iz obstoječega večletnega administrativnega proračuna. Evropska komisija med drugim:

- upravlja portal o F-plinih in evidenco o HFC za registracijo podjetij, kvot, prenosov kvot in pooblastil za uporabo kvot;
- upravlja predhodne izjave za kvote, vsaka tri leta ponovno izračuna nove referenčne vrednosti kvot in vsako leto naloži nove kvote;
- nadzira letno naknadno poročanje podjetij v okviru sistema, ki ga upravlja Evropska agencija za okolje;
- na podlagi naknadnih poročil preverja, ali so podjetja upoštevala omejitve kvot, in nalaga kazni v zvezi s kvotami v obliki odbitkov od prihodnjih dodelitev kvot;
- na podlagi naknadnih poročil preverja, ali imajo uvozniki opreme HFC zahtevana pooblastila za uporabo kvot, in
- podjetjem zagotavlja napotke o uporabi portala o F-plinih in evidence o HFC ter o izpolnjevanju obveznosti v zvezi s sistemom kvot.

Stroški držav članic v zvezi s postopnim zmanjševanjem so torej omejeni na zagotavljanje dodatnih smernic deležnikom, zagotavljanje učinkovitih mejnih kontrol, vključno z usposabljanjem carinskih uradnikov, in ukrepanje v primerih neizpolnjevanja obveznosti, vključno z nezakonito trgovino.

Splošneje, stroški industrije v zvezi z izvajanjem ukrepov, ki so že vključeni v predhodno Uredbo (ES) št. 842/2006, so bili prej ocenjeni na približno 1 milijardo EUR za leto 2015, leta 2030 pa naj bi se povečali na 1,5 milijarde EUR²⁰. Poleg tega so bili stroški v zvezi s postopnim zmanjševanjem HFC ocenjeni na približno 1,5 milijarde EUR na leto²¹. Vendar je pričakovati, da bodo stroški dejansko nižji. Prvi znesek temelji na predpostavki, da se uporaba HFC ne bo zmanjšala do leta 2030, vendar se bo z uvedbo postopnega zmanjševanja HFC v okviru nove uredbe njihova uporaba bistveno zmanjšala. Drugi znesek je konservativno temeljil le na podatkih, ki so bili na voljo leta 2010, torej ne upošteva novih tehnologij, ki so se pojavile od takrat, in trenda zmanjševanja stroškov podnebju prijaznih tehnologij. Če pa se ta zneska obravnavata na podlagi znatnega zmanjšanja emisij, ki je bilo doseženo, so ukrepi v zvezi z F-plini v primerjavi z morebitnimi ukrepi v drugih sektorjih zelo stroškovno učinkoviti. Na podlagi tehnologij, razpoložljivih leta 2010, so bili povprečni stroški zmanjšanja emisij ocenjeni na 16 EUR/tono ekvivalenta CO₂³. S povečanjem energijske učinkovitosti se bodo verjetno izravnali dodatni vnaprejšnji stroški naložb.

5. Stroški spremembe iz Kigalija k Montrealskemu protokolu

Izvajanje spremembe iz Kigalija bo do konca stoletja predvidoma preprečilo zvišanje temperature za skoraj 0,5 stopinje Celzija in tako bistveno prispevalo k ciljem Pariškega sporazuma o podnebju. Uredba o F-plinih bo EU omogočila, da izpolni svoje zaveze v okviru spremembe iz Kigalija do leta 2030, tj. zadnje leto, za katero je določen cilj v uredbi o F-plinih. Sprememba iz Kigalija bo tudi zagotovila, da bodo vse druge države, ki so ratificirale spremembo, sprejele ukrepe za zmanjšanje HFC. Tako bodo evropska podjetja bolj izenačena s tujimi konkurenti. Poleg tega je pričakovati, da se bodo s prehodom na podnebju prijazne

²⁰ Oeko-Recherche et al, (2011). https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/2011_study_en.pdf.

²¹ Evropska komisija COM(2012) 643 final, Ocena učinka (2012). https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/legislation/docs/swd_2012_364_en.pdf.

tehnologije na globalni ravni povečale naložbe v inovacije, cene alternativnih tehnologij pa znižale zaradi ekonomije obsega. S tem se ustvarijo poslovne priložnosti za vodilne na tem področju, na primer za industrijo EU.

V skladu s spremembo iz Kigalija bodo morale države članice v prihodnosti povečati prispevek k večstranskemu skladu. Trenutno ni mogoče izračunati točnih zneskov. Zneski bodo odvisni od prihodnjih pogajanj, ki vsaka tri leta potekajo med razvitimi pogodbenicami Montrealskega protokola in pogodbenicami v razvoju, in podrobnih parametrov, kot so merila za upravičenost stroškov postopnega zmanjševanja HFC, o katerih še ni bil sprejet dogovor.

Kljub temu je tehnični organ Montrealskega protokola, tj. odbor za tehnološko in ekonomsko oceno (TEAP), pred srečanjem v Kigaliju izračunal gibanja stroškov do leta 2050 za štiri predloge sprememb o HFC, da bi olajšal pogajanja²². Na podlagi teh približnih ocen bi se lahko okvirno določila količina potrebnih finančnih sredstev. Stroški predlogov, ugotovljeni na podlagi analize TEAP²³, so se gibal med 3 200 in 5 000 milijoni EUR pri najcenejšem predlogu ter med 8 800 in 13 400 milijoni EUR pri najdražjem. Glede na obveznosti, določene v okviru spremembe iz Kigalija, bodo stroški verjetno višji od najnižje ocene in znatno nižji od najvišje ocene. Čeprav ti približki niso zanesljivi, bo potreba po financiranju verjetno znašala vsaj 100 milijonov EUR na leto, h katerim bodo morale države članice v skladu z lestvico prispevkov, ki so jo določili Združeni narodi²⁴, prispevati približno 50 % sredstev.

Glede na zavezo razvitih držav v okviru Pariškega sporazuma, da bodo do leta 2025 dale vsako leto na voljo 100 milijard USD za financiranje podnebnih ukrepov, se zdi ta znesek precej zmeren.

6. Sklepi

Do zdaj je bil zaključen samo en celotni „letni“ cikel postopnega zmanjševanja²⁵, oprema za hlajenje in klimatizacijo ter toplotne črpalke pa so bile v postopno zmanjševanje vključena šele pred kratkim, tj. 1. januarja 2017. Zdi se tudi, da na trenutno razpoložljive podatke še vedno vpliva začetno nerazumevanje deležnikov. Zato je **prezgodaj za poglobljeno oceno delovanja mehanizma postopnega zmanjševanja** in za natančno razumevanje vseh možnih učinkov izbrane metode dodeljevanja kvot.

²² „Decision EX.III/1 Working Group Report UNEP TEAP, 2016: On the climate benefits and costs of reducing hydrofluorocarbons under the Dubai Pathway“ (Sklep EX.III/1, Poročilo delovne skupine UNEP TEAP, 2016: O podnebnih koristih in stroških zmanjšanja fluoriranih ogljikovodikov v okviru načrta iz Dubaja). http://conf.montreal-protocol.org/meeting/mop/mop-28/presentation/Background%20Documents%20are%20available%20in%20English%20only/TEAP_ExIII-1_Report_Sept-2016.pdf.

²³ Opozoriti je treba, da izračuni ne temeljijo na natančnih obveznostih iz predlogov sprememb iz Kigalija. Poleg negotovosti v zvezi z oblikovanjem takih dolgoročnih napovedi je treba upoštevati tudi, da številni stroški, na primer za pripravo projekta, gradnjo zmogljivosti, krepitev institucij itd., niso bili vključeni v analizo in da so se uporabile obstoječe smernice o stroških večstranskega sklada za pretvorbe iz delno halogeniranih klorofluoroogljikovodikov (HCFC), pri čemer bodo te smernice za HFC morda drugačne.

²⁴ Resolucija ZN (2015), ki jo je Generalna skupščina sprejela 23. decembra 2015: 70/245. „Scale of Assessments for the apportionment of expenses of the United Nations“ (Lestvica prispevkov za porazdelitev odhodkov Združenih narodov) http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/245.

²⁵ En „letni“ cikel postopnega zmanjševanja vključuje dodelitev kvot, uporabo kvot, naknadno poročanje podjetij in naknadno preverjanje skladnosti, ki ga izvede Komisija. Za zaključitev cikla sta potrebni približno dve leti.

Vendar so izvedena analiza in posvetovanja z deležniki pokazala, da **postopno zmanjševanje poteka po pričakovanjih**. Razvoj cen je popolnoma v skladu s pričakovanji in ugotovljena je bila dobra skladnost s skupno omejitvijo HFC v EU. Izbrana metoda dodeljevanja na eni strani omogoča stabilnost trga, na drugi strani pa prožnost, na podlagi katere lahko na trg vstopajo novi udeleženci.

Ker bodo morala podjetja v okviru postopnega zmanjševanja zmanjšati svojo prodajo HFC, **bo brezplačno dodeljevanje kvot nekaterim udeležencem na trgu morda zagotovilo večje koristi kot drugim**. Na zahtevo je mogoče pridobiti brezplačne kvote iz rezerve, zato se je tudi znatno povečalo število udeležencev z zgolj majhnimi kvotami. V prihodnjih letih bo treba nadalje spremljati razvoj teh razmer za male in nove uvoznike plinov. Poleg tega je potrebno tudi stalno spremljanje razmer na trgu za uvoznike opreme, ki so v okviru obstoječega sistema dodeljevanja odvisni od imetnikov kvot, od katerih morajo pridobiti pooblastila za uvoz.

Trenutna metoda na podlagi spletnega portala o F-plinih²⁶ Evropski komisiji omogoča, da izvaja sistem kvot in pri tem ne pretirano obremeni držav članic ali jim povzroči prevelikih stroškov. S tem omogoča uspešno izvajanje postopnega zmanjševanja in varuje okoljska prizadevanja. Večina tekočih stroškov držav članic izhaja iz obveznosti, ki so že bile določene v predhodni Uredbi (ES) št. 842/2006. Vendar bodo države članice pozvane, naj v prihodnosti povečajo svoje prispevke v večstranski sklad za financiranje spremembe iz Kigalija v skladu z obveznostmi iz Montrealskega protokola.

Glede na navedene ugotovitve **Komisija trenutno ne namerava spremeniti metode dodeljevanja kvot**. Namesto tega se bo osredotočila na omogočanje nemotenega izvajanja obstoječe metode ter zagotavljanje pomoči vsem deležnikom pri boljšem razumevanju in izpolnjevanju obveznosti, da bi bilo postopno zmanjševanje HFC v EU uspešno. Hkrati **bo še naprej podrobno spremljala delovanje metode dodeljevanja in njene učinke** ob upoštevanju, da je treba do 31. decembra 2022 izvesti celovit pregled uredbe o F-plinih.

²⁶ Portal o F-plinih vključuje evidenco o HFC v skladu s členom 17 Uredbe (EU) št. 517/2014 in zagotavlja povezavo do orodja za poročanje v skladu s členom 1 Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 1191/2014. <https://webgate.ec.europa.eu/ods2/resources/home?domainKey=fgas>.