

3. OCENA SKUTKÓW REGULACJI

3.1. Podmioty, na które będzie oddziaływać projektowana ustawa

Projektowana ustawa o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych dotyczy będzie:

- 1) podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji i usług związanych ze stosowaniem substancji zubożających warstwę ozonową oraz niektórych fluorowanych gazów cieplarnianych, a także z obrotem tymi substancjami i gazami oraz produktami, urządzeniami i systemami zawierającymi te substancje i te gazy;
- 2) podmiotów użytkujących produkty, urządzenia i systemy zawierające te substancje i te gazy;
- 3) podmiotów prowadzących szkolenia personelu, oceniających personel, a także podmiotu certyfikującego personel i przedsiębiorców;
- 4) marszałków województw pobierających opłaty za niektóre fluorowane gazy cieplarniane;
- 5) organów administracji rządowej;
- 6) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 7) Instytutu Chemii Przemysłowej, jako wyspecjalizowanej jednostki;
- 8) organów Inspekcji Ochrony Środowiska oraz organów pionu kontrolno-rozpoznawczego Państwowej Straży Pożarnej.

3.2. Konsultacje

W 2011r. zaproponowano, aby kwestie związane z fluorowanymi gazami cieplarnianymi oraz substancjami zubożającymi warstwę ozonową zostały uregulowane w dwóch ustawach. W związku z tym opracowane zostały odrębnie projekt założeń projektu ustawy o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych oraz projekt założeń projektu ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową.

Decyzją Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (pismo z dnia 21 maja 2012 r., sygn. DKRM-0310-1(242)12 - 59589/12) projekt założeń projektu ustawy o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych oraz projekt założeń projektu ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową zostały połączone i opracowano projekt założeń ustawy, która będzie regulować kwestie związane zarówno z fluorowanymi gazami cieplarnianymi, jak i substancjami zubożającymi warstwę ozonową.

Projekty obu ww. założeń do projektu ustawy, zgodnie z § 12 ust. 5 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), zostały poddane konsultacjom społecznym w ramach procedury legislacyjnej. Przedmiotowe projekty zostały umieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska www.mos.gov.pl w dziale Prawo – projekty aktów prawnych - ustawy oraz zostały przekazane w ramach konsultacji społecznych do stowarzyszeń zrzeszających przedsiębiorców oraz do związków zawodowych.

Projekty zostały wysłane do następujących podmiotów:

1. Centralny Ośrodek Chłodnictwa,
2. Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej,
3. Centrum Prawa Ekologicznego,
4. ENEA Operator Sp. z o.o.,
5. Fundacja Ochrony Warstwy Ozonowej „PROZON”,
6. Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno – Spożywczego,
7. Instytut Chemii Przemysłowej – Biuro Ochrony Warstwy Ozonowej i Klimatu,
8. Instytut Transportu Samochodowego,
9. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”,
10. Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji,
11. Krajowe Forum Chłodnictwa,
12. Krajowy Związek Spółdzielni Mleczarskich,
13. Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług,
14. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
15. Ośrodek Certyfikacji Usług Przeciwpożarowych,
16. Polskie Centrum Akredytacji,
17. Polska Izba Handlu,
18. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych,
19. Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji,
20. Polska Rada Centrów Handlowych,

21. PSE – Operator S.A.,
22. Stowarzyszenie Naukowo-Techniczne Chłodnictwa i Klimatyzacji,
23. Stowarzyszenie Polskich Energetyków,
24. Stowarzyszenie Serwisantów Polskich Chłodnictwa,
25. Towarzystwo Chłodnictwa Klimatyzacji i Pomp Ciepła (SIMP),
26. Unia Polskiego Przemysłu Chłodniczego,
27. Związek Prywatnych Przetwórców Mleka.

Ponadto projekty założeń zostały przesłane również do zaopiniowania przez:

1. wojewodów,
2. marszałków województw,
3. Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych,
4. Główny Urząd Statystyczny,
5. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska,
6. Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej,
7. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
8. Urząd Dozoru Technicznego,
9. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
10. Urząd Regulacji Energetyki,
11. Urząd Zamówień Publicznych,
12. Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W trakcie konsultacji społecznych projektów założeń uwagi zgłosiło kilkadziesiąt podmiotów.

Uwagi zgłoszone do ww. założeń projektów zostały przeanalizowane i uwzględnione w niniejszym projekcie założeń oraz w Ocenie Skutków Regulacji.

Najczęściej poruszonymi kwestiami były zagadnienia dotyczące harmonizacji przepisów dotyczących fluorowanych gazów cieplarnianych i substancji zubożających warstwę ozonową oraz możliwości rozszerzenia przepisów ustawy na urządzenia i systemy ruchome. Objęcie ustawą w pełnym zakresie urządzeń i systemów ruchomych stanowiłoby jednak znaczne zaostrezenie przepisów rozporządzenia 842/2006 biorąc pod uwagę liczbę podmiotów, które miałyby być objęte tymi przepisami.

W roku 2011 prowadzony był przegląd rozporządzenia (WE) 842/2006 przez Komisję Europejską pod kątem rozszerzenia jego przepisów w stosunku do urządzeń i systemów ruchomych. Wydaje się, że rozszerzenie przepisów krajowych powinno nastąpić dopiero po odpowiedniej zmianie rozporządzenia (WE) 842/2006, nad modyfikacją którego są w chwili obecnej prowadzone prace.

Po analizie uwag, które napłynęły w wyniku konsultacji społecznych postanowiono odejść od systemu certyfikacji opartego na akredytacji przez Polskie Centrum Akredytacji i zmodyfikowano system certyfikacji personelu i przedsiębiorców. W obecnym kształcie założeń proponuje się, aby minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych wskazał, w drodze rozporządzenia, podmiot spełniający wymagania dla jednostki certyfikującej personel i przedsiębiorców zawarte w przepisach Unii Europejskiej wydanych na podstawie rozporządzenia (WE) 842/2006, który zostałby upoważniony na mocy tego rozporządzenia do pełnienia roli jednostki certyfikującej personel i przedsiębiorców.

Część uwag dotyczyła kwestii wprowadzenia opłat za fluorowane gazy cieplarniane.

Początkowo proponowano opłatę za stosowanie fluorowanych gazów cieplarnianych, jednak w wyniku konsultacji z zainteresowanymi środowiskami, w tym przede wszystkim ze środowiskiem firm serwisowych działających w sektorze chłodnictwa i klimatyzacji, które podnosiły problemy techniczne związane z określaniem wysokości i wniesieniem takiej opłaty, podjęto decyzję o zaproponowaniu alternatywnego rozwiązania – opłaty za wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej fluorowanych gazów cieplarnianych, a także produktów, stacjonarnych i ruchomych urządzeń, stacjonarnych i ruchomych systemów ochrony przeciwpożarowej, gaśnic i systemów klimatyzacji w niektórych pojazdach silnikowych zawierających te gazy. Zakłada się, że wprowadzenie tej opłaty umożliwi ograniczenie stosowania w Rzeczypospolitej Polskiej fluorowanych gazów cieplarnianych oraz produktów, urządzeń i systemów oraz gaśnic zawierających te gazy i szersze wprowadzanie zamienników nie będących gazami cieplarnianymi.

Uwzględnione zostały też zastrzeżenia sektora chłodnictwa i klimatyzacji dotyczące proponowanego początkowo obowiązkowego prowadzenia szczegółowej ewidencji fluorowanych gazów cieplarnianych. Zdecydowano jedynie o wprowadzeniu obowiązku przekazywania rocznych sprawozdań przez podmioty działające w poszczególnych sektorach, co wynika z art. 6 ust. 4 rozporządzenia 1005/2009.

Zgodnie z sugestiami przebudowany został system kar i zmienione zostały ich wysokości. W wyniku ponownej analizy kary zostały obniżone z wysokości 5 000, 10 000, 20 000, 30 000 i 40 000 złotych do odpowiednio 3 000, 5 000, 10 000, 20 000 i 30 000 złotych.

Ponadto zostały uwzględnione uwagi dotyczące doprecyzowania postanowień, których zrozumienie powodowało trudności, np. niektóre definicje.

3.3. Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego

3.3.1. Administracja publiczna

Ponadto należy zaplanować i zabezpieczyć w budżecie państwa ok. 0,2 mln zł na przeszkolenie pracowników Państwowej Straży Pożarnej oraz zakup sprzętu do identyfikacji i pobierania próbek fluorowanych gazów cieplarnianych.

Zgodnie z pkt. 2.6 założeń przewiduje się utworzenie systemu opłat za fluorowane gazy cieplarniane. Opłata ma być wnoszona na odrębny rachunek bankowy właściwego urzędu marszałkowskiego, a wpływy z tytułu opłaty w wysokości 2 % mają stanowić dochód budżetu samorządu województwa z przeznaczeniem na koszty egzekucji należności z tytułu opłaty i obsługę administracyjną systemu opłaty. Reszta środków ma być przekazywana do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Należy zaznaczyć, że obecnie, na mocy ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową, obowiązują opłaty za wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej substancji zubożających warstwę ozonową, które zostaną zastąpione projektowaną ustawą opłatą za fluorowane gazy cieplarniane.

W związku z powyższym szacuje się, że obciążenie urzędów marszałkowskich z tytułu obsługi administracyjnej powinno utrzymać się na tym samym poziomie lub nieznacznie wzrosnąć.

Obecnie, zgodnie z informacjami uzyskanymi z urzędów marszałkowskich, obsługą administracyjną systemu opłat za substancje zubożające warstwę ozonową zajmuje się jedna osoba w każdym urzędzie marszałkowskim w wymiarze 1/8 etatu. Szacując miesięczne wynagrodzenia pracownika urzędu marszałkowskiego na około 4,5 tys. zł/etat, koszt egzekucji należności z tytułu opłaty i obsługi administracyjnej systemu opłat w 16 województwach wyniesie około 108 tys. zł rocznie. Realizacja przepisów projektowanej ustawy nie będzie powodować kosztów dotyczących wzmocnienia kadrowego oraz przeszkolenia pracowników, ponieważ projektowane regulacje zastąpią zadania realizowane przez urzędy marszałkowskie związane z opłatami za wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej substancji zubożających warstwę ozonową na mocy obowiązujących obecnie przepisów.

Zakłada się, że zwiększenie obciążenia urzędów marszałkowskich z tytułu obsługi administracyjnej opłat za stosowanie fluorowanych gazów cieplarnianych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie na tyle małe, że na pokrycie kosztów powinny wystarczyć wpływy do samorządów określone w projekcie założeń do projektu ustawy.

Przyjmując, iż wpływy z opłat za fluorowane gazy cieplarniane wyniosą 9 mln złotych rocznie należy szacować, że dochód jednostek samorządowych wyniesie ok. 180 tys. zł rocznie.

Przychody budżety państwa stanowią będą wpływy z tytułu kar pieniężnych wymierzanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz komendanta wojewódzkiego państwowej straży pożarnej

3.3.2. Wyspecjalizowana jednostka

Do zadań wyspecjalizowanej jednostki należeć będzie:

- 1) utworzenie i prowadzenie Centralnego Rejestru Operatorów Urządzeń i Systemów Ochrony Przeciwpożarowej oraz wykonywanie analiz i opracowań danych przekazywanych do tego rejestru;
- 2) utworzenie i prowadzenie bazy danych przekazywanych w sprawozdaniach dotyczących substancji zubożających warstwę ozonową i fluorowanych gazów cieplarnianych oraz wykonywanie analiz i opracowań danych przekazywanych do tej bazy;
- 3) realizacja bieżących zaleceń Unii Europejskiej w zakresie fluorowanych gazów cieplarnianych i ochrony warstwy ozonowej;
- 4) analiza i opiniowanie wniosków o odstępstwa, o których mowa w punkcie 2.1.6, składanych przez podmioty krajowe do właściwego organu.

3.3.2.1. Koszty utworzenia centralnych systemów gromadzenia danych

Koszty związane z utworzeniem centralnego systemu do gromadzenia danych przekazywanych w sprawozdaniach dotyczących substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych, w tym zakup odpowiedniego sprzętu komputerowego, szacuje się na 100 tys. zł – przy założeniu, że nie będzie konieczne tworzenie nowej bazy danych od podstaw, a wykorzystana zostanie istniejąca baza w Instytucie Chemii Przemysłowej w Warszawie, który pełni obecnie funkcję wyspecjalizowanej jednostki w ramach ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową. Rejestr prowadzony będzie przy użyciu systemów teleinformatycznych, w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.). Na ten koszt będą się składały następujące elementy:

- koszty inwestycyjne (zakup i zainstalowanie serwera z zabezpieczeniami i oprogramowaniem oraz towarzyszącego sprzętu komputerowego z oprogramowaniem i biurowego) – 30 tys. zł
- koszty usług zewnętrznych (przeprogramowanie istniejącej bazy danych i zainstalowanie nowej bazy danych, utworzenie elektronicznych formularzy sprawozdań i systemu ich teleinformatycznego przekazywania do bazy, testowanie systemu) – 30 tys. zł
- koszty robocizny w wyspecjalizowanej jednostce (opracowanie szczegółowych założeń dla nowej bazy danych, bieżąca współpraca z informatykami) – 40 tys. zł

System gromadzenia danych ze sprawozdań dotyczących fluorowanych gazów cieplarnianych powinien być prowadzony łącznie z systemem gromadzenia danych ze sprawozdań dotyczących substancji zubożających warstwę ozonową. Istniejąca baza danych z ewidencji substancji zubożających warstwę ozonową może być zmodyfikowana i poszerzona tak, aby objęła również dane przekazywane w sprawozdaniach dotyczących fluorowanych gazów cieplarnianych. W innym przypadku koszty utworzenia nowej bazy byłyby co najmniej kilkakrotnie wyższe.

Koszt utworzenia Centralnego Rejestru Operatorów Urządzeń i Systemów Ochrony Przeciwpożarowej (CRO), w tym zakup odpowiedniego sprzętu komputerowego przewidywany jest na około 100 tys. zł. Na ten koszt będą się składały następujące elementy :

- koszty inwestycyjne (zakup i zainstalowanie serwera z zabezpieczeniami i oprogramowaniem) – 20 tys. zł
- koszty usług zewnętrznych (zaprojektowanie od podstaw i zainstalowanie CRO, utworzenie elektronicznych formularzy Kart Urządzenia i Kart Sytemu ochrony P-poż oraz systemu teleinformatycznego ich przekazywania przez operatorów, testowanie systemu) – 40 tys. zł
- koszty robocizny w wyspecjalizowanej jednostce (opracowanie szczegółowych założeń dla CRO, bieżąca współpraca z informatykami) – 40 tys. zł

3.3.2.2. Koszty obsługi centralnych systemów gromadzenia danych oraz analizy zgromadzonych danych

- 1) Koszty obsługi i analizy danych związanych z utworzeniem elektronicznego, centralnego systemu do gromadzenia danych przekazywanych w sprawozdaniach.

Zakładając, że centralne systemy do gromadzenia danych przekazywanych w sprawozdaniach dotyczących fluorowanych gazów cieplarnianych oraz substancji zubożających warstwę ozonową będą prowadzone łącznie w wyspecjalizowanej jednostce wskazanej w ustawie, szacuje się, że koszt

obsługi tych systemów i analizy danych wyniesie 150 tys. zł rocznie. Na koszty roczne działalności będą się składały m. in.:

- koszty wynajmu, eksploatacyjne i zabezpieczeń – 30 tys. zł
- koszty robocizny w wyspecjalizowanej jednostce (bieżąca obsługa bazy danych ze sprawozdań i współpraca z użytkownikami tej bazy, analiza i opracowywanie danych ze sprawozdań, opracowywanie raportów dla MŚ) – 120 tys. zł

2) Koszty obsługi i analizy danych związanych z utworzeniem Centralnego Rejestru Operatorów Urzędzeń i Systemów Ochrony Przeciwpożarowej

Koszt prowadzenia Centralnego Rejestru Operatorów Urzędzeń i Systemów Ochrony Przeciwpożarowej i analizy danych zawartych w tym systemie przewidywany jest na około 100 tys. zł rocznie, przy założeniu że rejestr będzie prowadzony w tej samej wyspecjalizowanej jednostce wskazanej w ustawie, która będzie gromadzić dane ze sprawozdań. W przypadku rozdzielania tych zadań koszty byłyby kilkakrotnie większe. Rejestr prowadzony będzie przy użyciu systemów teleinformatycznych, w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.). Na koszty roczne działalności będą się składały :

- koszty wynajmu, eksploatacyjne i zabezpieczeń – 20 tys. zł
- koszty robocizny w wyspecjalizowanej jednostce (bieżąca obsługa Centralnego Rejestru Operatorów i współpraca z operatorami, analiza i opracowanie danych przekazywanych przez operatorów, opracowanie raportów dla MŚ) – 80 tys. zł

3.3.2.3. Koszty związane z realizacją bieżących zaleceń Unii Europejskiej w zakresie substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych

Zgodnie z założeniami koszty bieżącej realizacji zaleceń Unii Europejskiej w zakresie substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych wynosić będą 260 tys. zł rocznie. Na koszty roczne działalności będą się składały :

- koszty materiałów i delegacji, w większości delegacji zagranicznych (uczestnictwo ekspertów w spotkaniach z Komisją Europejską i spotkaniach Stron Protokołu montrealskiego) – 80 tys. zł
- koszty robocizny w wyspecjalizowanej jednostce – 180 tys. zł

Środki te przeznaczone będą na pokrycie bieżącej działalności wyspecjalizowanej jednostki w zakresie substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych (analiza i opiniowanie materiałów dotyczących substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych przekazywanych i publikowanych przez Komisję Europejską lub inne organy Unii Europejskiej, opracowywanie dokumentacji, w tym przygotowanie odpowiednich raportów okresowych, dotyczącej realizacji rozporządzenia (WE) nr 1005/2009 oraz rozporządzenia (WE) nr 842/2006 i rozporządzeń wykonawczych Komisji Europejskiej, wymaganej do przekazania do Komisji Europejskiej lub innych organów Unii Europejskiej).

Zakłada się, że utworzenie centralnych systemów gromadzenia danych w wyspecjalizowanej jednostce i finansowanie zadań wyspecjalizowanej jednostki dokonywane będzie ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

3.3.3. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

W założeniach zaproponowano wprowadzenie opłaty za fluorowane gazy cieplarniane pobieranej za wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tych gazów, a także zawierających je produktów, stacjonarnych i ruchomych urządzeń, stacjonarnych i ruchomych systemów ochrony przeciwpożarowej, gaśnic oraz systemów klimatyzacji w niektórych pojazdach silnikowych .

Opłata ma być wnoszona na odrębny rachunek bankowy właściwego urzędu marszałkowskiego, a wpływy z tytułu opłaty w wysokości 2 % mają stanowić dochód budżetu samorządu województwa z przeznaczeniem na koszty egzekucji należności z tytułu opłaty i obsługę administracyjną systemu opłaty. Reszta środków ma być przekazywana na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Obecnie sprowadza się do Polski około 3000 ton fluorowanych gazów cieplarnianych rocznie, które podlegałyby opłacie zdefiniowanej w niniejszych założeniach. Dodatkowo wprowadza się co najmniej taką samą ilość tych gazów zawartych w produktach, urządzeniach i systemach. Przy założeniu średniej stawki opłaty w wysokości 0,003 zł/kg pomnożone przez współczynnik ocieplenia klimatu, wpływy z opłaty mogłyby wynosić rocznie około 9 mln zł.

3.4. Wpływ projektowanej regulacji na rynek pracy

Regulacje prawne zaproponowane w założeniach do ustawy mogą mieć nieznaczny wpływ na rynek pracy.

Mogą nastąpić zmiany personalne dotyczące zatrudnienia na skutek zastąpienia przez personel posiadający odpowiednie certyfikaty personelu nieposiadającego uprawnień.

3.5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Przepisy z zakresu substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych obowiązują w podobnej formie we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Obecnie w Polsce zasady postępowania z substancjami zubożającymi warstwę ozonową reguluje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową. Przepisy tej ustawy wymagają dostosowania do przepisów rozporządzenia (WE) nr 1005/2009.

W związku z dostosowawczym charakterem regulacji, projektowane regulacje nie nakładają na przedsiębiorców dodatkowych obowiązków w odniesieniu do tych, które obecnie wynikają z prawa wspólnotowego w zakresie fluorowanych gazów cieplarnianych i substancji zubożających warstwę ozonową.

Zasadniczym, bezpośrednim obciążeniem dla podmiotów gospodarczych ze strony regulacji unijnych będą koszty związane z:

- 1) ograniczeniem emisji oraz kontrolą wycieków substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych ze stacjonarnych urządzeń chłodniczych, klimatyzacyjnych i pomp ciepła oraz z systemów ochrony przeciwpożarowej oraz odzyskiem tych substancji z tych urządzeń i systemów oraz gaśnic, a także z urządzeń zawierających rozpuszczalniki i z rozdzielnic wysokiego napięcia;
- 2) uzyskiwaniem odpowiednich certyfikatów lub zaświadczeń niezbędnych do prowadzenia określonych czynności dotyczących stacjonarnych urządzeń i systemów ochrony przeciwpożarowej oraz systemów klimatyzacji w niektórych pojazdach silnikowych.

Wykonanie przepisów zawartych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 842/2006 dotyczących zapobiegania wyciekom fluorowanych gazów cieplarnianych i ich usuwania, a także zastosowanie tych przepisów do substancji zubożających warstwę ozonową nie wygeneruje istotnych dodatkowych kosztów jednostkowych, gdyż już obecnie wszyscy użytkownicy stacjonarnych urządzeń chłodniczych, klimatyzacyjnych i pomp ciepła oraz systemów ochrony przeciwpożarowej starają się zapobiegać wyciekom i usuwają je w przypadku wystąpienia awarii. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że wszyscy użytkownicy takich urządzeń lub systemów (w tym także osoby fizyczne) oprócz zapobiegania emisji czynnika chłodniczego lub gaśniczego muszą dopilnować, aby urządzenia te były właściwie serwisowane i kontrolowane.

Duże firmy eksploatujące stacjonarne urządzenia chłodnicze, klimatyzacyjne i pompy ciepła, a także stacjonarne systemy ochrony przeciwpożarowej (hiper- i supermarkety, duże sklepy i inne duże podmioty) już obecnie spełniają w większości wymagania rozporządzenia (WE) nr 1005/2009 oraz rozporządzenia (WE) nr 842/2006, gdyż z reguły mają umowy z firmami serwisowymi, które dokonują okresowych przeglądów, w ramach których urządzenia i systemy są kontrolowane pod względem wycieków.

Te podmioty, które eksploatują urządzenia o pojemności przekraczającej 300 kg będą musiały dodatkowo zakupić i zainstalować detektory wycieków, ale te koszty można pominąć, gdyż zwrócić się

one po kilku latach wskutek zmniejszenia częstotliwości kontroli wycieków – zgodnie z przepisem art. 3 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 842/2006, a więc obniżeniem kosztów umowy serwisowej.
Wykaz podmiotów objętych ww. przepisami w odniesieniu do sektora chłodnictwa i klimatyzacji i fluorowanych gazów cieplarnianych przedstawiono w tabeli poniżej.

Grupa podmiotów	Obowiązki wynikające z art. 3 rozporządzenia (WE)842/2006					Liczba podmiotów	
	Ustęp 1* zapobieganie wyciekom i dokonywanie szybkich napraw	Ustęp 2** kontrola wycieków przez uprawniony personel			Ustęp 3*** instalacja systemu wykrywania wycieków i jej kontrola		Ustęp 6**** prowadzenie dokumentacji dot. serwisowania, konserwacji i unieszkodliwiania
		Przedziały, kg					
		3-29	30-299	300+ ¹⁾			
Hipermarkety	V		V	V	V	V	283
Supermarkety	V		V	V	V	V	976
Sklepy spożywcze o powierzchni od 100 do 2000 m ²	V	V				V	3 000
Sklepy spożywcze o powierzchni poniżej 100 m ²	V						100 000
Mleczarnie	V	V				V	160
Hurtownie spożywcze	V	V				V	3 500
Chłodnie wolno stojące	V	V				V	500
Zakłady przetwórstwa warzyw, owoców, mięsa, browary	V	V	V			V	3 425
Szpitala	V	V	V			V	1 610
Hotele	V	V	V			V	3 500
Banki	V	V	V			V	9 020
Biura dużych firm	V		V			V	1 000
Urzędy, Archiwa, Biblioteki, Instytucje użyteczności publicznej	V	V				V	22 500
Lotniska	V	V	V			V	32
Centra handlowe	V	V	V			V	260
Restauracje i lokale gastronomiczne	V	V				V	22 829
Wojsko i Marynarka Wojenna	V	?	?	?	?	?	?
MSP	V	V				V	4 500

1) dodatkowy zakup i instalacja detektorów wycieków

*Zgodnie z przeprowadzonym oszacowaniem jest w Polsce łącznie 4 910 222 stacjonarnych urządzeń chłodniczych i klimatyzacyjnych i pomp ciepła, które są objęte przepisami Art. 3 ust. 1.

** Zgodnie z przeprowadzonym oszacowaniem jest w Polsce łącznie 305 567 stacjonarnych urządzeń chłodniczych i klimatyzacyjnych i pomp ciepła, które są objęte przepisami Art. 3 ust. 2, w tym: 296 062 w przedziale 3-29 kg, 8 286 w przedziale 30-299 kg i 1 219 w przedziale 300 kg i więcej.

*** Zgodnie z przeprowadzonym oszacowaniem jest w Polsce łącznie 1 219 stacjonarnych urządzeń chłodniczych i klimatyzacyjnych i pomp ciepła, które są objęte przepisami Art. 3 ust. 3

**** Zgodnie z przeprowadzonym oszacowaniem jest w Polsce łącznie 305 567 stacjonarnych urządzeń chłodniczych i klimatyzacyjnych i pomp ciepła, które są objęte przepisami Art. 3 ust. 3

W odniesieniu do podmiotów działających w sektorze ochrony przeciwpożarowej, który jest również objęty przepisami art. 3 rozporządzenia (WE) 842/2006 ocenia się, że całkowita liczba stacjonarnych systemów² ochrony przeciwpożarowej zawierających fluorowane gazy cieplarniane wynosi w Polsce 874, z czego 30 to systemy zawierające poniżej 3 kg środka gaśniczego, 207 – w przedziale 3-29 kg, 518 w przedziale 30-299 kg i 119 – 300 kg i więcej. Przepisom art. 3 ust. 1 podlegają zatem łącznie 874 systemy, przepisom art. 3 ust. 2 – 844 systemy, przepisom art. 3 ust. 3 – 119 systemów i przepisom art. 3 ust.6 – 844 systemy. W tym przypadku liczba systemów odpowiada mniej więcej liczbie podmiotów, choć istnieje pewna liczba podmiotów (można ją oszacować na 20%), które mają zainstalowane dwa lub więcej systemów. Całkowitą liczbę podmiotów – użytkowników stacjonarnych systemów ochrony przeciwpożarowej zawierających fluorowane gazy cieplarniane objętych przepisami art. 3 można więc ocenić na ok. 700. Są to z reguły tylko te firmy i instytucje, które posiadają własne serwerownie (banki, urzędy centralne, niektóre duże placówki handlowe).

W przypadku użytkowników stacjonarnych systemów ochrony przeciwpożarowej zawierających fluorowane gazy cieplarniane, o których mowa wyżej, nie należy oczekiwać wzrostu kosztów w związku z dostosowaniem się do wymagań art. 3. Praktycznie wszystkie takie systemy są już objęte umowami serwisowymi i częstotliwość sprawdzania wycieków (raz na 6 miesięcy) wynikająca z normy ISO 14520, którą stosują firmy serwisowe w Polsce tylko w przypadku wielkich instalacji (powyżej 300 kg) nie odpowiada wymaganiom art. 3 ust. 2. Tym niemniej, te wielkie instalacje są z reguły zaopatrzone w elektroniczne detektory sygnalizujące wyciek środka gaśniczego, więc częstotliwość sprawdzania wycieków można ograniczyć właśnie do kontroli przeprowadzanej raz na 6 miesięcy.

Skutki, jakie niesie za sobą przepis art. 4 rozporządzenia (WE) 842/2006 oraz art. 22 rozporządzenia (WE) 1005/2009, które dotyczą odzysku fluorowanych gazów cieplarnianych i substancji zubożających warstwę ozonową z urządzeń i systemów oraz dla użytkowników stacjonarnych urządzeń chłodniczych i klimatyzacyjnych i pomp ciepła oraz stacjonarnych systemów przeciwpożarowych zawierających 3 kg i więcej fluorowanych gazów cieplarnianych mają charakter wyłącznie organizacyjny, gdyż odzysk z tych urządzeń wchodzi w praktyce w zakres czynności, jakie wykonują firmy serwisowe, z którymi ci użytkownicy współpracują lub będą współpracować. Powołane przepisy nie będą zatem kreować dla tych podmiotów dodatkowych kosztów. Obowiązek odzysku nie będzie również powodował powstania kosztów u użytkowników takich urządzeń i systemów, ale zawierających poniżej 3kg fluorowanych gazów cieplarnianych, gdyż zgodnie z ustawą o odpadach są oni zobowiązani jedynie do dostarczenia takich urządzeń bądź systemów do punktów zbiórki wyznaczonych przez gminy. Jeśli chodzi o gaśnice wymienione dodatkowo w art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) 842/2006 problem nie istnieje, gdyż fluorowanych gazów cieplarnianych nie stosuje się w praktyce w gaśnicach.

Nie należy się spodziewać także dodatkowych kosztów w przypadku urządzeń zawierających fluorowane gazy cieplarniane jako rozpuszczalniki, gdyż trudno przypuścić, aby ich użytkownicy nie dokonywali już obecnie odzysku. Takich użytkowników jest w Polsce aktualnie tylko dwóch. Sytuacja wydaje się jednak odmienna w przypadku rozdzielnic wysokiego napięcia zawierających fluorowany gaz cieplarniany SF₆. Odzysk tego gazu prowadzi się wyłącznie w momencie złomowania urządzenia i jest on dokonywany przez producenta, do którego urządzenie jest dostarczane. Nie jest natomiast stosowany ze względu na problemy techniczne odzysk SF₆ przy demontażu urządzenia w przypadku awarii. Można przypuszczać, że dodatkowe jednostkowe koszty odzysku SF₆ w przypadku awarii, jakie ponosiłby użytkownik urządzenia będą stosunkowo wysokie. Awarie rozdzielnic wysokiego napięcia zdarzają się stosunkowo rzadko, więc globalne koszty dla użytkowników w ciągu roku nie będą duże. Liczbę użytkowników rozdzielnic wysokiego napięcia zawierających SF₆ w Polsce ocenia się na ok. 4000.

Obowiązek odzysku fluorowanych gazów cieplarnianych z pojemników przed ich złomowaniem zawarty w art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) 842/2006 nie spowoduje dodatkowych kosztów dla osób wykorzystujących te pojemniki, gdyż już obecnie osoby te na mocy aktualnie obowiązujących przepisów powinny przed złomowaniem pojemnika zapewnić, aby odzysk został przeprowadzony.

² Patrz przypis w punkcie 2.2. dotyczący interpretacji pojęcia „system” w odniesieniu do systemów gaśniczych objętych rozporządzeniem (WE) 842/2006.

Odnośnie odzysku fluorowanych gazów cieplarnianych z pozostałych produktów i urządzeń (obowiązek zawarty w art. 4 ust.3 rozporządzenia (WE) 842/2006 oraz art. 22 ust. 4 rozporządzenia (WE)1005/2009), w tym urządzeń ruchomych, należy zauważyć, że ma on właściwie charakter czynności wykonywanej dobrowolnie, gdyż nie ma możliwości szczegółowego sprecyzowania, w jakich sytuacjach nie jest spełnione kryterium „zwolnienia” z odzysku (techniczna niewykonalność i nieproporcjonalnie wysokie koszty). Obecnie stosowana praktyka to dopełnianie gazem urządzeń ruchomych w przypadku stwierdzenia wycieku.

W przypadku innych produktów i urządzeń, np. pianek, istnieją poważne problemy techniczne z odzyskiem, więc w myśl cytowanych wyżej przepisów odzysk nie będzie wymagany.

Powyższe rozważania w kwestii wpływu projektowanej ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw dotyczą produktów, urządzeń i systemów zawierających fluorowane gazy cieplarniane. W odniesieniu do produktów, urządzeń i systemów zawierających substancje kontrolowane skutki projektowanej ustawy będą nieporównywalnie mniejsze, gdyż ze względu na wprowadzone zakazy stosowania i wprowadzania do obrotu liczba takich produktów, urządzeń i systemów w Polsce jest wielokrotnie mniejsza, niż produktów, urządzeń i systemów zawierających fluorowane gazy cieplarniane.

Art. 22 ust. 5 oraz art. 23 ust. 4 rozporządzenia (WE) 1005/2009 nakłada na państwa członkowskie obowiązek określenia minimalnych wymagań kwalifikacyjnych wobec personelu wykonującego czynności takie jak odzysk, recykling, regeneracja i niszczenie substancji kontrolowanych, a także sprawdzanie pod względem wycieków oraz naprawy wycieków. Natomiast rozporządzenie (WE) 842/2006 oraz rozporządzenia wykonawcze Komisji nakładają na podmioty prowadzące określoną działalność i ich personel wykonujący określone czynności dotyczące fluorowanych gazów cieplarnianych obowiązek posiadania odpowiednich certyfikatów. Wprowadzony w ustawie system certyfikacji będzie obejmował zarówno fluorowane gazy cieplarniane, jak i substancje kontrolowane, przy czym w przypadku substancji kontrolowanych personel będzie musiał posiadać certyfikat, bądź świadectwo kwalifikacji. Otrzymanie certyfikatu dla personelu będzie związane z opłatą za szkolenie, egzamin oraz wydanie certyfikatu, przy czym opłata za wydanie certyfikatu będzie przeznaczona m.in. na pokrycie kosztów jednostki certyfikującej związanych z kontrolą posiadacza certyfikatu dla personelu. Otrzymanie certyfikatu dla przedsiębiorców będzie związane z opłatą za jego wydanie, która będzie przeznaczona m.in. na pokrycie kosztów jednostki certyfikującej związanych z kontrolą przedsiębiorcy. Posiadanie certyfikatu dla przedsiębiorców umożliwi prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z wymogami rozporządzeń.

Na podstawie dotychczasowego doświadczenia całkowity koszt uzyskania certyfikatu dla personelu (łącznie z kosztem obowiązkowego egzaminu) można określić na około 300 zł, a koszt uzyskania certyfikatu dla przedsiębiorców na około 1750 zł., przy czym w przypadku certyfikatu dla przedsiębiorców koszt ten obejmuje także koszt kontroli przedsiębiorcy przed wydaniem certyfikatu i koszt okresowych kontroli przewidzianych w ustawie. W przypadku, gdy dana osoba nie będzie dysponować odpowiednią wiedzą wystarczającą do zdania egzaminu bez odbycia szkolenia koszt uzyskania certyfikatu dla personelu obejmie dodatkowo koszt nieobowiązkowego szkolenia (ok. 500 zł). Ocenia się, że liczba osób, które będą musiały uzyskać certyfikat dla personelu wynosi ok. 7000, natomiast liczba przedsiębiorców, którzy będą musieli uzyskać certyfikat dla przedsiębiorców – ok. 2000.

Jednostki zamierzające pełnić rolę jednostek oceniających i szkolących personel będą musiały ponieść opłatę za dokonanie wpisu do rejestru, przy czym zakłada się, że w przypadku jednostek szkolących i oceniających będzie to opłata w maksymalnej wysokości ok. 175 zł, natomiast w przypadku rozpatrzenia zgłoszenia podmiotu o zamiarze pełnienia roli jednostki oceniającej lub szkolącej ta opłata będzie mogła wynieść maksymalnie 2675 zł (gdyż będzie przeznaczona również na pokrycie kosztów jednostki certyfikującej związanych z kontrolą jednostki oceniającej i szkolącej).

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 307/2008 nakłada też na personel dokonujący odzysku fluorowanych gazów cieplarnianych z systemów klimatyzacji w niektórych pojazdach silnikowych obowiązek posiadania zaświadczenia o odbytych szkoleniu. W nowej ustawie zaproponowano, aby takie samo zaświadczenie musiała posiadać osoba dokonująca odzysku substancji kontrolowanych z systemów klimatyzacji samochodowej. Koszt szkolenia oraz wydania zaświadczenia można określić na około 300 zł. Liczbę osób, które będą musiały uzyskać zaświadczenie można ocenić na ok. 5000.

W projektowanej ustawie wzięto pod uwagę również koszty dla podmiotów gospodarczych związane z przekazywaniem informacji.

Zobowiązania ustawowe dla przedsiębiorców oraz jednostek należących do sektora finansów publicznych, wykorzystujących urządzenia i systemy zawierające fluorowane gazy cieplarniane, będą głównie dotyczyć zadań związanych ze zbieraniem i przekazywaniem określonych informacji, wynikających z:

- 1) przekazywania drogą teleinformatyczną wyspecjalizowanej jednostce sprawozdań dotyczących substancji kontrolowanych oraz fluorowanych gazów cieplarnianych;
- 2) zakładania kart urządzeń i przekazywania drogą teleinformatyczną informacji do Centralnego Rejestru Operatorów.

Należy założyć, że ze względu na powszechny obecnie dostęp do sieci internetowej zadania te nie będą generować dodatkowych kosztów dla przekazujących dane. Należy dodać, że w odniesieniu do substancji zubożających warstwę ozonową już obecnie istnieje obowiązek przekazywania danych z ewidencji tych substancji i jest on wykonywany poprzez przesyłanie danych w formie papierowej. Zmiana danych z postaci papierowej na postać elektroniczną i prowadzenie rejestrów przy użyciu systemów teleinformatycznych, w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.) spowoduje obniżenie kosztów dla przedsiębiorstw.

Nie można natomiast oszacować wysokości wydatków przedsiębiorców wynikających z wprowadzenia kar pieniężnych, gdyż stosowanie tych kar uzależnione jest od przestrzegania przepisów projektowanej ustawy przez te podmioty.

Przewidziane w przedmiotowym projekcie kary pieniężne na poziomie od 3 tys. zł do 30 tys. zł będą miały charakter prewencyjny, skłaniający raczej do przestrzegania przepisów, a tym samym do niepłacenia tak wysokich kar.

Pozytywnym efektem wdrażania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1005/2009 oraz rozporządzenia (WE) nr 842/2006 oraz ustawy będzie wzrost konkurencyjności firm serwisowych działających zarówno w sektorze chłodnictwa i klimatyzacji, jak i ochrony przeciwpożarowej, gdyż nastąpi znaczący wzrost zapotrzebowania na te usługi.

Należy jednak zauważyć, że większość obowiązków nałożonych na przedsiębiorców/operatorów wynika bezpośrednio z rozporządzenia (WE) nr 1005/2009 oraz rozporządzenia (WE) 842/2006, a ustawa tylko precyzuje sposób, w jaki te obowiązki mają być realizowane.

3.6. Wpływ regulacji na sytuację gospodarczą i rozwój regionalny

Projektowana regulacja nie będzie mieć wpływu na rozwój regionalny, gdyż dotyczy działalności, która będzie mieć miejsce na terenie całego kraju.

3.7. Wpływ na środowisko

Substancje kontrolowane są substancjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska ze względu na zdolność do zubażania warstwy ozonowej. Zdolność ta określana jest za pomocą współczynnika potencjału niszczenia ozonu (ODP) i ustalana odrębnie dla każdej substancji zubożającej warstwę ozonową.

Jednocześnie większość tych substancji ma wysoki współczynnik globalnego ocieplenia (GWP) i należy do czynników przyczyniających się do wzrostu temperatury na naszej planecie.

Fluorowane gazy cieplarniane są substancjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska ze względu na bardzo wysoki GWP, który jest od 140 razy do - blisko 23 000 razy większy niż GWP dwutlenku węgla.

Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej jest obowiązana do podejmowania określonych działań wynikających z prawa wspólnotowego w zakresie redukcji emisji substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych.

Wprowadzenie nowych przepisów powinno spowodować pozytywny efekt dla ochrony środowiska poprzez ograniczenie emisji do atmosfery substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych.

Bezpośrednie ograniczenia emisji substancji zubożających warstwę ozonową oraz emisji fluorowanych gazów cieplarnianych mają następować, zgodnie z regulacjami wspólnotowymi, poprzez:

- 1) kontrolę szczelności urządzeń i systemów ochrony przeciwpożarowej zawierających substancje kontrolowane lub fluorowane gazy cieplarniane;
- 2) odzysk substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych z urządzeń, systemów ochrony przeciwpożarowej oraz gaśnic i systemów klimatyzacji w niektórych pojazdach silnikowych;
- 3) zakazy wprowadzania do obrotu substancji, produktów i urządzeń zawierających substancje zubożające warstwę ozonową lub od nich uzależnionych, z pewnymi wyjątkami;
- 4) zakazy stosowania substancji zubożających warstwę ozonową i fluorowanych gazów cieplarnianych w określonych przypadkach;
- 5) zakazy wprowadzania do obrotu produktów i urządzeń zawierających substancje kontrolowane lub fluorowane gazy cieplarniane lub od nich uzależnionych.

Dzięki proponowanej w założeniach do ustawy opłacie za fluorowane gazy cieplarniane możliwe będzie ograniczenie ilości wprowadzanych do Polski fluorowanych gazów cieplarnianych oraz produktów urządzeń i systemów zawierających te gazy poprzez szersze wykorzystywanie przyjaznych dla środowiska substytutów tych gazów oraz produktów, urządzeń i systemów zawierających takie substytuty, dla których nie będzie opłat.

Monitorowanie na szczeblu krajowym wykorzystywania substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych poprzez wprowadzenie systemu przekazywania sprawozdań oraz Centralnego Rejestru Operatorów, a także kontrola przestrzegania przepisów proponowanej ustawy przez Inspekcję Ochrony Środowiska i Państwową Straż Pożarną przyczynią się wydatnie do ograniczenia emisji tych substancji i gazów.