



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 7.11.2012
SWD(2012) 363 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ на ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО
Преразглеждане на Регламент (ЕО) № 842/2006 относно някои флуорирани
парникови газове

придружаващо

Предложение за
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
относно флуорсъдържащите парникови газове

{COM(2012) 643 final}

{SWD(2012) 364 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Флуорсъдържащите парникови газове¹ се използват все повече в различни области на приложение, например в производството на хладилници, климатици, пяна, аерозоли, противопожарно и електрическо оборудване. Флуорсъдържащите парникови газове обаче са парникови газове² с голям потенциал за глобално затопляне (ПГЗ). Настоящият регламент относно флуорсъдържащите парникови газове засяга основно намаляването на емисиите на тези парникови газове през целия жизнен цикъл на оборудването и преработването му след това, като в същото време почти не ограничава употребата на флуорсъдържащи парникови газове в ново оборудване. В същото време, алтернативи на флуорсъдържащите парникови газове, които са безопасни и енергоспестяващи, вече са на разположение в почти всички области на приложение.

Комисията публикува доклад относно прилагането, действието и адекватността на Регламента относно флуорсъдържащите парникови газове³. Бяха установени някои пропуски в прилагането, които трябва да бъдат отстранени. Ако Регламентът относно флуорсъдържащите парникови газове бъде *изцяло приложен* в комбинация с Директивата относно емисиите от климатични системи в моторни превозни средства (Директива 2006/40/ЕО), това може да замрази емисиите на флуорсъдържащите парникови газове на днешните нива. Въпреки това, докладът също така заключи, че ЕС следва да предприеме допълнителни действия относно флуорсъдържащите парникови газове, предвид потенциала за по-нататъшно намаляване на емисиите при сравнително ниски разходи.

Също така, Европейският парламент неведнъж е призовавал за амбициозни действия в тази насока^{4,5}.

На международно равнище, над 100 страни призовават за действие в областта на флуорсъдържащите парникови газове съгласно Монреалския протокол относно веществата, които нарушават озоновия слой⁶. От 2009 г. насам ЕС подкрепя като цяло предложенията за постепенното им намаляване в световен мащаб съгласно Монреалския протокол. В допълнение, инициативата „Коалицията за климат и чист въздух за намаляване на краткотрайните атмосферни замърсители“, която включва

¹ Флуорсъдържащите парникови газове съдържат флуоровъглеродороди (HFC), перфлуоровъглероди (PFC) и серен хексафлуорид (SF₆). Делът на флуоровъглеродородите в общото тегло на пуснатите на пазара в ЕС флуорсъдържащи парникови газове е 98 % (данни за 2010 г.).

² Флуорираните парникови газове имат потенциал за глобално затопляне, който е до 23 000 пъти по-висок от този на въглеродния диоксид.

³ COM(2011) 581. „Относно прилагането, действието и адекватността на Регламента относно някои флуорирани парникови газове (Регламент (ЕО) № 842/2006)“. 26 септември 2011 г. http://ec.europa.eu/clima/policies/f-gas/docs/report_bg.pdf

⁴ Резолюция на Европейския парламент от 14 септември 2011 г. „Цялостен подход към антропогенните емисии, различни от CO₂, оказващи въздействие върху климата“ P7_TA-PROV(2011)0384.

⁵ Резолюция на Европейския парламент от 15 март 2012 г. „Конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност през 2050 г. — Резолюция на Европейския парламент относно пътна карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност“ (2011/2095 (INI)), P7_TA-PROV (2012) 0086.

⁶ ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/22mop/MOP-22-9E.pdf

САЩ, страните от Г-8, Европейската комисия (ЕК), Световната банка и Програмата на ООН за околната среда, насърчава различни действия в областта на флуорсъдържащите парникови газове⁷.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Изменението на климата засяга всички по отношение на екстремните метеорологични условия и разходите за адаптиране. В международната научна общност съществува консенсус по отношение на призива за ограничаване на повишаването на глобалната температура в рамките на 2°C, за да се избегнат нежелани последици от изменението на климата⁸. Общо флуорсъдържащите парникови газове представляват 2 % от всички емисии на парникови газове в ЕС, днес, но са с много по-голям потенциал за глобално затопляне на атмосферата от CO₂. Според ефективен от гледна точка на разходите начин за декарбонизация на икономиката на ЕС, следва да бъдат намалени емисиите на флуорсъдържащи парникови газове от порядъка на 70—78 % до 2050 г., и със 72—73 % до 2030 г. с пределни разходи за намаляване на емисиите от приблизително 50 EUR на тон еквивалент на въглеродния диоксид⁹. За дела на флуорсъдържащите парникови газове това се изразява в намаление от около 70 милиона тона еквивалент на въглеродния диоксид (млн. тона CO₂ екв.) в сравнение с емисиите, които се очакват през 2030 г., при пълно прилагане на действащото законодателство.

Употребата на флуорсъдържащи парникови газове в световен мащаб бързо се увеличава от 1990 г. насам, и, ако не се вземе под внимание, ще доведе до значително увеличаване на емисиите. Тъй като оборудването и продуктите, включващи флуорсъдържащи парникови газове, имат продължителност на жизнения цикъл до 50 години (например пяна за сградна изолация), липсата на публична интервенция днес ще доведе до ненужно високи емисии в продължение на много десетилетия.

Затова, освен преодоляването на съществуващите пропуски при прилагането на настоящия Регламент относно флуорсъдържащите парникови газове, има силна нужда от допълнително намаляване на емисиите в бъдеще. Анализът¹⁰ показва, че две трети от очакваните емисии¹¹ в ЕС биха могли да бъдат избегнати по разходоефективен начин¹² до 2030 г., ако се предприемат действия, за да се избегне употребата на флуорсъдържащи парникови газове в случаите, когато има подходящи алтернативи. Кумулативно, намаляването на емисиите с около 625 млн. тона CO₂ екв. може да се постигне по разходоефективен начин през периода от 2015 г. до 2030 г.

⁷ www.unep.org/ccac/

⁸ 4-ти доклад за оценка на Междуправителствения комитет по изменението на климата, изменение на климата, 2007 г.: Работна група III: Смекчаване на последиците от изменението на климата. www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/contents.html

⁹ COM(2011) 112. „Пътна карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност“ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0112:BG:NOT>

¹⁰ Schwarz et al. (2011 г.), „Preparatory study for a review of Regulation (EC) No 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases.“ Öko-Recherche et al. ec.europa.eu/clima/policies/F-gas/docs/2011_study_en.pdf

¹¹ Прогноза при предположение, че Регламентът относно флуорсъдържащите парникови газове бъде изцяло приложен.

¹² Често значително под 50 EUR/тон CO₂ екв.

Липсата на действия в тази област би довело или до невъзможност ЕС да постигне целите по отношение на емисиите на парникови газове, или би наложило други промишлени отрасли да предприемат действия, свързани с по-големи разходи, като така причинят загуба на конкурентоспособността по отношение на разходите за промишлеността като цяло.

Освен това има неизползван потенциал за насърчаване на навлизането на пазара на алтернативни екологични технологии, като по този начин се стимулират иновациите, „зелените“ работни места и растежът¹³.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Общата цел на преразглеждането на Регламента относно флуорсъдържащите парникови газове е да се осигури разходоефективен¹⁴ принос за намаляване на емисиите на парникови газове в ЕС с 80—95 % през 2050 г. в рамките на глобалното предизвикателство за поддържане на изменението на климата до 2 °C над нивата от преди началото на индустриализацията.

Това следва да бъде постигнато по-специално чрез:

- възпиране на употребата на флуорсъдържащи парникови газове с висок ПГЗ, в случаите когато има подходящи алтернативи;
- насърчаване на употребата на алтернативни вещества или технологии, без да се правят компромиси с безопасността, функционалността и енергийната ефективност;
- предотвратяване на течове от оборудването и подходящо третиране след края на жизнения цикъл на приложенията, включващи флуорсъдържащите парникови газове;
- улесняване на сближаването на позициите за потенциално бъдещо споразумение за постепенно намаляване на флуоровъглеродородите съгласно Монреалския протокол;
- засилване на устойчивия растеж, стимулиране на иновациите и разработване на „зелени“ технологии;
- ограничаване на нежеланото въздействие върху МСП, конкурентоспособността и заетостта, на административната тежест за дружествата и за органите, и запазване на конкуренцията на вътрешния пазар, доколкото това е възможно.

¹³ Много от тези дружества, които отбелязват „зелен растеж“, често МСП, са заявили, че е трудно да предлагат на пазара своите продукти при настоящите пазарни условия.

¹⁴ Разходите за намаляване на емисиите под 50 EUR за тон CO₂ се считат за ефективни.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

При оценката на въздействието бяха разгледани пет варианта на политиката. Първият анализиран вариант е *„без промяна на политиката“* (вариант А), който не въвежда нови законодателни изисквания, но включва разяснения относно определенията и незаконодателни действия на равнището на ЕС в подкрепа на по-добро прилагане на съществуващите изисквания. Настоящото законодателство се счита за съществено, но недостатъчно за постигане на целите и следователно се използва като база, спрямо която се оценяват четири допълнителни варианта на политиката:

- Вариант Б: използване на *„доброволни споразумения“* между участниците от промишлеността в отрасли, където такива споразумения бяха сметени за реалистични поради ниските разходи за намаляване на емисиите;
- Вариант В: вариантът *„разширяване обхвата на ограничаването и възстановяването“* изисква мерки за ограничаване в сектори, които понастоящем не са обхванати от Регламента относно флуорсъдържащите парникови газове;
- Вариант Г: вариантът *„постепенно намаляване“* въвежда стъпковидно намаляване на ограниченията до 2030 г. за количествата флуоровъглеродороди, които могат да бъдат пуснати на пазара на ЕС. Този вариант включва също така мерки, насочени към флуоровъглеродородите в предварително заредено оборудване, за да се избегне ограничението да се отнася само за продукти, произведени в ЕС;
- Вариант Д: *„забрани“* за употребата на флуорсъдържащи парникови газове в сектори, където заместващи технологии вече са на разположение за 100 % от приложенията.

Някои от тези варианти на политиката и мерките към тях не се изключват взаимно и могат да бъдат съчетавани с други разгледани варианти на политиката.

Допълнителни варианти и подварианти са били проверени и отхвърлени въз основа на четири критерия:

- ефективност (по-малко от 1 млн. тона CO₂ екв.);
- ефикасност (повече от 50 EUR за намаляване с тон CO₂ екв.);
- технически ограничения, като например безопасност или енергийна ефективност;
- други ограничения, като например съгласуваност с други политики на ЕС.

Следователно всеки един от подбраните варианти и техните подварианти са поначало ефективни, разходоефективни, енергоспестяващи и безопасни, тъй като загрижеността, свързана със здравеопазването и жизнения цикъл на парниковите газове, е взета предвид в основата на скрининговия анализ.

5. ВЪЗДЕЙСТВИЯ

5.1. Екологични въздействия

Най-ефективният вариант за намаляване на емисиите на парниковите газове е подходът на постепенното намаляване („*phase-down*“) (Г), който ще ги ограничи със 71 млн. тона CO₂ екв. до 2030 г., или две трети от днешните емисии. Забраните, възможни в някои сектори (Д), ще доведат до намаляване на емисиите с 53 млн. тона CO₂ екв., т.е. около половината от днешните емисии, като в същото време въвеждането на доброволни споразумения (Б) би могло да доведе до 22 млн. тона CO₂ екв. до 2030 г. (таблица 1). Намаляването на емисиите вследствие разширяването на обхвата на ограничаване (В) ще бъде много малко, тъй като е ограничено само до някои видове транспорт. Това намаляване на емисиите включва въздействията върху енергийната ефективност (т.е. общо намаляване чрез възможните алтернативи). Методологическата основа за тези констатации е подробен и изчерпателен анализ на осъществимостта на въвеждането на безопасни и енергоспестяващи алтернативи при разходи по-ниски от 50 EUR за намаляване с тон еквивалент на въглеродния диоксид във всеки от 28-те различни основни подотрасъла, които използват флуорсъдържащи парникови газове¹⁵. Екотоксикологичните рискове, дължащи се на изпускане на вещества в околната среда, са отчетени като ниски или незначителни за всички варианти.

5.2. Икономически въздействия

Отрасълът на флуорираните парникови газове се състои от няколко различни участници на пазара, които може да бъдат засегнати по различен начин от промените в политиката: Производителите на флуорираните парникови газове, производителите на оборудване, електроенергийните дружества, предприятията за техническа поддръжка, вносителите и износителите, потребителите на оборудване, търговците на дребно и доставчиците на суровини (например метали и продукти). Редица различни икономически въздействия бяха анализирани (таблица 1), като бяха използвани моделът на междуетрасловите връзки (EmIO-F) и моделът на общото равновесие (GEM-E3). Цялостното въздействие е малко, като първият модел предполага ограничено положително въздействие върху цялостното производство (до 0,009 %), а моделът GEM-E3 прогнозира лек спад (до – 0,006 %). Тези въздействия са най-силни в случай на постепенно намаляване на емисиите (Г), последвано от забрани (Д). За пряко засегнатите сектори производството на оборудване може да реализира малки печалби, докато отрасълът за енергийни доставки би могъл да претърпи загуби, дължащи се на по-високата енергийна ефективност на алтернативните съоръжения. Въздействията върху химическия отрасъл са ниски. Моделите прогнозират малки загуби за отрасъла на услугите поради по-малкия брой съоръжения, изискващи проверки за течове от флуорсъдържащи парникови газове. Тези потенциални загуби обаче следва да бъдат напълно компенсирани от нови нужди от поддръжка на алтернативното оборудване, както и от неизследваните към днешна дата възможности в прилагането на съществуващите ограничителни разпоредби.

Постепенното намаляване на емисиите (Г) се прилага в най-голям брой сектори и по този начин стимулира нови („зелени“) технологии в най-голяма степен, и води до най-

¹⁵ Schwarz et al. (2011 г.), „Подготвително проучване за преразглеждане на Регламент (ЕО) № 842/2006 относно някои флуорирани парникови газове“ Öko-Recherche et al.

широкото използване на алтернативи. По същата причина общите преки разходи (за инвестиции и експлоатация) за *потребителите* на оборудване ще бъдат малко по-високи (последвани от забраните (Д) и доброволните споразумения (Б)). Свързаната с това оценка се основава на консервативен подход, при който бяха взети предвид само заместващите варианти, които понастоящем са на разположение и изчисленията бяха извършени въз основа на днешните разходи. Вероятното намаляване на разходите, свързано с бъдещото технологично развитие и икономии от мащаба, следователно не беше взето предвид.

Непреките въздействия се считат за незначителни. Поради ниските разходи конкурентоспособността като цяло не е засегната неблагоприятно, по-специално тъй като никой от вариантите на политиката не изисква подмяна на съществуващите съоръжения, така че преки инвестиционни разходи ще възникнат само след края на жизнения цикъл на продуктите. Въздействията върху потребителските цени ще бъдат малки за всички варианти и незначителни в макроикономически план (от –0,01 до 0,00 % за варианти Г и Д, въз основа на модела GEM-E3). Що се отнася до регионалните въздействия, преките последици могат да бъдат с 1 EUR по-високи на глава от населението в страните от Южна Европа, което се дължи на по-широката употреба на климатични инсталации.

МСП представляват голяма част от общия брой на дружествата, които осъществяват дейност в сектори, които използват флуорсъдържащи парникови газове. В съответствие с ограничените икономически въздействия, установени в анализа, не се очаква прекомерна тежест за тези дружества. Постепенното намаляване на емисиите (Г) осигурява по-голяма гъвкавост на участниците от промишления сектор, отколкото въвеждането на забрани (Д), което често пъти беше подчертавано от заинтересованите страни. Предпазни мерки, например клаузи *de minimis*, могат да бъдат въведени, за да освободят дребните участници на пазара на флуорсъдържащи парникови газове от докладването и някои други задължения.

Всички варианти са разработени по такъв начин, че местните производители и вносителите на уреди ще трябва да изпълнят еднакви условия за пускането на продуктите на пазара на ЕС. Следователно международната конкурентоспособност няма да бъде засегната. Стартовите предимства за европейските дружества на международно равнище са възможни, по-специално ако се постигне глобално споразумение за постепенно намаляване на флуорсъдържащите парникови газове. Постепенното намаляване на емисиите (Г) и забраните (Д) ще създадат значителен пазар за технологиите с нисък ПГЗ и по този начин ще създадат стимули за развитието на тези технологии и в трети държави износителки. Административните разходи могат да се запазят относително ниски, тъй като съществуващата схема за докладване съгласно Регламента относно флуорсъдържащите парникови газове ще съставлява основата от необходими данни за прилагане на бъдещите варианти на политиката. Само независима проверка би увеличила разходите, особено в случая на правилно приложения подход на доброволното споразумение (Б).

Таблица 1: Обобщена таблица на екологичните, икономическите и социалните въздействия на вариантите на политиката до 2030 г.¹⁶

ВЪЗДЕЙСТВИЯ	Вариант Б Доброволни споразумени я	Вариант В Разширен обхват	Вариант Г Постепенно намаляване	Вариант Д Забрани
ЕКОЛОГИЧНИ				
Намаление на емисиите ОБЩО [млн. тона CO ₂ екв.]	22,2	1,4	70,7	53,3
Общо преки разходи [(млн. EUR/година)]	530	66	1500	1330
Административни разходи [(млн. EUR/година)]	10,7	0	0.2 (+ 1,9 еднократно)	1,2
Пряко въздействие върху производството в отрасъла (изменение в %) [% от стойността през 2007 г., модел на междуотрасловите връзки]	0,006	пренебр.	0,009	0,003
— машини/оборудване	0,38	пренебр.	0,52	0,23
— услуги/поддръжка	-0.09	пренебр.	-0.38	-0.37
— химически сектор	-0.19	пренебр.	0.17	0.03
— електроенергия	-0.19	пренебр.	-0.59	-0.26
Въздействие върху БВП (изменение в %, модел GEM-E3)	по-малки от D	пренебр.	-0.006	-0.003
Въздействие в регионите	Пренебр.	пренебр.	ниско въздействие върху южните части на ЕС	по-малки от D
Въздействие върху МСП	няма значително въздействие	пренебр.	няма значително въздействие	няма значително въздействие
Вътрешен пазар	няма	няма	няма	няма
Конкурентоспособност, търговия и инвестиции	ниско	пренебр.	ниско положително по отношение на алтернативите	ниско положително по отношение на алтернативите
Трети държави	пренебр.	пренебр.	алтернативите се насърчават в световен мащаб	алтернативите се насърчават в световен мащаб

¹⁶ Пренебр. = пренебрежимо ниско въздействие

ВЪЗДЕЙСТВИЯ	<i>Вариант Б</i> Доброволни споразумени я	<i>Вариант В</i> Разширен обхват	<i>Вариант Г</i> Постепенно намаляване	<i>Вариант Д</i> Забрани
Потребителска цена	пренебр.	пренебр.	пренебр.	пренебр.
Иновации и научни изследвания	новите технологии се улесняват в малка степен	пренебр.	улесняват се новите технологии и продукти	улесняват се новите технологии и продукти
СОЦИАЛНИ				
Заетост: Въздействие през 2030 г. [брой работни места]	+600	пренебр.	–16 000 до +7000	–12 000 до + 4000
Рискове за безопасността и здравето	пренебр.	пренебр.	пренебр.	пренебр.

5.3. Социални въздействия

Въздействието върху заетостта е ограничено. Постепенното намаляване на емисиите (Г) като модел води до въздействие, което варира между увеличение от около 7000 до намаление със 1600 до 16 000 работни места. Тъй като последиците от другите варианти са по-малки, максимално очакваното въздействие върху заетостта е от порядъка на + 0,003 % до -0,007 % (вариант Г). Работни места ще бъдат създадени в сектора на производството на машини и оборудване, както и в сектори, които осигуряват вложени материали (напр. основни метали, метални изделия). Очакват се загуби на работни места в сектора на енергийните доставки и сектора на услугите, но във втория е възможен баланс чрез други въздействия.

Здравните и професионалните рискове по отношение на алтернативите не се очаква да се увеличат, ако правилата и процедурите за безопасност се спазват. Анализът на осъществимостта на алтернативите се основава на условието да се прилагат само доказани, безопасни и енергоспестяващи технологии. Предложените минимални изисквания за обучение на сертифициран персонал, което да включва също така алтернативни вещества, допълнително намаляват рисковете за безопасността.

6. СРАВНЕНИЕ НА РАЗЛИЧНИТЕ ВАРИАНТИ

В оценката на въздействието се заключава, че постепенното намаляване на емисиите (Г) ще осигури най-високо ниво на допълнителни ползи за околната среда, ще стимулира иновациите в най-висока степен и ще доведе до ниски разходи за икономиката и обществото като цяло. Това води до намаление от около 60 % през 2030 г. в сравнение с 2005 г., в съответствие с Пътната карта на ЕС за икономика с ниска въглеродна интензивност и по този начин представлява единственият достатъчно ефективен вариант. Този вариант също така се счита за по-гъвкав от много заинтересовани страни, за разлика от забраните (Д). Доброволните споразумения (Б), а в още по-голяма степен разширяването на обхвата на ограничаването и възстановяването (В) са далеч от постигането на необходимото намаляване на емисиите с оглед на общата цел. Социалните и икономически въздействия се считат за незначителни за всички варианти.

Като цяло, най-високата ефективност може да се постигне чрез допълване на модела за постепенно намаляване на емисиите (вариант Г) с разширяването на разпоредбите за ограничаване до някои видове транспорт (вариант В), както и въвеждането на забрани за пускане на пазара в някои ограничени области (газове, които не са обхванати от постепенното намаляване на емисиите и унищожаването на странични продукти — подварианти към вариант Д). Мерки за да се гарантира, че внесените количества предварително заредено оборудване се отчитат в рамките на ограничението, са абсолютно необходими за екологосъобразността на механизма за постепенно намаляване и осигуряването на равнопоставени условия на конкуренция на пазара.

Някои заинтересовани лица¹⁷ също така препоръчват съчетаването на постепенното намаляване с някои „помощни“ забрани, напр. в областта на хладилното оборудване, за

¹⁷ Например Мрежата на европейските агенции за опазване на околната среда

да се предостави по-голяма сигурност за наличността на флуорсъдържащи парникови газове за секторите, в които заместването им е по-трудно. Подобни забрани по принцип няма да имат връзка с екологичните, икономически или социални последици, тъй като постепенното намаляване на емисиите задължително обхваща тези сектори. Следователно вариант Г заедно с вариант В, както и допълващите и помощни забрани, могат да постигнат намаляване на емисиите с около 72 млн. тона CO₂ екв. (което добавя намаление на емисиите от около 1 млн. тона CO₂ екв. към вариант Г).