

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1005/2009”

(COM(2022) 151 final – 2022/0100 (COD))

(2022/C 365/09)

Sprawozdawca: **Jacob PLAT**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 2.5.2022 Rada Unii Europejskiej, 10.5.2022
Podstawa prawna	Art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	31.5.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.6.2022
Sesja plenarna nr	570
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	123/0/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z aprobatą przyjmuje wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1005/2009 ⁽¹⁾, które zapewniło znaczące ograniczenie substancji zubożających warstwę ozonową (SZWO). Możliwe jest jednak osiągnięcie dalszych redukcji. Nieliczne SZWO, które są nadal dozwolone, wykorzystywane są do produkcji innych chemikaliów, a także jako środki ochrony przeciwpożarowej w specjalnych zastosowaniach, na przykład na pokładzie samolotów, jak również w laboratoriach do celów analizy. Jednak – obecnie już przestarzałe – stosowanie SZWO jako środków porotwórczych w piankach izolacyjnych jest problemem nadal aktualnym ze względu na to, że wiele z tych pianek wciąż znajduje się w budynkach. Gdy okres ich użytkowania dobiegnie końca, co nastąpi w nadchodzących dziesięcioleciach, substancje te zostaną usunięte, co może generować emisje. Dostosowanie obecnego rozporządzenia do założeń Europejskiego Zielonego Ładu ⁽²⁾ i poprawa jego struktury to dobre inicjatywy.

1.2. EKES popiera spójność omawianego rozporządzenia z rozporządzeniem w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych (rozporządzenie (UE) nr 517/2014) ⁽³⁾. Ważne jest, aby główne przepisy tych rozporządzeń były ze sobą spójne (np. w odniesieniu do kontroli celnych, przepisów dotyczących wycieków i definicji).

1.3. EKES odnotowuje na podstawie różnych dostępnych sprawozdań i przeprowadzonej oceny, że obecne rozporządzenie (WE) nr 1005/2009 spełnia wytyczone w nim cele. Uważa jednak, że konieczne jest podniesienie poziomu ambicji, aby osiągnąć zamierzenia Zielonego Ładu i jednocześnie zapewnić obywatelom maksymalną ochronę przed toksycznymi, rakotwórczymi substancjami. W związku z tym popiera zawarte we wniosku środki zmierzające do dalszej redukcji emisji SZWO.

1.4. Odpowiednie monitorowanie i rejestracja to kluczowe elementy pozwalające osiągnąć dobre wyniki. EKES opowiada się za maksymalnie przejrzystym systemem monitorowania, który można w razie potrzeby rozszerzyć, na przykład na nowe SZWO nieobjęte obecnym rozporządzeniem. Należy zmierzać do ustanowienia uniwersalnego systemu mającego zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich. Ze względu na pionierską rolę odgrywaną obecnie przez UE, ten system rejestracji i monitorowania powinien być łatwy do wdrożenia także w krajach spoza UE.

⁽¹⁾ Dz.U. L 286 z 31.10.2009, s. 1.

⁽²⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=PL>

⁽³⁾ Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 195.

1.5. EKES apeluje również o ograniczenie do minimum liczby wyjątków od zakazów oraz o to, by odstępstwa od wykazu zakazanych substancji możliwe były jedynie w wyjątkowych i koniecznych przypadkach. Wyłączone zastosowania należy ściśle kontrolować, aby uniknąć nadużyć, a tym samym pogorszenia sytuacji.

1.6. EKES zwraca uwagę na niebezpieczny i nierozwiązany problem gromadzenia dużych ilości substancji zubożających warstwę ozonową w starych urządzeniach i piankach izolacyjnych, podczas gdy brakuje konwencji międzynarodowej, która regulowałaby kwestię zarządzania zasobami SZWO i ich niszczenia. Wzywa do podjęcia pilnych działań w celu wprowadzenia w państwach członkowskich skutecznych przepisów zapobiegających wyciekowi substancji zubożających warstwę ozonową, aby uniknąć zagrożenia dla środowiska atmosferycznego i warunków życia ludności.

1.7. Najlepiej by było, gdyby zarządzanie SZWO było częścią systemu gospodarowania odpadami (do celów kontroli, zbierania, odzysku i przetwarzania) obejmującego już istniejące nadrzędne strategie polityczne, prawodawstwo i regulacje dotyczące konkretnych strumieni odpadów. Zarządzanie SZWO zawartymi w piankach oraz innymi zasobami SZWO stanowi ogromne wyzwanie, zwłaszcza dla krajów rozwijających się. W związku z tym UE musi przedstawić wykonalne rozwiązania i odpowiednie ramy prawne.

1.8. Biorąc pod uwagę utrzymujący się wysoki poziom produkcji i stosowania SZWO w charakterze substratów oraz związane z tym emisje, które mogą być niedoszacowane, EKES obawia się, że w ogóle nie wzięto pod uwagę kwestii ilościowego ograniczenia SZWO stosowanych w charakterze substratów. Ograniczenie liczby wyłączeń dotyczących substratów na mocy nowego rozporządzenia przynosi liczne korzyści środowisku. Należy skupić się na rozwiązaniach alternatywnych przyjaznych dla środowiska.

1.9. Należy wzmocnić środki zapobiegające emisjom wodorofluorowęglowodorów (HFC) jako produktu ubocznego SZWO poprzez wprowadzenie dodatkowych wymogów dotyczących sprawozdawczości.

1.10. Należy także wprowadzić środki redukujące emisję nowych SZWO, w tym ograniczające wycieki, oraz wymogi dotyczące odzysku, recyklingu i regeneracji.

2. Wprowadzenie

2.1. Protokół montrealcki⁽⁴⁾ w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową jest przełomowym, wielostronnym porozumieniem środowiskowym regulującym produkcję i zużycie prawie 100 syntetycznych chemikaliów określanych jako SZWO. Po uwolnieniu do atmosfery chemikalia te niszczą stratosferyczną warstwę ozonową – ziemską tarczę ochronną, która broni ludzi i środowisko przed szkodliwym promieniowaniem ultrafioletowym pochodzącym ze Słońca. Protokół, przyjęty 15 września 1987 r., jest do tej pory jedynym traktatem ONZ ratyfikowanym przez wszystkie państwa na Ziemi – w tym przez wszystkie 198 państw członkowskich ONZ.

2.2. Rozporządzenie (WE) nr 1005/2009 w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (rozporządzenie w sprawie ozonu) jest głównym instrumentem UE ukierunkowanym na SZWO. Ma on ogólnie na celu zapobieganie emisjom SZWO i zapewnienie zgodności z Protokołem. Rozporządzenie w sprawie ozonu przedłożono do oceny w ramach REFIT, w toku której stwierdzono, że chociaż rozporządzenie jest zasadniczo adekwatne do celów, to można by je lepiej dostosować do założeń Europejskiego Zielonego Ładu, a jego kształt nieznacznie ulepszyć. W związku z tym wniosek ma na celu zastąpienie rozporządzenia w sprawie ozonu, przy jednoczesnym utrzymaniu rygorystycznego poziomu kontroli, w szczególności, aby:

- 1) dostosować środki do założeń Europejskiego Zielonego Ładu poprzez wprowadzenie dodatkowych redukcji emisji, które są wykonalne przy proporcjonalnych kosztach;
- 2) zapewnić bardziej kompleksowe monitorowanie SZWO, w tym substancji, które nie są jeszcze objęte kontrolą;
- 3) uprościć i zwiększyć skuteczność obowiązujących przepisów w celu obniżenia kosztów administracyjnych;
- 4) poprawić przejrzystość i spójność z innymi przepisami.

2.3. SZWO mają współczynnik globalnego ocieplenia (GWP)⁽⁵⁾ wielokrotnie wyższy niż dwutlenek węgla, a zatem konieczne jest ograniczenie ich emisji, by przeciwdziałać zmianie klimatu oraz ochronić zdrowie i dobrostan obywateli UE.

⁽⁴⁾ <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201522/volume-1522-i-26369-english.pdf>

⁽⁵⁾ **Współczynnik globalnego ocieplenia** (GWP) opracowano, aby umożliwić porównanie wpływu różnych gazów na globalne ocieplenie. Jest to miara ilości energii, jaką emisje 1 tony gazu wchłoną w danym okresie w stosunku do emisji 1 tony dwutlenku węgla (CO₂).

2.4. Protokół montrealcki przewiduje stopniowe zaprzestanie produkcji i stosowania SZWO do celów emisyjnych. Przepisy UE dotyczące substancji zubożających warstwę ozonową zawsze były bardziej ambitne niż protokół montrealcki i doprowadziły do całkowitego wycofania SZWO do celów emisyjnych.

2.5. Z uwagi na to, że większość produkcji i stosowania SZWO oraz handlu nimi jest już zakazana, głównym celem jest zapobieganie emisjom SZWO pochodzącym z uprzednio legalnych zastosowań w produktach i urządzeniach, jak również zapobieganie emisjom generowanym przez inne procesy, np. związane ze stosowaniem SZWO w charakterze substratów, które to emisje są wyłączone ze stopniowego wycofywania przewidzianego w protokole montrealckim.

2.6. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ozonu jest ściśle związany z wnioskiem dotyczącym fluorowanych gazów cieplarnianych (NAT/847⁽⁶⁾). Oba rodzaje gazów to gazy cieplarniane, które przyczyniają się do globalnego ocieplenia. Oba rozporządzenia muszą zatem wspólnie zapewniać wypełnianie przez UE jej wynikających z Protokołu zobowiązań dotyczących SZWO i HFC.

2.7. Celem wniosku jest uniknięcie do 2050 r. wyemitowania 180 mln ton ekwiwalentu CO₂ i 32 tys. ton potencjału niszczenia ozonu (w tonach SZWO) dzięki środkom mającym na celu odzyskanie i zniszczenie SZWO z dwóch rodzajów pianki izolacyjnej.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES zdecydowanie popiera wniosek Komisji dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie ozonu, z myślą o jeszcze większym ograniczeniu emisji i stworzeniu zachęt do stosowania rozwiązań alternatywnych przyjaznych dla klimatu.

3.2. EKES zdaje sobie sprawę z tego, że można by zwiększyć skuteczność niektórych przewidzianych w obecnym rozporządzeniu środków mających na celu zapobieganie nielegalnej działalności, w związku z czym aprobeje połączenie systemu wydawania licencji na SZWO z unijnym środowiskiem jednego okienka w dziedzinie ceł⁽⁷⁾. Komitet zaleca, by środki te miały również zastosowanie do specjalnych procedur celnych, w tym tranzytu i czasowego składowania SZWO.

3.3. EKES zdaje sobie sprawę z tego, że właściwe monitorowanie ma ogromne znaczenie dla podejmowania działań zapobiegawczych i czynienia postępów. Skuteczne monitorowanie i sprawozdawczość umożliwiają identyfikację i zwalczanie nielegalnych praktyk handlowych. Biorąc pod uwagę poważny wpływ nielegalnego handlu SZWO na środowisko, EKES popiera wprowadzenie norm minimalnych dotyczących maksymalnych kar związanych z nielegalną produkcją, przywozem i wprowadzaniem do obrotu SZWO, ale wzywa do wprowadzenia także kar minimalnych. Nowe rozporządzenie jest zgodne z wnioskiem Komisji dotyczącym przeglądu dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastąpienia dyrektywy 2008/99/WE⁽⁸⁾.

3.4. EKES zdecydowanie popiera środki zapewniające odzyskiwanie SZWO znajdujących się w piankach izolacyjnych w celu zniszczenia, i uznaje znaczny potencjał tego środka odnośnie do łagodzenia zmiany klimatu, tworzenia miejsc pracy oraz badań i rozwoju w przemyśle recyklingu.

3.5. EKES odnotowuje z zadowoleniem, że należycie wzięto pod uwagę spójność z przepisami obowiązującymi w przedmiotowej dziedzinie polityki. Jest to konieczne, aby osiągnąć cele pakietu „Gotowi na 55” (2030 r.) i Zielonego Ładu (2050 r.).

3.6. Zważywszy, że UE jest liderem w ograniczaniu stosowania SZWO, EKES sugeruje, by UE również dała przykład innym gospodarkom, tak by stosowały one te same zasady, na przykład poprzez ograniczenie stosowania SZWO w charakterze substratów i czynników ułatwiających procesy chemiczne, jeżeli istnieją rozwiązania alternatywne. W 2020 r. produkcja kontrolowanych SZWO wyniosła 164 704 ton metrycznych, głównie w celu zastosowania ich w charakterze substratów w UE. Naukowcy obawiają się, że zgłoszone emisje generowane w procesie stosowania SZWO w charakterze substratów są niedoszacowane i mogą być globalnie odpowiedzialne za podwyższone poziomy tetrachloru węgla (CTC) i CFC-113 w atmosferze⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937 i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 517/2014” [COM(2022) 150 final – 2022/99 (COD)] (zob. s. 44 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽⁷⁾ Więcej informacji na temat unijnego środowiska jednego okienka w dziedzinie ceł można znaleźć na stronie https://ec.europa.eu/taxation_customs/eu-single-window-environment-customs_en.

⁽⁸⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępującej dyrektywę 2008/99/WE” [COM(2021) 851 final – 2021/0422 (COD)] (Dz.U. C 290 z 29.7.2022, s. 143).

⁽⁹⁾ Solomon et al. 2020. Unfinished business after five decades of ozone-layer science and policy. Nature Communications 11:4272.

3.7. EKES zakłada, że przegląd nie spowoduje nadmiernych obciążeń administracyjnych lub finansowych. Oczekuje się, że wniosek przyniesie przedsiębiorstwu szereg korzyści w postaci uproszczenia. Pozytywne jest również to, że od przewidzianych w przeglądzie postanowień odstąpić można jedynie w bardzo wyjątkowych przypadkach.

3.8. Zdaniem EKES-u włączenie nowych SZWO nieobjętych jeszcze Protokołem jest także krokiem we właściwym kierunku. W 2020 r. produkcja nowych substancji w tonach metrycznych była około sześciokrotnie wyższa od produkcji substancji kontrolowanych. Ważne jest zatem monitorowanie rozwoju sytuacji w tej dziedzinie, w tym stosowanych i produkowanych ilości, oraz jak największe ograniczanie emisji nowych gazów, by zminimalizować ich wpływ na warstwę ozonową i na zmianę klimatu.

3.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje zaktualizowaną ocenę skutków, w szczególności w odniesieniu do głównej miary ograniczenia emisji związanej z odzyskiem i niszczeniem pianek izolacyjnych. Zawarte we wniosku ustalenia dotyczące oceny są niezbędne do tego, by można było w międzyczasie ocenić osiągnięte wyniki. Jeśli chodzi o piankę izolacyjną i nowe rozwiązania, to ważną rolę odgrywają tu eksperci. Przy dokonywaniu oceny należy również uwzględnić obciążenie administracyjne.

3.10. EKES popiera środki zmierzające do wyjaśnienia roli organów celnych i organów nadzoru rynku w celu kontroli handlu SZWO. Jest to konieczne z uwagi na to, że nadal dochodzi do nielegalnego handlu ⁽¹⁰⁾.

3.11. Nadmierne stosowanie SZWO jako czynników chłodniczych i spieniających doprowadziło w przeszłości do nagromadzenia dużych ilości tych substancji, np. w starych chłodziarkach, piankach izolacyjnych lub butlach. E-odpady zawierające SZWO mogą również uwalniać inne toksyczne substancje powodujące raka: ołów, kadm, polichlorowany bifenył, środki zmniejszające palność i wiele innych. Ponieważ ani protokół montrealwski, ani żadna inna międzynarodowa konwencja w sprawie ochrony środowiska nie regulują zarządzania istniejącymi zasobami SZWO ani ich niszczenia, każdy kraj odpowiedzialny jest za ustanowienie skutecznego systemu zarządzania zasobami SZWO, by uporać się z tym ważnym źródłem emisji. EKES przywiązuje zatem duże znaczenie do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona środowiska atmosferycznego poprzez zapobieganie wyciekom i uwalnianiu dzięki skutecznemu zarządzaniu zasobami SZWO.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Produkcja i stosowanie SZWO oraz handel nimi do celów emisyjnych są już zakazane. W związku z tym EKES popiera cel nowego wniosku dotyczący w szczególności zapobiegania emisjom SZWO generowanym przez produkty i urządzenia, w których stosowanie takich substancji było wcześniej dozwolone. Dużą rolę w zapobieganiu tym emisjom odgrywa wymóg odzyskiwania lub niszczenia SZWO w niektórych rodzajach pianek izolacyjnych w przypadku renowacji lub rozbiórki budynków. EKES odnotowuje jednak, że można zrobić więcej, by wspierać przyjęcie przez UE bardziej przyjaznych dla środowiska rozwiązań alternatywnych wobec stosowania SZWO w charakterze substratów i czynników ułatwiających procesy chemiczne.

4.2. Przegląd omawianego rozporządzenia przyczyni się do osiągnięcia celu porozumienia paryskiego ⁽¹¹⁾ zakładającego, że w idealnym scenariuszu wzrost temperatury nie przekroczy 1,5 °C.

4.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje wymóg zapewnienia minimalnego poziomu wyszkolenia personelu pracującego z SZWO. Ma jednak nadzieję, że te wymogi minimalne będą takie same dla wszystkich państw członkowskich.

4.4. Komitet zauważa, że znaczne ilości SZWO są nadal wykorzystywane w charakterze substratów w produkcji chemicznej, pomimo dostępności rozwiązań alternatywnych w niektórych tego rodzaju procesach. Bieżące stosowanie HCFC-22 budzi szczególne zaniepokojenie ze względu na wysokie emisje związane z nim produktem ubocznym, HFC-23, o współczynniku globalnego ocieplenia wynoszącym 14 600 ⁽¹²⁾. EKES zauważa, że ograniczenie wyłączeń dotyczących substratów na mocy protokołu montrealskiego przyniosłoby wiele korzyści ⁽¹³⁾, a UE powinna świecić tu przykładem poprzez zakazanie bieżącego stosowania SZWO w charakterze substratów i czynników ułatwiających procesy chemiczne, w jeśli istnieją rozwiązania alternatywne przyjazne dla środowiska. Zakaz ten mógłby dotyczyć 38 % wszystkich SZWO wykorzystywanych jako substrat w UE.

⁽¹⁰⁾ <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/how-company-earned-to-%E2%82%AC1-million-illegally-trading-tens-of-tons-of-ozone-depleting-substances>

⁽¹¹⁾ https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

⁽¹²⁾ Związek HFC-23 (trifluorometan lub CHF₃), silny gaz cieplarniany o współczynniku globalnego ocieplenia wynoszącym 14 600 dla okresu 100 lat, powstaje jako produkt uboczny podczas wytwarzania HCFC-22 (chlorodifluorometanu lub CHClF₂).

⁽¹³⁾ Andersen i in. 2021. Ograniczenie wyłączeń dotyczących substratów na mocy protokołu montrealskiego ma liczne korzyści dla środowiska. PNAS 2021 Vol 118 No 49; <https://doi.org/10.1073/pnas.2022668118>.

4.5. Zważywszy na obawy dotyczące stosowania SZWO w charakterze substratów i związanych z tym emisji, EKES zaleca, by możliwość przyjęcia przez Komisję aktów wykonawczych w celu ustanowienia maksymalnych ilości i maksymalnych poziomów emisji, a także w celu ustanowienia wykazu przedsiębiorstw, w przypadku których można by stosować SZWO jako czynniki ułatwiające procesy chemiczne (zgodnie z art. 7 ust. 3) została rozszerzona na substraty poprzez włączenie równoważnego przepisu do art. 6.

4.6. Biorąc pod uwagę potencjalne emisje HFC-23 związane ze stosowaniem HCFC-22, EKES z zadowoleniem przyjmuje deklarację zgodności jako pierwszy krok w kierunku zwalczania tego zjawiska i wzywa do podjęcia dalszych środków, w tym w zakresie sprawozdawczości, weryfikacji i wymaganego ujawniania zakładu produkcyjnego pochodzenia, dowodu na redukcję ilości produkcji ubocznej HFC-23 i identyfikowalności.

4.7. EKES dostrzega obawy związane ze skutkami emisji nowych substancji wymienionych w załączniku II (np. szybki wzrost stężenia dichlorometanu w atmosferze, który mógłby znacznie opóźnić – o ponad dziesięć lat – zasklepienie dziury ozonowej⁽¹⁴⁾) i w związku z tym zaleca, by środki wprowadzające wymogi odnośnie do odzysku, recyklingu i regeneracji (art. 20) oraz wymogi dotyczące wycieków (art. 21) stosowały się również do gazów wymienionych w załączniku II. Ponadto przedsiębiorstwa powinny posiadać ważną rejestrację w systemie wydawania licencji jeszcze przed przywozem lub wywozem gazów wymienionych w załączniku II.

Bruksela, dnia 15 czerwca 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁴⁾ Hossaini, R., Chipperfield, M., Montzka, S. *et al.* The increasing threat to stratospheric ozone from dichloromethane. *Nat Commun* 8, 15962 (2017); <https://doi.org/10.1038/ncomms15962>.