

KRAJOWA IZBA GOSPODARCZA CHŁODNICTWA I KLIMATYZACJI
Stanowisko w sprawie projektów ustaw z dnia 22.10.2008 Ministerstwa Środowiska

Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji po zapoznaniu się z projektami ustaw:

- o wprowadzeniu ustawy o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych i ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o zmianie niektórych ustaw,
- o substancjach zubożających warstwę ozonową – część A,
- o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych – część B

i w wyniku przeprowadzonych wewnątrz środowiskowych konsultacji stwierdza, że przedłożone opracowania wymagają dalszych poważnych prac bądź dyskusji sensu wprowadzenia regulacji w proponowanym kształcie.

Część A

Projekt ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową, zwana dalej ustawą ozonową, zawiera następujące wady:

1. projekt jest przedczesny i nie uwzględnia propozycji prezentowanych w nowelizowanym Rozporządzeniu (WE) 2037/2000, które zostanie przyjęte najprawdopodobniej w styczniu/lutym 2009, zatem słusznym byłoby odłożyć prace nad tym projektem. – źródło: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5671032>
2. reguluje zagadnienia substancji ozonowych w ochronie pożarowej w sposób odmienny od dotychczasowego dla tylko dwóch instalacji w kraju: Zamek Królewski w Warszawie i Pałacyk w Żelazowej Woli. Powstaje pytanie o sens zmiany.
3. ustawa ozonowa ma na celu głównie ograniczenie emisji substancji kontrolowanych, a jej nowa forma nie wprowadza żadnego dodatkowego mechanizmu służącemu realizacji tego celu. Zatem jest to wyłącznie biurokratyczny zabieg o bliżej niesprecyzowanej podstawie. Należy dodać, że w środowisku chłodniczych firm serwisowych jest oceniana za bubel prawny. Wydaje się koniecznym w pierwszej kolejności dokonanie oceny jej wad, a w następnie podjęcie prac nad nowelizacją. Przedstawiany projekt i ocena skutków regulacji takiej formy działania nie uwzględniają.
4. definicja hermetycznie zamkniętego układu czynnika chłodniczego jest tu zbędna, gdyż czynność właściwego oznakowania może przeprowadzić wyłącznie producent, natomiast zastosowania realizowane w miejscu ich funkcjonowania nie mają cech, o których mowa w interpretacjach Komisji Europejskiej. Z uwagi na zakaz produkcji takich układów nie wystąpi konieczność ich znakowania jako układy hermetyczne. Ponadto dla wielu z nich o napełnieniu powyżej 3 kg a poniżej 6 kg założono karty urządzeń, wykonano przeglądy szczelności i raptem staje się to zbędne.
5. pojęcie nominalnego napełnienia dla układów zawierających więcej niż 3 kg substancji kontrolowanej nie występuje. Napełnienie może ulegać zmianom w znacznych granicach bez wpływu na jakość pracy układu. Jest to pojęcie charakterystyczne wyłącznie dla małych obiegów jak lodówka, klimatyzacja samochodu osobowego.
6. definicja instalowania jest tu zupełnie zbędna, gdyż zgodnie z dotychczasową ustawą montaż układów zawierających substancje kontrolowane jest zabroniony.
7. korzystniejsza jest forma urządzenia lub układy mobilne w odróżnieniu od ruchomych. Urządzenie jest elementem mechaniki, a zatem samo przez się jest ruchome lub w stanie postoju.
8. nasuwa się wątpliwość, czy są stosowane jeszcze urządzenia wykorzystujące substancje kontrolowane jako rozpuszczalniki ?
9. praktykowana dotychczas forma ewidencjonowania zużycia substancji kontrolowanych i ich sumowanie jest typowym gromadzeniem „fałszywych pieniędzy”. Jest to zabieg ściśle biurokratyczny, nieweryfikowalny pod względem jakościowym. Należy pozostawić ewidencję w zakresie wymaganym przez prawo europejskie, a więc wyłącznie sprawozdają podmioty

wprowadzające do obrotu po raz pierwszy te substancje oraz podmioty przeprowadzające regenerowanie i przekazujące substancje do zniszczenia. Ewidencja i sprawozdawczość nie mają żadnego wpływu na ograniczenie emisji i są zbędnym obciążeniem dla firm serwisowych, ponadto generują nieuzasadnione koszty, w tym po stronie państwa.

10. art.8 ust. 1 mówi o wprowadzaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów zawierające substancje kontrolowane oraz urządzeń, natomiast art. 36.1. zakazuje tej czynności. Należy zdecydować się, który z nich ma faktycznie zastosowanie.
11. rejestr układów zawierających substancje kontrolowane jest zabiegiem poważnym, jeśli uwzględni się ich liczbę, która na podstawie porównań z danymi z Królestwa Wielkiej Brytanii jak i Królestwa Holandii można szacować na 250 tys. Korzystniejszym byłoby objęcie rejestrem, a zatem i nadzorem układów nieszczelnych, przekraczających przyjęte poziomy wycieków. Uregulowanie takie występuje w Niemczech, USA.
12. art. 12 reguluje kwestię instalowania układów, która w ocenie Izby jest sprzeczna z zobowiązaniami Polski do eliminacji substancji kontrolowanych z użycia.
13. negatywnie należy ocenić ponowne regulowanie kwestii świadectw kwalifikacji, zwaną teraz certyfikacją personelu. Zagadnienie należy uznać za zabieg biurokratyczny, nie mający nic wspólnego z zapobieganiem emisjom gazów. Wprowadza się jedynie zamieszanie. Zastanawiająca jest podstawa formalna do zawieszania świadectwa kwalifikacji.
14. podobnie, wątpliwy jest sens art. 75 wprowadzającego karę za niewłaściwe instalowanie układów zawierających substancje kontrolowane, zwłaszcza w zestawieniu z kolejnym przepisem karnym w art. 93.

Wobec oczywistych wad systemowych zabieg z tworzeniem nowej ustawy ozonowej należy uznać za zbędny, niszczący bardzo skromne efekty regulacji dotychczas obowiązującej, niejasny w intencjach, wywołujący lawinę zbędnych rozporządzeń ministerialnych. W celu zachowania pewnego porządku należy odczekać do zakończenia prac nad nowym uregulowaniem rozporządzenia europejskiego i dokonać jedynie nowelizacji obecnej ustawy poprzez wprowadzenie właściwych zmian.

Należy też zwrócić uwagę, że podjęte próby zharmonizowania regulacji ozonowej i dotyczącej niektórych fluorowanych gazów cieplarnianych skutkować będą koniecznością odbycia zbędnych szkoleń i certyfikacji przez personel dokonujący napraw pewnych typów układów, w tym klimatyzacji samochodowych, w których substancji kontrolowanych zupełnie się już nie stosuje. Przysporzy to jedynie korzyści finansowych firmom przeprowadzającym szkolenia, bez skutku na ograniczanie emisji.

Wnioskujemy o wstrzymanie prac nad tą regulacją i odrzucenie projektu w całości.

Część B

Projekt ustawy o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych, zwana dalej ustawą f-gazową, zawiera następujące wady:

1. z uwagi na dominujący udział sektora chłodnictwa w regulacji i konieczność właściwego rozwiązania zagadnień nadzoru nad poprawnością działań należy dokonać wyodrębnienia układów chłodniczych. Zapewni się tym samym większą czytelność przepisów. Z powodu konieczności uwzględnienia odmiennych funkcji tych gazów w różnych rozwiązaniach technicznych, należy dodać odpowiednie branżowe definicje, w celu zapewnienia właściwych postępowań ograniczających emisję. Zatem Izba proponuje dwie odrębne regulacje:
 - a. ustawa o niektórych cieplarnianych gazach fluorowanych stosowanych w wymianie ciepła (obejmuje wszelkie przypadki zastosowań układów chłodniczych),
 - b. ustawa o niektórych cieplarnianych gazach fluorowanych stosowanych w energetyce, ochronie przeciwpożarowej i przemyśle rozpuszczalników oraz

W związku z tym ze względów oczywistych dalsze uwagi Izby ograniczają się do zagadnień chłodniczych. Przedłożony projekt zmian posiada numerację umożliwiającą porównanie z tekstem pierwotnym.

2. w projekcie wyczuwa się brak wielu istotnych definicji, które winny wyjaśniać zapisy błędów tłumaczenia na język polski: Rozporządzenia (WE) 842/06 oraz niektórych rozporządzeń Komisji.
3. należy dla zachowania zdrowego rozsądku odejść od precyzyjnego określenia napełnienia układu, które jest wielkością dynamiczną, zmienną w nieodległym przedziale czasowym. Właściwym jest pojęcie napełnienia maksymalnego. Stąd propozycja zmiany przedziałów 3 kg, 30 kg i 300 kg na 2,5 kg, 15 kg, 150 kg. Należy dodać, że różne kraje Unii Europejskiej w trosce o skuteczność regulacji wprowadzają niższe granice i dla przykładu: Francja obniżyła granicę dolną do 2 kg, Niemcy do 2,5 kg. Dla dużych układów granica ta wynosi 100 kg, natomiast w Hiszpanii jest propozycja likwidacji przedziału dużych układów i zróżnicowania zastosowań w chłodnictwie i klimatyzacji. Przewidują 3 kg, i 30 kg dla układów innych niż zastosowania klimatyzacyjne oraz 3 kg (?) i 10 kg dla zastosowań w klimatyzacji. W Danii obowiązują przedziały do 0,15 kg, do 15 kg i powyżej. Zatem nieznaczne obniżenie dolnej granicy przy zwiększonej tolerancji na precyzję określenia napełnienia (można zastosować metodę obliczeniową, weryfikowalną łatwo przez właściwą inspekcję) jest podejściem słusznym. Koszty sprawdzenia szczelności w odniesieniu do prostych, nierozległych układów są niewielkie, często z korzyścią dla korzystającego z układu. Z uwagi na szansę wykrycia wycieków i z tym związanego wzrostu konsumpcji energii, nawet o 270% sprawdzenie szczelności może się „opłacać”. Należy mieć świadomość, że z szacowanych 6000-7000 ton syntetycznych czynników chłodniczych zgromadzonych w kraju 75% tej ilości znajduje się w układach o napełnieniu poniżej 3 kg. Zatem kontrolą wynikającą z regulacji objęta jest niewielka część stosowanych substancji.
4. należy doprecyzować, co oznacza sformułowanie: „niespełniający definicji instalowania”
5. dopracowania wymaga forma ustalania operatora układu, zwłaszcza w świetle jego zobowiązań prawnych powstających w chwili instalowania układu, którego zazwyczaj nie jest jeszcze właścicielem. W ocenie Izby, z uwagi na wymogi stawiane operatorom i wysoki rozmiar groźących kar jest koniecznym podjęcie działań informacyjno-szkoleniowych. Zatem operator winien odbyć obligatoryjne przeszkolenie formalizujące tytuł.
6. koniecznym jest wcześniejsze ustalenie operatora dla układów mniejszych niż objęte harmonogramami okresowych przeglądów pod względem szczelności z uwagi na przewidzianą karę za nieusowanie nieszczelności. Stąd zaproponowana forma karty identyfikacyjnej.
7. wydaje się koniecznym wskazanie, że operatorem może być wyłącznie osoba pełnoletnia.
8. w art. 5 ust. 7 należy mówić o niestwierdzeniu nieszczelności.
9. ewidencja zużycia f-gazów jest zabiegiem zbędnym (czytaj uwaga analogiczna w odniesieniu do ustawy ozonowej) nie mającym żadnego związku z dążeniem do ograniczania emisji. Dane zawarte w ewidencji firm serwisowych są nie do zweryfikowania i nie mogą służyć żadnym analizom. Jest to niezrozumiała uciążliwość dla firm serwisowych. Natomiast należy, zgodnie z wymogami Rozporządzenia 842/06 oraz Komisji utrzymać sprawozdawczość na poziomie wprowadzających f-gazy po raz pierwszy na terytorium RP jak i dokonujących regeneracji i zniszczenia.
10. należy zmienić sposób dokumentowania czynności:
 - a. napełnienia i uzupełnienia czynnika,
 - b. odzysku czynnika,
 - c. kontroli pod względem wycieków,
 - d. wykonywania ciśnieniowych prób szczelności,
 - e. sporządzenia informacji o stwierdzonych przyczynach nieszczelności (ważne zagadnienie zupełnie pominięte w projekcie),które powinny być uwiarygodniane fakturą lub rachunkiem. W odniesieniu do substancji kontrolowanych nierzadką praktyką jest wystawianie zaświadczeń o kontroli szczelności „na

zapas”, poświadczanie czynności bez jej faktycznego dokonania, czy wreszcie wysyłka zaświadczenia pocztą. Realnie wykonane czynności winny być uregulowane finansowo przez operatora, a zatem on sam dokona właściwej oceny, czy czynność faktycznie w pełnym wymiarze została przeprowadzona. W innym wypadku utrwali się stan fikcji.

11. określanie wzoru karty układu, na drodze rozporządzenia ministra, jest zabiegiem zbędnym wobec oczywistości formy oraz możliwości stosowania wzoru dla substancji kontrolowanych.
12. projektodawca Rejestru Układów i Operatorów winien wcześniej określić cele tego zabiegu, przedstawić szczegółową formę i sposób jego wdrożenia, zabezpieczenia przed dostępem osób nieupoważnionych, nadzoru nad realizacją dostępu oraz ocenić skalę tematu. Wreszcie doprecyzować i przedstawić sposoby zamierzonych analiz. W ocenie Izby, projektodawca nie zdaje sobie sprawy ze skali przedsięwzięcia: ponad 80 tys. operatorów i pewno ponad 250 tys. układów chłodniczych. Zatem wspomniany rejestr należy ograniczyć do wymogów określonych w art. 3 ust. 6 Rozporządzenia (WE) 842/06 wraz z właściwym wskazaniem jednostki prowadzącej zagadnienie, które z uwagi na atrakcyjność danych winno być ściśle nadzorowane lub prowadzone przez reprezentację firm serwisowych. Natomiast w Ocenie skutków regulacji mówi się jedynie o zakupie komputera. Nie jest to zagadnienie do końca przemyślane, a sama intencja niejasna.
13. należy doprecyzować, co projektodawca ma na myśli, zakazując długotrwałego składowania urządzeń zawierających układy chłodnicze z f-gazami. Czy zachowanie nieużytkowanej instalacji chłodniczej zawiera się w przedmiotowym zakazie ?
14. zaproponowana forma art. 10 jest nowa w świetle regulacji unijnej, lecz praktykowana w większości krajów UE. Zastrzeżenie budzi próba zdefiniowania niezbędnego wykształcenia osoby uprawnionej, skoro nie ma dziś pojęcia wykształcenia technicznego. Tytuły inżyniera wydają również uczelnie humanistyczne. Należałoby zatem dokonać właściwych zmian w ustawie o systemie oświaty.
15. istotą regulacji jest eliminacja wycieków f-gazów z układów chłodniczych, stąd należy odnieść się w szczególny sposób do instalacji nieszczelnych i podobnie jak zrobiły to inne kraje wprowadzić zasady postępowania odmiennych w stosunku do układów o zwiększonych poziomach wycieków. Propozycja przedstawiona jest przez Izbę w jej własnym projekcie regulacji.
16. uprawnienie ministra właściwego do spraw budownictwa, który w porozumieniu z ministrem gospodarki może określić, na drodze rozporządzenia, warunki techniczne, jakie winny spełniać układy chłodnicze o zmniejszonych poziomach wycieków czynników jest zagadnieniem niezmiernie ważnym. Z powodu pogoni za zyskiem firmy realizujące zwłaszcza duże układy nie zachowują zasad poprawnej konstrukcji umożliwiającą późniejsze naprawy. W efekcie uszczelnienie układów jest technicznie niemożliwe, bo wiąże się z koniecznością zatrzymania obiektu np. supermarketu.
17. do czuwania nad poprawnością wielu działań, a także uproszczenia ich formy należy powołać instytucję Izbę chłodnictwa, sprawującą pieczę nad certyfikacjami, nieszczelnymi układami itp. Należy też zapobiec utworzeniu się rynku certyfikatów przynoszących nienależne korzyści jego potencjalnym uczestnikom.
18. za sprzeczne z interpretacjami Komisji należy uznać projektowane połączenie jednostek szkoleniowych i oceniających (egzaminujących). Słuszne rozdzielenie tych działań podniesie jakość szkoleń oraz ograniczy praktykowanie samooceny.
19. utworzenie Izby chłodnictwa uprości wiele zapisów projektowanej regulacji oraz wniesie społeczny nadzór nad działaniami.
20. zagadnienie certyfikacji tymczasowej dla personelu należy maksymalnie uprościć, ale też wykorzystać je do weryfikacji, czy dotychczas wydane świadectwa kwalifikacji były poprzedzone właściwym sprawdzianem z wiedzy. Należałoby w ustawie określić górną granicę kosztu certyfikatu tymczasowego dla personelu.

21. nie należy wprowadzać certyfikatu dla przedsiębiorców dokonujących wyłącznie obrotu f-gazami lub zrównywać go z certyfikatem dla przedsiębiorców dokonujących instalowania, serwisowania i konserwacji oraz demontażu. Są to zupełnie odmienne rodzaje działalności.
22. należy objąć wymogiem certyfikatu przedsiębiorców naprawiających klimatyzacje samochodowe. W innym wypadku certyfikacja firm serwisowych jest zabiegiem nieskutecznym, tworzącym prawo nierównych szans, wspierające tzw. szarą strefę, która bez problemu ma dostęp do czynnika, a zatem może wykonywać czynności zastrzeżone dla podmiotów certyfikowanych. Projektowana regulacja nie uwzględnia faktu, że szczupłość kadr inspekcji ochrony środowiska powoduje, iż statystyczna kontrola operatora jest możliwa co 160 lat. Stąd proponowane tu przepisy karne nie wywołają żadnego skutku. Należy wprowadzać mechanizmy systemowe odciążające inspekcję od nadmiernych obowiązków.
23. w uzupełnieniu do pkt. 22 należy podnieść kwestię weryfikacji, czy instalowanie zostało przeprowadzone przez uprawnionego. Projektowana ustawa umożliwia jedynie ingerencję inspekcji w chwili jego trwania, natomiast brak jest mechanizmów systemowych zapewniających poprawność.
24. zapis art. 26. ust. 1. pkt. 1 jest sprzeczny z uregulowaniem Komisji.
25. za certyfikaty tymczasowe należy uznać również Branżowy Certyfikat Jakości (BCJ) realizowany przez izby na podstawie ustawy o izbach gospodarczych. Jak potwierdzają dokumenty sprawozdań, jest to skuteczne działanie służące poprawie jakości, w tym ograniczeniu emisji czynników chłodniczych syntetycznych. Należy także wykorzystać stosowane procedury certyfikacji i jej kryteria w pełni zbieżne z projektowaną ustawą, nabyte doświadczenie audytorów jak i możliwych kroków odwoławczych, czy zawieszania lub cofania certyfikatu. Ocena blisko 100 firm uczestniczących w certyfikacji jest pozytywna dla BCJ.
26. wszelkie rejestry publicznie dostępne winna prowadzić Izba chłodnictwa. Pozwoli to odciążyć resorty od zadań prostych.
27. ust. 4 art. 33 należy wykreślić, gdyż nie znajduje uzasadnienia.
28. system przepisów karnych należy uprościć redakcyjnie, np. na wzór ustawy Prawo zamówień publicznych.
29. uzasadnienie Oceny Skutków Regulacji wymaga szerszego opracowania. Wiele z podanych analiz finansowych jest błędnych. Przykładowo: wpływy firm serwisowych szacowane na 206 mln zł są zawyżone przynajmniej 10-cio krotnie. Według projektu, statystyczna firma uzyskuje 100 tys. zł rocznie z tytułu kontroli szczelności. Firmy średnie z zatrudnieniem około 10 osób podają, że wpływy te są na poziomie 10 tys. zł. Natomiast spośród wymienionej liczby 2000 firm, aż połowa to przedsiębiorstwa jednoosobowe, gdzie wpływy z tytułu kontroli układów pod względem szczelności będą jeszcze mniejsze, a nawet pomijalne. Stąd też obniżenie progów w harmonogramie kontroli, proponowane przez Izbę, znajduje uzasadnienie także ekonomiczne. Nie będzie to duży wysiłek finansowy dla operatorów.
30. Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji uznaje wskazywanie na obecnym etapie placówki Instytutu Chemii Przemysłowej, która bezpośrednio uczestniczyła w przygotowaniu projektu, która jest jedynym przedstawicielem Polski w Komitecie sterującym w odniesieniu do regulacji f-gazowej i ma wyłączny dostęp do spływających z Komisji informacji, do gromadzenia u „siebie” ewidencji, rejestrów operatorów i układów, za bardzo niezręczne i sugeruje wykreślenie podanej nazwy z OSR.

W podsumowaniu Izba stwierdza, że oczekiwana od dawna ustawa f-gazowa wymaga wielu prac, zanim może być poddana dalszym ocenom.

Izba podziela stanowisko Stowarzyszenia Naukowo – Technicznego Chłodnictwa i Klimatyzacji sformułowane przez Komisję Prawną organizacji w dniu 25.11.08 i oczekuje wyjaśnień resortu w podnoszonych tam kwestiach.