

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG

DOTYCZĄCYCH OCENY I OCENY SKUTKÓW PROWADZONYCH JEDNOCZEŚNIE

Niniejszy dokument ma na celu poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o pracach Komisji, aby umożliwić im przekazanie informacji zwrotnych na temat planowanej inicjatywy i skuteczny udział w konsultacjach.

Zwracamy się do tych grup o przedstawienie opinii na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań oraz o przekazanie nam wszelkich istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

TYTUŁ INICJATYWY	Wymogi dotyczące ekoprojektu i etykietowania energetycznego w odniesieniu do kotłów na paliwo stałe
WIODĄCA DG ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ	DG ENER, Dział B.3 – Budynki i Produkty
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Rozporządzenie wykonawcze Komisji ustanawiające wymogi dotyczące ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe Rozporządzenie delegowane Komisji ustanawiające wymogi dotyczące etykietowania energetycznego w odniesieniu do kotłów na paliwo stałe
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	Przyjęcie spodziewane do IV kwartału 2024 r.
INFORMACJE DODATKOWE	http://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/energy-efficient-products

Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane tu elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, ocena, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

Ekoprojekt i etykietowanie energetyczne pomagają w realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu¹ w odniesieniu do produktów związanych z energią. Działania te pomogły zmniejszyć rachunki konsumentów za energię i zwiększyć bezpieczeństwo dostaw w UE dzięki ograniczeniu zużycia energii pierwotnej i zmniejszeniu importu energii. Przyczyniły się one również do obniżenia emisji gazów cieplarnianych, a tym samym do złagodzenia skutków zmiany klimatu, w sposób racjonalny pod względem kosztów, ponieważ koszty energii, których udało się uniknąć, przewyższają niezbędne inwestycje. Ponadto pomogły one ograniczyć emisje zanieczyszczeń z urządzeń takich jak kotły na paliwo stałe, a tym samym przyczyniły się do realizacji celów planu działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń. Istniejące środki muszą być poddawane regularnym przeglądom, aby zapewnić ich adekwatność, wydajność i skuteczność w świetle zmian technologicznych i rynkowych. W opracowanym przez Komisję planie prac w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego na lata 2022–2024² uwzględniono przegląd środków dotyczących ekoprojektu i etykietowania energetycznego kotłów na paliwo stałe. W planie tym podkreślono również, że ekoprojekt i etykietowanie energetyczne powinny w większym stopniu przyczyniać się do budowy gospodarki o obiegu zamkniętym, na przykład poprzez bardziej systematyczne uwzględnianie kwestii dotyczących efektywnego wykorzystania materiałów, np. ich trwałości, możliwości naprawy i zdolności do recyklingu.

Ocena

W ramach oceny zostaną przeanalizowane wyniki istniejących środków dotyczących ekoprojektu i etykietowania energetycznego kotłów na paliwo stałe wprowadzonych na rynek UE po 1 czerwca 2015 r. Okres oceny rozpoczyna się przed datą rozpoczęcia stosowania w celu uwzględnienia ewentualnego procesu dostosowania przedmiotowych produktów do nowych środków po tym, jak zainteresowane strony dowiedzą się o nich. Wyniki oceny zostaną uwzględnione w ocenie skutków towarzyszącej dwóm projektom rozporządzeń wraz z ewentualnymi nowymi środkami dotyczącymi ekoprojektu i etykietowania energetycznego. Ocena skuteczności będzie skoncentrowana na zmianie zużycia energii i emisji zanieczyszczeń w okresie oceny; ocena efektywności

¹ [Europejski Zielony Ład, COM\(2019\) 640 final.](#)

² Komunikat Komisji – Plan prac w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego na lata 2022–2024 (2022/C 182/01).

pozwole ustalić koszty i korzyści ekonomiczne wynikające z tych zmian; ocena istotności będzie przede wszystkim dotyczyć możliwości poprawy obecnej technologii dzięki wzmocnionym środkom dotyczącym ekoprojektu. Ocena wartości dodanej będzie skoncentrowana na kosztach braku działań na poziomie europejskim, a ocena spójności obejmie obecne i przyszłe ramy legislacyjne, które mogą mieć powiązania z ekoprojektem i etykietowaniem energetycznym.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Głównym problemem jest fakt, że – mimo postępów wynikających ze stosowania obowiązujących przepisów UE – kotły na paliwo stałe nadal w znacznym stopniu przyczyniają się do emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń. Zanieczyszczenie, głównie cząstkami stałymi, jest bardzo wysokie na gęsto zaludnionych obszarach o dużym udziale kotłów na paliwo stałe, co zwiększa zagrożenie dla zdrowia publicznego. Przyczyny tego problemu są następujące:

- Emisje ze stałych paliw kopalnych wprawdzie się zmniejszyły, jednak w ciągu ostatnich 10 lat wzrosło wykorzystanie kotłów na biomasę, co spowodowało zwiększenie emisji do powietrza z tego źródła.
- Występują braki regulacyjne, ponieważ progi efektywności energetycznej określone w rozporządzeniu w sprawie ekoprojektu nie były wystarczająco skuteczne w zmniejszaniu zużycia energii przez kotły na paliwo stałe. Podobnie wartości graniczne emisji zanieczyszczeń nie spowodowały wystarczającej redukcji emisji z kotłów.
- Występują braki regulacyjne, ponieważ efektywności energetycznej kotłów na paliwo stałe nie można porównywać w takich samych warunkach z efektywnością energetyczną innych urządzeń do ogrzewania pomieszczeń działających w oparciu o różne technologie (pompa ciepła, gaz), ale spełniających dokładnie ten sam cel. Wynika to z faktu, że kotły na paliwo stałe korzystają ze współczynnika dla biomasy na potrzeby etykietowania efektywności energetycznej (BLF), dzięki któremu efektywność energetyczną produktu mnoży się przez 1,4. Daje to kotłom na paliwo stałe przewagę komparatywną w porównaniu z pozostałymi technologiami, które nie korzystają z BLF, co zniekształca informacje przekazywane konsumentowi za pośrednictwem etykiety energetycznej.
- Zakres wymogów może być zbyt wąski, ponieważ nie obejmuje kotłów o mocy powyżej 500 kW oraz kotłów spalających biomasę nieдрzewną. Około jedna trzecia biomasy jest wykorzystywana do produkcji energii elektrycznej i w systemach ciepłowniczych zwykle w kotłach o mocy powyżej 500 kW, podczas gdy biomasę nieдрzewną stanowi około 5% zużycia biomasy w UE.

Drugim problemem jest niedoskonałość rynku wynikająca z braku przepisów regulacyjnych dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym. Wydobycie paliwa i materiałów do produkcji kotła na paliwo stałe, unieszkodliwianie odpadów i recykling są etapami cyklu życia produktu, które przyczyniają się do emisji zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych, których koszty nie są uwzględniane w cenie zakupu, ale mimo to pociągają za sobą koszty dla społeczeństwa.

Jeżeli nie zostaną podjęte żadne działania, udział kotłów na paliwo stałe w zużyciu energii, emisjach gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń prawdopodobnie utrzyma się na wysokim poziomie w nadchodzących latach. Władze lokalne lub krajowe mogą podjąć decyzję o ustanowieniu dalszych wymogów dotyczących kotłów na paliwo stałe, tym samym ryzykując, że nastąpi fragmentacja rynku wewnętrznego. Zgodnie z zasadami programu REFIT ocenione zostaną koszty administracyjne i sposób ich kompensowania.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Podstawą rozporządzenia (UE) 2017/1369 w sprawie etykietowania energetycznego jest art. 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. TFUE stanowi podstawę prawną dla środków mających na celu promowanie efektywności energetycznej.

Podstawą dyrektywy 2009/125/WE w sprawie ekoprojektu jest art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; TFUE stanowi podstawę prawną środków dotyczących funkcjonowania jednolitego rynku.

W drodze tych aktów Parlament i Rada udzieliły Komisji mandatu legislacyjnego do uregulowania efektywności środowiskowej produktów związanych z energią, a w szczególności ich efektywności energetycznej. Oczekuje się, że przed planowanym terminem przyjęcia dyrektywa w sprawie ekoprojektu zostanie zastąpiona ramami rozporządzenia w sprawie ekoprojektu dla zrównoważonych produktów, które Komisja przedstawiła we wniosku 30 marca 2022 r. i w których przewidziano podobny mandat dla Komisji do przyjmowania środków dotyczących ekoprojektu.

Zmiana skali etykiet energetycznych i wprowadzenie jednolitej skali od A do G jest wyraźnie wymagane na mocy rozporządzenia (UE) 2017/1369.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Przepisy UE dotyczące tych produktów nakładają na Komisję obowiązek dokonania przeglądu tego prawodawstwa w świetle postępu technologicznego. Działania mające na celu aktualizację tych przepisów można podjąć wyłącznie na szczeblu UE. Obowiązujące prawodawstwo może nie obejmować niektórych aspektów, w odniesieniu do których państwa członkowskie mogą chcieć podjąć działania. Jeżeli UE nie podejmie działań w tych obszarach, państwa członkowskie mogą ustanowić własne przepisy dotyczące nieregulowanych aspektów i produktów, które z pewnością będą się różnić ze względu na złożoność aspektów technicznych, co spowoduje zakłócenie funkcjonowania jednolitego rynku.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Głównym celem jest zapewnienie, aby instrumenty w większym stopniu przyczyniały się do efektywności energetycznej oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń w sposób racjonalny pod względem kosztów. Ocena skutków obejmie co najmniej następujące główne aspekty:

- metody pomiaru i badania;
- wymogi dotyczące efektywności energetycznej i materiałowej;
- wymogi dotyczące emisji zanieczyszczeń;
- aspekty etykietowania energetycznego, w tym skala etykiet energetycznych;
- zakres produktów objętych rozporządzeniem.

W ocenie skutków przeanalizowane zostaną co najmniej opisane poniżej warianty. Wszystkie warianty z wyjątkiem dotychczasowego scenariusza postępowania będą obejmować zmianę skali etykiety energetycznej, zgodnie z art. 11 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2017/1369:

1. brak dalszych działań UE („dotychczasowy scenariusz postępowania”);
2. dobrowolne umowy;
3. zmiana skali etykiety, ewentualne połączenie jej z etykietą innych wodnych ogrzewaczy pomieszczeń³ oraz ustalenie skali emisji zanieczyszczeń. Połączenie etykiety wiązałoby się ze zmianą lub usunięciem współczynnika dla biomasy stosowanego w celu zachęcenia do wyboru urządzeń spalających biomasę i rezygnacji z paliw kopalnych;
4. ustalenie umiarkowanych/ambitnych progów efektywności energetycznej lub umiarkowanych/ambitnych wartości granicznych emisji zanieczyszczeń przy obciążeniu nominalnym i częściowym; Wariant ten może obejmować wartości graniczne emisji cząstek stałych na podstawie ich wielkości (np. PM10, PM2,5);
5. rozszerzenie zakresu prawodawstwa na biomasę niedrzewną i kotły o mocy od 500 kW do 1 000 kW;
6. gospodarka o obiegu zamkniętym. Obowiązkowa dostępność części zamiennych i nowa punktowa ocena możliwości naprawy.

W ocenie skutków można również ocenić różne kombinacje powyższych wariantów strategicznych. Uwzględnione zostaną ewentualne kompromisy prowadzące do wydłużenia okresu eksploatacji starych urządzeń ze względu na wzrost cen zakupu.

Ocenione zostaną skutki dla MŚP. Uwzględnione zostaną opinie stowarzyszeń branżowych/MŚP.

Spójność z przystosowaniem się do zmiany klimatu zostanie oceniona zgodnie z art. 6 ust. 4 rozporządzenia 2021/1119 (prawo o klimacie).

C. Prawdopodobne skutki

Główny wpływ na środowisko przedmiotowego produktu wynika z fazy użytkowania. Obszary zaludnione o dużym udziale kotłów na paliwo stałe odniosą korzyści z mniejszego zanieczyszczenia, a redukcja emisji CO₂ będzie miała pozytywny wpływ na globalną zmianę klimatu. Z ekonomicznego punktu widzenia bardziej rygorystyczne wymogi dotyczące ekoprojektu mogą prowadzić do wzrostu kosztów produktów, wyższych cen i większego obrotu dla producentów, hurtowników i detalistów, przy jednoczesnym tworzeniu większej liczby miejsc pracy. Oczekuje się, że zmiany obrotów nie zmienią rentowności podmiotów gospodarczych. Ponieważ wymogi w zakresie efektywności energetycznej będą miały na celu osiągnięcie najniższych kosztów ponoszonych przez konsumentów w całym cyklu życia, oszczędności kosztów będą zazwyczaj równoważyły wzrost cen produktów. Wpływ wymogów na cykl życia produktu będzie zależał od tego, czy konsumenci zdecydują się przedłużyć okres użytkowania produktu, na przykład dzięki naprawie, oraz od kosztów takiego przedłużenia. Wydłużony cykl życia doprowadzi do zmniejszenia sprzedaży produktów i spadku obrotów. Nie oczekuje się wpływu na konkurencyjność producentów w tym samym segmencie rynku i w tym samym punkcie cenowym, ponieważ wymogi będą miały zastosowanie do wszystkich równoważnych produktów.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków i ocena

Opracowana zostanie równoległa ocena i ocena skutków, która pomoże w przygotowaniu tej inicjatywy i dostarczy

³ Por. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13201>

Komisji informacji potrzebnych do podjęcia decyzji. Oczekuje się, że ocena będzie gotowa do końca sierpnia 2023 r., a ocena skutków – do maja 2024 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej dokona przeglądu oceny skutków około II kwartału 2024 r.

Strategia konsultacji

Celem konsultacji jest poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron oraz zebranie informacji zwrotnych na temat planowanej inicjatywy. Planowane działania konsultacyjne są następujące:

- Postępy prac nad oceną i oceną skutków zostaną przedstawione Forum Konsultacyjnemu ds. Ekoprojektu i Etykietowania Energetycznego. Pierwsze posiedzenie zaplanowano na IV kwartał 2023 r.
- Po „zaproszeniu do zgłaszania uwag” przeprowadzone zostaną konsultacje publiczne na portalu „Wyraź swoją opinię”, które będą otwarte przez 12 tygodni we wszystkich językach UE.
- Konsultacje za pośrednictwem poczty elektronicznej skierowane do państw członkowskich na temat wyników działań w zakresie nadzoru rynku.
- Ukierunkowane wywiady z przedstawicielami stowarzyszeń branżowych i przedsiębiorstw. Ze stowarzyszeń lub w ramach badań stacjonarnych wyłonione zostaną MŚP, z którymi zostaną przeprowadzone konsultacje na temat wpływu wyżej wymienionych wariantów strategicznych na ich działalność.
- Projekt wniosku ustawodawczego będzie podlegał czterotygodniowemu okresowi na zgłaszanie uwag i powiadomieniu WTO.

Powody prowadzenia konsultacji

Umożliwienie zainteresowanym stronom przedstawienia uwag na temat doświadczeń związanych z wdrażaniem obecnych rozporządzeń w sprawie kotłów na paliwo stałe oraz głównych wariantów określonych na potrzeby oceny skutków, jak również przekazania dodatkowych informacji na temat ewentualnego rozwoju sytuacji rynkowej lub postępu technologicznego, ponieważ poprzednią analizę przeprowadzono w 2015 r.

Grupa docelowa

Eksperti i przedstawiciele wszelkich odpowiednich zainteresowanych stron, w tym między innymi producenci urzędów, organizacje konsumenckie lub ekologiczne, przedsiębiorstwa zajmujące się handlem detalicznym lub naprawami, organy krajowe oraz osoby prywatne.