

GŁÓWNY INSPEKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

**SPRAWOZDANIE KRAJOWE
Z PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH SUBSTANCJI
KONTROLOWANYCH, NOWYCH SUBSTANCJI I FLUOROWANYCH
GAZÓW CIEPLARNIANYCH
za rok 2021**

Zatwierdzam:

WARSZAWA, MARZEC 2022 r.

Opracowano w Departamencie Inspekcji
Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie.....	4
2. Informacja o liczbie podmiotów skontrolowanych.....	4
3. Wykaz nieprawidłowości stwierdzonych w czasie kontroli	4
4. Informacje o działaniach pokontrolnych podjętych przez Inspekcję Ochrony Środowiska.....	6
5. Informacje o skuteczności działań pokontrolnych podjętych przez Inspekcję Ochrony Środowiska.....	6
6. Charakterystyka podmiotów skontrolowanych.....	6
7. Podsumowanie i wnioski	7

1. Wprowadzenie

Kontrole, na podstawie których przygotowano niniejsze sprawozdanie przeprowadzone zostały w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. na podstawie art. 45 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. *o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2065), zwanej dalej „ustawą”. Art. 45 ust. 10 ustawy obliguje Głównego Inspektora Ochrony Środowiska do przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw klimatu sprawozdania z przestrzegania przepisów dotyczących substancji kontrolowanych, nowych substancji oraz fluorowanych gazów cieplarnianych w roku poprzednim, w zakresie swoich kompetencji do dnia 31 marca za rok ubiegły. W art. 45 ust. 11 omawianej ustawy określony jest zakres tego sprawozdania, na podstawie którego przygotowano niniejszy dokument.

2. Informacja o liczbie podmiotów skontrolowanych

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. skontrolowano **387** podmiotów w zakresie przestrzegania przepisów ustawy.

3. Wykaz nieprawidłowości stwierdzonych w czasie kontroli

W trakcie kontroli przeprowadzonych w 2021 r. stwierdzono łącznie **710** nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów ustawy.

Zgodnie z podziałem nieprawidłowości¹ na kategorie określone w art. 45 ust. 11 ustawy do:

- kategorii I – zaliczono **540** nieprawidłowości,
- kategorii II – zaliczono **166** nieprawidłowości,
- kategorii III – zaliczono **4** nieprawidłowości.

¹ kategoria I – brak realizacji lub naruszenie obowiązków niezwiązanych z bezpośrednim oddziaływaniem na środowisko, takich jak: nieprowadzenie lub niewłaściwe prowadzenie dokumentacji, niesporządzenie lub niesporządzenie w terminie Karty Urządzenia lub Karty Systemu Ochrony Przeciwopozarowej, nieprzekazywanie lub nieprzekazywanie w terminie danych do Karty Urządzenia lub Karty Systemu Ochrony Przeciwopozarowej lub ich korekt do Centralnego Rejestru Operatorów lub nieprzekazywanie lub nieprzekazywanie w terminie sprawozdań lub ich korekt do bazy danych lub do Komisji Europejskiej, nieetykietowanie lub niewłaściwe etykietowanie pojemników, produktów i urządzeń, nierejestrowanie się w elektronicznym rejestrze kontyngentów na wprowadzanie wodorofluorowęglowodorów do obrotu zgodnie z przepisami art. 17 rozporządzenia (UE) nr 517/2014,

kategoria II – naruszenie obowiązków związanych z bezpośrednim oddziaływaniem na środowisko, takich jak: wykonywanie czynności wymagających certyfikatu bez jego posiadania, niezapewnienie dokonywania odzysku lub przeprowadzania kontroli szczelności, przeprowadzanie kontroli szczelności niezgodnie z wymaganiami, użytkowanie systemów ochrony przeciwpożarowej lub gaśnic zawierających halony nieprzeznaczone do zastosowań krytycznych, gromadzenie halonów bez posiadania autoryzacji, stosowanie fluorowanych gazów cieplarnianych do celów zabronionych na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) nr 517/2014, niezastosowanie się do ograniczeń w zakresie wprowadzania do obrotu, a także sprzedaży i nabywania fluorowanych gazów cieplarnianych oraz produktów i urządzeń zawierających fluorowane gazy cieplarniane lub od nich uzależnionych, określonych w art. 11 i art. 14–16 rozporządzenia (UE) nr 517/2014,

kategoria III – bezpośrednie zanieczyszczenie środowiska spowodowane zaniedbaniami w postępowaniu z substancjami kontrolowanymi lub fluorowanymi gazami cieplarnianymi, takimi jak niedokonanie odzysku substancji kontrolowanych lub fluorowanych gazów cieplarnianych z pojemników przed ich unieszkodliwieniem

W kategorii I stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) nieprowadzenie lub niewłaściwe prowadzenie dokumentacji, nieprzekazywanie lub nieprzekazywanie w ustawowym terminie danych do kart urządzeń lub ich korekty – **346** nieprawidłowości;
- 2) niesporządzenie lub sporządzenie kart urządzeń po ustawowym terminie – **99** nieprawidłowości;
- 3) nieprzekazanie lub nieterminowe przekazanie sprawozdania dotyczącego substancji zubożających warstwę ozonową lub fluorowanych gazów cieplarnianych lub jego korekty do krajowej bazy danych – **72** nieprawidłowości;
- 4) nieprzekazywanie w terminie sprawozdań lub ich korekt do Komisji Europejskiej – **11** nieprawidłowości;
- 5) brak prawidłowego etykietowania pojemników, produktów i urządzeń zawierających substancje zubożające warstwę ozonową lub fluorowane gazy cieplarniane – **5** nieprawidłowości;
- 6) brak opłat za emisje dotyczące substancji zubożających warstwę ozonową lub fluorowanych gazów cieplarnianych – **5** nieprawidłowości;
- 7) dokonanie autoryzacji kontyngentów innym podmiotom bez fizycznego przekazania co najmniej równoważnej ilości wodorofluorowęglowodorów (HFC) innemu podmiotowi - art. 18 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 517/2014 – **1** nieprawidłowość.

W kategorii II stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) niezapewnienie przeprowadzania kontroli szczelności, przeprowadzanie kontroli szczelności niezgodnie z wymaganiami – **112** nieprawidłowości;
- 2) wykonywanie czynności wymagających certyfikatu bez jego posiadania – **14** nieprawidłowości;
- 3) brak systemu do wykrywania fluorowanych gazów cieplarnianych dla urządzeń chłodniczych zawierających powyżej 500 ton ekwiwalentu CO₂² – **13** nieprawidłowości;
- 4) niezastosowanie się do ograniczeń w zakresie wprowadzania do obrotu, a także sprzedaży i nabywania fluorowanych gazów cieplarnianych oraz produktów i urządzeń zawierających fluorowane gazy cieplarniane lub od nich uzależnionych, określonych w art. 14-16 rozporządzenia (UE) nr 517/2014³ oraz ograniczeń w stosowaniu czynnika R-22 wbrew zakazowi wynikającemu z art. 11 ust. 3 rozporządzenia 1005/2009⁴ – **13** nieprawidłowości;
- 5) brak audytu przeprowadzonego przez niezależnego audytora lub nieterminowo przeprowadzony audyt – **12** nieprawidłowości;
- 6) niezapewnienie kontroli systemu wykrywania wycieków w odpowiednich terminach – **1** nieprawidłowość;

² Tona(-y) ekwiwalentu CO₂” oznacza ilość gazów cieplarnianych, wyrażoną jako iloczyn masy gazów cieplarnianych w tonach metrycznych i ich współczynnika ocieplenia globalnego

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 517/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 842/2006 (Dz.U. UE z 20.5.2014, L 150/195)

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 16 września 2009 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz.U. UE z 31.10.2009, L 286/1)

- 7) brak pełnego wyposażenia technicznego przy prowadzeniu działalności, polegającej na instalowaniu, konserwacji lub serwisowaniu, naprawie lub likwidacji urządzeń, zawierających fluorowane gazy cieplarniane – **1** nieprawidłowość.

W kategorii III stwierdzono **4** przypadki uwolnienia substancji do środowiska spowodowanego zaniedbaniami w postępowaniu z substancjami kontrolowanymi lub fluorowanymi gazami cieplarnianymi.

4. Informacje o działaniach pokontrolnych podjętych przez Inspekcję Ochrony Środowiska

W związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli ww. nieprawidłowościami podjęto następujące działania pokontrolne:

- 1) wydano **159** zarządzeń pokontrolnych,
- 2) udzielono **86** instruktaży,
- 3) wszczęto **405** postępowań administracyjnych w celu nałożenia kar pieniężnych.

Ponadto **245** postępowań administracyjnych o wymierzenie kary pieniężnej, wszczętych w 2020 roku zakończonych zostało decyzją, która stała się ostateczna do końca 2021 r. W 2021 roku wpłacono też **357** administracyjnych kar pieniężnych w kwocie łącznej **1 991 917** PLN.

5. Informacje o skuteczności działań pokontrolnych podjętych przez Inspekcję Ochrony Środowiska

W roku 2021 wydane zostały zarządzenia pokontrolne obligujące skontrolowane podmioty do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Na **155** wydanych w ww. okresie zarządzeń – **128** zrealizowano do końca grudnia 2021 r. W **14** przypadkach termin ich realizacji jeszcze nie upłynął, a w **13** przypadkach wystosowano monit o konieczności poinformowania o realizacji zarządzeń.

6. Charakterystyka podmiotów skontrolowanych

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. skontrolowano **387** podmiotów, z czego, zgodnie z klasyfikacją⁵ określoną w art. 45 ust. 11 pkt 5 ustawy, do grupy I zaliczono – **118** zakładów, do grupy II zaliczono – **229** zakładów, do grupy III – **42** zakłady. Jeden zakład zajmował się prowadzeniem szkoleń z zakresu substancji kontrolowanych oraz F-gazów. Należy nadmienić, że jeden zakład może być klasyfikowany do kilku ww. grup.

⁵ grupa I – podmioty stosujące substancje zubożające warstwę ozonową lub fluorowane gazy cieplarniane;
grupa II – operatorzy urządzeń i systemów ochrony przeciwpożarowej zawierających substancje kontrolowane lub fluorowane gazy cieplarniane;
grupa III – podmioty dokonujące obrotu substancjami zubożającymi warstwę ozonową lub fluorowanymi gazami cieplarnianymi, lub pozostałymi fluorowanymi substancjami lub produktami i urządzeniami zawierającymi substancje zubożające warstwę ozonową lub fluorowane gazy cieplarniane, lub pozostałe fluorowane gazy cieplarniane lub od nich uzależnionymi.

7. Podsumowanie i wnioski

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. skontrolowano **387** podmiotów w zakresie przestrzegania przepisów ustawy. Przeprowadzone kontrole wykazały **710** nieprawidłowości.

W zestawieniu z danymi za rok 2020, liczba stwierdzonych przez inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) nieprawidłowości wzrosła (w 2020 r. było to 576 nieprawidłowości). Należy jednak wziąć pod uwagę, że wpływ na taką sytuację miało ujednoclenie sposobu interpretacji naruszenia przepisów, zgodnie z którym w niniejszym sprawozdaniu nieprawidłowość rozumiana jest jako pojedyncze naruszenie, za które wydaje się odrębną karę w drodze decyzji administracyjnej. W Inspekcji Ochrony Środowiska przyjęto, że stosując przepis art. 47 pkt 5 i 7 czy 9 ustawy za pojedyncze naruszenie przyjmuje się każdy brak sporządzenia Karty Urządzenia lub wpisu danych do niej, a w wypadku art. 48 pkt 7 *za niezapewnienie wykonania kontroli szczelności, o których mowa w art. 4 rozporządzenia (UE) nr 517/2014 albo niespełnienie wymogów kontroli, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1516/2007 [...] wymierza się jedną administracyjną karę pieniężną i traktuje brak wszystkich prawidłowo przeprowadzonych kontroli szczelności jako pojedyncze naruszenie.* Ww. wykładnia uwzględnia orzecznictwo sądowno-administracyjne, zgodnie z którym, przy wątpliwościach co do interpretacji przepisów administracyjno-karnych należy stosować wykładnię językową (por. NSA z dnia 27 maja 2009 r., sygn. akt II GSK 972/08 oraz uchwały SN z dnia 21 stycznia 2016 r., sygn. akt III SZP 4/15, NSA z dnia 26 września 2017 r. sygn. akt II GSK 3595/15).

W tym miejscu warto wskazać, że skutkiem obecnie obowiązujących ww. przepisów administracyjno-karnych jest obciążenie wyższą karą za uchybienie formalne bez wpływu na środowisko (brak karty urządzenia lub wpisu do niej), a niższą za naruszenie przepisu, którego skutkiem może już być emisja szkodliwych gazów do środowiska (niewykonanie kontroli szczelności). Podmiot eksploatujący obieg zamknięty z czynnikiem chłodniczym z grupy F-gazów o znacznej objętości, który zaniecha przeglądu szczelności swojej instalacji, administracyjną karę pieniężną za to naruszenie może otrzymać, jak wskazano powyżej, jeden raz. Nawet, jeśli będzie to maksymalna stawka przewidziana w ustawie, kwota kary może być dużo niższa niż w przypadku podmiotu, który wielokrotnie nie dokona wpisów danych do Kart Urządzeń o wykonanych czynnościach (choćby kontroli szczelności), ale w odniesieniu do wielu obiegów chłodniczych.

Wskazać przy tym należy, po raz kolejny (w niniejszych corocznych sprawozdaniach), że aktualnie obowiązująca redakcja przepisów o administracyjnych karach pieniężnych (określonych w rozdziale 11 ustawy), skutkuje multiplikowaniem postępowań administracyjnych w stosunku do danego podmiotu w sytuacji, kiedy użytkuje on wiele urządzeń chłodniczych czy klimatyzacyjnych, w odniesieniu do których naruszone zostały określone obowiązki prawne.

Jako przykład z praktyki wskazać można podmiot prowadzący zakład, na terenie którego eksploatowanych jest kilkadziesiąt urządzeń chłodniczych czy klimatyzacyjnych, dla których nie sporządzono w terminie Kart Urządzeń. W takiej sytuacji wojewódzki inspektor ochrony środowiska ma obowiązek wszczęcia i przeprowadzenia postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem stwierdzonych naruszeń w odniesieniu do każdego urządzenia osobno. Prowadzi to do sytuacji, w której podmiot posiadający jedno urządzenie napełnione F-gazem o większej nawet objętości (niż suma wielu małych urządzeń z ww. przykładu) otrzymać może mniejszą karę administracyjną, gdyż w jego przypadku kwota kary nie będzie pomnożona przez liczbę urządzeń.

Powyższe sytuacje uzasadniają wprowadzenie rozwiązań umożliwiających wymierzanie kary pieniężnej za naruszenia tego samego rodzaju dla wielu urządzeń w każdej sytuacji (każdego

naruszenia), w drodze jednej decyzji administracyjnej, przy określeniu przesłanek miarkowania kary. Jej wysokość mogłaby zostać uzależniona od wielkości napełnienia wszystkich urządzeń danego operatora czynnikiem z grupy F-gazów, wyrażonej w tonach ekwiwalentu.

Ustalenia z kontroli IOŚ wskazują też na problem, który wiąże się z wprowadzonym w rozporządzeniu (UE) nr 517/2014 mechanizmem zmniejszającym sukcesywnie podaż fluorowanych gazów cieplarnianych na rynek UE, przez pomniejszanie co parę lat puli rozdysponowywanych między podmioty kontyngentów na wprowadzanie F-gazów. Przy jednoczesnym braku możliwości saldowania przez organy nadzoru (zwłaszcza organy administracji celno-skarbowej) wykorzystania ww. kontyngentów, łatwo jest nielegalnie wprowadzać ww. substancje na rynek UE, z wykorzystaniem prawa do odprawy celnej w dowolnym kraju UE. W związku z tym istnieje potrzeba wprowadzenia mechanizmu kontroli wykorzystania przyznanego kontyngentów poszczególnym podmiotom w czasie rzeczywistym, zwłaszcza przez służby celne wszystkich państw członkowskich UE.

Inspektorzy IOŚ nie odnotowali, aby serwisanci sygnalizowali brak dostępu do czynników będących fluorowanymi gazami cieplarnianymi. Może to świadczyć o ciągle utrzymującym się, stosunkowo wysokim, zjawisku „szarej strefy” w tym obszarze. Co prawda zauważa się, że producenci małych urządzeń przechodzą na czynniki o niższym GWP⁶ (np. R32), nie ma to jednak wpływu na bieżące zapotrzebowanie na czynniki będące fluorowanymi gazami cieplarnianymi o wyższym GWP nie dające się zamienić, jak w przypadku klimatyzacji samochodowej (R134a).

Należałoby zintensyfikować kampanię informacyjną związaną z wprowadzonym mechanizmem ograniczania podaży fluorowanych gazów cieplarnianych na rynek UE, zwłaszcza wśród projektantów urządzeń i przedsiębiorców zamierzających budować lub modernizować instalacje chłodnicze, klimatyzacyjne i pompy ciepła. To od nich będzie zależeć rynek popytu na fluorowane gazy cieplarniane. Projektowanie, już dziś, urządzeń zawierających czynniki o niskim potencjale cieplarnianym powinno zapewnić ich bezproblemową eksploatację i serwisowanie po roku 2030, kiedy dostawy czynników (liczonych jako ekwiwalent CO₂) na rynek UE będą stanowić tylko 21 % w stosunku do roku bazowego 2015.

Podczas kontroli inspektorzy IOŚ informowali przedsiębiorców o obowiązkach wynikających z przepisów prawa unijnego i krajowego. Organy IOŚ na bieżąco współpracowały z Ministerstwem Klimatu i Środowiska oraz Biurem Ochrony Warstwy Ozonowej i Klimatu w Sieci Badawczej Łukasiewicz Instytutu Chemii Przemysłowej w celu skutecznego wdrażania przepisów dotyczących czynników chłodniczych.

⁶ Global Warming Potential – wskaźnik służący do ilościowej oceny wpływu danej substancji na efekt cieplarniany. Porównuje ilość ciepła zatrzymanego przez określoną masę gazu do ilości ciepła zatrzymanego przez podobną masę dwutlenku węgla. GWP jest przeliczany dla określonego przedziału czasu, zwykle 20, 100 lub 500 lat. GWP dla dwutlenku węgla wynosi z definicji 1