

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 97/68/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących silników wprowadzanych do obrotu według „formuły elastycznej”

COM(2010) 362 wersja ostateczna – 2010/0195 (COD)

(2011/C 48/23)

Samodzielny sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Rada, w dniu 7 września 2010 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 7 września 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 97/68/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących silników wprowadzanych do obrotu według „formuły elastycznej”

COM(2010) 362 wersja ostateczna – 2010/0195 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 września 2010 r.

Na 465. sesji plenarnej w dniach 15–16 września 2010 r. (posiedzenie z 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet jest przekonany, że dążenie do wprowadzania do obrotu w UE coraz bardziej przyjaznych dla środowiska **silników montowanych w maszynach samojezdnych nieporuszających się po drogach (NRMM)** o coraz mniejszych emisjach tlenku węgla, tlenków azotu, węglowodorów i cząstek stałych zawieszonych w gazie⁽¹⁾ jest nieuniknione i zgodne z dążeniem do ograniczenia emisji niebezpiecznych dla zdrowia i przyczyniających się do zmiany klimatu, które UE postawiła sobie za cel do 2020 r.

1.2 Komitet jest również przekonany, że zwłaszcza w okresie światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, a także kryzysu w dziedzinie zatrudnienia konieczne będzie zapewnienie europejskiemu przemysłowi produkującemu silniki NRMM:

— odpowiedniego poziomu konkurencyjności;

— czasu na prowadzenie badań i rozwój technologiczny i możliwości w tym zakresie;

— odpowiedniego poziomu elastyczności na innowacyjne zastosowania produkcyjne i niezbędne zmiany urządzeń⁽²⁾, które umożliwiłyby osiągnięcie i przestrzeganie wyznaczonych limitów emisji, nie stwarzając jednocześnie ryzyka kryzysu w dziedzinie zatrudnienia.

1.3 Komitet popiera propozycję Komisji, by dla sektorów już objętych mechanizmami elastyczności zgodnie z dyrektywą NRMM⁽³⁾ poziom elastyczności wynosił 50 % i by całkowitą liczbę silników wprowadzanych do obrotu dostosować do przewidzianych mechanizmów, a także włączyć wagony silnikowe i lokomotywy do mechanizmu elastyczności, przeznaczając na nie 20-procentowy poziom elastyczności.

1.4 Jak Komitet już podkreślał⁽⁴⁾: „Homologacja silników zasilanych omawianymi paliwami gwarantuje ich dostosowanie do limitu emisji etapu III B. Niemniej emisje zostaną ograniczone do tego limitu wyłącznie wówczas, gdy odpowiednie paliwa będą faktycznie dostępne na rynku”.

1.4.1 Wziąwszy pod uwagę technologię potrzebną do osiągnięcia przewidzianego limitu etapu III B⁽⁵⁾ emisji cząstek stałych oraz NO_x⁽⁶⁾, w wielu państwach członkowskich stężenie siarki w paliwie musi spaść poniżej obecnego poziomu i konieczne wydaje się określenie cech odnośnego paliwa.

1.5 Komitet uważa, że dla realizacji celów konieczne jest nie tylko wyznaczenie surowych limitów, lecz również procedur testowych dostosowanych do konkretnych sytuacji poprzez ograniczenie sprzecznych metod kontroli emisji oraz testów laboratoryjnych, które przynoszą teoretyczne wyniki. W związku z tym należy dokładnie przedstawić zachowanie gazów spalinowych z maszyn samojezdnych nieporuszających się po drogach w czasie ich rzeczywistej eksploatacji, a nie zachowanie i emisje samych silników testowanych na stanowisku badawczym.

⁽¹⁾ CO; NO_x; HC; PM.

⁽²⁾ Producenci maszyn powinni dokonać całkowitego przeglądu projektu konstrukcji, które mają zawierać nowe silniki.

⁽³⁾ Dyrektywa 97/68/WE.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 220 z 16.9.2003, s. 16.

⁽⁵⁾ Od 1 stycznia 2011 r.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 1.

1.6 Komitet podkreśla swoje obawy związane z dotrzymaniem przewidzianych terminów wejścia w życie etapu III B i IV oraz odnośnych procedur homologacji i zastanawia się, czy nie należy opóźnić terminu realizacji etapu III B o dwa lata, a etapu IV o trzy lata w celu zapewnienia faktycznego i pełnego przestrzegania przepisów.

1.7 Komitet uważa, że elastyczne mechanizmy dostosowania oraz czas przejścia między różnymi etapami są szczególnie uciążliwe i absorbujące dla MŚP, gdyż przewidziane koszty maszyny i silników, a zwłaszcza koszty badań i rozwoju technologicznego oraz oceny zgodności wydają się być zdecydowanie uciążliwsze dla małych przedsiębiorstw niż dla dużych kombinatów przemysłowych.

1.8 Zdaniem Komitetu, zważywszy, że „zużycie mechaniczne maszyn nieporuszających się po drogach może być szybsze od zużycia zamontowanych w nich silników”⁽⁷⁾, należy uwzględnić emisje powstałe w czasie całego okresu użytkowania silnika, również po wymianie części mechanicznych maszyny, i wprowadzić powszechnie akceptowane wymogi techniczne dotyczące czasu eksploatacji, tak by zapobiec podwyższeniu się poziomu emisji, które następuje wraz z biegiem czasu.

1.9 Komitet uważa, że świadectwa homologacji przewidziane w załączniku I powinny obejmować nie tylko próbkę etykiety wprowadzenia do obrotu według „formuły elastycznej” oraz próbkę dodatkowych etykiety, lecz również szczegółowy opis obowiązkowych urządzeń, które umożliwiłyby przestrzeganie limitów przewidzianych w przepisach, na mocy których zostały poddane homologacji.

1.10 Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma wspieranie wspólnych wysiłków na szczeblu europejskim i międzynarodowym, mających na celu opracowanie jednoznacznych i powszechnie akceptowanych norm technicznych z myślą o rozwoju handlu w tym sektorze na szczeblu światowym poprzez coraz ściślejszą harmonizację limitów emisji obowiązujących we Wspólnocie z limitami stosowanymi lub przewidywanymi w krajach trzecich.

1.11 EKES zaleca opracowanie zaktualizowanych wytycznych w celu ułatwienia zastosowania przepisów przewidzianych na różnych etapach nie tylko przez producentów silników, lecz przede wszystkim przez producentów urządzeń. Zaleca także przeprowadzenie wspólnych prognoz na temat możliwości ochrony środowiska związanych z NRMM i możliwości stworzenia zachęt do stosowania oznakowania ekologicznego w tym sektorze.

1.11.1 Kampania informacyjna musi uświadomić zarówno producentom maszyn samojezdnych nieporuszających się po drogach oraz maszyn, w których montowane są zmodyfikowane silniki, jak i użytkownikom końcowym konieczność właściwego stosowania przepisów przewidzianych w różnych fazach rozwoju działań prowadzących do zmniejszenia emisji. Należy przy tym, z pomocą partnerów społecznych i władz publicznych, rozwijać nowe „ekologiczne” profile zawodowe

i profile użytkowania, także z wykorzystaniem europejskiego systemu certyfikacji nowych kompetencji i właściwych mechanizmów wsparcia.

2. Wprowadzenie

2.1 Dyrektywa 97/68/CE (NRMM – Non-Road Mobil Machinery) dotyczy kompresyjnych silników zapłonowych (C.I.) o mocy od 18kW do 560kW. Wyznaczono w niej limity emisji tlenu węgla, tlenków azotu, węglowodorów i cząstek stałych zawieszonych w gazie. W dyrektywie przewidziano etapowe wprowadzanie coraz surowszych limitów emisji oraz odpowiadające poszczególnym etapom terminy dostosowania maksymalnych poziomów emisji gazów spalinowych:

- silników wysokoprężnych montowanych w maszynach budowlanych;
- maszyn rolniczych i leśnych;
- wagonów silnikowych i lokomotyw;
- statków żeglugi śródlądowej;
- silników pracujących przy stałej prędkości obrotowej;
- małych silników benzynowych stosowanych w różnego rodzaju maszynach.

2.2 Przepisy dotyczące NRMM, w sprawie których Komitet miał już okazję się wielokrotnie wypowiadać⁽⁸⁾, zostały z czasem poddane różnym zmianom za pośrednictwem dyrektyw 2001/63/WE, 2002/88/WE oraz 2004/26/WE. W tej ostatniej dyrektywie wprowadzono zasady elastyczności w celu łatwiejszego przejścia do różnych dopuszczalnych poziomów emisji.

2.3 Ostatnio w dyrektywie 2010/26/UE Komisji Europejskiej z 31 marca 2010 r. wydłużono okres obowiązywania derogacji dla silników benzynowych (o zapłonie iskrowym) stosowanych w niektórych rodzajach drobnego sprzętu przystosowanego do obsługi ręcznej, do dnia 31 lipca 2013 r. i wyjaśniono niektóre techniczne mechanizmy homologacji, które są niezbędne do spełnienia wymogów etapu III B. Uproszczono także administracyjną procedurę stosowania „formuły elastycznej”.

2.4 Podobne przepisy istnieją w Stanach Zjednoczonych, a także, choć w mniejszym stopniu, w Japonii, podczas gdy inne liczące się obszary gospodarcze, takie jak Chiny, Indie, Rosja i Brazylia nie przewidują uregulowań w tym zakresie.

2.5 Wprowadzone zasady elastyczności mają umożliwić przedsiębiorstwom dostosowanie się do nowych norm, gdyż „nie została jeszcze opracowana” większość rozwiązań technicznych umożliwiających zgodność silników z wymogami etapu III B, a konieczne jest przeprowadzenie przez wytwórców urządzeń dalszych badań i rozwoju technologicznego w celu zapewnienia wprowadzania do obrotu silników zgodnych z wymogami etapu III B w wyznaczonym terminie⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 407 z 28.12.1998, Dz.U. C 260 z 17.9.2001, s. 1, Dz.U. C 220 z 16.9.2003, s. 16.

⁽⁹⁾ SEC(2010) 829 z 7 lipca 2010 r., dokument uzupełniający wniosek COM(2010) 362 wersja ostateczna.

⁽⁷⁾ Zob. przypis 4.

2.6 Od jesieni 2008 r. europejski przemysł produkcji NRMM odczuwa silnie skutki światowego kryzysu gospodarczego i finansowego, zwłaszcza w sektorze maszyn budowlanych⁽¹⁰⁾ i rolniczych.

2.6.1 By zapewnić rozwój przemysłu zgodnie z zasadami ochrony środowiska, należy:

- utrzymać konkurencyjność europejskiego przemysłu NRMM, łagodząc bezpośredni wpływ kryzysu gospodarczego;
- umożliwić przemysłowi dalsze finansowanie badań i rozwoju technologicznego na etapie III B w odniesieniu do wszystkich rodzajów produktów;
- zmniejszyć emisje, wymieniając stare NRMM na czystsze silniki.

2.7 Zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do środków dotyczących ograniczenia emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych z silników spalinowych montowanych w maszynach samojezdnych nieporuszających się po drogach regulują przepisy wspólnotowe przewidujące ograniczone mechanizmy elastyczności, które ustanawiają coraz surowsze limity emisji w już wyznaczonych terminach zgodności.

2.8 Komisja postawiła sobie za cel możliwie jak największe złagodzenie surowości wprowadzonych zasad w celu uwzględnienia wpływu kryzysu gospodarczego i potrzeby wzmoczenia wysiłków w zakresie badań, rozwoju technologicznego, innowacyjnych zastosowań, a także normalizacji technicznej.

3. Propozycja zmiany dyrektywy

3.1 Omawiany wniosek przewiduje wprowadzenie następujących zmian do dyrektywy 97/68/WE:

3.1.1 Zwiększenie odsetka silników stosowanych w maszynach lądowych wprowadzanych do obrotu według „formuły elastycznej” we wszystkich kategoriach silników. Wzrost z 20 % do 50 % rocznej sprzedaży urządzeń przez WUO (wytwórców urządzenia oryginalnego) oraz dostosowanie maksymalnej liczby silników, które mogą być wprowadzane do obrotu według „formuły elastycznej” jako nieobowiązująca alternatywa, w okresie pomiędzy etapem emisji III A a etapem emisji III B.

3.1.2 Możliwość włączenia silników stosowanych do napędu wagonów silnikowych i lokomotyw do „formuły elastycznej”, co umożliwi WUO wprowadzanie do obrotu mniejszej liczby silników według formuły elastycznej.

3.1.3 Termin wygaśnięcia tych środków wyznaczono na 31 grudnia 2013 r.

3.2 Proponowany wariant przewiduje zatem umocnienie obecnego systemu elastyczności i jego rozszerzenie na sektory jeszcze nim nieobjęte. Uznano, że jest to najodpowiedniejsze

rozwiązanie z punktu widzenia równowagi pomiędzy wpływem na środowisko a korzyściami gospodarczymi wynikającymi ze zmniejszenia kosztów związanych z dostosowaniem się rynku do nowych limitów emisji.

4. Uwagi ogólne

4.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera podejście Komisji mające na celu zapewnienie większej elastyczności na różnych etapach wprowadzania limitów dopuszczalnych dla NRMM pod względem emisji tlenku węgla, tlenków azotu, węglowodorów i cząstek stałych zawieszonych w gazie.

4.2 EKES podziela obawy Komisji dotyczące ochrony konkurencji i zatrudnienia w europejskim przemyśle NRMM wobec konsekwencji międzynarodowego kryzysu finansowego i gospodarczego, lecz jednocześnie zgadza się z potrzebą dążenia do wysokiego poziomu ochrony środowiska i dobrobytu europejskich obywateli.

4.3 Podobnie jak w poprzednich opiniach w sprawie wniosków legislacyjnych Komisji dotyczących obniżenia emisji, Komitet potwierdza swe poparcie dla wszystkich inicjatyw wspólnotowych, których celem jest osiągnięcie konkretnego poziomu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych jako zasadniczego aspektu przeciwdziałania zmianie klimatu, a także ochrony środowiska i zdrowia.

4.4 Komitet popiera zatem propozycję Komisji, by oprócz włączenia wagonów silnikowych i lokomotyw do mechanizmu elastyczności o 20-procentowym poziomie elastyczności rocznej sprzedaży urządzeń z silnikami należącymi do danej kategorii, poziom elastyczności dla sektorów już objętych mechanizmami elastyczności zgodnie z dyrektywą dotyczącą NRMM z 1997 r. wraz z późniejszymi zmianami ustalono na 50 %.

4.5 EKES ponownie przypomina⁽¹¹⁾, że ilość emisji będzie zgodna z tymi limitami wyłącznie wówczas, gdy odnośne paliwa będą faktycznie dostępne na rynku, i przestrzega, że – wzięwszy pod uwagę technologię konieczną do osiągnięcia limitów etapu III B i IV w odniesieniu do emisji cząstek stałych zawieszonych w gazie i NO_x – w wielu państwach członkowskich zawartość siarki w paliwie musi spaść poniżej obecnego poziomu i konieczne wydaje się wytypowanie jednego paliwa odniesienia, które odpowiadałoby realiom rynku paliw⁽¹²⁾.

4.6 Komitet podkreśla również złożony i delikatny charakter przeglądu, który z jednej strony powinien ze słusznych względów mieć na celu dalsze obniżenie emisji tlenku węgla, tlenków azotu, węglowodorów i cząstek stałych zawieszonych w gazie, a z drugiej strony nie może osłabić konkurencyjności zainteresowanych sektorów, które działają na wysoce konkurencyjnym światowym rynku dotkniętym przez poważny kryzys.

⁽¹¹⁾ Zob. przypis 4.

⁽¹²⁾ Zob. dyrektywa 2003/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 2003 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/mechanical/non-road-mobile-machinery/publications-studies/index_en.htm.

4.7 Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma wspieranie wspólnych wysiłków na szczeblu europejskim i międzynarodowym, mających na celu opracowanie jednoznacznych i powszechnie akceptowanych norm technicznych z myślą o rozwoju światowego handlu i o coraz ściślejszej harmonizacji limitów emisji obowiązujących we Wspólnocie z limitami stosowanymi lub przewidywanymi w krajach trzecich.

4.8 EKES podziela obawy wyrażane niekiedy w odniesieniu do zbyt dużego wpływu na koszty przemysłowe, koszty badań i rozwoju technologicznego, a także koszty oceny zgodności NRMM. Jeżeli koszty te nie zostaną odpowiednio wcześniej przewidziane i rozłożone w czasie, mogą wywrzeć negatywny wpływ na poziom zatrudnienia w odnośnych sektorach.

4.9 EKES podkreśla, że dla realizacji celów konieczne jest nie tylko wyznaczenie surowych limitów, lecz również procedur testowych dostosowanych do konkretnych sytuacji poprzez zapobieganie posługiwaniu się wynikami uzyskanymi wyłącznie w laboratorium oraz sprzecznymi metodami kontroli emisji, tak by dokładnie i jednoznacznie określić zachowanie gazów spalinowych z maszyn samojezdnych nieporuszających się po drogach w czasie ich rzeczywistej eksploatacji, a nie tylko ich sprawności na stanowisku badawczym⁽¹³⁾.

4.10 Na szczególną uwagę zasługują MŚP w tym sektorze, dla których – zdaniem Komitetu – elastyczne mechanizmy dostosowania, czas realizacji i czas przewidziany na przejście między różnymi etapami są szczególnie uciążliwe, wzięwszy pod uwagę koszty potrzebne do dostosowania maszyn i silników, które są zawsze większym obciążeniem dla mniejszych przedsiębiorstw niż dla dużych kombinatów przemysłowych.

4.10.1 EKES zaleca opracowanie zaktualizowanych wytycznych w celu ułatwienia zastosowania przepisów przewidzianych

na różnych etapach realizacji nie tylko przez producentów silników WUO, lecz przede wszystkim przez producentów urządzeń, w których takie silniki mają zostać zainstalowane. Zaleca również dołączenie do nich podręczników sprawdzonych rozwiązań i przeprowadzenie wspólnych prognoz na temat możliwości ochrony środowiska związanych z NRMM i możliwości stworzenia zachęt do stosowania oznakowania ekologicznego w tym sektorze.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet zwraca uwagę na swoje obawy związane z dotrzymaniem terminów wejścia w życie etapu III B i IV, a także odnośnych procedur homologacji.

5.1.1 EKES zastanawia się, czy nie należy opóźnić terminu realizacji etapu III B o dwa lata, a etapu IV o trzy lata w celu zapewnienia faktycznego i pełnego przestrzegania przepisów.

5.2 Co się tyczy załącznika I, Komitet uważa, że przewidziane świadectwa homologacji powinny obejmować nie tylko próbkę etykiet wprowadzenia do obrotu według „formuły elastycznej” oraz próbkę dodatkowych etykiet, lecz również szczegółowy opis obowiązkowych urządzeń, które umożliwiłyby przestrzeganie limitów przewidzianych w przepisach, na mocy których zostały poddane homologacji.

5.3 Wreszcie Komitet uważa, że Komisja powinna przedstawić Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i jemu samemu sprawozdanie, które na podstawie danych dostarczonych przez przedsiębiorstwa produkcyjne, użytkowników i państwa członkowskie omawiałoby stopień zastosowania proponowanej dyrektywy oraz jej trafność w odniesieniu do rynku pracy, jak i wpływ w zakresie ograniczenia emisji oraz wkładu NRMM w ochronę środowiska i realizację celów UE 20–20–20.

Bruksela, 16 września 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹³⁾ Zob. zwłaszcza prace EKG ONZ dotyczące „Exhaust emissions test protocol of non-road mobile machinery (NRMM) – Draft global technical regulation concerning the test procedure for compression-ignition (CI) engines to be installed in agricultural and forestry tractors and in non-road mobile machinery with regard to the emission of pollutants by the engine”.