

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2000/25/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących ciągników wprowadzanych do obrotu w ramach programu elastyczności

COM(2010) 607 wersja ostateczna – 2010/0301 (COD)

(2011/C 107/05)

Samodzielny sprawozdawca: **Virgilio RANOCCHIARI**

Rada, w dniu 24 listopada 2010 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 10 listopada 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 2000/25/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących ciągników wprowadzanych do obrotu w ramach programu elastyczności

COM(2010) 607 wersja ostateczna – 2010/0301 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 144 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest przekonany, że ograniczenie szkodliwych emisji tlenu węgla, tlenków azotu, węglowodorów i cząstek stałych przez silniki montowane w ciągnikach rolniczych i leśnych jest konieczne do tego, by przyczynić się do realizacji celów UE w zakresie jakości powietrza.

1.2 EKES jest również przekonany, że zwłaszcza w czasie światowego kryzysu finansowo-gospodarczego, a także kryzysu zatrudnienia konieczne jest zapewnienie europejskiemu sektorowi produkcji ciągników rolniczych i leśnych elastyczności niezbędnej do rozwoju nowych ciągników bez nadmiernych obciążeń finansowych, którym nie potrafiłyby podołać przy obecnej koniunkturze.

1.3 EKES popiera zatem wniosek Komisji mający na celu zwiększenie do 50 % odsetka elastyczności początkowo przewidzianego na poziomie 20 % wraz z proporcjonalnym wzrostem stałej liczby określonej specjalnie dla małych i średnich przedsiębiorstw.

1.4 EKES uważa, że wpływ wzrostu elastyczności na środowisko nie jest zależny od czasu stosowania samego programu, lecz zaleca wyznaczenie terminu zakończenia etapów, w odniesieniu do których jeszcze go nie ustalono. Z tego względu uważa, że konieczne jest ustalenie tego samego czasu trwania etapu III B i przyszłych etapów dla wszystkich kategorii mocy wynoszącego 3 lata lub tyle samo, co sam etap, w zależności od tego, który z tych okresów jest krótszy.

1.5 Komitet uważa, że mechanizmy dostosowania oraz czas przejścia między różnymi etapami są szczególnie uciążliwe

i absorbujące dla MŚP, gdyż przewidziane koszty przeprojektowania ciągników rolniczych i leśnych w celu zamontowania nowych silników, a zwłaszcza koszty badań i rozwoju technologicznego oraz oceny zgodności wydają się być zdecydowanie bardziej uciążliwe dla małych przedsiębiorstw niż dla dużych kompleksów przemysłowych.

1.6 W związku z tym EKES popiera propozycję zapewnienia wyłącznie MSP określonej liczby silników objętych odstępstwem.

1.7 Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma wspieranie na szczeblu europejskim i międzynarodowym wspólnych wysiłków 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 wartości granicznych emisji obowiązujących w UE z wartościami granicznymi stosowanymi lub przewidywanymi w krajach trzecich.

1.8 EKES wyraża przekonanie, że harmonizację należy przeprowadzić w Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, zwłaszcza w ramach całościowego porozumienia o harmonizacji z 1998 r.

1.9 EKES podkreśla potrzebę monitorowania emisji pochodzących z ciągników rolniczych i leśnych w trakcie ich rzeczywistej eksploatacji, a nie wyłącznie za pomocą testów teoretycznych na stanowisku badawczym, i zwraca się do Komisji Europejskiej o jak najszybsze przedstawienie propozycji planów zgodności eksploatacyjnej (*in-service conformity*).

1.10 EKES uważa, że systemy elektroniczne odgrywają zasadniczą rolę w kontroli funkcjonowania wymaganych silników i systemów dodatkowego oczyszczania służącej osiągnięciu wytyczonych celów w dziedzinie ochrony środowiska.

1.11 EKES proponuje zatem, by Komisja Europejska przyjęła środki zakazujące manipulowania oprogramowaniem do kontroli oraz nakładające wymóg przyjęcia systemów ograniczających użycie ciągników rolniczych, jeżeli utrzymanie systemów dodatkowego oczyszczania nie zostało przeprowadzone prawidłowo.

2. Wprowadzenie

2.1 Dyrektywa 2000/25/WE dotyczy silników wysokoprężnych o mocy od 18 kW do 560 kW przeznaczonych do montowania w ciągnikach rolniczych i leśnych. Wyznaczono w niej wartości graniczne emisji tlenu węgla, tlenków azotu, węglowodorów i cząstek stałych. W dyrektywie przewidziano etapowe wprowadzanie coraz surowszych wartości granicznych emisji oraz odpowiadające poszczególnym etapom terminy dostosowania maksymalnych poziomów emisji gazów spalinyowych i cząstek stałych. Następne wyznaczone już etapy noszą nazwy: III B (rozpoczęcie 1 stycznia 2011 r.) i IV (rozpoczęcie 1 stycznia 2014 r.). W odniesieniu do silników o mocy od 37 do 56 kW nie ustalono wymogów dotyczących etapu IV, podczas gdy w przypadku wszystkich innych silników o wyższej mocy nie ustalono jeszcze etapu następującego po etapie IV. Ponieważ uważa się, że czas trwania jednego etapu liczy się od dnia rozpoczęcia obowiązywania jego wymogów do chwili rozpoczęcia obowiązywania wymogów następnego etapu, można uznać, że obecnie niektóre etapy (w odniesieniu do konkretnych kategorii mocy) mają nieograniczony czas trwania.

2.2 Przepisy dotyczące emisji spalin z ciągników rolniczych i leśnych zostały zmienione w 2005 r. To właśnie wtedy wprowadzono programy elastyczności, które umożliwiły przyjęcie bardzo ambitnych wartości granicznych emisji i wprowadzenie ich w krótkim czasie zgodnie z wartościami ustalonymi w Stanach Zjednoczonych, lecz także ustanowiono – przynajmniej w częściowy i uproszczony sposób – mechanizmy elastyczności analogiczne do tych przepisów w celu zmniejszenia obciążenia zakładów produkcyjnych pod względem zasobów ludzkich i finansowych. W innych przepisach dotyczących tego sektora, na przykład obowiązujących w Chinach, Indiach czy Brazylii, nie przewidziano takich mechanizmów, lecz ustanowiono o wiele bardziej elastyczny harmonogram realizacji.

2.3 Na danym etapie system przyjęty w UE umożliwił producentom ciągników rolniczych i leśnych zakup od swych własnych dostawców silników ograniczonej liczby silników spełniających wymogi poprzedniego etapu. Liczba silników ustalana jest tylko jednorazowo, w chwili złożenia wniosku, na podstawie dwóch kryteriów:

- odsetka (średniej) sprzedaży ciągników w ciągu pięciu poprzednich lat;
- stałej liczby, która z uwagi na to, że jest niewielka, dotyczy MŚP.

Liczba silników dopuszczonych do programu elastyczności jest zatem niezależna od czasu jego stosowania.

2.4 Ostatnio w dyrektywie Komisji 2010/26/UE z dnia 31 marca 2010 r. zmieniającej dyrektywę 97/68/WE w sprawie emisji z silników montowanych w maszynach samojednych nieporuszających się po drogach przewidziano między innymi – zgodnie z dążeniem do odpowiedniego uproszczenia przepisów – usprawnienie procedury administracyjnej dotyczącej wniosków i kontroli w ramach programu elastyczności.

2.5 W obecnym wniosku Komisji Europejskiej odnotowuje się wyjątkowe obciążenie zakładów produkcyjnych na etapie III B, w ramach którego po pierwsze nakłada się wymóg powszechnego przyjęcia systemów dodatkowego oczyszczania spalin z silników. Chociaż technologie te są już znane i stosowane w sektorze transportu ciężkiego, to muszą zostać poddane całkowitemu przeglądowi w celu uwzględnienia trudnych warunków eksploatacji ciągników rolniczych i leśnych. Projekt samych ciągników musi zostać zatem poddany całkowitemu przeglądowi w celu przyjęcia systemów dodatkowego oczyszczania.

2.6 Jednocześnie od 2009 r. skutki światowego kryzysu gospodarczego i finansowego dotyczą dotkliwie europejskiego sektora produkcji ciągników rolniczych i leśnych. Pomimo pierwszych oznak ożywienia na poziomie statystycznym, kryzys ten nadal wywiera znaczny wpływ na płaszczyźnie społecznej, zwłaszcza gdy chodzi o zatrudnienie.

2.7 Propozycja zwiększenia elastyczności została ograniczona wyłącznie do etapu III B, który zbiega się w czasie z najtrudniejszym okresem światowego kryzysu.

2.8 We wniosku Komisji ustanowiono jeden termin zakończenia programów elastyczności na etapie III B, co kłóci się z zasadą rozłożonego w czasie wprowadzania etapów w zależności od poszczególnych kategorii mocy silników.

2.9 O ile ustalenie jednego terminu zakończenia programu elastyczności jest rozsądnym pomysłem w przypadku kategorii mocy o nieograniczonym czasie trwania (zob. pkt 2.1), a zatem bez wyznaczania ostatecznego terminu, to niestosowne wydaje się, by czas trwania w odniesieniu do innych kategorii mocy nie był jednakowy i wahał się od 3 lat do 1 roku. Zazwyczaj taką decyzję uzasadnia się zmniejszeniem wpływu na środowisko naturalne; w rzeczywistości całkowita liczba silników dopuszczonych do programu elastyczności jest ustalana na początku samego programu zgodnie z odsetkiem średniej sprzedaży przez producenta w latach poprzedzających wniosek, a zatem wyznacza się stałą liczbę, która nie zmienia się w zależności od czasu stosowania programu. Producent zwraca się zazwyczaj o wyznaczenie tej liczby, umożliwiając tym samym oszacowanie wpływu tego postanowienia na środowisko. Czas stosowania programu elastyczności nie ma zatem żadnego dalszego wpływu na środowisko, gdyż liczba silników objętych odstępstwem jest ustalana a priori.

2.10 By uniknąć nieuzasadnionych rozbieżności między poszczególnymi kategoriami mocy, należy określić jednakowy czas stosowania programów elastyczności dla wszystkich kategorii mocy silników i, zmieniając wniosek Komisji, rozszerzyć to podejście na wszystkie etapy, w wypadku których nie wyznaczono jeszcze terminu, takich jak etap IV.

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

- utrzymać konkurencyjność europejskiego sektora produkcji ciągników rolniczych i leśnych, łagodząc bezpośrednią presję kryzysu gospodarczego;
- umożliwić przemysłowi na etapie III B dalsze finansowanie badań i rozwoju technologicznego związanego ze wszystkimi rodzajami produktów, a zwłaszcza z produktami mającymi zaspokoić niszowe potrzeby;
- ograniczyć emisje z eksploatowanego parku pojazdów, zachęcając do zastępowania przestarzałych ciągników rolniczych i leśnych ciągnikami o niewielkim wpływie na środowisko, zapewniającymi wyższy poziom bezpieczeństwa dla operatorów; wyposażanie ciągników w urządzenia ograniczające emisje (retrofitting) przynosi tylko niewielkie korzyści w odniesieniu do szkodliwych emisji i nie podnosi w ogóle poziomu bezpieczeństwa.

3. Propozycja zmiany dyrektywy

3.1 Omawiany wniosek przewiduje wprowadzenie następujących zmian do dyrektywy 2000/25/WE.

3.2 Na etapie III B możliwe jest zwiększenie liczby silników przeznaczonych do montowania w ciągnikach rolniczych i leśnych wprowadzanych na rynek w ramach programu elastyczności w odniesieniu do każdej kategorii mocy. W ramach programu elastyczności przewidziano również zwiększenie liczby silników objętych odstępstwem z 20 % do 50 % sprzedaży rocznej ciągników lub też, jako alternatywne rozwiązanie, proporcjonalne dostosowanie stałej liczby silników, które mogą zostać wprowadzone na rynek.

Termin obowiązywania tych środków wygasa z dniem 31 grudnia 2013 r.

3.3 Proponowany wariant przewiduje zatem wzmocnienie istniejącego programu elastyczności. 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 wartości granicznych

emisji. Należy przypomnieć, że już w art. 4 ust. 8 wspomnianej dyrektywy 2000/25/WE uznano zwiększenie elastyczności za możliwe.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES popiera podejście Komisji mające na celu zapewnienie większej elastyczności na różnych etapach wprowadzania wartości granicznych dopuszczalnych dla silników przeznaczonych do wyposażenia ciągników rolniczych i leśnych pod względem emisji tlenku węgla, tlenków azotu, węglowodorów i cząstek stałych.

4.2 EKES podziela obawy Komisji dotyczące ochrony konkurencji i zatrudnienia w europejskim przemyśle ciągników rolniczych i leśnych 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 EKES popiera zatem propozycję Komisji dotyczącą zwiększenia do 50 % odsetka elastyczności sektorów objętych już mechanizmami elastyczności, przewidzianymi w dyrektywie w sprawie emisji spalin przez ciągniki rolnicze i leśne z 2000 r. i jej kolejne zmiany, wyłącznie w odniesieniu do etapu III B.

4.4 Ogólniej rzecz ujmując, Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma wspieranie wspólnych wysiłków na szczeblu europejskim i międzynarodowym, których celem jest opracowanie jednoznacznych i powszechnie akceptowanych norm technicznych z myślą o rozwoju światowego handlu i o coraz ściślejszej harmonizacji wartości granicznych emisji obowiązujących w UE z wartościami granicznymi stosowanymi lub przewidywanymi w krajach trzecich. Do realizacji tego celu idealnym miejscem wydaje się EKG ONZ w Genewie.

4.5 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 rzeczą jasną większym obciążeniem dla mniejszych przedsiębiorstw niż dla dużych kompleksów. Wymaga to zapewnienia MŚP wariantu stałej liczby silników objętych odstępstwem.

4.6 EKES podkreśla, że by móc skupić się na celach, należy nie tylko wyznaczyć rygorystyczne limity, lecz również procedury testowe oceniające emisje podczas rzeczywistej eksploatacji za pomocą planów monitorowania emisji z silników realizowanych przez producentów silników lub organy nadzoru w ramach systemu zgodności eksploatacyjnej (*in service conformity*).

4.7 EKES jest świadom faktu, że ambitniejszy poziom ograniczenia emisji wymaga przyjęcia systemów dodatkowego oczyszczania i w związku z tym jest zdania, że systemy te nie mogą być poddawane manipulacji i że operatorzy muszą dbać o ich prawidłowe utrzymanie w celu zagwarantowania ich skuteczności przez cały okres życia ciągników. W przeciwnym razie silniki powodowałyby emisje szkodliwsze w porównaniu z silnikami spełniającymi wymogi na poprzednich etapach. Dyrektywa przewiduje obecnie minimalne wymogi odnośnie

do konserwacji, a także nie przewiduje żadnych środków zapobiegających manipulacji systemami, w tym zwłaszcza oprogramowaniem operacyjnym. EKES zaleca, by Komisja Europejska przyjęła jak najszybciej przepisy zakazujące użycia ciągników rolniczych i leśnych, jeżeli systemy dodatkowego oczyszczania nie będą prawidłowo utrzymane, a także zakazujące dostępu osób trzecich – nieupoważnionych do tego specjalnie przez producentów – do systemów oprogramowania zapewniających prawidłowe funkcjonowanie i kontrolę emisji.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
