

Briefing w sprawie „Programu działań na rzecz ekologicznie czystych pojazdów”

Analiza programu działań, który Komisja Europejska przedstawi podczas „Forum branży motoryzacyjnej” w Krajowej (Rumunia) w dniu 18 marca 2019 roku

marzec 2019

Podsumowanie

Pierwsza w historii strategia unijna na rzecz rozwiązania problemu emitujących zanieczyszczenia samochodów z silnikiem diesla

W poniedziałek 18 marca 2019 roku Komisja Europejska przedstawiła i – wspólnie z państwami członkowskimi, branżą motoryzacyjną i społeczeństwem obywatelskim – omówiła „Program działań na rzecz ekologicznie czystych pojazdów”. Wspomniany dokument to pierwsza w historii propozycja zintegrowanej strategii unijnej, której celem ma być usunięcie z europejskich dróg schedy po skandalu „Dieselgate”, czyli trujących środowisko diesli. Komisja z wyprzedzeniem udostępniła program rządów państw członkowskich. Federacja T&E przygotowała niniejszy briefing w oparciu o pozyskaną kopię ostatecznego projektu programu (przed jego publikacją).

Głównymi założeniami programu są: obowiązkowe wycofywanie brudnych diesli na terenie całej UE, a nie tylko w wybranych państwach członkowskich; zablokowanie importu zanieczyszczających powietrze pojazdów, chyba że wykazano, że zostały one oczyszczone; zagwarantowanie konsumentom rekompensaty niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim mieszkają.

1. Kontekst

Choć do ujawnienia skandalu „Dieselgate” doszło w USA, u podłoża afery leżał fakt, że krajowe organy regulacyjne na terenie UE nie były w stanie wyegzekwować przepisów dotyczących emisji zanieczyszczeń z pojazdów. **Problem** ten zyskał charakter **ogólnoeuropejski**, gdyż samochody, które otrzymały homologację typu w jednym państwie członkowskim, mogą być sprzedawane na całym jednolitym rynku UE. Unia przyjęła już wprawdzie nowe regulacje, które niwelują niektóre z najważniejszych słabości wcześniejszego porządku prawnego, jednak przepisy te ograniczają się niemal wyłącznie do przyszłej sprzedaży nowych samochodów, co nie rozwiązuje problemu schedy po skandalu „Dieselgate”, czyli – jak wynika z najnowszych szacunków T&E – **ponad 43 milionów silnie zanieczyszczających powietrze diesli**, które wciąż poruszają się po europejskich drogach, choć od wybuchu afery upłynęło już ponad 3,5 roku. Miasta pozostały na polu bitwy z zanieczyszczeniem powietrza całkiem same, często nie mając innego wyboru, jak zakazać brudnym dieslom wjazdu na swój teren (na taki krok zdecydowało się ponad 250 miast na terenie UE).

Komisja Europejska podejmuje obecnie próbę opracowania **skoordynowanego europejskiego rozwiązania** problemu silnie zanieczyszczających pojazdów, po raz pierwszy w historii wychodząc z propozycją

„programu działania” zawierającego listę potencjalnych kroków. Zjazd w Krajowej to kolejne spotkanie po „Europejskim szczycie diesli”, który odbył się 6 listopada 2018 roku w Brukseli, kiedy to miasta, osoby działające na rzecz promowania zdrowia i grupy ekologiczne przedstawiły „strategie szybkiego działania na rzecz czystego powietrza”. Unijna **komisarz ds. rynku wewnętrznego, przemysłu, przedsiębiorczości i MŚP Elżbieta Bieńkowska** wygłosiła wówczas przemówienie programowe, w którym wezwała ministrów krajów członkowskich do spotkania i omówienia rozwiązań w zakresie floty zanieczyszczających powietrze samochodów. Niektórzy politycy, z niemieckim ministrem ds. transportu Andreasem Scheuerem na czele, nie potwierdzili udziału w obradach i ostatecznie posiedzenie ministerialne zostało zdegradowane do rangi spotkania technicznego.

2. Ogólna ocena Transport & Environment

Jens Müller, koordynator ds. jakości powietrza z federacji zrzeszającej organizacje ekologiczne „Transport & Environment”, stwierdził: *„Straciliśmy już ponad trzy lata, które powinniśmy byli poświęcić na walkę ze spuścizną skandalu „Dieselgate”, czyli 43 milionami wysokoemisyjnych diesli. Dobrze, że Komisja Europejska nie odpuszcza rządowi. Niektóre z wiodących państw produkujących samochody w Europie – z Niemcami na czele – życzyłyby sobie, byśmy zapomnieli o nierozwiązanych problemach i skupili się na przekonywaniu konsumentów do zakupu nowszych, nieco mniej trujących diesli. Takie podejście nie rozwiąże jednak kryzysu zdrowia publicznego, a ponadto sprawi, że wiele brudnych diesli trafi na rynki biedniejszych części Europy.*

Rozwiązania są na wyciągnięcie ręki: Wysokoemisyjne diesle trzeba wycofywać na terenie całej UE, a nie tylko w wybranych krajach. Ponadto konieczne jest zablokowanie importu takich pojazdów, chyba że zostały one skutecznie oczyszczone. A producenci samochodów powinni dokładać się do „Funduszu czystego powietrza”, który wspomaga miasta na terenie UE w mierzeniu się z konsekwencjami „Dieselgate”.

3. Szczegółowa ocena propozycji zawartych w projekcie programu działań

[Działanie proponowane przez Komisję]

Ogólne cele:

- Czyste ekologicznie pojazdy na terenie EU.
- Szybkie wycofanie pojazdów w związku ze skandalem emisji z diesli.
- Rutynowe spełnianie wszystkich wymogów prawnych przez pojazdy.
- Szybkie i skuteczne działanie producentów pojazdów i organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów na rzecz naprawy wszelkich defektów w sposób, który nie będzie generował kosztów dla właścicieli.

[Ocena T&E]

T&E zgadza się z ogólnymi założeniami programu, ale jest zdania, że – w związku z tym, że normy emisji euro 6 zostały wprowadzone przed ponad dziesięcioma laty – cele te należało osiągnąć już dawno temu. Sama zgodność z przepisami nie wystarczy – trzeba dołożyć wszelkich starań, by naprawić wyrządzone szkody.

[Działanie proponowane przez Komisję]

Działanie 1: Zapobiegnięcie powtórzeniu się skandalu „Dieselgate” w przyszłości

- KE / państwa członkowskie: Skuteczne wdrożenie nowego rozporządzenia w sprawie homologacji typu, a w szczególności przepisów dotyczących nadzoru rynku, m.in.:
 - budowanie potencjału w zakresie badania emisji w rzeczywistym ruchu drogowym;
 - promowanie niezależnych badań prowadzonych przez strony trzecie;

- *współpraca pomiędzy państwami członkowskimi / Wspólnym Centrum Badawczym (WCB) dotycząca zaangażowania niezależnych instytucji badawczych;*
- *koordynowanie działań w ramach Forum, np. w zakresie oceny pomocniczych strategii kontroli emisji (AES).*
- *Prowadzenie badań w zakresie metod monitorowania, w tym teledetekcji.*

[Ocena T&E]

Przeprowadzono wiele ważnych działań, które mają zapobiec powtórzeniu się skandalu emisyjnego w przyszłości, głównie za sprawą inicjatyw podejmowanych przez Komisję Europejską. Prawidłowe wdrożenie nowych przepisów dotyczących homologacji typu (wejście w życie we wrześniu 2020) będzie konieczne do tego, by zagwarantować, że na jednolity rynek trafią wyłącznie czyste ekologicznie pojazdy. To wymaga rygorystycznych kontroli zgodności eksploatacyjnej, wykraczających poza wymagane minimum, a także nadzoru rynku ze strony Komisji Europejskiej i państw członkowskich.

T&E jest również zdania, że niezależne badania prowadzone przez strony trzecie to niezwykle ważne narzędzie, które zniechęca producentów samochodów do oszustw. Komisja Europejska powinna promować prowadzenie takich badań i pomagać w analizie pozyskiwanych informacji. Przy pomiarach poziomu emisji w rzeczywistych warunkach drogowych i wprowadzaniu ukierunkowanych zakazów wjazdu do miast dla pojazdów wysokoemisyjnych konieczne jest stosowanie nowych metod monitorowania, na przykład teledetekcji. Technologie te są już z powodzeniem wykorzystywane chociażby w Londynie, gdzie partnerem takiego projektu jest T&A.

[Działanie proponowane przez Komisję]

Działanie 2: Zmniejszenie emisyjności pojazdów poruszających się po drogach

- *Producenci oryginalnego sprzętu (OEM) / państwa członkowskie: Promowanie modernizacji podzespołów.*
- *KE: Badanie możliwości ujednoczenia zasad modernizacji pojazdów.*
- *Producenci OEM / państwa członkowskie: Wspieranie wymiany floty na nową (programy złomowania).*
- *KE / państwa członkowskie: Udoskonalanie przepisów dotyczących okresowych kontroli technicznych i zdadności do ruchu drogowego, m.in. w celu wykrywania manipulacji.*

[Ocena T&E]

Jak wynika z badań WCB oraz organizacji członkowskiej T&E – DUH, w wielu przypadkach modernizacja podzespołów jest rzeczywiście konieczna, by skutecznie oczyścić samochody. Zasady modernizacji, jak i niezależna weryfikacja muszą być koordynowane na szczeblu unijnym, a Komisja miała już trzy lata, by podjąć te kroki. Modernizowanie aktualnej floty jest istotniejsze niż wymienianie jej na nową, gdyż to drugie rozwiązanie pozwoliłoby producentom samochodów ograniczyć się do zastąpienia wysokoemisyjnych diesli nieco mniej trującymi pojazdami. Pilnie potrzebujemy również przeglądu okresowych kontroli technicznych i badań zdadności do ruchu drogowego, by wykrywać pojazdy emitujące zbyt dużo zanieczyszczeń (m.in. poprzez teledetekcję, zob. poniżej) i nie pozwalać, by którykolwiek z nich umknął obowiązkowemu wycofaniu. Należy wprowadzić badania zdolności eksploatacyjnej dla pojazdów poddawanych modernizacji, gdyż pomoże to zagwarantować, że usprawnienia będą miały charakter trwały, a nie tymczasowy.

[Działanie proponowane przez Komisję]

Działanie 3: Wycofywanie pojazdów w związku ze skandalem „Dieselgate”

Państwa członkowskie powinny podjąć działania, które umożliwią wycofanie przynajmniej 90% kwalifikujących się samochodów w ciągu dwóch lat od wprowadzenia obowiązku wycofywania pojazdów.

W zakresie wycofywania samochodów marki VW z silnikami EA189:

- *osiągnięcie ogólnoeuropejskiego odsetka wycofań na poziomie przynajmniej 90%;*
- *dążenie państw członkowskich do wycofania przynajmniej 80% kwalifikujących się aut do końca 2019 roku.*

[Ocena T&E]

Pierwsze doniesienia dotyczące oszustw przy pomocy urządzenia zakłócającego obejmowały głównie silnik, o którym mowa powyżej, dlatego może szokować, że trzy i pół roku później z rynku wciąż nie wycofano wszystkich pojazdów, które są w niego wyposażone. Według dokumentu Komisji Europejskiej, w oparciu o informacje dostarczone przez organy krajowe, zaledwie sześć państw członkowskich wprowadziło obowiązek wycofania pojazdów z silnikami wykorzystywanymi w czterech różnych markach w grupie VW (Austria, Dania, Francja, Niemcy, Holandia, Portugalia), a dwa kolejne kraje objęły obowiązkowym wycofaniem zaledwie dwie z czterech marek (Finlandia, Słowenia). W pozostałych 20 krajach wycofywanie pojazdów z rynku jest dobrowolne. Co gorsza, Irlandia nie przedstawiła Komisji żadnych informacji, a Estonia w ogóle nie wycofuje samochodów Volkswagena.

Sytuacja ta świadczy o dwóch słabościach. Po pierwsze, pomimo niedawnych wytycznych ze strony Komisji Europejskiej wciąż brak jest jednolitego rozumienia i podejścia do wykrywania i usuwania urządzeń zakłócających. Po drugie, proces wycofywania pojazdów nie jest przejrzysty i różni się w zależności od kraju, mimo że wszystkie państwa członkowskie są przecież częścią jednolitego rynku. Wycofania muszą mieć charakter ogólnoeuropejski i – jeżeli okaże się, że auto emituje więcej zanieczyszczeń, niż to dozwolone – nie powinny być dobrowolne, lecz obowiązkowe.

[Działanie proponowane przez Komisję]

Działanie 4: Zagwarantowanie spójnego wdrożenia i egzekwowania procesu wycofywania pojazdów

- Państwa członkowskie: Rozważenie wprowadzenia procesu obowiązkowego wycofywania pojazdów, w szczególności w przypadkach, gdy organ udzielający homologacji wydał już decyzję o przymusowym wycofaniu
- Państwa członkowskie: Żądanie przedstawienia dowodu modernizacji pojazdu, przykładowo podczas:
 - okresowych kontroli technicznych;
 - rejestracji pojazdu (w przypadku pojazdów używanych);
 - odnowienia ubezpieczenia lub odnowienia rejestracji;
 - wyrejestrowania pojazdu, np. z myślą o eksporcie.
- KE: Przygotowanie (wspólnie z państwami członkowskimi) i opublikowanie w ramach Forum¹ wskazówek dotyczących dobrych praktyk w zakresie wycofywania pojazdów.

[Ocena T&E]

Obowiązkowe wycofywanie pojazdów to absolutna konieczność, a celem modernizacji kwalifikujących się aut musi być optymalizacja emisji w rzeczywistych warunkach drogowych. Niskokosztowe modernizacje oprogramowania w większości przypadków nie są wystarczające. Jak pokazują badania WCB i organizacji członkowskiej T&E – DUH, w przypadku wielu pojazdów konieczne są również usprawnienia podzespołów. Obecny system wycofywania pojazdów ma charakter krajowy, a co za tym idzie – nie jest przejrzysty i rodzi pytanie o to, dlaczego te same pojazdy w niektórych państwach członkowskich podlegają obowiązkowemu wycofaniu, a w innych nie. Komisja Europejska powinna koordynować proces wycofywania pojazdów, którego celem będzie usprawnienie wszystkich diesli na terenie UE. Ponadto Komisja nie powinna poprzestawać na określeniu „Wytycznych dotyczących dobrych praktyk”, lecz wyznaczyć minimalne standardy. Konieczne jest również żądanie przedstawienia dowodu modernizacji pojazdu, a efektywność podjętych działań musi być weryfikowana w ramach niezależnych badań. Władze krajowe powinny odmawiać rejestracji wysokoemisyjnych diesli z importu, jeżeli nie zostały one oczyszczone. Nie można przerzucać problemu zanieczyszczenia powietrza na inne części Europy.

[Działanie proponowane przez Komisję]

Działanie 5: Zagwarantowanie przejrzystości procesu wycofywania pojazdów

¹ Forum wymiany informacji o egzekwowaniu przepisów zostało utworzone na mocy nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/858 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 715/2007 i (WE) nr 595/2009 oraz uchylającego dyrektywę 2007/46/WE.

- *Producenci OEM / państwa członkowskie: Usprawnienie procesu przekazywania informacji na temat wszystkich środków zaradczych do Komisji.*
- *Państwa członkowskie: Comiesięczne przekazywanie informacji na platformę danych na temat wycofywania pojazdów*
- *KE: Publikacja okresowych sprawozdań z postępów w wycofywaniu pojazdów.*

[Ocena T&E]

Nie da się obecnie uzyskać pełnego obrazu sytuacji związanej z wycofywaniem pojazdów w UE. Zgodnie z dostępnymi informacjami proces wycofywania objął 11 milionów diesli na terenie UE (w tym prawie 8 milionów z silnikiem wysokoprężnym Volkswagena EA189). To niewielki odsetek z 43 milionów silnie zanieczyszczających diesli, które jeżdżą po drogach UE. Unijną platformę danych na temat wycofywania pojazdów należy przekształcić w kompletny i aktualny spis wszystkich przypadków wycofywania aut. Następnie należy wycofać wszystkie kwalifikujące się auta na terenie UE. Ponadto trzeba zwrócić uwagę, że informacje na temat wycofywanych aut są obecnie bardzo ograniczone. Z reguły brakuje szczegółów dotyczących powodów wycofania, wycofanych pojazdów i wymaganych usprawnień.

Ponadto brakuje zgodności co do tego, w jaki sposób organy udzielające homologacji weryfikują wycofania. Taka weryfikacja jest konieczna, by proces wycofywania pojazdów spełniał swoje zadanie i pomógł zmniejszyć emisje w rzeczywistych warunkach drogowych. Przed zatwierdzeniem modernizacji przez organ udzielający homologacji producent OEM powinien wykazać, że dane usprawnienie prowadzi do zmniejszenia emisji w rzeczywistych warunkach drogowych. Elementem tych działań powinny być badania emisji w rzeczywistym ruchu drogowym prowadzone na wybranych pojazdach zarówno przed modernizacją, jak i po jej zakończeniu. Poziom emisji uzyskany podczas badań w rzeczywistych warunkach drogowych nie powinien przekraczać górnej granicy, dla jakiej pojazd otrzymał homologację typu.

[Działanie proponowane przez Komisję]

Działanie 6: Informowanie konsumentów (posiadaczy pojazdów)

- *Producenci OEM: Zwiększanie zachęt dla kierowców, na przykład poprzez środki służące budowaniu zaufania, bezpłatną wymianę oleju, bezpłatny przegląd, bezpłatny odbiór i odstawienie pojazdu, zapewnienie samochodu zastępczego czy przedłużenie gwarancji na części objęte modernizacją.*
- *Państwa członkowskie: Usprawnienie komunikacji z konsumentami, m.in. w zakresie konsekwencji braku modernizacji aut.*
- *KE / państwa członkowskie / NGO: Podnoszenie świadomości w kwestii praw konsumentów i ich egzekwowania.*
- *KE: Promowanie współpracy przy wykorzystaniu sieci współpracy w dziedzinie ochrony konsumenta².*

[Ocena T&E]

Informowanie konsumentów ma ogromne znaczenie, ale należy pamiętać, że odpowiedzialność za modernizację wysokoemisyjnych diesli spoczywa na producentach, którzy manipulowali wskaźnikami emisji z pojazdów. Konsumenty nie chcą doraźnych rozwiązań, które mają stonować ich nastroje, tylko technicznych usprawnień dla swoich pojazdów i rekompensaty za wyrządzone szkody. Należy wykorzystać toczący się obecnie przegląd unijnych praw konsumenta („Nowy ład dla konsumentów”) do tego, by w przyszłości umożliwić dochodzenie roszczeń zbiorowych.

Więcej informacji

Jens Müller, Koordynator ds. czystego powietrza
Transport & Environment
jens.mueller@transportenvironment.org, tel: +32(0)488 367 353

² Sieć współpracy w dziedzinie ochrony konsumenta (Consumer Protection Cooperation) zrzesza organy odpowiedzialne za egzekwowanie unijnych przepisów z zakresu ochrony konsumenta w celu ochrony interesów konsumentów w krajach Unii Europejskiej (UE) i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

Przypisy końcowe

- 1 <https://www.transportenvironment.org/press/dieselgate-three-years-43-million-dirty-diesels-our-roads-%E2%80%93-and-still-growing>
- 2 https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/City%20bans%20are%20spreading%20in%20Europe_Report.PDF
- 3 <https://www.transportenvironment.org/events/european-diesel-summit-fast-routes-clean-air>
- 4 <https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/Declaration%20-%20of%20fast%20routes%20to%20clean%20air%20-%20long%20version%29.pdf>
- 5 <https://www.forbes.com/sites/davekeating/2018/11/23/intimidation-and-ministerial-no-shows-dieselgate-has-turned-nasty-again/#1007834c4838>
- 6 Komisja Europejska, [State of play of the recall actions related to NOx emissions](#), modyfikacja 9, styczeń 2019
- 7 <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26183>
- 8 [Joint Research Centre 2017 light-duty vehicles emissions testing](#), 2018
- 9 https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/dieselgate/EKI/2018-08-15_Bericht_Software-Updates_Hardware-Nachr%C3%BCstungen_final.pdf
- 10 Zob. na przykład sporządzoną przez T&E analizę eksportu brudnych diesli do Polski, <https://www.transportenvironment.org/press/western-europe-brushes-its-dirty-diesel-cars-under-polish-carpet>
- 11 https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers_en
- 12 [Joint Research Centre 2017 light-duty vehicles emissions testing](#), 2018
- 13 https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/dieselgate/EKI/2018-08-15_Bericht_Software-Updates_Hardware-Nachr%C3%BCstungen_final.pdf
- 14 <https://www.trueinitiative.org/blog/2019/january/new-london-vehicle-policy-based-on-true-findings>