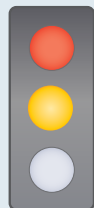


REDUKCJA EMISJI CO₂ PRZEZ POJAZDY CIĘŻAROWE

Broszura CEP nr 40/2014

TEMAT KOMUNIKATU: Komisja chce zmniejszyć poziom emisji CO₂ przez pojazdy ciężarowe (HDV).

STRONY ZAINTERESOWANE: użytkownicy i producenci HDV.



- ZALETY:**
- Gromadzenie i publikowanie danych uzyskanych dzięki narzędziu VECTO dotyczących wszystkich pojazdów ciężarowych umożliwi, po raz pierwszy w historii, porównywanie poszczególnych modeli pojazdów oferowanych przez wytwórców, technologii związanych ze zużyciem paliwa oraz różnego rodzaju nadwozi pojazdów.
- WADY:**
- Twierdzenie, że wzrost cen może zostać zrekomensowany dzięki obniżce kosztów zużycia paliwa, jest nie do obrony. Nikt nie jest w stanie dokładnie oszacować poziomu dodatkowych kosztów, które będą musieli ponieść wytwórcy pojazdów ciężarowych w związku z wprowadzeniem limitów emisji CO₂.
 - Podnoszony przez Komisję argument, że charakter systemu EU ETS prowadzi do ograniczenia emisji CO₂ w tych obszarach, gdzie jest to możliwe najtańszym kosztem, nie jest w rzeczywistości argumentem za – ale argumentem przeciwko wprowadzaniu limitów emisji CO₂. To właśnie z tego powodu system EU ETS powinien zostać rozszerzony tak, by objąć branżę transportu drogowego.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat z 21 maja 2014 r. **Strategia na rzecz ograniczenia emisji CO₂ oraz zapotrzebowania na paliwo przez pojazdy ciężarowe.**
Sygnatura COM(2014) 285.

Dokumenty towarzyszące służb Komisji: SWD(2014) 159, SWD(2014) 160.

Streszczenie

Jeśli nie zaznaczono inaczej, podane numery stron odnoszą się do Komunikatu COM(2014) 285

› Tło i cele

- Transport drogowy odpowiada za ok. 23 proc. całkowitej emisji CO₂ w Unii Europejskiej [SWD(2014) 160, s. 2].
- Do pojazdów ciężarowych (HDV) zalicza się: [SWD(2014) 160, s. 6]
 - pojazdy służące do transportu pasażerów, posiadające więcej niż 8 miejsc, o masie całkowitej powyżej 5 ton (autobusy) oraz pojazdy używane do transportu towarów, o masie całkowitej powyżej 3,5 tony (ciężarówka).
- Emisja CO₂ przez samochody ciężarowe w UE:
 - stanowi 25 proc. ogólnej emisji CO₂ powodowanej przez transport drogowy,
 - wzrosła w latach 1990-2010 o 36 proc.;
 - istnieje niebezpieczeństwo, że w roku 2050 będzie o 35 proc. wyższa w porównaniu z rokiem 1990.
- Unia Europejska podjęła kroki w celu obniżenia poziomu emisji gazów cieplarnianych o 20 proc. do roku 2020 (w porównaniu do poziomu z roku 1990). (Dyrektywa 2003/87/EC, art. 1 i 28).
- Przedsiębiorstwa działające w branżach objętych Europejskim Systemem Handlu Emisjami (EU ETS) mogą emitować gazy cieplarniane jedynie wówczas, gdy posiadają stosowne uprawnienia do emisji („certyfikaty”) (Dyrektywa 2003/87/EC, art. 12 (2a) i (3)). Dotyczy to w szczególności producentów energii oraz firm z branży metalowej, papierniczej i chemicznej, a także lotnictwa.
- Obecnie nie ma przepisów dotyczących redukcji emisji CO₂ przez pojazdy ciężarowe.
- Komisja chce, by pojazdy ciężarowe również były objęte działaniami na rzecz osiągnięcia celów klimatycznych UE. Zamiarem Komisji jest zmniejszenie emisji CO₂ przez pojazdy ciężarowe w „racjonalny pod względem kosztów i proporcjonalny sposób” (s. 2).

› Bariery rynkowe w dostępie do technologii umożliwiających redukcję zużycia paliwa

- Zużycie paliwa jest dla użytkowników pojazdów ciężarowych najważniejszym czynnikiem kosztów (s. 3);
- Technologie umożliwiające oszczędność paliwa – np. zmiany dotyczące aerodynamiki, opon i silników – mogą zmniejszyć poziom emisji CO₂ o ok. 35 proc.;
- Technologie umożliwiające oszczędność paliwa nie są wykorzystywane w pojazdach ciężarowych ponieważ:
 - nie są oferowane w standardowym wyposażeniu,
 - tylko nieliczni nabywcy pojazdów ciężarowych posiadają informacje niezbędne do tego, by móc ocenić dane technologie lub porównać pojazdy;
 - przedsiębiorstwa leasingowe nie są tym zainteresowane, ponieważ to nie one, a ich leasingobiorcy odnoszą korzyści wynikające ze zmniejszonego zużycia paliwa.

› Pomiar zużycia paliwa i wielkości emisji CO₂

- W UE nie obowiązują znormalizowane procedury pomiaru wielkości emisji CO₂ przez pojazdy ciężarowe;
- Przyjęcie rozwiązań zmierzających do redukcji wielkości emisji CO₂ przez pojazdy ciężarowe możliwe będzie wyłącznie w sytuacji, gdy poziom emisji będzie mierzony i monitorowany.
- Od 2009 r. Komisja Europejska we współpracy z przemysłem opracowuje narzędzie symulacyjne, służące do mierzenia poziomu zużycia paliwa oraz ogólnego poziomu emisji CO₂ przez pojazdy ciężarowe (Narzędzie Pomiaru Zużycia Energii przez Pojazd – Vehicle Energy Consumption Tool, „VECTO”). Będzie ono rejestrować wszelkiego rodzaju emisje, wynikające z działania silnika i napędu, a także oporów aerodynamicznych i oporów toczenia.
- Dane gromadzone przez VECTO, dotyczące poziomu zużycia paliwa oraz wielkości emisji CO₂ w odniesieniu do nowo rejestrowanych pojazdów ciężarowych („dane VECTO”) będą „podawane, zgłaszane i monitorowane” (s. 8). W tym celu Komisja do końca 2015 r.:
 - znowelizuje Dyrektywę w sprawie homologacji pojazdów (2007/46/EC);
 - opracuje metody pomiaru poziomu zużycia paliwa i poziomu emisji CO₂ oraz
 - zobowiąże Państwa Członkowskie do certyfikacji wielkości zużycia paliwa oraz poziomu emisji CO₂ w przypadku nowych pojazdów ciężarowych,
 - zobowiąże Państwa Członkowskie, na mocy nowego aktu prawnego, do przekazywania Komisji danych VECTO.

› Działania na rzecz bezpośredniego obniżenia poziomu emisji CO₂

- Sama certyfikacja i raportowanie danych VECTO „nie spowoduje znaczącego ograniczenia poziomu emisji CO₂” (s. 8). Konieczne jest zatem podjęcie działań o charakterze średnioterminowym.
- Komisja rozważa dwie możliwości:
 - obowiązkowe ograniczenie średnich emisji CO₂ dla nowo rejestrowanych pojazdów ciężarowych (s. 8) i/lub
 - włączenie emisji CO₂ ze wszystkich rodzajów transportu drogowego do systemu EU ETS [SWD(2014) 160, s. 23 i nast.].
- Wprowadzenie obowiązkowych limitów emisji CO₂ dla pojazdów ciężarowych:
 - jest „najbardziej oczywistą możliwością”, ponieważ rozwiązanie to będzie oznaczało utrzymanie „spójności” z przepisami dotyczącymi emisji z samochodów osobowych [Rozporządzenie (EC) nr 443/2006] oraz ciężarowych [Rozporządzenie (EC) nr 510/2011, s. 8],
 - jest rozwiązaniem skutecznym, ponieważ wyższe ceny pojazdów ciężarowych mogą zostać zrekompensowane oszczędnościami wynikającymi z niższego zużycia paliwa [SWD(2014) 160, s. 33 oraz SWD(2014) 159, s. 6] oraz
 - z większym prawdopodobieństwem doprowadzi do zmniejszenia poziomu emisji CO₂ przez samochody ciężarowe, niż rozwiązanie polegające na rozszerzeniu systemu EU ETS. System ten bowiem powoduje ograniczenie emisji CO₂ w tych obszarach, gdzie jest to możliwe do osiągnięcia w najbardziej efektywny sposób – mogą to być sektory inne niż branża transportowa [SWD(2014) 160, s. 29].
- Obie opisane możliwości „niekoniecznie wykluczają się wzajemnie” (s. 8).

› Pośrednie działania na rzecz redukcji emisji CO₂

- Dyrektywa w sprawie opłat za użytkowanie dróg (1999/62/EC) zostanie poddana „przeładowi”, tak aby ułatwić pobieranie opłat od użytkowników dróg
 - za koszty infrastruktury, według zasady „użytkownik płaci” oraz
 - za koszty ponoszone przez ogół społeczeństwa w rezultacie zmian klimatycznych („koszty zewnętrzne”), według zasady „zanieczyszczający płaci”.
- Komisja zamierza przygotować inicjatywę na rzecz zwiększenia przejrzystości i dostępu do informacji na temat skutków emisji CO₂ przez transport towarowy i pasażerski.
- Przegląd przepisów dotyczących ograniczeń w przewozie kabotażowym może spowodować - dzięki zwiększeniu obciążeń pojazdów - podniesienie efektywności transportu drogowego.
 - termin kabotaż odnosi się do przewozu komercyjnego wykonywanego na terenie Państwa Członkowskiego przez przewoźnika z innego Państwa Członkowskiego.
 - kabotaż jest dozwolony na terenie UE w drodze wyjątku [Rozporządzenie (EC) nr 1072/2009, art. 8 i nast.].

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Ze względu na fakt, że zmiany klimatu mają charakter ponadgraniczny oraz w związku z tym, że istnieje konieczność likwidacji barier dla pojazdów w ramach wewnętrznego rynku, podjęcie działań na poziomie UE jest konieczne. Zdanie się na krajowe regulacje może spowodować „rozczłonkowanie rynku” i zmniejszenie efektu skali [SWD(2014) 159, s. 4].

Tło polityczne

Komisja zapowiedziała stworzenie strategii związanej z zapotrzebowaniem na paliwo i emisją CO₂ przez pojazdy ciężarowe w swoim komunikacie dotyczącym strategii na rzecz „Zielonych Pojazdów” [COM(2010) 186]. Komisja wezwała do ograniczenia do roku 2050 emisji CO₂ przez sektor transportowy o 60 proc. w porównaniu z poziomem z roku 1990. Oczekiwania te zawarto zarówno w Komunikacie dotyczącym gospodarki niskoemisyjnej do roku 2050 [COM(2011) 112], jak i w Białej Księdze w sprawie Transportu [COM(2011) 144]. Komisja ponowiła wezwanie do osiągnięcia tego celu w Komunikacie w sprawie celów polityki klimatycznej i energetycznej do roku 2030 [COM(2014) 15].

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcja generalna:

Dyrekcja generalna ds. polityki klimatycznej

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Cel Komisji, by objąć transport drogowy rozwiązaniami służącymi ograniczeniu szkodliwych dla środowiska emisji CO₂ jest co do zasady słuszny, obecnie bowiem nie istnieją jakiegokolwiek bodźce dla użytkowników pojazdów ciężarowych, skłaniające do mniejszej emisji CO₂ w celu ochrony klimatu. W przypadku, gdy wywoływane są efekty zewnętrzne, takie jak emisja CO₂, emitent nie ponosi finansowej odpowiedzialności za skutki swojej działalności dla stron trzecich.

Obowiązkowe gromadzenie i publikowanie danych z modelu VECTO dla wszystkich nowych pojazdów ciężarowych umożliwi nabywcom tych pojazdów porównywanie, po raz pierwszy w historii, poszczególnych modeli pojazdów danych producentów, technologii wpływających na zapotrzebowanie na paliwo oraz różnych rodzajów nadwozia – np. dźwigów, samochodów-chłodni itp. – jak również porównywanie różnego rodzaju połączeń poszczególnych komponentów. W odróżnieniu od samochodów osobowych, poszczególne modele pojazdów ciężarowych są wykorzystywane w bardzo różnych celach – w zależności od ich konstrukcji. W efekcie wielkość zużycia paliwa oraz poziom emisji CO₂ znacząco się różnią. Co więcej, możliwość porównywania danych wzmocni konkurencję zarówno pomiędzy wytwórcami pojazdów, jak i producentami nadwozi.

Jak twierdzi Komisja, samo certyfikowanie i publikowanie danych z modelu VECTO „nie spowoduje znaczącego ograniczenia emisji CO₂”. To błędne założenie. Zużycie paliwa – jak zresztą wskazuje sama Komisja – jest najważniejszym czynnikiem kosztów w przypadku pojazdów ciężarowych. W efekcie – jeśli dostępne będą wiarygodne dane, nabywcy będą zgłaszać popyt na te pojazdy i technologie, które ograniczają zużycia paliwa, pod warunkiem jednak, że faktycznie będą one wpływać na obniżenie ponoszonych przez nabywców kosztów. A niższe zużycie paliwa oznaczać będzie ograniczenie poziomu emisji CO₂.

Choć wprowadzenie limitów emisji CO₂ dla pojazdów ciężarowych faktycznie byłoby „spójne” z istniejącymi przepisami dotyczącymi samochodów osobowych i ciężarówek, to wciąż – z liberalnego punktu widzenia – ważne są krytyczne argumenty pod adresem tego rozwiązania. Prawne wymogi przewidujące sankcje za ich naruszenie powinny być wprowadzane tylko wówczas, gdy niemożliwe jest zastosowanie rynkowych mechanizmów, pozwalających na osiągnięcie tego samego celu. Unia Europejska korzysta już z mechanizmu – w postaci EU ETS – który umożliwia redukcję emisji CO₂: zgodnie z przyjętą polityką w tym zakresie, w sposób odpowiedni i po minimalnych kosztach, a w dodatku w mniejszym stopniu wpływa na indywidualną swobodę wyboru. Ze wszystkich rodzajów transportu obecnie systemem EU ETS objęte są jedynie elektryczne przewozy kolejowe (poprzez producentów energii) oraz lotnictwo. Mając na uwadze dążenie do rozwoju transportu intermodalnego, włączenie transportu drogowego do systemu EU ETS nie byłoby mniej „spójne” z obowiązującymi przepisami dotyczącymi redukcji emisji CO₂ niż preferowane przez Komisję wprowadzenie limitów.

Jak twierdzi Komisja, wzrost cen pojazdów ciężarowych, wynikający z wprowadzenia limitów CO₂ może zostać zrekompensowany oszczędnościami wynikającymi z ograniczenia zapotrzebowania na paliwo. To stwierdzenie zbyt ogólne, by można je było obronić. Nikt, w tym również UE, nie zna dokładnie poziomu dodatkowych kosztów, które będą musieli ponieść producenci pojazdów w wyniku wprowadzenia limitów CO₂. W dodatku pojazdy te posiadają różne nadwozia i są wykorzystywane do różnych celów. W zasadzie powinien więc istnieć indywidualny limit emisji CO₂ dla każdego modelu końcowego. Dopiero to umożliwiłoby zrekompensowanie wzrostu cen oszczędnościami w zużyciu paliwa w oparciu o założony typowy sposób wykorzystania pojazdu. Takie rozwiązanie jest jednak niemożliwe do zastosowania.

Podnoszony przez Komisję argument, że charakter systemu EU ETS sprawia, iż redukcja CO₂ następuje w tych dziedzinach, gdzie jest to najbardziej efektywne, w rzeczywistości nie jest argumentem za, ale argumentem przeciw wprowadzeniu limitów. To właśnie dlatego EU ETS powinien zostać rozszerzony na wszystkie rodzaje transportu, w tym również na transport drogowy, wykonywany przy użyciu pojazdów ciężarowych. Z punktu widzenia klimatu, nie ma żadnego znaczenia, czy ograniczy się emisję CO₂ w transporcie drogowym czy gdziekolwiek indziej. Ze względu na charakter EU ETS, celem jest nie sama redukcja emisji CO₂, ale również osiągnięcie tego jak najniższym możliwym kosztem. Z tego względu system ten ma przewagę nad wszystkimi innymi rozwiązaniami służącymi ochronie klimatu.

Analogicznie – obowiązujące obecnie w Państwach Członkowskich podatki od paliw powinny zostać obniżone, tak aby uniknąć podwójnego opodatkowania. Przykładem możliwego do zastosowania rozwiązania w przypadku transportu drogowego jest „obrót pozwoleniami na emisję na poziomie upstream”, odbywający się na pierwszym etapie handlu z udziałem m.in. rafinerii i importerów paliw kopalnych. Co więcej, rozszerzenie EU ETS na transport drogowy oznacza objęcie rozwiązaniami na rzecz ochrony klimatu wszystkich pojazdów – w przeciwieństwie do preferowanego przez Komisję wprowadzenia limitów CO₂, które obowiązywałoby tylko nowe pojazdy.

Przerzucanie kosztów budowy infrastruktury na jej użytkowników, a „kosztów zewnętrznych” na zanieczyszczających to słuszne rozwiązanie – ceny powinny bowiem sygnalizować istnienie niedostatku. Ceny mogą spełniać tę funkcję jedynie wówczas, gdy przy ich ustalaniu uwzględnione zostaną wszystkie istotne koszty. W praktyce dokładne oszacowanie kosztów zewnętrznych nie jest jednak możliwe, wymaga bowiem uzyskania „dowodów prawdziwości” – np. dokładnej liczby poszkodowanych stron i finansowej wyceny strat – co jest niewykonalne. Dlatego też jedynym możliwym rozwiązaniem jest oszacowanie „kosztów zewnętrznych”, którymi zostaną obciążeni zanieczyszczający.

Wpływ na efektywność i indywidualną swobodę wyboru

Zapowiedziany przegląd przepisów dotyczących transportu kabotażowego powinien prowadzić do złagodzenia ograniczeń nałożonych na ten rodzaj transportu – lub nawet do ich całkowitego usunięcia. Ograniczy to liczbę zbędnych pustych przejazdów realizowanych na drogach danego Państwa Członkowskiego przez pojazdy ciężarowe pochodzące z innych Państw Członkowskich, a przez to – bez dodatkowych kosztów – zmniejszy poziom emisji CO₂ przez transport drogowy. Jednocześnie złagodzenie ograniczeń wzmocni rynek wewnętrzny, otwierając krajowe rynki przewozów i umożliwiając przewoźnikom oferowanie swoich usług we wszystkich Państwach Członkowskich. Ceny transportu drogowego zaczną więc spadać – z jednej strony dlatego, że wzrośnie konkurencja, a z drugiej – dlatego, że zmniejszy się liczba kursów wykonywanych bez ładunków.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Zarówno wprowadzenie limitów CO₂, jak i objęcie transportu drogowego systemem EU ETS stworzy bodźce na rzecz badań nad pojazdami ciężarowymi o niskiej emisji CO₂. Pobudzenie prac nad innowacjami może też mieć pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Z drugiej strony, wzrost kosztów rozwojowych spowoduje wyższe ceny nowych pojazdów ciężarowych, co będzie miało negatywny wpływ na wzrost i zatrudnienie – obniży bowiem poziom sprzedaży.

Broszura CEP nr 40/2014

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Nieistotny.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. UE jest upoważniona do podejmowania działań na rzecz środowiska, związanych z ochroną klimatu (art. 192 TFEU). W dodatku znormalizowane ogólnounijne limity emisji CO₂ dla pojazdów ciężarowych służyć będą zapewnieniu właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 114 TFEU).

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości. Ogólnounijne znormalizowane limity CO₂ mogą być wprowadzone wyłącznie na szczeblu UE.

Możliwe podejście alternatywne

Zamiast nakładania limitów emisji CO₂ na pojazdy ciężarowe, UE powinna rozszerzyć zakres funkcjonowania systemu EU ETS w taki sposób, by włączyć do niego wszystkie rodzaje transportu, w tym również transport drogowy. Jednocześnie, by uniknąć podwójnego opodatkowania, należy odpowiednio obniżyć obowiązujące obecnie w Państwach Członkowskich podatki od paliw.

WNIOSKI

Gromadzenie i udostępnianie danych z modelu VECTO, dotyczących wszystkich pojazdów ciężarowych umożliwi – po raz pierwszy w historii – porównywanie poszczególnych modeli oferowanych przez producentów, zastosowanych technologii związanych ze zużyciem paliwa oraz różnego rodzaju nadwozi. Twierdzenie, że wzrost cen może zostać zrekompensowany oszczędnościami związanymi z mniejszym zużyciem paliwa jest niemożliwe do obrony – nikt nie wie bowiem dokładnie, jakie będą rzeczywiste dodatkowe koszty ponoszone przez producentów pojazdów, wynikające z wprowadzenia limitów emisji CO₂. Podnoszony przez Komisję argument, że charakter systemu EU ETS powoduje, iż redukcja CO₂ następuje w obszarach, gdzie jest to możliwe do osiągnięcia najtańszym kosztem – nie jest w rzeczywistości argumentem za, ale przeciwko wprowadzaniu limitów emisji CO₂. To właśnie ze względu na tę cechę EU ETS powinien zostać rozszerzony tak, by objąć transport drogowy.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl