

PRZEDMIOT ROZPORZĄDZENIA: Komisja określa dopuszczalne poziomy emisji uzależnione od wagi pojazdu dla nowych aut osobowych w przeliczeniu na kilometr jazdy, które mają obowiązywać od 2020 r.



STRONY ZAANGAŻOWANE: Producenci aut osobowych i ich dostawcy, nabywcy aut.

ZA: –

PRZECIWIW: Ustalenie celów redukcji emisji w przeliczeniu na kilometry powoduje, że nie ma gwarancji osiągnięcia założonego poziomu redukcji emisji CO₂.

- Na producentów ciężkich aut osobowych nałożone zostaną podwójne obciążenia bez jasnego uzasadnienia, przez co znajdują się oni w gorszej sytuacji rynkowej.
- Dodatkowe zachęty mające pobudzić prace nad rozwojem aut osobowych o wyjątkowo niskim poziomie emisji CO₂ są zbyt słabe, by odniosły skutek.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek w sprawie **Rozporządzenia** Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Rozporządzenie (EC) nr 443/2009 w sprawie określenia warunków osiągnięcia celu w postaci **ograniczenia emisji CO₂ z nowych samochodów osobowych** do roku 2020. Sygnatura **COM(2012) 393** z 11 lipca 2012 r.

Streszczenie

Cytaty odnoszą się do Rozporządzenia (EC) nr 443 w jego aktualnym brzmieniu („artykuł...”) lub proponowanej nowej wersji („nowy artykuł...”).

› Tło i cele

- W reakcji na zmiany klimatyczne na świecie Unia Europejska chce do 2050 r. zmniejszyć emisję CO₂ o 80-95 proc w porównaniu z rokiem 1990. Zdaniem Komisji, do 2050 r. poziom emisji związany z transportem (wyłączając międzynarodowy transport morski) musi zostać ograniczony o 54-67 proc. w porównaniu z rokiem 1990 [COM(2011) 112, s. 6].
- Poziom emisji CO₂ związanej z transportem (s. 2):
 - w porównaniu z innymi sektorami wzrósł znacząco – w latach 1990-2008 o 26 proc.
 - stanowi ok. 20 proc. całkowitego poziomu emisji CO₂ w Unii Europejskiej.
- W celu zmniejszenia średniego poziomu emisji CO₂ nowego parku samochodowego producenta, w Rozporządzeniu nr 443/2009 [COM(2007) 856] zdefiniowano obowiązujące dotychczas:
 - cele w zakresie redukcji emisji CO₂ i związane z nimi rozwiązania (np. superjednostki w przypadku niskoemisyjnych aut osobowych, wyjątki, sankcje) na lata 2012-2019.
 - począwszy od roku 2020 wyłącznie cele redukcji CO₂.
- Komisja proponuje podjęcie działań w celu osiągnięcia „w sposób efektywny kosztowo” oraz „na tyle neutralny dla konkurencji, na ile to możliwe” celów redukcji CO₂ po roku 2020 dla parków nowych aut osobowych poszczególnych producentów (preambuła pkt. 1).

› Zakres rozporządzenia

- Rozporządzenie dotyczy ma wszystkich nowych aut osobowych mających do dziewięciu miejsc licząc z miejscem kierowcy, zarejestrowanych w UE po raz pierwszy i nieregistrowanych wcześniej poza Wspólnotą (art. 2 (1)).
- Obowiązek osiągnięcia celów w zakresie redukcji emisji CO₂ nie dotyczy wytwórców, którzy w poprzednim roku kalendarzowym wspólnie ze wszystkimi podmiotami stowarzyszonymi byli odpowiedzialni za mniej niż 500 nowych aut osobowych zarejestrowanych w UE (nowy art. 2 (4)).

› Cele redukcji emisji CO₂ dla producentów aut osobowych: aktualna sytuacja prawna do roku 2019

- Począwszy od roku 2012 wszyscy producenci muszą gwarantować, że średni poziom emisji CO₂ produkowanych przez nich aut osobowych nie przekroczy ustalonego dla danego wytwórcy celu (art. 4). Konkretny cel redukcji CO₂ wynikać będzie z ustalonej wielkości podstawowej oraz zmiennej wielkości dodatkowej, która będzie zwiększać lub zmniejszać wielkość podstawową (Załącznik I).
 - Wielkość podstawowa emisji wynosi 130 g na kilometr (art. 1). Decydujące znaczenie ma nie poziom emisji pojedynczego auta, ale średni poziom emisji całego parku nowych aut osobowych wyprodukowanych przez danego wytwórcę (art. 3 (1)).
 - Podstawowa wielkość emisji (130 g) ulega zwiększeniu lub zmniejszeniu o wielkość dodatkową, zależną od wagi wyprodukowanego auta osobowego (masa referencyjna „Mo” w 2015: 1372 kg) (Załącznik I).
 - Jeśli auto osobowe będzie cięższe niż 1372 kg, wielkość podstawowa zostanie zwiększona o wielkość dodatkową wynoszącą 0,0457 g CO₂ na kilogram masy. W efekcie cel obowiązujący danego wytwórcę będzie mniej wymagający.
 - Jeśli auto osobowe będzie lżejsze niż 1372 kg, wielkość podstawowa zostanie zmniejszona o wielkość dodatkową wynoszącą 0,0457 g CO₂ na kilogram masy. W efekcie cel obowiązujący danego wytwórcę będzie bardziej wymagający.
 - Producentom przyznano okres przejściowy trwający do 2015 r. Przy określaniu średniego poziomu emisji CO₂ danego producenta, pod uwagę brany będzie następujący odsetek produkowanych przez niego aut osobowych, nowozarejestrowanych w danym roku (art. 4):

Analiza z dnia 12 listopada 2012 r.

- 2012 r.: 65 proc.
 - 2013 r.: 75 proc.
 - 2014 r.: 80 proc.
 - od 2015 r.: 100 proc.
- Masa referencyjna „M0” będzie co trzy lata dostosowywana do średniej wagi aut osobowych noworejestrowanych w UE. Za pierwszym razem, do 31 października 2014 r. masa referencyjna „M0” zostanie zaktualizowana w oparciu o dane dotyczące aut osobowych zarejestrowanych po raz pierwszy w ciągu trzech poprzednich lat kalendarzowych (2011-2013) i wejdzie w życie 1 stycznia 2016 r. na okres trzech lat (art. 13 (2)).
- **Cele redukcji emisji CO₂ dla wytwórców aut osobowych: sytuacja prawna po roku 2020**
 - Od 2020 r. wielkość podstawowa wynosić będzie 95 g CO₂/km zamiast 130 g CO₂/km (art. 1)
 - Od 2020 r. wielkość dodatkowa, zwiększająca lub zmniejszająca wielkość podstawową wynosić będzie 0,0333 g CO₂ na kilogram masy zamiast 0,0457 g (nowy Załącznik I).
 - **Superjednostki przydzielane za auta osobowe o wyjątkowo niskim poziomie emisji CO₂**
 - Przy ustalaniu celu w zakresie średniej emisji dla danego producenta nowe auta osobowe emitujące poniżej 50 g CO₂/km mają być liczone wielokrotnie, mianowicie: (art. 5):
 - jako 3,5 samochodu w latach 2012-2013;
 - jako 2,5 samochodu w roku 2014;
 - jako 1,5 samochodu w roku 2015;
 - jako 1 auto od 2016.
 - Przy ustalaniu celu w zakresie średniej emisji dla danego producenta w latach 2020-2023, nowe auta osobowe o emisji poniżej 35 g CO₂/km będą liczone jako 1,3 auta (nowy art. 5a (1)), jednak liczba noworejestrowanych aut danego producenta, za które przydzielono superjednostki, nie może przekroczyć 20 tys. (nowy art. 5a (2)).
 - Możliwe będzie uwzględnienie wytwórcy ograniczenia emisji CO₂ nawet o 7 g CO₂/km, o ile zostanie ono uzyskane dzięki zastosowaniu „innovacyjnych technologii” (np. dachów solarnych, „eko-innowacji”, art. 12 (1)).
 - **Wyjątki dla niewielkich producentów aut osobowych oraz dla grup producentów**
 - Producent aut, których liczba rejestracji nie przekracza 10 tys. rocznie, może ubiegać się w Komisji o przyznanie mniej wymagających celów w zakresie redukcji emisji CO₂ na okres nie dłuższy niż 5 lat (art. 11), o ile:
 - jest niezależnym przedsiębiorstwem,
 - należy do grupy stowarzyszonych producentów, odpowiedzialnych za mniej niż 10 tys. noworejestrowanych aut osobowych rocznie, lub
 - należy do grupy stowarzyszonych producentów, ale prowadzi własne fabryki i centra projektowania.
 - Grupa producentów, której nie przyznano mniej wymagającego celu w zakresie redukcji emisji CO₂ (art. 11) może – na maksymalnie 5 lat – stworzyć grupę emisyjną, by sprostać celowi w zakresie emisji CO₂ obowiązującemu wszystkim członków grupy (art. 7 (1)). Grupa emisyjna musi być otwarta na nowych producentów, którzy będą chcieli do niej przystąpić (art. 7 (5)).
 - **Nadzór i sankcje**
 - Państwa Członkowskie muszą corocznie opracowywać i przekazywać Komisji (art. 8 (1 i 2) w powiązaniu z Załącznikiem II) informacje o każdym nowym samochodzie osobowym zarejestrowanym na ich terytoriach. Dane te:
 - mają być dostępne dla producentów i importerów (art. 8 (1)) oraz
 - mają być utrzymywane przez Komisję w centralnym rejestrze dostępnym publicznie (art. 8 (4)).
 - W sytuacji, gdy dany producent lub grupa emisyjna przekroczy obowiązujący cel, Komisja nakłada na nich grzywnę z tytułu nadmiernej emisji (art. 9 (1)).
 - W latach 2012-2018 grzywny za nadmierną emisję zależą od tego, jak duża była różnica między średnim poziomem emisji CO₂ a założonym celem, wyrażona w gramach CO₂ na kilometr (art. 9 (2)).
 - Od 2019 r. wysokość grzywny uzależniona będzie od wielkości przekroczenia pomnożonej przez 95 euro za każdy gram CO₂ na km oraz liczbę nowozarejestrowanych aut osobowych danego producenta w danym roku (art. 9 (2)).

Najistotniejsze zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

- » Nowością jest to, że od 2020 r. dodatkowa wielkość, służąca wyznaczeniu celu w zakresie redukcji emisji wynosić będzie 0,0333 g CO₂ na kilogram masy (zamiast 0,0457 g CO₂ na kilogram masy).
- » Nowością jest to, że producenci, którzy wspólnie ze stowarzyszonymi firmami są odpowiedzialni za mniej niż 500 rejestracji nowych aut osobowych rocznie są wyłączeni z obowiązku przestrzegania celów w zakresie emisji CO₂.
- » Nowością jest również przyznanie od 2020 r. superjednostek producentom nowych aut osobowych emitujących mniej niż 35 g CO₂/km.

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Zdaniem Komisji, inicjatywa UE jest konieczna do tego, by zagwarantować jednolite unijne limity emisji CO₂ dla aut osobowych oraz by zmniejszyć koszty ponoszone przez wytwórców.

Tło polityczne

Prowadzenie prawnie wiążących celów w zakresie redukcji emisji CO₂ przez nowe auta osobowe Komisja zaproponowała po raz pierwszy w 2007 r. [COM(2007) 856]. W Komunikacie na temat budowy gospodarki niskoemisyjnej do roku 2050 [COM(2011) 112] Komisja wskazała natomiast, w jaki sposób najsukuteczniej zmniejszyć poziom emisji o 80 proc. W Białej Księdze na temat transportu [COM(2011) 144] Komisja wyznaczyła cel w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych przez europejską branżę transportową o 60 proc. do roku 2050. Równolegle do niniejszego Wniosku w sprawie Rozporządzenia, Komisja proponuje Rozporządzenie w sprawie zmniejszenia poziomu emisji CO₂ przez lekkie samochody dostawcze [COM(2012) 394], w którym potwierdza średni cel zredukowania emisji do poziomu 147 g CO₂ na kilometr po roku 2020.

Analiza z dnia 12 listopada 2012 r.

Procedura prawna

11 lipca 2012 r.

Przyjęcie przez Komisję

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Prowadząca Dyrekcja Generalna

Dyrekcja ds. Polityki Klimatycznej

Komisje Parlamentu Europejskiego

Komisja ds. Środowiska, Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (prowadząca), sprawozdawca: Thomas Ulmer (Europejska Partia Ludowa, Niemcy); Przemysłu, Badań i Energii, Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Transportu i Turystyki.

Szczegóły prawne

Kompetencje prawne:

Art. 192 TFEU (środowisko)

Forma kompetencji prawnych:

Kompetencje dzielone (art. 4 (2) TFEU)

Procedura prawna:

Art. 294 TFEU (zwykła procedura prawna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Cel Komisji, polegający na zmniejszeniu szkodliwych emisji CO₂ w transporcie drogowym jest zasadniczo słuszny. Fundamentalne z punktu widzenia liberalizmu zastrzeżenia do pomysłów Komisji muszą być jednak utrzymane: przepisy i zakazy powiązane z sankcjami stosowanymi w przypadku ich naruszenia powinny obowiązywać tylko wówczas, gdy do osiągnięcia celu niemożliwe jest zastosowanie mechanizmów rynkowych. Unia Europejska posiada już – w postaci Europejskiego Systemu Handlu Limitami Emisji (EU-ETS) – odpowiedni instrument, dzięki któremu można osiągnąć określone na szczeblu politycznym cele w zakresie redukcji emisji CO₂, w mniejszym stopniu ograniczając indywidualne prawo wyboru. Z różnych rodzajów transportu do systemu EU-ETS włączono na razie tylko transport lotniczy i kolejowy.

W przeciwieństwie do systemu EU-ETS, jest oczywiste, że określenie unijnych celów w zakresie emisji CO₂ w przeliczeniu na kilometry oznacza, że zakładana redukcja emisji CO₂ nie może zostać zagwarantowana ponieważ zależy ona zarówno od liczby aut osobowych emitujących zanieczyszczenia, jak i od sposobu ich prowadzenia, a w szczególności od liczby przejechanych kilometrów. Dlatego też UE powinna rozszerzyć EU-ETS na wszystkie rodzaje transportu, w tym transport drogowy, zamiast ustalać limity emisji dla silników. Możliwą do realizacji metodą ograniczania emisji jest „upstream emissions trading”, która obejmuje pierwszy etap obrotu, mianowicie rafinerie i importerów paliw płynnych.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Określenie na wczesnym etapie rozwiązań, które będą musiały być stosowane po 2020 r. w celu osiągnięcia wyznaczonych celów w zakresie redukcji emisji CO₂, zapewnia producentom pojazdów silnikowych bezpieczeństwo planowania. To ważne biorąc pod uwagę, że opracowywanie nowych pojazdów trwa zwykle wiele lat.

Od 2020 r. Rozporządzenie – bez żadnego uzasadnienia – nakłada na producentów dużych, a przez to ciężkich aut podwójne obciążenia. Po pierwsze: zmniejszenie wielkości podstawowej o 27 proc. – ze 130 do 95 g CO₂/km będzie dla nich trudniejsze. Będzie się bowiem wiązało z wyższymi kosztami niż w przypadku producentów aut mniejszych, a więc lżejszych aut osobowych – cięższe auta osobowe potrzebują więcej paliwa, przez co emitują więcej CO₂ niż auta mniejsze. Po drugie, zmniejszenie o 27 proc. (z 0,0457 do 0,0333 g CO₂ na kilogram) wielkości dodatkowej, przy uwzględnieniu której obliczany jest odpowiedni dla danego wytwórcy aut cel w zakresie redukcji emisji CO₂, oznacza zakłócenie konkurencji, stawia bowiem wytwórców dużych, a przez to cięższych aut w gorszej pozycji rynkowej, a premiuje auta mniejsze, a więc lżejsze. Wielkość podstawowa dla dużych aut ma być zwiększona o mniejszą niż dotychczas wartość dodatkową, co sprawia, że cele redukcji CO₂ stają się bardziej wymagające. Jednocześnie wartość podstawowa dla lżejszych aut ma zostać zmniejszona o mniejszą wartość dodatkową, co sprawia, że cele redukcji CO₂ stają się mniej wymagające [zob. również SWD(2012) 213, s. 59].

Przykład:	1272 kg masy	1372 kg masy	1472 kg masy
Obecnie +/- 0,0457 g/kg	95 - 4,57 g = 90,43 g	95 +/- 0 = 95 g	95 g + 4,57 g = 99,57 g
W przyszłości +/- 0,0333 g/kg	95 - 3,33 g = 91,67 g	95 +/- 0 = 95 g	95 g + 4,57 g = 98,33 g

Nielogiczne jest to, że zarówno do 2015, jak i po 2020, ale nie pomiędzy tymi datami – obowiązywać będzie zachęta do produkowania niskoemisyjnych aut osobowych (o emisji mniejszej niż 50 i/lub 35 g CO₂/km) w postaci systemu wielokrotnego uwzględniania ich [przy obliczaniu średniej emisji – przyp. tłum.]. Czteroletnia przerwa w stosowaniu tej zachęty osłabi efektywność tego systemu. W latach 2020–23 wielokrotnie liczonych będzie mogło być nie więcej niż 20 tys. aut osobowych danego producenta – rocznie daje to średnio 5 tysięcy rejestracji na firmę w całej UE. Ta niewielka liczba oraz równie niewielki mnożnik na poziomie 1,3 to bardzo słabe zachęty do budowy i produkcji aut o tak niskim poziomie emisji. Co więcej, konieczności ograniczenia liczby uwzględnianych aut do 20 tysięcy Komisja w żaden sposób nie uzasadniła.

Analiza z dnia 12 listopada 2012 r.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Bardziej wymagające cele w zakresie redukcji emisji CO₂ to bodziec to prac badawczo-rozwojowych nad autami osobowymi o niższym poziomie emisji CO₂. Cele te mogą też mieć pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie ze względu na pobudzenie działalności innowacyjnej. Z drugiej strony zwiększenie kosztów rozwojowych doprowadzi do wyższych cen nowych aut osobowych, co będzie miało negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie ze względu na niższą sprzedaż.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Rozporządzenie jest neutralne dla atrakcyjności inwestycyjnej Europy, ponieważ dotyczy również aut produkowanych poza UE i zatwierdzonych na jej rynek.

Ocena prawna

Kompetencje

Nie budzą wątpliwości. Unia Europejska może podejmować działania w zakresie polityki środowiskowej w celu ochrony klimatu (art. 192 TFEU). Co więcej, ogólnounijne ujednoczenie progów emisji CO₂ w przypadku aut osobowych służy zagwarantowaniu właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 114 TFEU).

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości. Ogólnounijne ujednoczenie progów emisji CO₂ w przypadku aut osobowych możliwe jest tylko na szczeblu UE.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości.

WNIOSKI

Ustalenie celów redukcji emisji w przeliczeniu na kilometry powoduje, że nie ma gwarancji osiągnięcia założonego poziomu redukcji emisji CO₂. Od 2020 r. Rozporządzenie – bez uzasadnienia – nałoży na producentów ciężkich aut podwójne obciążenia. Z jednej strony zmniejszenie wartości podstawowej do 95 g CO₂/km wiąże się z wyższymi kosztami; z drugiej strony, poprzez zmniejszenie wartości dodatkowej z 0,0457 do 0,0333 g CO₂ na km wspomniani producenci zostaną postawieni w niekorzystnej sytuacji rynkowej w stosunku do producentów lekkich aut osobowych. Dodatkowe zachęty do opracowywania aut osobowych o szczególnie niskim poziomie emisji CO₂ są zbyt małe, by mogły być efektywnie wykorzystane.

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