

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych i silników oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów w odniesieniu do emisji i trwałości akumulatorów (Euro 7) oraz uchylenia rozporządzeń (WE) nr 715/2007 i (WE) nr 595/2009”

(COM(2022) 586 final — 2022/0365(COD))

(2023/C 228/14)

Sprawozdawca: **Bruno CHOIX**

Współsprawozdawca: **Guido NELISSEN**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 15.12.2022 Rada Unii Europejskiej, 21.12.2022
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle
Data przyjęcia przez sekcję	27.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	27.4.2023
Sesja plenarna nr	578
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	140/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Przemysł motoryzacyjny uczestniczy obecnie w największej transformacji w swej historii, a mianowicie – w dekarbonizacji i cyfryzacji transportu drogowego. Ten nowy paradygmat wywrze głęboki wpływ na strukturę przemysłu oraz na liczbę i jakość miejsc pracy. Biorąc pod uwagę skalę transformacji, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wzywa do opracowania kompleksowej polityki przemysłowej łączącej w sobie trzy wymiary zrównoważonego rozwoju: gospodarczy, środowiskowy i społeczny. Wymiar zatrudnienia należy uwzględnić poprzez wzmożone wysiłki w zakresie szkolenia zawodowego, podnoszenia i zmiany kwalifikacji siły roboczej, regionalne/lokalne programy restrukturyzacji gospodarczej i przekwalifikowania zawodowego. Musi to być poparte ugruntowanym dialogiem społecznym i ambicją zapewnienia utrzymania/tworzenia godnych miejsc pracy w tym sektorze.

1.2. EKES popiera wprowadzenie norm emisji Euro 7, gdyż jest to istotny element realizacji celów UE dotyczących jakości powietrza. Umożliwi to również Unii utrzymanie wiodącej pozycji w przemyśle – w dziedzinie czystych technologii motoryzacyjnych.

1.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem liczne udoskonalenia wprowadzone we wniosku dotyczącym rozporządzenia: zapobieganie ingerencji, zastosowanie technologii cyfrowych, zmniejszenie złożoności, a także uwzględnienie pojazdów elektrycznych i emisji innych niż spaliny.

1.4. Z kilku powodów EKES zaleca przyjęcie realistycznego i efektywnego kosztowo podejścia do ustalania nowych norm emisji:

1.4.1. zgodność z zasadą proporcjonalności: ponieważ od 2035 r. silniki spalinowe wewnętrznego spalania staną się prawdopodobnie przestarzałą technologią, środki budżetowe niezbędne do spełnienia nowych norm nie będą już dostępne, by można było zainwestować je bezpośrednio w czyste mechanizmy napędowe,

1.4.2. możliwość indywidualnego przemieszczania się samochodem osobowym musi pozostać przystępna cenowo, by uniknąć ubóstwa transportowego (ze względu na to, że alternatywne rozwiązania transportowe nie są wystarczająco dostępne poza aglomeracjami miejskimi),

1.4.3. zbyt wysoki koszt norm emisji Euro 7 może przynieść efekty odwrotne do zamierzonych, gdyż konsumenci odłożą na później wymianę samochodu osobowego i będą nadal używać pojazdów bardziej zanieczyszczających środowisko, co ograniczy potencjalne korzyści dla zdrowia wynikające z norm emisji Euro 7.

1.5. Istotne jest zatem, aby wszystkie elementy nowego rozporządzenia opierały się na naukowej ocenie kosztów i korzyści. W związku z tym konieczne jest, by wszystkie zainteresowane strony rozumiały tak samo sposób obliczania kosztów nowych norm.

1.6. EKES uważa, że oferowanie konsumentom zachęt przyspieszyłoby modernizację parku samochodowego i przyniosłoby znaczne korzyści zdrowotne, gdyż zastąpienie pojazdów Euro 1/I–5/V pojazdami Euro 6/VI doprowadziłoby do zmniejszenia emisji NO_x o 80 %.

1.7. Komitet apeluje o szybkie przyjęcie rozporządzenia i o wyznaczenie terminu co najmniej dwóch lat w przypadku samochodów osobowych/pojazdów użytkowych i trzech lat w przypadku autobusów/pojazdów ciężarowych w celu zapewnienia wykonalności technicznej i efektywności ekonomicznej proponowanego rozporządzenia.

2. Kontekst wniosku

2.1. Sektor motoryzacyjny odpowiada za około 10 % wartości dodanej generowanej przez przemysł w UE i zatrudnia 13 mln Europejczyków, co stanowi nieomal 7 % ludności aktywnej zawodowo w UE.

2.2. Po okresie nieprzerwanego wzrostu trwającego przez ponad sto lat – od 2018 r. sektor motoryzacyjny boryka się z recesją oraz z kryzysem swego modelu ekonomicznego. Utrzymujące się sytuacje kryzysowe doprowadziły do skorygowania w dół prognoz ożywienia światowej produkcji samochodów, szczególnie w Europie.

2.3. Podmioty sektora motoryzacyjnego muszą jednocześnie rozpocząć transformację na skalę największą od czasu wynalezienia samochodu: elektryfikację mechanizmu napędowego i cyfryzację pojazdów.

2.4. W obliczu tych przemian strukturalnych sektor motoryzacyjny jest zaangażowany w intensywne inwestycje, które stanowią obciążenie dla jego modelu ekonomicznego i są finansowane dzięki zmniejszeniu inwestycji w technologie konwencjonalne (w tym silniki spalinowe) oraz obniżeniu kosztów produkcji.

2.5. Ponadto wprowadzenie energoelektroniki i technologii cyfrowej otwiera drzwi nowym konkurentom i powoduje przetasowanie kart w sektorze, osłabiając pozycję zasiedziałyh producentów sprzętu. Ta transformacja jest istotnym czynnikiem zmian w zatrudnieniu.

2.6. Pod względem ilościowym liczba miejsc pracy w tym sektorze przemysłowym zmniejsza się wraz ze zmniejszeniem mocy produkcyjnych i uproszczeniem nowych układów napędowych. Pod względem jakościowym następuje istotna zmiana w zatrudnieniu: potrzeby związane z elektryfikacją i cyfryzacją wymagają w sektorze motoryzacyjnym rozwijania wiedzy fachowej w nowych obszarach kompetencji.

2.7. Tę dynamikę zatrudnienia można zaobserwować również w sektorze usług motoryzacyjnych: nowe układy napędowe zmniejszają potrzebę konserwacji i wymagają zmiany umiejętności.

2.8. W tym kontekście 10 listopada 2022 r., po wielokrotnych opóźnieniach, opublikowano wniosek Komisji Europejskiej dotyczący nowych norm emisji Euro 7 dla samochodów osobowych, użytkowych, ciężarowych i autobusów.

2.9. Wniosek dotyczący nowych norm emisji Euro 7 należy do znacznie szerszego zbioru strategii politycznych UE mających na celu przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza związanemu z transportem. Europejskie przepisy dotyczące jakości powietrza, okresowych badań technicznych, emisji CO₂, jakości paliw, infrastruktury paliw alternatywnych, czystych ekologicznie pojazdów oraz eurowiniet są odzwierciedleniem potrzeby ograniczenia dużego wpływu transportu na zanieczyszczenie powietrza. Wszystkie te elementy wzajemnie się uzupełniają, aby osiągnąć ambitny cel Europejskiego Zielonego Ładu dotyczący klimatu i braku zanieczyszczeń i przyczynić się do przestawienia się na mobilność zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju.

2.10. Nowe normy Euro 7 będą prawdopodobnie jako ostatnie stosować się do samochodów z silnikami spalinowymi, gdyż w ramach programu „Gotowi na 55” z 2021 r. postanowiono przyspieszyć dekarbonizację sektora motoryzacyjnego. W konsekwencji Parlament Europejski i Rada zawarły (27 października 2022 r.) porozumienie przewidujące obniżenie do 2030 r. emisji CO₂ z samochodów o 55 % oraz wprowadzenie od 2035 r. zakazu sprzedaży nowych samochodów z silnikami spalinowymi (w tym z napędem hybrydowym).

3. Treść wniosku

Główne zmiany zaproponowane w rozporządzeniu to:

- bardziej rygorystyczne dopuszczalne wartości emisji będą miały zastosowanie do samochodów osobowych i ciężarowych zarówno z silnikiem wysokoprężnym, jak i benzynowym (choć limity emisji NO_x dla samochodów osobowych pozostają na tym samym poziomie),
- warunki badania emisji zanieczyszczeń w rzeczywistych warunkach jazdy zostaną rozszerzone, podczas gdy współczynniki zgodności zostaną zniesione,
- większy nacisk zostanie położony na krótsze podróże: odległość stanowiąca podstawę do obliczenia budżetu emisji podczas zimnego rozruchu zmniejszy się z 16 do 10 km,
- pomiary i regulacji podlegać będą emisje inne niż spaliny, składające się z cząstek stałych emitowanych przez hamulce i z mikrodrobin plastiku emitowanych przez opony,
- wymogi odnośnie do trwałości zostaną zaostrzone: 200 tys. km lub 10 lat w przypadku samochodów osobowych/pojazdów użytkowych i 875 tys. km bez ograniczeń czasowych w przypadku samochodów ciężarowych/autobusów,
- wprowadzone zostanie stałe monitorowanie emisji dzięki kontroli pokładowej: czujniki będą mierzyć rzeczywiste emisje w całym okresie eksploatacji pojazdu,
- trwałość akumulatorów zostanie oceniona na podstawie zmiany ich pojemności w miarę zwiększania się przebiegu,
- zaostrzone przepisy zagwarantują, że pojazdy nie będą przedmiotem ingerencji,
- wyznaczone zostaną dopuszczalne wartości emisji odnośnie do wcześniej nieuregulowanych zanieczyszczeń (amoniaku w przypadku samochodów osobowych oraz formaldehydu w przypadku samochodów ciężarowych); po raz pierwszy ustalone zostaną dopuszczalne wartości emisji powodowanych przez opary podczas tankowania pojazdu.

4. Uwagi ogólne

4.1. Choć w 2019 r. w UE-27 liczba przedwczesnych zgonów związanych z narażeniem na zanieczyszczenia powietrza zmniejszyła się o 33 % w porównaniu z 2005 r., nadal niezbędne są ambitniejsze wielkości graniczne. Transport drogowy powoduje bowiem 37 % całkowitych emisji NO_x i szacuje się, że co roku pył drobny i tlenki azotu pochodzące z ruchu drogowego odpowiadają za ponad 70 tys. przedwczesnych zgonów w UE-27.

4.2. Komisja opowiedziała się za realistycznym podejściem do ustanowienia nowych przepisów. Pojazdy z silnikami spalinowymi będą nadal przystępne cenowo, choć zaostrzenie norm dla silników wysokoprężnych przyspieszy prawdopodobnie spadek podaży tego typu pojazdów. Należy również pamiętać, że nowe normy emisji CO₂ będą miały także wpływ na cenę zakupu pojazdów.

4.3. Choć norma Euro 7 wyznacza mniej ambitne dopuszczalne wartości emisji niż oczekiwano, jest to istotna zmiana, która niweluje pewne niedociągnięcia normy Euro 6, na przykład związane z ryzykiem ingerencji, złożonością przepisów, starzeniem się pojazdów oraz emisjami zanieczyszczeń w rzeczywistych warunkach jazdy. Przyjęto w niej również znacznie szersze podejście, uwzględniając pojazdy elektryczne i emisje inne niż spaliny.

4.4. Presja regulacyjna wynikająca z kolejnych norm emisji Euro sprzyjała innowacjom w projektowaniu systemów kontroli emisji i mechanizmów napędowych oraz przyczyniła się do zdobycia przez Unię wiodącej pozycji w przemyśle. Z tego względu istotne jest, aby normy UE nadal wyprzedzały normy opracowywane na kluczowych rynkach. Wiodąca rola we wdrażaniu technologii cyfrowych i czystych technologii jest dużym atutem z punktu widzenia wejścia na rynki międzynarodowe. W tym względzie należy również rozważyć wprowadzenie ambitniejszych norm, takich jak wymogi dotyczące trwałości w USA (240 tys. km przebiegu lub 15 lat eksploatacji).

4.5. EKES uważa, że oferowanie konsumentom zachęt przyspieszyłoby modernizację parku samochodowego, co miało by wyraźny wpływ na jakość powietrza i redukcję emisji. Zastąpienie starego parku samochodowego najnowszymi pojazdami zgodnymi z normą Euro 6, w połączeniu z trwającą obecnie elektryfikacją, umożliwiłoby do 2035 r. znaczne zmniejszenie (o 80 %) emisji NO_x z transportu drogowego.

4.6. EKES wzywa do przeprowadzenia rzetelnej i naukowej oceny kosztów i korzyści odnośnie do każdego z nowych elementów podlegających regulacji w celu wyjaśnienia, w jakim stopniu te nałożone oddzielnie wymogi mogą przyczynić się do efektywnej pod względem kosztów redukcji emisji. W związku z tym istotne jest, aby wszystkie zainteresowane strony rozumiały tak samo analizę dodatkowych kosztów związanych z wdrożeniem normy Euro 7.

4.7. EKES jest przekonany, że możliwość indywidualnego przemieszczania się samochodem osobowym musi pozostać dostępna i przystępna cenowo dla wszystkich, zwłaszcza dla osób, które nie mogą korzystać z wysokiej jakości transportu publicznego (lub innych rozwiązań w zakresie transportu). Dlatego też apeluje do przemysłu motoryzacyjnego, aby dalej utrzymywał podaż dostępnych dla wszystkich pojazdów z niższej półki. Wyraża również przekonanie, że nadszedł czas, by poważnie potraktować problem ubóstwa transportowego ze względu na to, że ceny samochodów osobowych rosną znacznie szybciej niż siła nabywcza, a usługi mobilności współdzielonej nie stanowią jeszcze wiarygodnej alternatywy.

4.8. Ogólnie rzecz biorąc, EKES jest zdania, że należy znaleźć równowagę między trzema wymiarami zrównoważonego rozwoju. Równoczesne inwestowanie w przechodzenie na pojazdy elektryczne i przebudowę silników spalinowych może spowodować niekorzystne warunki konkurencji dla europejskiego przemysłu motoryzacyjnego w stosunku do producentów wytwarzających wyłącznie pojazdy elektryczne lub zagranicznych producentów samochodów, którzy nie podlegają tym samym wymogom. Ponadto nie można dopuścić do sytuacji, w której zbyt wysokie ceny samochodów spełniających normę Euro 7 powodowałyby, że konsumenci odkładaliby na później wymianę samochodów osobowych w większym stopniu zanieczyszczających środowisko. Zmniejszyłoby to znacznie potencjalne korzyści płynące z wprowadzenia normy Euro 7 i doprowadziło do restrukturyzacji przemysłu wskutek spadku sprzedaży.

4.9. Wziąwszy pod uwagę skalę transformacji, EKES apeluje o spójną politykę przemysłową, która będzie w stanie sprostać potrójnemu wyzwaniu stojącemu przed przemysłem motoryzacyjnym:

- w dziedzinie ochrony środowiska: wkład w osiągnięcie celów Zielonego Ładu i nowych norm emisji określonych w dyrektywie w sprawie jakości powietrza,
- w kontekście gospodarki: utrzymanie wiodącej pozycji w przemyśle, zachowanie łańcucha dostaw w sektorze motoryzacyjnym w UE, rozwój silnego ekosystemu dla samochodów elektrycznych,
- pod względem społecznym: ramy sprawiedliwej transformacji, uprzednie informowanie i przeprowadzanie konsultacji/dialog społeczny w celu przewidywania transformacji i pokierowania nią, regionalne plany zmiany kwalifikacji, przekwalifikowanie i utrzymanie wysokiej jakości miejsc pracy.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. W projekcie Komisja przewiduje dwie daty rozpoczęcia stosowania: lipiec 2025 r. w przypadku pojazdów lekkich i lipiec 2027 r. w przypadku pojazdów ciężkich. Z upływem obu powyższych terminów państwa członkowskie będą musiały odmawiać rejestracji pojazdów, które nie będą zgodne z przepisami Euro 7.

Wybór tych dat budzi wątpliwości, zwłaszcza jeśli chodzi o pojazdy lekkie.

5.1.1. Propozycja wyznaczenia terminu na lipiec 2025 r. wydaje się mało realistyczna. Producenci będą musieli przestawić produkcję kilka miesięcy przed tym terminem, aby uniknąć produkcji zapasów pojazdów spełniających normę Euro 6, których nie będzie można już zarejestrować, zważywszy, że homologacja całego parku samochodowego zajmuje zazwyczaj ponad rok. Homologacja powinna zatem rozpocząć się z początkiem 2024 r., tj. bezpośrednio po przyjęciu rozporządzenia Euro 7 i ewentualnie przed publikacją przepisów wykonawczych.

Propozycja przewidująca początek obowiązywania od lipca 2027 r. dotycząca pojazdów ciężkich może wydawać się bardziej odpowiednia, lecz należy uwzględnić czas potrzebny do opracowania innowacyjnych rozwiązań technicznych takich jak reaktor katalityczny podgrzewany elektrycznie, które będą konieczne do osiągnięcia granicznych wielkości emisji. W związku z tym EKES jest zdania, że szybkie przyjęcie rozporządzenia i minimalny okres dwóch lat (od czasu przyjęcia) w przypadku samochodów osobowych/pojazdów użytkowych oraz trzech lat w przypadku autobusów i pojazdów ciężarowych są niezbędne do zapewnienia wykonalności technicznej i efektywności ekonomicznej proponowanego rozporządzenia.

5.2. Odnośnie do pojazdów lekkich wniosek dotyczący rozporządzenia przewiduje zastąpienie różnych dopuszczalnych wartości emisji dla pojazdów użytkowych w zależności od ich masy jednolitym zbiorem wartości dla wszystkich pojazdów użytkowych pod warunkiem że stosunek mocy do masy własnej pozostanie poniżej 35 kW/t. To dążenie do uproszczenia jest godne pochwały, lecz może znacznie rzutować na działalność w sektorze lekkich pojazdów użytkowych, zwłaszcza przerobionych, tym bardziej, że daty rozpoczęcia stosowania odnośnie do pojazdów lekkich i ciężkich różnią się od siebie. W tym kontekście EKES apeluje o przyznanie odstępstw i o zachowanie elastyczności w stosowaniu, na przykład w przypadku przerobienia lekkiego pojazdu użytkowego w kategorii N1 (masa poniżej 3 500 kg) na minibus w kategorii M2 (masa poniżej 5 000 kg).

5.3. W ramach ambitnych celów cyfrowych Zielonego Ładu Komisja proponuje wprowadzenie do pojazdów lekkich i ciężkich nowatorskiego urządzenia o nazwie OBM (ang. „On Board Monitoring” – monitorowanie pokładowe), które ma na celu stałe rejestrowanie na pokładzie pojazdu poziomu emisji zanieczyszczeń w celu:

- wykrywania przypadków nadmiernych emisji, których nie rozpoznał układ OBD (system diagnostyki pokładowej),

- okresowego przekazywania wartości emisji do serwerów w celu ułatwienia działań w zakresie nadzoru rynku, kontroli zgodności eksploatacyjnej i badań zdatności do ruchu drogowego.

Chociaż takie urządzenie może rzeczywiście przyczynić się do uproszczenia procesów monitorowania, jego opracowanie wymaga szybkiego sporządzenia przepisów technicznych, które umożliwią wskazanie niezbędnego sprzętu (czujników, oprogramowania itp.). Wprowadzenie tej zmiany, która może wywrzeć duży wpływ na użytkowników, będzie wymagać okresu trzech lat od czasu publikacji przepisu technicznego.

5.4. Jeśli chodzi o pojazdy lekkie, zaproponowane przez Komisję dopuszczalne wartości mogą wydawać się mało ambitne, gdyż zasadniczo odpowiadają harmonizacji na podstawie najniższej wartości przewidzianej w przepisach Euro 6 dla silników benzynowych i wysokoprężnych. Należy jednak stwierdzić, że:

- w załącznikach do wniosku dotyczącego rozporządzenia przewiduje się ponowne określenie warunków, które gwarantują obecnie reprezentatywność badania drogowego dla normalnego użytkownika pojazdu, co zobowiąże producentów do dostosowania systemów wtórnej obróbki spalin,
- harmonizacja granicznych wielkości na podstawie najlepszej wartości zwiększa ograniczenia zarówno dla silników benzynowych (obniżenie o 50 % dopuszczalnej wartości CO dla samochodów osobowych napędzanych benzyną), jak i wysokoprężnych (obniżenie o 40 % dopuszczalnej wartości NO_x dla ciężkich pojazdów użytkowych z silnikiem wysokoprężnym),
- w przeciwieństwie do przepisów Euro 6 – w przepisach Euro 7, których podstawą będzie badanie drogowe, nie przewiduje się już tolerancji.

5.5. Biorąc pod uwagę, że mikrodrobiny plastiku pochodzące z opon są jednym z największych źródeł zanieczyszczenia oceanów i że nie ustalono jeszcze ich dopuszczalnej wartości ze względu na brak procedury na poziomie ONZ, pilnie potrzebne jest opracowanie takiej procedury bez zbędnej zwłoki.

5.6. Komisja zastanawia się nad koniecznością wprowadzenia norm emisji amoniaku dla samochodów osobowych. Zważywszy, że sektor transportu odpowiada za mniej niż 1 % emisji amoniaku w Europie, koszt tego środka wydaje się niewspółmierny do korzyści. Komisja zadaje sobie również pytania o zasadność nałożenia obowiązku zainstalowania w pojazdach systemu ograniczania emisji oparów podczas tankowania, podczas gdy Europa wprowadziła już system odsysania w pompach dozujących paliwo.

5.7. Co się tyczy pojazdów ciężkich, zaproponowane przez Komisję dopuszczalne wartości oznaczają odejście od wartości wyznaczonych w rozporządzeniu Euro 6, przy czym cele redukcji emisji wynoszą odpowiednio –80 % w przypadku NO_x i liczby cząstek stałych oraz do –95 % w przypadku CO. Ponadto ze względu na wpływ na efekt cieplarniany Komisja proponuje indywidualną regulację progów CH₄ (metanu) oraz – na szczególnie niskim poziomie – N₂O (podtlenku azotu). Jest oczywiste, że te zmiany będą wymagać znacznych inwestycji, które trzeba będzie wziąć pod uwagę podczas przyszłych dyskusji nad przebiegiem emisji CO₂ z pojazdów ciężkich⁽¹⁾.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Oliver RÖPKE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ COM(2023) 88 final.