



Vyšetřovací výbor pro měření emisí v automobilovém průmyslu

16.12.2016

PRACOVNÍ DOKUMENT č. 5

o vyšetřování měření emisí v automobilovém průmyslu – kapitola 5:
Schvalování typu a shodnost v provozu

Vyšetřovací výbor pro měření emisí v automobilovém průmyslu

Zpravodajové: Jens Gieseke, Gerben-Jan Gerbrandy

5. Schvalování typu a shodnost v provozu

5.1 Úvod

Rámcová směrnice 2007/46/ES o schvalování typu stanoví bezpečnostní a environmentální požadavky, které musí motorová vozidla splnit předtím, než jsou uvedena na trh EU. Soustředí se na kontroly dodržení souladu před vstupem na trh týkající se vozidel, která opouštějí výrobní montážní linku. Konkrétní požadavky na emise znečišťujících látek týkající se schválení typu jsou obsaženy v nařízení (ES) č. 715/2007 a v prováděcím nařízení (ES) č. 692/2008.

EU schválení typu je složitým procesem, ve kterém mají výrobci automobilů několik možností, jak poskytnout informace jednomu z 28 vnitrostátních **schvalovacích orgánů**, aby získali certifikát EU schválení typu vozidla, který opravňuje k prodeji daného typu vozidla v EU. Během procesu schválení typu zkouší **technické zkušebny**, které jsou specificky určeny schvalovacím orgánem jednotlivých členských států, soulad vozidel s technickými požadavky, včetně mezních hodnot emisí. Schvalovací orgán může jako technickou zkušebnu určit také sám sebe.

Glosář uvedený v **příloze E** zahrnuje odkazy na seznamy schvalovacích orgánů a technické zkušebny v členských státech.

Výrobci musí zajistit, aby byla všechna vozidla opouštějící montážní linku v souladu se schváleným typem (**shodnost výroby**). Aby mohla být jednotlivá vozidla registrována, musí každé vyrobené vozidlo doprovázet prohlášení o shodě.

Ověřit, že vozidla umístěná na trh jsou bezpečná, nejsou škodlivá pro životní prostředí a vyhovují schválenému typu (**shodnost v provozu**), je úkol **orgánů dozoru nad trhem**. Jde o veřejné orgány (na vnitrostátní nebo nižší než vnitrostátní úrovni), které mají obvykle také na starost obecnou bezpečnost výrobků. V některých případech je orgánem dozoru nad trhem v souvislosti s činnostmi týkajícími se souladu vozidel a schvalovacím orgánem též orgán. Povinnosti týkající se shodnosti v provozu jsou stanoveny v čl. 4 odst. 2 nařízení Euro 5 a Euro 6 a podrobná ustanovení jsou upřesněna v příloze II prováděcího nařízení (ES) č. 692/2008. Ve směrnici 2007/46/ES nejsou stanovena zvláštní ustanovení o dozoru nad trhem.

Dne 27. ledna 2016 Komise přijala návrh **nového nařízení**, kterým se ruší a nahrazuje směrnice 2007/46/ES, s cílem řešit vnímané nedostatky současného systému EU schvalování typu. Cílem návrhu je:

- posílit nezávislost a kvalitu zkoušek, které umožňují, aby bylo vozidlo uvedeno na trh,
- zavést účinný systém dozoru nad trhem za účelem kontroly shodnosti vozidel, která jsou již v oběhu,
- posílit systém schvalování typu díky většímu evropskému dohledu.

5.2 Analýza shromážděných důkazů

Schvalování typu

Vyšetřování shromáždilo důkazy o fungování systému EU schvalování typu a jeho údajných nedostatcích.

Podle současných právních předpisů a pravidel EU pro jednotný trh – je schválení typu udělené v určitém členském státě uznáváno v celé Unii. Ačkoli jsou stanovena společná pravidla pro schvalování typu a specifikace zkoušek [ACEA, MIT], mnoho svědků zdůraznilo, že napříč členskými státy existuje celá škála výkladu jejich uplatňování [MIT, Mitsubishi, Q:ČS, studie EU].

Ačkoli v mnoha případech je volba schvalovacího orgánu určitého členského státu ze strany výrobce automobilů dána zeměpisnými nebo historickými důvody [MIT, KBA, SNCH, Q:ČS], skutečnost, že chybí harmonizovaný výklad pravidel, může vést k soutěži mezi schvalovacími orgány různých členských států [ACEA, MIT, Millbrook, Q:MS, studie EU], neboť výrobci automobilů si mohou zvolit orgán na základě flexibility orgánu při výkladu pravidel [UTAC, studie EU]. Zdá se však, že volbu schvalovacího orgánu ze strany výrobců automobilů ovlivňují i jiné faktory, jako je rychlost zpracování žádostí, soubor minimálních požadovaných zkoušek, technická specializace, jazyková flexibilita a výše požadovaných poplatků [SNCH, Millbrook, pracovní cesta LUX, UTAC, studie EU].

Kromě toho se jednotlivé schvalovací orgány (a technické zkušebny) mohou značně odlišovat mírou odborných znalostí a výší lidských a finančních zdrojů [studie EU]. Pro zajištění účinného monitorování emisních standardů je nezbytná přítomnost dostatečného množství interních nezávislých a kvalifikovaných lidských zdrojů a dostupnost nejmodernějších interních zkušebních zařízení [EPA].

Zkoušky požadované v rámci postupu schvalování typu se často provádějí v certifikovaných laboratořích výrobců automobilů [MIT, UTAC, studie EU] pod dohledem určené technické zkušebny, a to často kvůli nedostatku zdrojů na straně orgánů (tzv. zkoušky pod dohledem) [MIT]. Technické zkušebny mohou také částečně vlastnit výrobci [Millbrook, studie EU] nebo mohou být začleněny do schvalovacích orgánů [MIT, Q:ČS, studie EU], což vyvolává otázky ohledně nezávislosti a vědecké neutrality. Technickou zkušebnu, která bude použita, obvykle vybírá výrobce automobilů: schvalovací orgán může v zásadě volbu zpochybnit, ale děje se tak zřídka [SNCH]. Vnitrostátní orgány nikdy nepožádaly technické zkušebny, aby provedly dodatečné zkoušky, jimiž by zajistily provádění požadavků na splnění regulačních mezních hodnot při „běžném použití“ nebo požadavků ohledně zákazu odpojovacích zařízení. Pro technické zkušebny by provedení dodatečných zkoušek z vlastní iniciativy znamenalo dodatečné náklady a mohlo by ohrozit jejich obchodní vztahy s výrobcem [UTAC].

Schvalovací orgány nemají za stávajícího systému přístup ke zdrojovému kódu řídicí jednotky motoru. Rovněž bylo zdůrazněno, že analýza softwaru řídicí jednotky motoru je velmi složitá a nezaručuje, že při ní budou odhaleny podvodné postupy.

Skutečnost, že schvalovací orgány a technické zkušebny jsou obvykle částečně financovány z poplatků, které jim přímo hradí výrobci automobilů, může vést ke vzniku střetu zájmů z důvodu, že je třeba udržovat obchodní vztahy [studie EU]. Některé technické zkušebny kromě

toho mohou také poskytovat výrobcům konzultace ohledně zkoušek emisí. V odvětvích regulovaných výrobků v EU je však běžnou praxí, že výrobci hradí náklady týkající se souladu spojené s povolením umístit výrobek na trh [COM]. Komise nemá žádný konkrétní důkaz o střetu zájmů [COM] a schvalovací orgány a technické zkušebny odmítají názor, že by struktura financování představovala problém pro jejich nezávislost [MIT, SNCH, Millbrook, UTAC, pracovní cesta LUX]. Někteří svědkové vyjádřili názor, že by schvalovací orgány měly dohlížet na finanční vztahy mezi technickými zkušebnami a výrobci [SNCH].

Oproti tomu systém USA je založen na nepřímém a nezávislejším financování: Úřad pro ochranu životního prostředí Spojených států amerických (EPA) vybírá od výrobců poplatky k pokrytí nákladů na správu programů certifikace a souladu. Tyto poplatky úřad EPA předkládá Ministerstvu financí USA a Kongres USA zase přiděluje finanční prostředky úřadu EPA, který je použit na provádění svých programů [EPA, studie USA].

Podle směrnice 2007/46/ES musí schvalovací orgán, pokud se rozhodne zamítnout žádost o schválení typu, uvědomit orgány v ostatních členských státech. Mezi členskými státy však neexistuje jednotný výklad toho, zda se výrobce v tomto případě může obrátit na jiný schvalovací orgán [MIT, Q:ČS]. Některé členské státy vyžadují pouze písemné prohlášení, že dříve nebyla podána žádost o schválení typu ani nedošlo k jejímu zamítnutí [SNCH]. Bylo zaznamenáno, že je velmi neobvyklé, aby došlo k rozhodnutí nevydat schválení typu, neboť výrobce by v případě, že vyvstane riziko neudělení schválení typu, zastavil postup [Millbrook, UTAC, Q:ČS].

Schvalovací orgány si obecně vyměňují informace na zvláštních schůzkách a v rámci Skupiny odborníků z orgánů pro schvalování typu, kterou ustavila Komise v roce 2010, a rovněž neformálně [COM, MIT, Q:ČS]. Problémy však mohou vyvstat v případě, že budou panovat rozdíly ve výkladu jednotlivých orgánů [COM, KBA, MIT, SNCH]. Na rozdíl od schvalovacích orgánů v současnosti není zaveden zvláštní systém pro výměnu informací mezi technickými zkušebnami [COM, UTAC, studie EU] a žádný takový systém není ani plánován v návrhu Komise na reformu EU schválení typu.

V současnosti neexistuje dohled EU nad schvalováním typu vozidel a nový návrh Komise má v úmyslu zavést úlohu dohledu pro Komisi [COM]. Nový návrh se začal připravovat v roce 2010 a jeho příprava byla urychlena poté, co se objevil případ s emisemi [Tajani, Bieńkowska]. Před vstupem směrnice 2007/46/ES v platnost byla projednána možnost centralizovanějšího systému, členské státy ji však zamítly [Verheugen].

Co se týče shodnosti výroby, právní předpisy vyžadují ověření toho, zda se vozidla přímo z výrobní linky shodují se schváleným typem, a to jak při schvalování typu, tak později, mimo jiné z hlediska emisí. Zkoušky týkající se ověření shodnosti výroby obvykle provádějí výrobci automobilů ve svých zařízeních, nikoli orgány. Technické zkušebny mohou na zkoušky dohlížet nebo provádět kontroly. Schvalovací orgány jen velmi zřídka odebírají výrobní vzorky, aby ověřily shodnost výroby, navzdory tomu, že jim to právní předpisy umožňují. Ve většině případů pověří technické zkušebny, aby ve více méně pravidelných intervalech kontrolovaly dokumentaci výrobců automobilů s cílem ověřit, že jsou prováděny zkoušky týkající se shodnosti výroby a že je zaveden požadovaný systém řízení kvality [KBA, Millbrook, UTAC, studie EU].

Výbor se dozvěděl, že v USA odpovědné orgány také provádějí zkoušky vozidel

opouštějících výrobní linku, aby zkontrolovaly, zda se vyrobená vozidla shodují s návrhem před výrobou, který byl schválen z hlediska typu [EPA, studie USA].

Shodnost v provozu a systém dozoru nad trhem

Většina svědků uvedla, že pro fungování systému jsou prvořadě účinné kontroly shodnosti v provozu a dozoru nad trhem [JRC, ICCT, TNO, Borgeest, Lange, COM, EPA, studie EU]. Dozor nad trhem by měl například odhalit případy, kdy se vyrobená vozidla a jejich nainstalovaný software neshodují se vzorkem, který byl optimalizován za účelem splnění zkoušek pro udělení schválení typu [Millbrook, UTAC].

Některé členské státy však neprovedly zkoušku shodnosti v provozu u žádného vozidla, zatímco jiné provádějí zkoušky pravidelně u různého počtu vozidel a další zahájily kampaně v oblasti měření teprve nedávno v důsledku případu podvodů s emisemi [MIT, Q:ČS].

V USA odpovědné orgány vybírají vozidla (na základě náhodných i cílených kritérií) soukromých vlastníků a provádějí u nich zkoušky, aby zajistily, že vozidla zůstanou při skutečném použití bezchybná i po mnoha letech provozu [EPA, studie USA].

Zkoušky emisí v provozu se většinou provádějí v laboratořích výrobců vozidel a podle současného prováděcího nařízení jsou omezeny na laboratorní zkoušky nového evropského jízdního cyklu požadované za účelem schválení typu. Právní předpisy rovněž nestanoví zkoušky v provozu prováděné nezávislými certifikovanými laboratořemi [ACEA, MIT, RDW, studie EU].

Obecně by zkoušky shodnosti v provozu měly být součástí všeobecného dozoru nad trhem zavedeného členskými státy, ale současná legislativa v oblasti motorových vozidel postrádá konkrétní ustanovení [COM, Bienkowska, MIT]. Kromě toho není jisté, které orgány jsou v členských státech odpovědné za dohled nad trhem. V některých případech si orgány dozoru nad trhem, které členské státy oficiálně oznámily Komisi, nejsou vědomy tohoto určení a ve skutečnosti do dozoru nad trhem nejsou zapojeny [UTAC].

V roce 2012 tehdejší komisař Tajani připomněl členským státům jejich povinnost zřídit účinné systémy dozoru nad trhem a zajistit nezbytné struktury a zdroje, které umožní odhalit vozidla, jež nesplňují náležitě požadavky týkající se EU schválení typu nebo představují vážné riziko pro bezpečnost a životní prostředí, a přijmout nápravná opatření [COM, Tajani].