

# Przegląd dyrektywy w sprawie ekologicznie czystych pojazdów

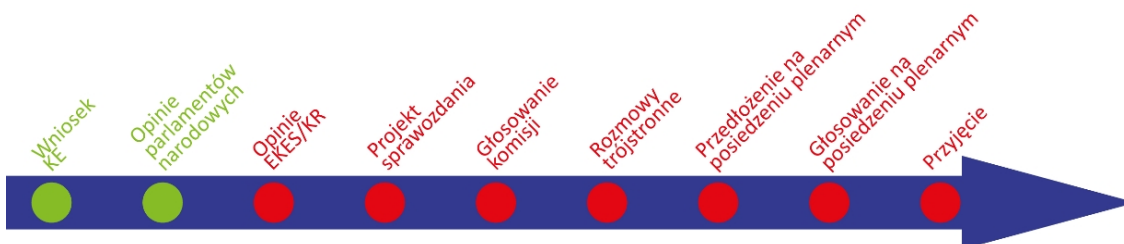
W listopadzie 2017 r. Komisja Europejska zaproponowała przegląd dyrektywy 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (dyrektywa w sprawie ekologicznie czystych pojazdów), bowiem według przeprowadzonej oceny dyrektywa przyniosła ograniczone efekty, na przykład dlatego że nie zachęcała do większej obecności ekologicznie czystych pojazdów na całym rynku.

Proponowana dyrektywa ma na celu promowanie rozwiązań w zakresie ekologicznej mobilności w przetargach na zamówienia publiczne, a tym samym zwiększenie popytu na ekologicznie czyste pojazdy i ich dalsze upowszechnianie. Zawarta we wniosku Komisji definicja ekologicznie czystych pojazdów lekkich opiera się na łącznym progu emisji CO<sub>2</sub> i emisji zanieczyszczeń powietrza, definicja pojazdów ciężkich natomiast opiera się na paliwach alternatywnych. Wniosek jest zgodny z pakietem Komisji Europejskiej dotyczącym unii energetycznej, który przewiduje działania na rzecz dalszej dekarbonizacji transportu drogowego w myśl celów w dziedzinie klimatu i energii na 2030 r. oraz zobowiązań UE w ramach porozumienia paryskiego.

Wniosek przydzielono parlamentarnej Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI). Parlament zdecydowanie popiera większą obecność pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi na rynku europejskim.

## Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego

<i>Komisja przedmiotowo właściwa:</i>	Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI)	COM(2017) 653 08.11.2017 2017/0291(COD)
<i>Sprawozdawca:</i>	Andrzej Grzyb (PPE, Polska)	
<i>Kontrsprawozdawcy:</i>	Seb Dance (S&D, Zjednoczone Królestwo) Jan Huitema (ALDE, Niemcy) Eleonora Evi (EFDD, Włochy)	Zwykła procedura ustawodawcza (COD) (Parlament i Rada jako organy równorzędne; dawniej „współdecyzja”)
<i>Przewidywane dalsze kroki:</i>	Wstępne rozmowy w komisji ENVI	



## Wprowadzenie

W listopadzie 2017 r. Komisja Europejska zaproponowała przegląd [dyrektywy 2009/33/WE](#) w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (dyrektywy w sprawie ekologicznie czystych pojazdów). Jest to zgodne ze strategią Komisji na rzecz unii energetycznej z lutego 2015 r., która przewiduje działania w zakresie dalszej dekarbonizacji transportu drogowego w myśl celów w dziedzinie klimatu i energii na 2030 r.

Ten [wniosek ustawodawczy](#) jest częścią [pakietu dotyczącego ekologicznej mobilności](#) i złożonego z wniosków ustawodawczych w sprawie pojazdów transportu drogowego, infrastruktury i transportu kombinowanego towarów, środków nieustawodawczych przedstawionych w planie działania na rzecz paliw alternatywnych oraz komunikatu w sprawie mobilności niskoemisyjnej.

## Kontekst

Transport to jedyny sektor w UE, który od 1990 r. nie zarejestrował istotnego spadku emisji gazów cieplarnianych. Od 2014 r. [emisje gazów cieplarnianych w unijnym sektorze transportu](#) wzrosły. W 2016 r. sytuowały się one 25 % powyżej poziomu z 1990 r. (dotyczy to również międzynarodowego transportu lotniczego, lecz nie żeglugi morskiej).

Ze wszystkich rodzajów transportu w UE to transport drogowy ma największy udział w emisji gazów cieplarnianych (72,9 % w 2016 r.) i odpowiada za około 20 % łącznych emisji gazów cieplarnianych w UE.

W 2015 r. na transport drogowy przypadało 78 % unijnego zużycia ropy naftowej. Zużycie energii w transporcie drogowym w 2015 r. było o 23 % wyższe niż w 1990 r. Udział oleju napędowego wykorzystywanego w transporcie drogowym wzrósł z 51 % w 2000 r. do ponad 66 % w 2015 r.

Szacuje się, że w latach 2012–2014 zamówienia publiczne stanowiły 3,4 % nowych rejestrowanych samochodów osobowych, 2,8 % nowych samochodów dostawczych, 6,4 % nowych samochodów ciężarowych i 75 % nowych autobusów.

Z tych wszystkich względów wiele instrumentów polityki UE w sektorze transportu wymaga koordynacji, która jest niezbędna do realizacji celów w dziedzinie klimatu i energii na 2030 r. oraz zobowiązań unijnych wynikających z porozumienia paryskiego. Cele na 2030 r., zatwierdzone na posiedzeniu Rady Europejskiej w październiku 2014 r., zakładają, że sektory nieobjęte unijnym systemem handlu emisjami (EU ETS) – takie jak transport, budynki, rolnictwo i odpady – do 2030 r. zmniejszą swoje emisje o 30 % w stosunku do poziomu z 2005 r. Wniosek dotyczący [rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego](#), co do którego w grudniu 2017 r. osiągnięto porozumienie trójstronne, określa udział poszczególnych państw członkowskich w zbiorowym wysiłku redukcji emisji w sektorach nieobjętych EU ETS.

W lipcu 2016 r. Komisja przyjęła [europejską strategię na rzecz mobilności niskoemisyjnej](#), która zmierza do zwiększenia efektywności systemu transportowego za pomocą technologii cyfrowych, inteligentnych systemów pobierania opłat drogowych, multimodalności, niskoemisyjnych źródeł energii w transporcie (takich jak energia elektryczna i zaawansowane biopaliwa) oraz pojazdów bezemisyjnych.

W styczniu 2016 r. Komisja przedstawiła [wniosek](#) w sprawie rozporządzenia o homologacji i nadzorze rynku pojazdów silnikowych, wprowadzający unijny nadzór nad

procesem homologacji typu i mający na celu poprawę w obszarze egzekwowania przepisów, nadzoru rynku i jakości badań. Porozumienie trójstronne w sprawie tego wniosku osiągnięto w grudniu 2017 r. W listopadzie 2017 r. Komisja przedłożyła [wniosek dotyczący rozporządzenia](#), które rewiduje i zastrza normy emisji CO<sub>2</sub> dla nowych samochodów osobowych i dostawczych. W pierwszej połowie 2018 r. spodziewany jest natomiast wniosek ustawodawczy w sprawie [norm emisji CO<sub>2</sub> dla pojazdów ciężkich](#).

### Obecna sytuacja

Obowiązująca [dyrektywa 2009/33/WE](#) w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (dyrektywa w sprawie ekologicznie czystych pojazdów) jest instrumentem dotyczącym zamówień publicznych i służącym wspieraniu i pobudzaniu rynku ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego dzięki zapewnianiu stałego popytu.

Dyrektywa ta ma zastosowanie do pojazdów zakupionych przez instytucje i podmioty zamawiające w rozumieniu [dyrektyw w sprawie zamówień publicznych](#) oraz do operatorów transportu publicznego w rozumieniu [rozporządzenia dotyczącego usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego](#). Po raz pierwszy wprowadziła ona do prawa zamówień publicznych w całej UE zobowiązania w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Dyrektywa wymaga uwzględnienia w procedurze udzielania zamówień zużycia energii podczas cyklu użytkowania pojazdu, emisji CO<sub>2</sub> oraz emisji tlenków azotu (NO<sub>x</sub>), węglowodorów niemetanowych (NMHC) i pyłu zawieszonego (PM), a także wyznacza metodę ich obliczania.

Przy uwzględnianiu zużycia energii i oddziaływania na środowisko instytucje zamawiające mają trzy opcje:

1. wykorzystanie w dokumentacji zamówienia zestawu specyfikacji technicznych dotyczących efektywności energetycznej i środowiskowej;
2. uwzględnienie zużycia energii i oddziaływania na środowisko w podejmowaniu decyzji o zakupie poprzez wykorzystanie tych czynników jako kryteriów udzielenia zamówienia;
3. uwzględnienie zużycia energii i oddziaływania na środowisko w podejmowaniu decyzji o zakupie poprzez określenie ich wartości pieniężnej, czyli internalizację zewnętrznych kosztów transportu.

Jeśli chodzi o dwie pierwsze metody, dyrektywa nie ustanawia żadnych specyfikacji minimalnych co do efektywności środowiskowej ani minimalnej wagi kryteriów w procedurze udzielania zamówień – mogą być one ustalane przez poszczególne organizacje dokonujące zakupu. Natomiast opcja polegająca na określeniu wartości pieniężnej wymaga obliczenia „kosztów całego cyklu użytkowania” według „zharmonizowanej” metody określonej w dyrektywie.

Ostatnia ocena Komisji wykazała jednak, że dyrektywa przyniosła ograniczone efekty. Opublikowane we wrześniu 2015 r. [sprawozdanie końcowe](#) Komisji z tej oceny zwraca uwagę na trzy najważniejsze problemy, które dotyczą ogólnego działania dyrektywy, możliwości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń za jej pomocą oraz stosowania metody określania wartości pieniężnej.

Ze sprawozdania wynika, że w związku z ograniczeniem zakresu dyrektywy podlega jej zbyt mało zamówień na pojazdy. Poza tym wybór opcji w zakresie transpozycji dyrektywy do prawa krajowego prowadzi do znacznego zróżnicowania krajowych ram prawnych i powoduje fragmentację w obszarze zasad udzielania zamówień. Ponadto obecna metoda określania wartości pieniężnej, która kładzie duży nacisk na zużycie paliwa, wprowadza bodźce zniechęcające do zakupu ekologicznie czystszych pojazdów, a w niektórych przypadkach jest sprzeczna z unijnymi celami w zakresie jakości powietrza. Metoda ta promuje raczej pojazdy z silnikiem wysokoprężnym, które powodują emisje NO<sub>2</sub>, mające negatywny wpływ na realizację celów w zakresie jakości powietrza.

### Wyściowe stanowisko Parlamentu

Parlament Europejski wykazał silne poparcie dla większej obecności pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi na rynku europejskim. W [rezolucji z dnia 9 września 2015 r.](#) wezwał on do opracowania „planu działania UE mającego na celu realizację strategii przedstawionej w komunikacie Komisji pt. »Czysta energia dla transportu: europejska strategia w zakresie paliw alternatywnych« z zamiarem osiągnięcia możliwie jak najszerszego stosowania paliw alternatywnych w transporcie oraz promowania zrównoważonej mobilności elektrycznej w całej Unii”.

[Zalecenie](#) Parlamentu wydane w następstwie dochodzenia w sprawie pomiarów emisji w sektorze motoryzacyjnym potwierdziło potrzebę wspierania przez Komisję i państwa członkowskie polityki proekologicznych zamówień publicznych. Wezwano władze publiczne do zakupu pojazdów bezemisyjnych i pojazdów o bardzo niskiej emisji do własnych flot lub na potrzeby (pół-)publicznych programów wspólnego korzystania z samochodów.

W [rezolucji z dnia 2 grudnia 2015 r.](#) w sprawie mobilności w miastach zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju podkreślono znaczenie planów zrównoważonej mobilności miejskiej dla osiągnięcia celów UE w zakresie redukcji emisji CO<sub>2</sub> oraz zwrócono uwagę na potrzebę całościowego podejścia do zanieczyszczenia powietrza w europejskich miastach. Dodano, że państwa członkowskie i organy władz lokalnych należy zachęcać do określenia wymogów dotyczących efektów działalności środowiskowej w procedurach zamówień publicznych, w szczególności przy zakupie pojazdów transportu publicznego lub pojazdów służbowych organów władz publicznych.

### Proces przygotowywania wniosku

Komisja przeprowadziła [konsultacje publiczne](#) w dniach od 19 grudnia 2016 r. do 24 marca 2017 r. Zdecydowana większość respondentów (86 %) uznała za istotne, aby zamówienia publiczne były skutecznie wykorzystywane do stymulowania rynku ekologicznie czystych pojazdów w UE. Większość respondentów uznała za istotne dokonanie przeglądu zakresu dyrektywy (61 %), przepisów dotyczących zakupu ekologicznie czystych pojazdów (76 %) i metodologii obliczania kosztów eksploatacyjnych podczas całego cyklu użytkowania (71 %) oraz dostosowanie dyrektywy do postępu technologicznego (77 %).

W [ocenie skutków](#) przeprowadzonej przez Komisję stwierdzono, że proponowana dyrektywa ma przyczynić się do zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> i pyłu zawieszonego (PM<sub>10</sub>) oraz zmniejszenia kosztów środowiskowych związanych z emisjami CO<sub>2</sub> i substancji zanieczyszczających powietrze o 2,2 mld EUR w całym okresie eksploatacji pojazdów zamawianych w latach 2020–2035. Przewiduje się, że w rezultacie powstanie około 6 700 dodatkowych miejsc pracy w tym samym okresie, a jednocześnie przychody branży

zwiększą się o 4,2 mld EUR. Szacuje się, że oszczędności kosztów netto w stosunku do scenariusza podstawowego wyniosą około 4,2 mld EUR w tym okresie, co wskazuje na szersze korzyści społeczno-gospodarcze (zwiększenie przychodów przedsiębiorstw, tworzenie miejsc pracy) i korzyści dla środowiska (związane z redukcją emisji CO<sub>2</sub> i zanieczyszczeń powietrza). Zakłada się, że dodatkowe koszty związane z zamówieniami publicznymi wyniosą w tym okresie 2,2 mld EUR, przy niewielkich oszczędnościach kosztów administracyjnych wynoszących około 2,4 mln EUR. Oczekuje się, że korzyści odniosą MŚP produkujące pojazdy o niskiej i zerowej emisji w sektorze pojazdów ciężkich, podczas gdy MŚP będące dostawcami pojazdów konwencjonalnych będą musiały się dostosować. Przewidywalny długoterminowy popyt na autobusy sprzyjałby konkurencyjności tego sektora.

EPRS przygotowuje wstępną ocenę dokonanej przez Komisję oceny skutków.

### Proponowane zmiany

[Wniosek](#) Komisji dotyczący zmienionej dyrektywy w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów w transporcie drogowym (dyrektywa w sprawie ekologicznie czystych pojazdów) ma na celu promowanie rozwiązań w zakresie ekologicznej mobilności w przetargach na zamówienia publiczne, a tym samym zwiększenie popytu na ekologicznie czyste pojazdy i ich dalsze upowszechnianie. Zakres dyrektywy został rozszerzony i obejmuje również inne formy udzielania zamówień niż zakup, a mianowicie dzierżawę, najem lub leasing pojazdów, a także zamówienia publiczne na usługi, których przedmiotem są: usługi w zakresie publicznego transportu drogowego i kolejowego osób, usługi w zakresie specjalistycznego transportu drogowego osób, nieregularny transport osób oraz wynajem autobusów i autokarów wraz z kierowcą.

W odniesieniu do pojazdów lekkich wniosek zawiera definicję ekologicznie czystych pojazdów w oparciu o łączny próg emisji CO<sub>2</sub> i zanieczyszczeń powietrza, natomiast w odniesieniu do pojazdów ciężkich stosuje definicję opartą na paliwach alternatywnych (energia elektryczna, wodór, gaz ziemny, w tym biometan). Umożliwia on również przyjęcie aktu delegowanego dotyczącego stosowania progów emisji dla pojazdów ciężkich po przyjęciu w przyszłości norm emisji CO<sub>2</sub> dla takich pojazdów (oczekuje się, że wniosek ustawodawczy w tej sprawie zostanie przedstawiony w pierwszej połowie 2018 r.). Progi emisji CO<sub>2</sub> dla pojazdów lekkich wynoszą od 25 do 40 gramów CO<sub>2</sub>/km w 2025 r. i spadają do zera do roku 2030. Emisje zanieczyszczeń powietrza muszą być co najmniej o 20 % niższe od dopuszczalnych wielkości emisji określonych w załączniku I do [rozporządzenia \(WE\) nr 715/2007](#) (rozporządzenie w sprawie homologacji typu emisji Euro 5/6) i w kolejnych dokumentach.

We wniosku określono minimalne cele w zakresie zamówień publicznych dla każdej kategorii pojazdów i każdego państwa członkowskiego. W odniesieniu do pojazdów lekkich państwa członkowskie muszą osiągnąć udział w wysokości od 16 % do 35 %, który jest taki sam dla terminów przypadających w 2025 i 2030 r. W przypadku autobusów cele poszczególnych państw członkowskich wynoszą od 29 % do 50 % (2025 r.) i od 43 % do 75 % (2030 r.), a w przypadku samochodów ciężarowych od 6 % do 10 % (2025 r.) i od 7 % do 15 % (2030 r.).

Metoda określania wartości pieniężnej efektów zewnętrznych została by znieśiona.

Wniosek wprowadza obowiązki państw członkowskich w zakresie sprawozdawczości i monitorowania oraz dostosowuje obowiązki sprawozdawcze Komisji i państw członkowskich. Przewiduje on sprawozdania śródkresowe w 2023 r. i pełne



sprawozdanie w 2026 r. w zakresie realizacji celów na 2025 r., a następnie kolejne sprawozdania co trzy lata.

Komisja oceni nowe przepisy w 2027 r.

### Komitety doradcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przygotowuje opinię w sprawie wniosku. EKES wyznaczył na sprawozdawcę Ulricha Samma (Pracodawcy - Grupa I, Niemcy) i planuje przyjąć [opinię](#) w kwietniu 2018 r. Komitet Regionów postanowił nie sporządzać opinii.

### Parlamenty narodowe

Około 13 [izb parlamentarnych](#) z 10 państw członkowskich przeanalizowało wniosek przed upływem terminu pomocniczości przypadającego na 22 stycznia 2018 r. i żadne z nich nie zgłosiło zastrzeżeń co do zastosowania zasady pomocniczości.

### Odbiór przez zainteresowane strony

*Niniejsza sekcja ma na celu przedstawienie debaty, a nie wyczerpujące przedstawienie wszystkich poglądów na temat wniosku. Dodatkowe informacje można znaleźć w powiązanych publikacjach wymienionych w części „Analiza uzupełniająca PE”.*

[Transport & Environment](#), organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska, uważa, że cele na 2030 r. dla pojazdów lekkich są mało ambitne, biorąc pod uwagę spodziewane upowszechnienie bezemisyjnych pojazdów lekkich. W odniesieniu do samochodów ciężarowych kwestionuje ona korzyści pod względem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych płynące ze sprężonego lub skroplonego gazu ziemnego i zastanawia się, skąd będzie wiadomo, że samochody ciężarowe o napędzie gazowym podczas ich użytkowania są rzeczywiście zasilane biometanem. [Bellona](#), organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska, wyraża ubolewanie z powodu braku ambicji we wniosku Komisji i wzywa do priorytetowego traktowania bezemisyjnych pojazdów elektrycznych w stosunku do pojazdów niskoemisyjnych.

[Union Internationale des Transports Publics](#) (stowarzyszenie podmiotów związanych z transportem publicznym) zauważa, że we wniosku najwyższe cele w zakresie zamówień publicznych wyznaczono dla autobusów, nakładając tym samym dodatkowe obciążenie na środki transportu, które już teraz charakteryzują się najniższym poziomem emisji CO<sub>2</sub> na pasażera. Podkreśla, że takie traktowanie autobusów jest „niezrozumiałe” ze względu na wysoki koszt i niski stopień zaawansowania technologicznego.

[Platform for Electro-Mobility](#) (europejskie zrzeszenie producentów, zarządców infrastruktury, operatorów transportu, użytkowników transportu, miast i organizacji społeczeństwa obywatelskiego) przyjmuje z zadowoleniem główne elementy wniosku, ale apeluje o ustanowienie ambitniejszych celów dla ekologicznie czystych pojazdów, bezpośrednie wsparcie na rzecz infrastruktury służącej do ładowania akumulatorów i szybkie przyjęcie proponowanej dyrektywy.

### Proces legislacyjny

W Parlamencie Europejskim odpowiedzialność za akt została powierzona komisji ENVI, która wyznaczyła na sprawozdawcę Andrzeja Grzyba (PPE, Polska).

W Radzie Grupa Robocza ds. Transportu – kwestie intermodalności i sieci intermodalne przeprowadziła wymianę poglądów z Komisją na temat wniosku w listopadzie 2017 r.

### Analiza uzupełniająca PE

Thirion, Elodie, [Clean Vehicles Directive: implementation appraisal](#) (Dyrektywa w sprawie ekologicznie czystych pojazdów: ocena wykonania), EPRS, maj 2017 r.

Pape, Marketa, [Towards low-emission EU mobility](#) (W kierunku niskoemisyjnej mobilności w UE), briefing EPRS, marzec 2017 r.

### Inne źródła

[Promotion of clean road transport vehicles in support of low-emission mobility](#) (Promowanie ekologicznie czystych pojazdów w transporcie drogowym w celu wsparcia mobilności niskoemisyjnej), Parlament Europejski, Obserwatorium Legislacyjne (OEIL).

[Ex-post evaluation of Directive 2009/33/EC on the promotion of clean and energy efficient road transport vehicles: final report](#) (Ocena ex post dyrektywy 2009/33/UE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów w transporcie drogowym, sprawozdanie końcowe), Komisja Europejska, wrzesień 2015 r.

### Zastrzeżenie prawne i prawo autorskie

Niniejszy dokument został przygotowany z myślą o posłach do Parlamentu Europejskiego i członkach personelu parlamentarnego. Zawiera informacje, które mogą być pomocne w pracach parlamentarnych. Wyłącznie odpowiedzialność za jego treść ponoszą autorzy, a wyrażonych w nim opinii nie należy traktować jako oficjalnego stanowiska Parlamentu.

Powielanie i tłumaczenie dokumentu do celów niekomercyjnych jest dozwolone, pod warunkiem że podane zostanie źródło, a Parlament Europejski zostanie wcześniej powiadomiony i otrzyma egzemplarz publikacji.

© Unia Europejska, 2018

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu)

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

