

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/32/WE w odniesieniu do zawartości siarki w paliwach żeglugowych**

COM(2011) 439 final – 2011/0190 (COD)

(2012/C 68/13)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Rada, w dniu 1 września 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 13 września 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/32/WE w odniesieniu do zawartości siarki w paliwach żeglugowych*

COM(2011) 439 final – 2011/0190 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 grudnia 2011 r.

Na 477 sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 110 do 46 – 31 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 EKES, mając na uwadze ostateczny cel dotyczący stosowania praktycznie bezsiarkowego paliwa w transporcie morskim, ponownie wyraża poparcie dla decyzji Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) ONZ-u z 2008 r., by do 2020 r. radykalnie zmniejszyć zawartość siarki w paliwach żeglugowych. EKES wzywa, by wszystkie państwa należące do IMO jak najszybciej ratyfikowały odpowiednią konwencję IMO, tak by zapewnić jej stosowanie na całym świecie.

1.2 EKES popiera także propozycję Komisji dotyczącą dostosowania dyrektywy 1999/32/WE do załącznika VI „Przepisy o zapobieganiu zanieczyszczeniu powietrza przez statki” do konwencji MARPOL 73/78, czyli Międzynarodowej konwencji IMO o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki. Niektóre propozycje i skutki wymagają jeszcze jednak wyjaśnienia.

1.3 EKES opowiada się za tym, by w dyrektywie w ten czy inny sposób uwzględniono przepisy, które dokładnie odpowiadałyby prawidłu 18 IMO dotyczącemu jakości olejów paliwowych, obejmującemu klauzulę dostępności (wniosek o wprowadzenie do obrotu) i obowiązki sprawozdawczości w wypadku, gdy statek skorzysta z przepisów prawidła 18, oraz przewidującemu klauzulę braku dostępności.

1.4 EKES ma wątpliwości co do propozycji, by od 2020 r. stosować limit zawartości siarki w wysokości 0,1 % w odniesieniu do statków pasażerskich wykonujących usługi poza obszarami kontroli emisji siarki (SECA). Propozycja ta nie jest jeszcze do końca przeanalizowana. Niemniej biorąc pod uwagę ochronę zdrowia pasażerów i załóg statków pasażerskich, przychyliła się do tej propozycji. Troska o zdrowie ludności powinna być w całej UE taka sama.

1.5 EKES jest zdania, że zakaz wprowadzania do obrotu paliw żeglugowych, w których zawartość siarki przekracza 3,5 % na masę, ogranicza atrakcyjność i stosowanie metod ograniczania emisji na pokładzie statków (skruberów). Kwestię tę trzeba wyjaśnić.

1.6 EKES jest zaniepokojony ewentualnymi problemami, które mogą się pojawiać od 2015 r., kiedy na obszarach SECA zacznie obowiązywać limit zawartości siarki wynoszący 0,1 %. W IMO nie sporządzono solidnego raportu dotyczącego możliwych skutków tej sytuacji. Komitet zaleca, by w przyszłości w IMO dokonywano takich ocen także z wyprzedzeniem.

1.7 Zdaniem EKES-u trzeba dalej badać i ulepszać alternatywne metody ograniczania emisji i możliwości stosowania alternatywnych paliw. Z uwagi na różne niewiadome, takie jak dostępność w 2015 r. paliw o niskiej zawartości siarki czy ryzyko „odwrotnej” zmiany rodzaju transportu, Komisja wspomina w dokumencie towarzyszącym, że w przypadku gdyby istniało zagrożenie, iż przewidywania te staną się faktem, należy zmienić termin wdrożenia. Zdaniem EKES-u, jeżeli zajdzie taka konieczność, zmiana ta powinna zostać wprowadzona odpowiednio wcześniej, aby nadal sprzyjać dokonywaniu koniecznych inwestycji. Zważywszy że do 2015 r. pozostało niewiele czasu, przede wszystkim należy przesunąć na 2020 r. wprowadzenie dopuszczalnej wartości wynoszącej 0,1 %.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Paliwa stosowane w transporcie morskim to paliwa najtańsze i w najmniejszym stopniu poddane procesom rafineryjnym. Wiele z nich to produkty uboczne bardziej zaawansowanych procesów rafinacji ropy naftowej. Są one obecnie istotnym źródłem zanieczyszczenia powietrza, zwłaszcza dwutlenkiem węgla (4 % całości światowego zanieczyszczenia ze źródeł antropogenicznych) oraz tlenkiem siarki (9 %).

2.2 Zanim weszły w życie konwencje i protokoły Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) ONZ-u, a w szczególności Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (MARPOL) z 1973/78 r. oraz następnie protokół z 2008 r., dozwolone były paliwa o zawartości siarki nieprzekraczającej 4,5 %.

2.3 Załącznik VI do konwencji MARPOL z 2008 r. przewiduje progresywne radykalne ogólne obniżenie do 0,5 % w 2020 r., a w razie ewentualnych trudności w 2025 r.

2.4 Wiadomo, że cząstki siarki, które praktycznie wyeliminowano z lądowych źródeł zanieczyszczeń (emisji związanych z wytwarzaniem energii i transportem drogowym), powodują dolegliwości oddechowe i sercowe, dlatego też panuje powszechna zgoda co do potrzeby zmniejszenia zawartości siarki w paliwach żeglugowych.

### 3. Wniosek Komisji Europejskiej

3.1 Dyrektywa 1999/32/WE (zmieniona dyrektywą 2005/33/WE) reguluje kwestie związane z zawartością siarki w paliwach stosowanych w transporcie morskim oraz wprowadza określone międzynarodowe przepisy, uzgodnione w ramach IMO, do prawa UE.

3.2 Dyrektywa ta w jej obecnym brzmieniu wprowadza w szczególności bardziej rygorystyczne przepisy w zakresie zawartości siarki w paliwach żeglugowych stosowanych na obszarach wymagających szczególnej ochrony środowiskowej – obszarach kontroli emisji siarki (SECA).

3.3 EKES wydał już w dniu 14 maja 2003 r. opinię w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy 1999/32/WE <sup>(1)</sup>.

3.4 Przy poparciu państw członkowskich UE międzynarodowe zasady IMO zostały w październiku 2008 r. zmienione i zastrzone poprzez zmianę załącznika VI do konwencji MARPOL <sup>(2)</sup>.

3.5 Najważniejsze zmiany w załączniku VI do konwencji MARPOL dotyczące zanieczyszczenia SO<sub>2</sub> można podsumować następująco:

- redukcja zawartości siarki z maks. 1,5 % na masę we wszystkich paliwach żeglugowych stosowanych na obszarach SECA do 1,00 % do dnia 1 lipca 2010 r. i do 0,10 % do dnia 1 stycznia 2015 r.;
- redukcja zawartości siarki z maks. 4,5 % na masę we wszystkich paliwach żeglugowych stosowanych łącznie na

obszarach innych niż SECA do 3,50 % do dnia 1 stycznia 2012 r. i do 0,50 % do dnia 1 stycznia 2020 r., zależnie od wyników przeglądu w 2018 r. i z ewentualnym opóźnieniem do 2025 r.;

- umożliwienie dostępu do szerokiego spektrum metod redukcji emisji („ekwiwalentów”), takich jak sprzęt, metody, procedury lub alternatywne paliwa.

3.6 W celu zapewnienia spójności z przepisami prawa międzynarodowego, a także w celu zapewnienia odpowiedniego egzekwowania w Unii nowych, globalnych norm dotyczących zawartości siarki, Komisja proponuje dostosowanie przepisów dyrektywy 1999/32/WE do postanowień zmienionego załącznika VI do konwencji MARPOL <sup>(3)</sup>. W szczególności:

- uwzględnienie w dyrektywie zmiany załącznika VI do konwencji MARPOL dotyczącej zawartości siarki w paliwa żeglugowych, dokonanej w 2008 r.;

- dostosowanie dyrektywy do przepisów IMO, w których przewidziano więcej równoważnych metod redukcji emisji; uzupełnienie tych przepisów dodatkowymi środkami zabezpieczającymi, aby równoważne metody redukcji emisji nie wywierały żadnego niekorzystnego wpływu na środowisko;

- przyjęcie procedury IMO dotyczącej weryfikacji paliwa.

3.7 Komisja proponuje ponadto następujące środki uzupełniające:

- wprowadzenie od 2020 r. nowej wartości granicznej wynoszącej 0,1 % w odniesieniu do statków pasażerskich wykonujących usługi poza obszarami SECA;
- opracowanie niewiążących wytycznych dotyczących pobierania próbek i sprawozdawczości; jeżeli takie podejście nie przyniesie efektów, trzeba będzie rozważyć przyjęcie zasad wiążących.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES jest zdania, podobnie jak Komisja Europejska i wiele innych zainteresowanych stron, że ostatecznym celem – także z uwagi na kwestie ochrony zdrowia – jest stosowanie w transporcie morskim paliwa praktycznie bezsiarkowego. Dlatego też największe korzyści społeczeństwu i tej gałęzi transportu o zasięgu globalnym przyniosą uregulowania ogólnościawotowe.

4.2 EKES w związku z tym przyjmuje z zadowoleniem decyzję IMO, by radykalnie zmniejszyć emisje siarki w transporcie morskim. Zdaniem EKES-u nie powinno się zatem wprowadzać różnic między uregulowaniami ogólnościawotowymi a uregulowaniami Unii Europejskiej.

<sup>(1)</sup> CESE 580/2003, Dz.U. C 208 z 3.9.2003, s. 27–29.

<sup>(2)</sup> Rezolucja MEPC.176(58) przyjęta w dniu 10 października 2008 r. (zmieniony załącznik VI do konwencji MARPOL).

<sup>(3)</sup> COM(2011) 439 wersja ostateczna.

4.3 EKES wzywa wszystkie strony konwencji IMO do ratyfikacji załącznika VI do konwencji MARPOL 73/78, aby zapewnić jego stosowanie na całym świecie.

4.4 Prawidło 18 załącznika VI przewiduje, że każde państwo będące stroną konwencji dba o dostępność odpowiednich paliw oraz informuje IMO o ich dostępności w portach i terminalach. Niemniej jednak IMO, przyjmując podejście realistyczne, wprowadziła też klauzulę dotyczącą „braku dostępności”.

4.5 EKES stwierdza, że klauzula dotycząca „braku dostępności” odpowiedniego paliwa, taka jak zawarta w załączniku VI do konwencji MARPOL, nie została uwzględniona we wniosku dotyczącym zmiany dyrektywy. EKES opowiada się za tym, by w dyrektywie w ten czy inny sposób uwzględniono przepisy, które dokładnie odpowiadałyby prawidłu 18 IMO dotyczącemu jakości olejów paliwowych, obejmującemu klauzulę dostępności (wniosek o wprowadzenie do obrotu) i obowiązki sprawozdawczości w wypadku, gdy statek skorzysta z przepisów prawidła 18, oraz przewidującemu klauzulę braku dostępności.

4.6 EKES wyraża wątpliwość co do nowej propozycji Komisji, by w 2020 r. wprowadzić limit 0,1 % w odniesieniu do zawartości siarki w paliwach dla statków pasażerskich wykonujących usługi poza obszarami SECA. Propozycja ta nie jest jeszcze do końca przeanalizowana. Niemniej biorąc pod uwagę ochronę zdrowia pasażerów i załóg statków pasażerskich, przychyliła się do tej propozycji. Troska o zdrowie ludności powinna być w całej UE taka sama.

4.7 Wyznaczanie nowych obszarów SECA powinno odbywać się zgodnie z procedurą IMO, z uwzględnieniem norm naukowych, ekologicznych i ekonomicznych. Nowy art. 4a ust. 2 jest w tym kontekście niejasny. Czy nowe obszary SECA zatwierdzone w ramach IMO będą automatycznie uwzględniane w dyrektywie, czy też procedura czysto unijna pozwala Komisji wyznaczać nowe obszary SECA, po czym będą one przedkładane bezpośrednio IMO? Trzeba to wyjaśnić.

4.8 W art. 1 ust. 4 (nowy art. 3a) Komisja przewiduje, że państwa członkowskie powinny dbać o to, by na ich terytorium nie stosowano ani nie wprowadzano do obrotu paliw żeglugowych, w których zawartość siarki przekracza 3,5 % na masę, tak aby zapobiec ryzyku związanemu z takim ich stosowaniem, które mogłoby prowadzić do uwolnienia ścieków o dużej gęstości. Należy jednak uwzględnić metody redukcji emisji (stosowanie skrubców), które pozwalają na stosowanie paliw o większej zawartości siarki bez przekraczania norm IMO.

4.9 Choć nie ma o tym mowy w przepisach IMO, Komisja przewiduje, że w przypadku stosowania metod redukcji emisji należałoby uzyskiwać w sposób ciągły redukcję emisji co najmniej równorzędną redukcji, którą uzyskiwano by dzięki stosowaniu paliw żeglugowych spełniających wymogi określone w art. 4a i 4b. Jest to trudne do zrealizowania, ponieważ mogą się pojawić przejściowe przerwy w działaniu elementów redukujących emisje lub wydajność tych urządzeń może się zmniejszyć z powodu dużego obciążenia silników, co może tymczasowo powodować wyższe emisje siarki. Należy zatem skreślić ten wymóg.

4.10 Analogicznie do uwagi zawartej w pkt 4.8 EKES zwraca uwagę, że w praktyce statki nie są w stanie spełnić wymogu określonego w załączniku 2 do wniosku odnoszącym się do art. 4c ust. 3: „prowadzą wyczerpującą dokumentację wskazującą na to, że żadne strumienie odpadów usuwanych w portach zamkniętych oraz ujściach rzek nie mają niekorzystnego wpływu na zdrowie ludzkie i środowisko oraz nie stwarzają dla nich ryzyka”. Także w tym przypadku należy zdaniem EKES-u odesłać do wymogów zawartych w rezolucji IMO MEPC184(59), która zakazuje właśnie zrzucania odpadów w portach morskich, portach zamkniętych i ujściach rzek.

4.11 Choć ogólnie przyjmuje się z zadowoleniem radykalne zmniejszenie zawartości siarki w paliwach żeglugowych, takie jak przewidziane przez IMO w 2008 r. w załączniku VI do konwencji MARPOL, i powinno ono zostać uwzględnione w dyrektywie 1999/32/WE, to decyzja, by od 2015 r. w odniesieniu do obszarów kontroli emisji SO<sub>x</sub> (SECA) (4) stosować limit 0,1 %, wywołała zaniepokojenie.

4.12 W reakcji na decyzję IMO dotyczącą tej konkretnej kwestii oraz przy okazji konsultacji społecznych przeprowadzonych przez Komisję w odniesieniu do zmiany dyrektywy 1999/32/WE różnorodne zainteresowane strony zwróciły uwagę na to, że wymóg, by paliwa żeglugowe zawierały maksymalnie 0,1 % siarki, znacznie zwiększy koszty. Chociaż w niektórych badaniach szacuje się, że w zależności od parametrów stosowanie tych paliw (destylatów) będzie oznaczało bardzo wysoki wzrost kosztów i utratę konkurencyjności, to szereg studiów nie potwierdza możliwości powstania tak dużego ryzyka.

4.13 W każdym razie faktem jest, że IMO nie przeprowadziła solidnej oceny skutków przed podjęciem decyzji. EKES zaleca, by państwa należące do IMO oraz Komisja Europejska wezwały IMO do przeprowadzania odpowiednich ocen skutków przed podejmowaniem decyzji.

4.14 Zmiana rodzaju transportu na transport lądowy jest sprzeczna ze strategią przedstawioną w białej księdze „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” (strategia dotycząca transportu do 2050 r.) z marca 2011 roku (5). Taka zmiana transportu doprowadzi ponadto do znacznego wzrostu kosztów zewnętrznych, zwłaszcza związanych ze środowiskiem, a w szczególności do wzrostu emisji CO<sub>2</sub>, zwiększenia natężenia ruchu, zanieczyszczenia hałasem, wypadków itd. W związku z tym EKES zaleca, by nie podejmowano ryzyka spowodowania „odwrotnej” zmiany transportu.

4.15 Zainteresowane strony z trzech obszarów kontroli SECA obawiają się, że ich konkurencyjność znacznie się zmniejszy w wyniku wzrostu kosztów transportu, co mogłoby spowodować przeniesienie produkcji i związanych z nią miejsc pracy do regionów położonych poza obszarami SECA zarówno w Europie, jak i na świecie.

(4) W UE obszary kontroli emisji SO<sub>x</sub> obejmują Bałtyk i Morze Północne oraz kanał La Manche.

(5) COM(2011) 144 final.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Prowadzone są aktywne prace nad „zestawem narzędzi”, który umożliwi realizację postanowienia IMO, by od 2015 r. paliwa żeglugowe stosowane w obszarach SECA mogły zawierać maksymalnie 0,1 % siarki. W związku z tym wykonano z udziałem różnorodnych specjalistów dogłębną analizę dotyczącą dostępności paliwa żeglugowego o zawartości siarki wynoszącej maks. 0,1 %, stosowania metod redukcji emisji (skruberów) oraz wykorzystywania LNG jako paliwa żeglugowego. Nie uzyskano żadnych definitywnych wniosków co do dostępności.

5.2 Stosowanie metod redukcji emisji (skruberów/płuczek) jest testowane w ramach szeregu projektów pilotażowych. Poczyniono znaczne postępy w dziedzinie stosowanych już na statkach skruberów. Ze względu na jednoczesne usuwanie NO<sub>2</sub> i CO<sub>2</sub> takie wyposażenie może się wkrótce okazać opłacalne i należy mieć je na uwadze. Zważywszy że do 2015 r. pozostało niewiele czasu, przede wszystkim należy przesunąć na 2020 r. wprowadzenie dopuszczalnej wartości wynoszącej 0,1 %.

5.3 Stosowanie LNG jako alternatywnego paliwa żeglugowego – jako jedyne paliwa lub w połączeniu z olejem (system podwójny) – jest oceniane pozytywnie przez sektor żeglugi, zwłaszcza jeśli chodzi o krótkie trasy. Zainicjowano różnorodne projekty pilotażowe, w szczególności na północy Europy. Z zainteresowanymi stronami omawia się nierozwiązane jeszcze problemy, takie jak ulatnianie się metanu zwiększające emisję gazów cieplarnianych, możliwość bunkrowania w różnych europejskich portach, zasady bezpieczeństwa przy bunkrowaniu. Niektórymi zagadnieniami zajmuje się Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) we współpracy z Europejską Agencją ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA). Nie ulega wątpliwości, że rozwiązywanie nadal nierozstrzygniętych problemów zajmie jeszcze dużo czasu.

5.4 Sektor transportu morskiego pracuje w dalszym ciągu nad trzema elementami zestawu narzędzi. Ponieważ nie jest możliwe zakończenie tych prac w 2015 r., wiele głosów opowiada się za opóźnieniem wprowadzenia nowych rozwiązań poprzez wprowadzenie odstępstwa w ramach IMO.

5.5 Komisja wspomina w dokumencie towarzyszącym, że w przypadku gdyby istniało zagrożenie, iż przewidywania te staną się faktem, należy zmienić termin wdrożenia. Zdaniem

EKES-u, jeżeli zajdzie taka konieczność, zmiana ta powinna zostać wprowadzona odpowiednio wcześniej, aby nadal sprzyjać dokonywaniu koniecznych inwestycji.

5.6 Komisja jest świadoma tego, że wdrożenie decyzji IMO określonej w załączniku VI do konwencji MARPOL, by od 2015 r. w obszarach SECA stosować limit 0,1 % w odniesieniu do paliwa żeglugowego, spowoduje znaczny wzrost kosztów. W komunikacie Komisji w sprawie przeglądu wykonania dyrektywy 1999/32/WE poświęca się tej kwestii dużo miejsca<sup>(6)</sup>.

5.7 Komisja jest zdania, że przewidziane w zmienionym załączniku VI do konwencji MARPOL, a później we wniosku dotyczącym zmiany dyrektywy 1999/32/WE, wykorzystywanie dodatkowych sposobów osiągnięcia zgodności z przepisami w oparciu o zastosowanie technologii, takich jak metody redukcji emisji (skruber/płuczki), alternatywne paliwa (LNG) oraz energia elektryczna pobierana z ładu, wymaga znacznych inwestycji kapitałowych ze strony zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego.

5.7.1 W tym celu określono szereg krótkoterminowych środków towarzyszących, aby zapewnić wsparcie dla sektora za pośrednictwem istniejących unijnych instrumentów finansowania, takich jak program transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T), program Marco Polo II, europejski program ekologicznego transportu (ECTF), Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), oraz możliwość korzystania z funduszy państw członkowskich w celu wsparcia środków stosowanych na statkach lub rozwoju infrastruktury lądowej.

5.7.2 Jeżeli chodzi o działania w średnim okresie, Komisja Europejska opracowuje podejście kompleksowe, obejmujące np. „niezbędny zrównoważony transport wodny”.

5.7.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem te zamiary Komisji, zwracając jednocześnie uwagę na fakt, że koszty stosowania metod alternatywnych będą dość wysokie. Technologie redukcji emisji, zwłaszcza zastosowane do kontroli emisji NO<sub>2</sub> i CO<sub>2</sub>, mogłyby się okazać bardziej opłacalne. Przedstawione przez Komisję programy wsparcia należy zasadniczo ocenić pozytywnie, można jednak mieć wątpliwości, czy przy obecnych zasobach i harmonogramach będą one w stanie przyczynić się do zmniejszenia do 2015 r. kosztów wynikających z wdrożenia.

5.8 Jeśli chodzi o przyjęcie procedury IMO dotyczącej weryfikacji paliwa, EKES zauważa, że istnieją różnice między procedurą IMO a normą Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej. Kwestię tę trzeba wyjaśnić.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(6)</sup> COM(2011) 441 final z 17.7.2011 r.