

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów

[COM(2016) 31 final – 2016/0014 (COD)]

(2016/C 303/11)

Sprawozdawca: Jan SIMONS

Parlament Europejski, w dniu 4 lutego 2016 r., oraz Rada, w dniu 11 lutego 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów

[COM(2016) 31 final – 2016/0014 (COD)].

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 10 maja 2016 r.

Na 517. sesji plenarnej w dniach 25–26 maja 2016 r. (posiedzenie z dnia 25 maja 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 157 do 2 (2 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji i jego zamierzenie dotyczące poprawy skuteczności ram prawnych służących osiągnięciu celów gospodarczych, środowiskowych i społecznych, poprzez wkład w zwiększanie niezależności i rozliczalności systemu. Niemniej należy podkreślić, że ważne jest stworzenie wyważonego ustawodawstwa oraz że potrzebne jest ustanowienie skutecznych i opłacalnych środków.

1.2. EKES popiera zaproponowaną zmianę z dyrektywy na rozporządzenie, której celem jest ograniczenie różnic w interpretacji i ścisłości stosowania w poszczególnych państwach członkowskich. EKES zdecydowanie sugeruje postępowanie w ten sam sposób ze wszystkimi przyszłymi przepisami dotyczącymi rynku wewnętrznego, stosownie do okoliczności.

1.3. Omawiana zmiana obejmuje przyjęcie szeregu aktów ustawodawczych i synchronizację terminów. Komitet pilnie wzywa Komisję, Parlament i Radę, by przyjęły odpowiedni i ambitny harmonogram przyjmowania aktów delegowanych i aktów wykonawczych, którego obecnie brak.

1.4. Szczegółowe przepisy dotyczące nadzoru rynku mają na celu skuteczne wyłączenie produktów niespełniających wymogów z tego specyficznego rynku. Wprowadzane środki muszą być jednak skuteczne i opłacalne, szczególnie te, które wpływają na funkcjonowanie rynku i koszt produktów. Zasadnicze znaczenie ma skuteczny i prosty system koordynacji i współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami, zwłaszcza w zakresie działań państw członkowskich.

1.5. Pozytywne są usprawnienia w zakresie wyznaczania, okresowej weryfikacji i działania służb technicznych, lecz zaproponowano kilka uciążliwych i zbędnych wymogów, które zwiększyłyby koszty i opóźnienia, zarówno po stronie administracji, jak i producentów, nie przynosząc żadnych realnych korzyści.

1.6. Należy ustanowić bardziej szczegółowe procedury skuteczniejszego wprowadzenia nowej koncepcji okresów ważności świadectw homologacji.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje dalsze wyjaśnienia i uproszczenia procedur i wymogów wpływających na małe i średnie przedsiębiorstwa, łącznie z rynkami niszowymi, częściami zamiennymi i komponentami. Zaleca również należyte rozważenie i uregulowanie kwestii homologacji typu produktów przeznaczonych na rynek wtórny, które wpływają na bezpieczeństwo i efektywność środowiskową.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1. Przemysł motoryzacyjny jest ważnym uczestnikiem gospodarki UE. W 2012 r. zapewniał 2,3 mln bezpośrednich miejsc pracy i 9,8 mln pośrednio miejsc pracy. Około 75 % oryginalnych części składowych i technologii wykorzystywanych w pojazdach pochodzi od niezależnych dostawców. Obrót wynosi łącznie 859 mld EUR, co stanowi 6,4 % produktu krajowego brutto UE.

2.2. Ramy prawne unijnego systemu homologacji typu stanowi dyrektywa Rady 2007/46/WE⁽¹⁾ ustanawiająca procedury homologacji nowych pojazdów, przyczep oraz układów i części w celu zapewnienia bezpieczeństwa i spełnienia norm środowiskowych. Wymaganych jest 70 szczegółowych przepisów technicznych, a wiele z nich stanowią przepisy międzynarodowe ustanowione przez ONZ.

2.3. Ogólne przepisy dotyczące nadzoru rynku obowiązują zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2008/765⁽²⁾.

2.4. Komisja rozpoczęła przegląd ram prawnych homologacji typu pojazdów silnikowych już w 2010 r.

2.5. Obecne ramy spotykają się ze szczególną krytyką od września 2015 r., gdy ujawniono, że Volkswagen wykorzystywał „urządzenia ograniczające skuteczność działania”, czyli szczególny rodzaj oprogramowania służącego do obejścia wymogów dotyczących emisji. W 2016 r. Komisja wskazała, że „mechanizmy mające na celu zapewnienie zharmonizowanego wdrażania i egzekwowania nie są wystarczająco solidne” oraz że „pojawiły się istotne różnice w interpretacji i stosowaniu przepisów” przez państwa członkowskie, „co osłabiło główne cele dyrektywy”.

2.6. Przeprowadzona przez Komisję ocena skutków omawianego wniosku wskazuje na znaczne koszty dla niezgodnych z wymogami pojazdów i części, które to koszty mogą sięgać nawet 12 mld EUR rocznie.

3. Wniosek Komisji

3.1. Główne wyniki konsultacji społecznych (przeprowadzonych w 2010 r.), oceny wpływu oraz kontroli sprawności (2013 r.), wraz z wnioskami zawartymi w komunikacie „CARS 2020: Plan działania na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego przemysłu motoryzacyjnego w Europie” (2012 r.), zawierają wezwanie do przeglądu procedur nadzoru produktów motoryzacyjnych na rynku UE w celu dopilnowania, aby wszystkie pojazdy i części spełniały wymogi prawne, przy jednoczesnym ograniczeniu obciążeń administracyjnych, wsparciu badania i rozwoju innowacyjnych produktów, ułatwieniu międzynarodowej harmonizacji i uwzględnieniu potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw.

3.2. Wniosek pomoże osiągnąć trzy cele:

- zwiększenie niezależności i poprawę jakości badań samochodów wprowadzanych do obrotu,
- poprawę skuteczności systemu nadzoru rynku poprzez kontrolę nowych pojazdów i części oraz tych, które już znajdują się na drogach,
- wzmocnienie systemu homologacji typu za pomocą ściślejszego europejskiego nadzoru.

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 2007/46/WE z dnia 5 września 2007 r. (Dz.U. L 263 z 9.10.2007, s. 1).

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. (Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 30).

3.3. Obok innych działań Komisja proponuje modyfikację systemu wynagradzania w celu uniknięcia powiązań finansowych między laboratoriami badawczymi a producentami, które to powiązania mogłyby prowadzić do konfliktu interesów i narażać na szwank niezależność badań. We wniosku przewidziano też bardziej rygorystyczne kryteria efektywności dla tych służb technicznych, które powinny podlegać regularnej i niezależnej kontroli w celu uzyskania i utrzymania wyznaczenia. Krajowe organy udzielające homologacji typu będą poddawane wzajemnej ocenie w celu dopilnowania, aby odpowiednie przepisy były wdrażane i rygorystycznie egzekwowane w całej UE.

3.4. Wniosek ten ustanawia mechanizm zarządzania i koordynacji kontroli na miejscu nowych pojazdów i części oraz tych, które już znajdują się na drogach, a także nadaje Komisji uprawnienie do przeprowadzania kontroli i inicjowania wycofań.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji jako całość i podkreśla znaczenie uzyskania wyważonego prawodawstwa. Przedmiotowy wniosek spowoduje utworzenie opłacalnych rozwiązań umożliwiających:

- zapewnienie bardziej wyrównanych warunków działania, w których podmioty gospodarcze skorzystają na uczciwej konkurencji,
- poprawę ochrony konsumentów i środowiska przed produktami niespełniającymi wymogów, które są przyczyną wypadków drogowych i złej jakości powietrza,
- uważne uwzględnianie potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw,
- przywrócenie zaufania konsumentów do tego sektora rynku.

4.2. Aspektem wymagającym uwagi jest harmonogram wprowadzenia nowych wymogów i procedur, który da organom administracji i producentom wystarczająco dużo czasu na dostosowanie się. Harmonogram ten powinien być też w pełni zsynchronizowany ze wszystkimi powiązanymi aktami delegowanymi i wykonawczymi, które zostaną przyjęte przez Komisję w niedalekiej przyszłości.

4.3. Ponownie położono nacisk na nadzór rynku, wprowadzając specjalne nowe przepisy dotyczące konkretnej sytuacji tego sektora rynku. Należy jednak podjąć kroki, by unikać mnożenia się porównywalnych kontroli i wniosków o podobne informacje, unikać zakłóceń rynku i nadmiernych obciążeń lub kosztów, zaś sprzęt potrzebny do realizacji nadzoru rynku powinien być pozyskiwany po cenach rynkowych. W związku z tym należy wdrożyć solidny i skuteczny system koordynacji i współpracy między wszystkimi zaangażowanymi stronami (organami nadzoru rynku, podmiotami gospodarczymi, producentami, organami udzielającymi homologacji typu). Taki system powinien też uwzględniać najlepsze praktyki istniejące w Europie lub poza nią.

4.4. EKES wspiera cel polegający na doskonaleniu skuteczności ram homologacji typu poprzez ograniczenie różnic w interpretacji i ścisłości stosowania w poszczególnych państwach członkowskich i z myślą o wzmocnieniu całego systemu prawnego. Pierwszym krokiem naprzód jest proponowane przejście od dyrektywy 2007/46/WE do instrumentu prawnego w randze rozporządzenia UE, który uznaje się za najbardziej odpowiedni. EKES zdecydowanie sugeruje postępowanie w ten sam sposób ze wszystkimi przyszłymi przepisami dotyczącymi rynku wewnętrznego, stosownie do okoliczności.

4.4.1. We wniosku przywiązuje się wielką wagę do ulepszania procedur wyznaczania i okresowej weryfikacji służb technicznych wskazywanych przez organ udzielający homologacji typu jako laboratoria badawcze. Ten aspekt można uznać za korzystny. Z wnioskiem wiąże się jednak ryzyko wprowadzania uciążliwych i zbędnych wymogów, które mogą zwiększać koszty i opóźnienia, nie przynosząc żadnych realnych korzyści, co prawdopodobnie skutkowałoby niedostatecznym wdrożeniem. Ponadto nadmierna weryfikacja kwalifikacji usług technicznych, w tym podwójne lub krzyżowe kontrole pomiędzy organami z różnych państw członkowskich, a także proponowana częstotliwość weryfikacji, nie wydają się opłacalne i może być w sprzeczności z systemem homologacji EKG ONZ.

4.4.2. Znacznie sztywniejsze i węższe zasady unieważniania świadectw homologacji typu, szczególnie w przypadku niezgodności o mniejszym znaczeniu lub o charakterze administracyjnym, wydają się być sprzeczne z zasadą lepszego stanowienia prawa i nie powinny prowadzić, jak to się obecnie proponuje, do przerywania sprzedaży produktu.

4.4.3. Proponowany mechanizm struktury opłat krajowych, który określa sposób gromadzenia przychodów z działalności związanej z homologacją typu i zarządzania tymi przychodami, wydaje się nieproporcjonalny i stanowi ryzyko, że mniejsze organy będą niezdolne do oferowania wartościowych usług.

4.5. Całkowicie nową koncepcją jest okres ważności świadectwa homologacji typu, które wygasłoby po pięciu latach, z możliwością wznowienia, jeżeli organ udzielający homologacji typu zaświadczyłby, że nadal jest ono zgodne z obowiązującymi przepisami. Ten nowy środek może skutecznie pomóc w ograniczeniu liczby „nieważnych” świadectw, lecz niezmierną złożoność i obszerny charakter takich świadectw – obejmujących setki świadectw cząstkowych z różnymi datami wygaśnięcia, z których każde jest powiązane z innym dostawcą części lub komponentów – wymaga bardziej szczegółowych i solidnych procedur niż opisane we wniosku.

4.5.1. Należy wyjaśnić, czy i w jaki sposób procedury te dotyczą też homologacji komponentów lub systemu, w odniesieniu do których, w każdym razie, homologacje typu udzielane na podstawie ram Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG ONZ) mogą być regulowane tylko w odpowiednich ramach prawnych.

4.6. W celu podniesienia rangi strategii dotyczących pojazdów i określonych parametrów działania, które mogą wpływać na bezpieczeństwo i efektywność środowiskową, wniosek zobowiązuje producentów do pełnego udostępniania wszelkiego oprogramowania lub algorytmów organowi udzielającemu homologacji typu. Wymagania te są dość szerokie i stwarzają potrzebę bardziej szczegółowych przepisów, obejmujących różne przypadki i wyjaśniających, że w każdym wypadku trzeba przestrzega tajemnicy przemysłowej.

4.7. Zamiarem autorów wniosku jest dokonanie przeglądu procedur i wymogów oddziałujących na małe i średnie przedsiębiorstwa, a także na produkty niszowe. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar dalszego wyjaśnienia i uproszczenia procedur dotyczących:

- „pojazdów budowanych wieloetapowo”, czyli zbudowanych przez dwóch lub więcej producentów w kolejnych etapach,
- homologacji indywidualnych, czyli dotyczących co najmniej jednego określonego pojazdu,
- krajowych małych serii, czyli ograniczonej produkcji na poziomie krajowym,
- autobusów i ciężarówek produkowanych w małych seriach w UE, czyli ograniczonej produkcji na poziomie europejskim (samochody osobowe i dostawcze już kwalifikują się do homologacji dla pojazdów produkowanych w małych seriach w UE).

4.7.1. EKES zaleca również należyte rozważenie i uregulowanie kwestii homologacji typu produktów przeznaczonych na rynek wtórny, które wpływają na bezpieczeństwo i efektywność środowiskową.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. „Końcowa partia produkcji” jest procedurą potrzebną w celu umożliwienia rejestracji pojazdów, które pozostają niesprzedane z przyczyn handlowych, podczas gdy ich homologacja typu wygasła ze względu na przeszkody techniczne w modernizacji w celu spełnienia nowych wymagań. Procedura ta jest już wdrożona, lecz daje każdemu państwu członkowskiemu prawo niezależnego działania. EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje propozycję harmonizacji tej procedury na poziomie europejskim, lecz proponowany tekst wciąż nadaje państwom członkowskim prawo do odrzucenia lub ograniczenia tej procedury. Jedynie prawdziwie europejska procedura może dać pewność i stabilność potrzebną do utrzymania jednolitego rynku UE.

5.1.1. Tekst dotyczący „końcowej partii produkcji” wymaga dalszego wyjaśnienia i poprawek redakcyjnych, natomiast ograniczenia czasowe mogłyby zostać jeszcze uproszczone w celu zmniejszenia wpływu ekonomicznego na wielkość sprzedaży, która jest stosunkowo marginalna w porównaniu do całego rynku.

5.2. „Świadectwo zgodności” w wersji elektronicznej istnieje już w niektórych państwach członkowskich, a w ramach ogólnoeuropejskiego projektu „EReg” wkrótce finalizowana będzie procedura „elektronicznej rejestracji” pojazdów bez dokumentów papierowych. W ramach dwóch systemów – europejskiego systemu wymiany informacji dotyczących homologacji typu (ETAES) oraz bazy danych Organizacji Narodów Zjednoczonych na potrzeby wymiany informacji dotyczących homologacji typu (DETA) – prowadzona jest archiwizacja elektroniczna świadectw homologacji typu. Byłoby właściwe, gdyby Komisja uwzględniła w swoim wniosku zachętę do szybkiego wprowadzenia europejskich zharmonizowanych procedur elektronicznego składania wniosków i wymiany informacji o homologacjach typu oraz danych rejestracyjnych we wspólnej europejskiej elektronicznej bazie danych z publicznym dostępem, na ile pozwala na to tajemnica przemysłowa, co skutkowałoby ograniczeniem biurokracji i kosztów, a także oszczędnością czasu dla organów administracji, producentów i konsumentów oraz korzyściami dla środowiska.

5.3. Przegląd tekstu ustawodawczego nie jest zgodny z obecnym systemem numeracji i identyfikacji produktów, który działa od wielu lat. Zmiana systemu numeracji nie jest uzasadniona i byłaby ogromną komplikacją, a także tworzyłaby dodatkową biurokrację zarówno dla organów administracji, jak i producentów; łatwo można sobie wyobrazić błędy powstałe z tej przyczyny, prowadzące do wyższych kosztów i opóźnień. Dokumentacja homologacji typu może zawierać setki stron informacji ujętych w tysiącach ponumerowanych wierszy.

5.4. W nowej procedurze dotyczącej końcowej partii produkcji proponuje się drukowanie niektórych określonych informacji na świadectwie zgodności każdego z przedmiotowych pojedynczych pojazdów, lecz jest to niepraktyczne, gdyż świadectwo zgodności jest zazwyczaj drukowane przed wprowadzeniem pojazdu na rynek, więc nie jest możliwe dodanie kolejnych danych na późniejszym etapie; nie jest to też skuteczne, gdyż nie można z wyprzedzeniem wskazać pojazdów, które nie zostaną sprzedane. Gdy zaistnieje potrzeba uzyskania obszerniejszych informacji w odniesieniu do wybranej liczby pojazdów, producent może przekazać oddzielny dokument, zgodnie z obecną procedurą.

5.5. Proponuje się przyznać organom udzielającym homologacji typu trzymiesięczny termin na przygotowanie wniosku dotyczącego krajowej homologacji pojazdów produkowanych w małych seriach i podjęcie decyzji, czy zostanie ona uznana. Termin ten wydaje się powodować nadmierne opóźnienie, szczególnie dla małych przedsiębiorstw, i mógłby zostać ograniczony do dwóch miesięcy.

Bruksela, dnia 25 maja 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
