

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/32/ES, pokud jde o obsah síry v lodních palivech

COM(2011) 439 final – 2011/0190 (COD)

(2012/C 68/13)

Zpravodaj: **pan SIMONS**

V souvislosti s rozhodnutím Rady ze dne 1. září 2011 a rozhodnutím Evropského parlamentu ze dne 13. září 2011, v souladu s čl. 192 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), byl Evropský hospodářský a sociální výbor požádán o konzultaci ve věci

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/32/ES, pokud jde o obsah síry v lodních palivech

KOM(2011) 439 v konečném znění – 2011/0190 (COD).

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 21. prosince 2011.

Na 477. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 18. a 19. ledna 2012 (jednání dne 18. ledna 2012), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 110 hlasy pro, 46 hlasů bylo proti a 31 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry

1.1 EHSV má na paměti konečný cíl, jímž je dosažení téměř nulového obsahu síry v palivech v námořní dopravě, a opakuje, že souhlasí s rozhodnutím Mezinárodní námořní organizace Spojených národů (IMO) z roku 2008 drasticky snížit obsah síry v lodních palivech do roku 2020. EHSV vyzývá všechny členské státy IMO, aby co nejrychleji ratifikovaly příslušnou úmluvu IMO s cílem zajistit její celosvětové provádění.

1.2 EHSV také podporuje návrh Komise na přizpůsobení směrnice 1999/32/ES příloze VI o prevenci znečištění ovzduší z námořních lodí k mezinárodní úmluvě IMO MARPOL 73/78 o prevenci znečišťování moře oleji. Je však třeba se ještě podrobněji zabývat některými návrhy a jejich důsledky.

1.3 EHSV žádá, aby do směrnice byly nějakým způsobem zahrnuty pokyny přesně odpovídající pravidlu č. 18 IMO o kvalitě topného oleje a jeho doložce o dostupnosti (žádost o uvedení na trh), stanovující oznamovací povinnost v případě lodí, jež by použily pravidlo č. 18 a jeho doložku o „nedostupnosti“.

1.4 EHSV má připomínky k návrhu zavést v roce 2020 mezní hodnotu obsahu síry 0,1 % pro osobní lodě provozované mimo oblasti SECA. Návrh není dostatečně propracovaný. S přihlédnutím k ochraně zdraví cestujících a posádek osobních lodí a se však Výbor k tomuto návrhu přiklání. Péče o zdraví obyvatel by měla být v celé EU stejná.

1.5 EHSV se domnívá, že zákaz uvádění na trh lodních paliv s obsahem síry, který přesahuje obecnou normu 3,5 % hmotnostních, omezuje přitažlivost a používání metod snižování emisí v plavidlech (pračky). Toto je třeba vysvětlit.

1.6 EHSV je znepokojen případnými problémy, jež mohou vzniknout, bude-li od roku 2015 zavedena mezní hodnota síry 0,1 % v oblastech SECA. IMO neprovedla analýzu možných dopadů tohoto kroku. Výbor doporučuje, aby IMO v budoucnu prováděla rovněž posouzení dopadů ex ante.

1.7 EHSV se domnívá, že je třeba dále prozkoumávat a zlepšovat alternativní metody snižování emisí a možnosti využívání alternativních paliv. S ohledem na různé nejistoty, např. dostupnost paliv s nízkým obsahem síry od roku 2015 nebo nebezpečí změny druhu dopravy „opačným směrem“, Komise ve svém doprovodném sdělení uvádí, že bude-li hrozit, že se uvedené nejistoty realizují, mělo by se změnit datum pro zavedení. EHSV doporučuje - pokud to bude nutné - učinit tento krok závčas v zájmu zachování příznivého prostředí pro potřebné investice. Vzhledem k tomu, že do roku 2015 nezbývá mnoho času, by v prvé řadě mělo být datum zahájení uplatňování mezní hodnoty 0,1 % přesunuto na rok 2020.

2. Úvod

2.1 V námořní dopravě se využívají ta nejlevnější a nejméně rafinovaná paliva. Většinou se jedná o vedlejší produkty vyšší rafinace ropy. Ty v současnosti představují významný zdroj znečištění ovzduší, zejména oxid uhlíčitý (4 % celkového znečištění způsobeného člověkem) a oxidy síry (9 %).

2.2 Předtím, než vstoupily v platnost úmluvy a protokoly IMO OSN a zejména Mezinárodní úmluva o zabránění znečišťování z lodí (MARPOL) z roku 1973, respektive 1978, a později protokol z roku 2008, byly povoleny paliva s obsahem síry 4,5 %.

2.3 Příloha VI protokolu MARPOL z roku 2008 zavádí obecně drastické postupné snížení obsahu síry na 0,5 % v roce 2020, v případě problémů nejpozději v roce 2025.

2.4 Částice síry, které byly z pozemních zdrojů prakticky eliminovány (emise pocházející z energetiky a silniční dopravy), jsou známy tím, že způsobují dýchací a srdeční potíže, a existuje obecná shoda na tom, že obsah síry v lodních palivech musí být snížen.

3. Návrh Evropské komise

3.1 Směrnice 1999/32/ES (upravená směrnicí 2005/33/ES) stanovuje obsah síry v palivech používaných v námořní dopravě a začleňuje do práva EU některá mezinárodní pravidla, jež byla dohodnuta v rámci Mezinárodní námořní organizace (IMO).

3.2 Směrnice ve své současné podobě zejména obsahuje přísnější pravidla týkající se obsahu síry v lodních palivech pro použití v oblastech, které potřebují zvláštní ochranu životního prostředí, tzv. kontrolních oblastech emisí oxidů síry (SECA).

3.3 EHSV již 14. května 2003 vypracoval stanovisko k návrhu směrnice 1999/32/ES ⁽¹⁾.

3.4 S podporou členských států EU byly mezinárodní předpisy IMO v říjnu roku 2008 revidovány a zpřísněny úpravou přílohy VI úmluvy MARPOL ⁽²⁾.

3.5 Nejdůležitější úpravy přílohy VI úmluvy MARPOL, jež se týkají znečištění prostřednictvím SO₂, lze shrnout následovně:

- snížení obsahu síry ve všech lodních palivech v oblastech SECA z 1,50 % hmotnostních na 1 % hmotnostní od července 2010 a na 0,10 % hmotnostních od ledna 2015;
- snížení obsahu síry ve všech lodních palivech mimo SECA z 4,50 % hmotnostních na 3,50 % hmotnostních od ledna 2012, a na 0,50 hmotnostních procent od ledna 2020, s výhradou přezkumu v roce 2018 a s možností odkladu do roku 2025;

⁽¹⁾ CESE 580/2003, Úř. věst. C 208, 3.9.2003, s. 27-29.

⁽²⁾ Usnesení MEPC.176(58) ze dne 10. října 2008 (revidovaná příloha VI úmluvy MARPOL).

- povolení používání široké škály metod snižování emisí (rovnocenná opatření), k níž patří zařízení, metody, postupy či alternativní paliva.

3.6 Pro zajištění souladu s mezinárodním právem a také pro zabezpečení řádného vynucování nových celosvětově zavedených norem pro obsah síry v Unii by ustanovení směrnice 1999/32/ES měla být sladěna s revidovanou přílohou VI úmluvy MARPOL ⁽³⁾. To se týká zejména:

- zahrnutí revize přílohy VI úmluvy MARPOL z roku 2008 týkající se obsahu síry v lodních palivech do směrnice;

- sladění směrnice s pravidly IMO, jež připouští širší škálu rovnocenných opatření snižování emisí. Doplnění těchto opatření dalšími zárukami s cílem zajistit, že rovnocenná opatření snižování emisí nebudou mít nepřijatelné negativní dopady na životní prostředí;

- zavedení kontrolních postupů IMO pro paliva.

3.7 Komise dále navrhuje následující dodatečná opatření:

- zavedení nové mezní hodnoty 0,1 % pro osobní lodě provozované mimo oblasti SECA v roce 2020;
- vývoj právně nezávazných pokynů pro odběr vzorků a podávání zpráv. Pokud by to nevedlo k výsledkům, měly by být zváženy závazné předpisy.

4. Obecné připomínky

4.1 EHSV stejně jako Evropská komise a řada dalších zainteresovaných stran zastává názor, že konečným cílem – již ze zdravotních důvodů – je námořní doprava využívající paliva s téměř nulovým obsahem síry. Kromě toho občané i odvětví dopravy aktivní po celém světě mají zájem na tom, aby existovala celosvětová pravidla.

4.2 EHSV rovněž vítá rozhodnutí IMO drasticky snížit emise síry v lodní dopravě. Podle názoru Výboru by neměl existovat rozdíl mezi celosvětově platnými pravidly a pravidly používanými v Evropské unii.

⁽³⁾ KOM(2011) 439 v konečném znění.

4.3 EHSV vyzývá všechny státy, které přistoupily k IMO, aby ratifikovaly přílohu VI úmluvy MARPOL 73/78 s cílem zajistit její celosvětové provádění.

4.4 Pravidlo č. 18 přílohy VI úmluvy MARPOL stanovuje, že každý smluvní stát musí zajistit dostupnost dotyčných paliv a nahlásit IMO dostupnost paliv v přístavech a terminálech. Nehledě na to měla IMO také dostatečný smysl pro realitu na to, aby zavedla i přesto „doložku o nedostupnosti“.

4.5 EHSV konstatuje, že tato doložka o nedostupnosti určitého paliva, jež je uvedena v příloze VI úmluvy MARPOL, není zahrnuta do návrhu úpravy směrnice. EHSV žádá, aby do směrnice byly nějakým způsobem zahrnuty pokyny přesně odpovídající pravidlu č. 18 IMO o kvalitě topného oleje a jeho doložce o dostupnosti (žádost o uvedení na trh), stanovující oznamovací povinnost v případě lodí, jež by použily pravidlo č. 18 a jeho doložku o „nedostupnosti“.

4.6 EHSV si klade otázky v souvislosti s novým návrhem Komise zavést v roce 2020 mezní hodnoty 0,1 % obsahu síry v palivech pro osobní lodě provozované mimo oblasti SECA. Návrh není dostatečně propracovaný. S přihlédnutím k ochraně zdraví cestujících a posádek osobních lodí se však Výbor k tomuto návrhu přiklání. Péče o zdraví obyvatel by měla být v celé EU stejná.

4.7 Definování nových oblastí SECA by mělo probíhat v souladu s postupem IMO se zohledněním vědeckých, ekologických a hospodářských norem. Nový čl. 4a odst. 2.2 není v této souvislosti dostatečně jasný. Budou nové oblasti SECA přijaté IMO automaticky zahrnuty do směrnice nebo bude mít Komise v rámci přísného postupu EU pravomoc definovat nové oblasti SECA, jež budou potom přímo předloženy IMO? Zde je zapotřebí vyjasnění.

4.8 V čl. 1 odst. 4 (nový článek 3a) Komise navrhuje, že členské státy zajistí, aby na jejich území nebyly používány nebo uváděny na trh lodní paliva, pokud jejich obsah síry překračuje 3,5 % hmotnostních, a to v zájmu snížení rizika spojeného s tímto používáním, což by mohlo způsobit vznik odpadních vod s vysokou hustotou. Co se metod snižování emisí (pračky) týče, je však třeba zohlednit, že umožňují používání paliv s vyšším obsahem síry, aniž by docházelo k překračování norem IMO.

4.9 Ačkoli to není součástí pravidel IMO, Komise navrhuje, že při používání metod snižování emisí musí být postupně dosaženo snížení emisí odpovídající minimálně těm, která byla dosažena použitím lodních paliv, jež splňují požadavky článků 4a a 4b. To je obtížně dosažitelné, neboť může dojít k časovým přerušením metod snižování emisí a/nebo se může účinnost těchto zařízení z důvodu velkého zatížení motorů snížit, což může vést k dočasnému nárůstu emisí síry. Proto by měl být tento požadavek vyškrtnut.

4.10 V souladu s připomínkou v odstavci 4.8 EHSV poukazuje na to, že loď prakticky nemůže splnit ustanovení přílohy 2 návrhu k čl. 4c odst. 3, podle nichž: „řádně doloží, že odpady vypouštěné do moře, včetně uzavřených přístavů, přístavišť a ústí řek nemají žádný významný negativní dopad na lidské zdraví a životní prostředí a nepředstavují pro ně rizika.“ I v tomto případě se EHSV domnívá, že by bylo lepší poukázat na požadavky rozhodnutí IMO MEPC184(59), jež zakazují vypouštění odpadů do přístavů, přístavišť a ústí řek.

4.11 Zatímco drastické snížení obsahu síry v lodních palivech ve smyslu přílohy VI úmluvy MARPOL přijaté IMO v roce 2008 bylo obecně přivítáno a mělo být také zahrnuto do směrnice 1999/32/ES, vyvolalo rozhodnutí uplatnit od roku 2015 mezní hodnotu 0,1 % pro kontrolní oblasti emisí SO_x (SECA) (4) obavy.

4.12 Jako reakce na rozhodnutí IMO ohledně tohoto specifického bodu a u příležitosti veřejného slyšení Komise týkajícího se úpravy směrnice 1999/32/ES poukázaly různé zainteresované strany na podstatný nárůst nákladů, pokud bude omezen obsah síry v lodních palivech na maximálně 0,1 %. Přestože se v některých studiích odhaduje, že v závislosti na parametrech by při použití tohoto paliva (destilátů) velmi výrazně vzrostly náklady a snížila se konkurenceschopnost, řada studií nepotvrzuje možnost tak závažného rizika.

4.13 Ať už je tomu jakkoli, faktem zůstává, že IMO před přijetím rozhodnutí neprovedla přiměřené posouzení dopadů. EHSV doporučuje, aby členské státy EU, jež přistoupily k IMO, a Evropská komise požadovaly od IMO předběžné posouzení dopadů.

4.14 Změna druhu dopravy směrem k silniční dopravě je v protikladu ke strategii předložené v březnu 2011 v bílé knize Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje (dopravní strategie 2050) (5). Tato změna druhu dopravy by rovněž vedla k silnému nárůstu vnějších nákladů, zejména v souvislosti s životním prostředím, především s nárůstem emisí CO₂, přetížením dopravy, hlukem, nehodami apod. Z tohoto důvodu doporučuje EHSV, aby se nepřikračovalo ke změně druhu dopravy „opačným směrem“.

4.15 Zúčastněné strany se sídlem v třech oblastech SECA se obávají značného poklesu své konkurenceschopnosti z důvodu vyšších nákladů na dopravu, přičemž hrozí, že dojde k přesunu produkce a souvisejících pracovních míst do jiných oblastí mimo SECA jak v Evropě tak celosvětově.

(4) V Evropské unii zahrnují kontrolní oblasti emisí oxidů síry (SECA) Baltské a Severní moře a Lamanšský průliv.

(5) KOM(2011) 144 v konečném znění.

5. Konkrétní připomínky

5.1 Aktivně se pracuje na souboru nástrojů („toolbox“) pro zavedení rozhodnutí IMO stanovující obsah síry v lodních palivech v oblastech SECA od roku 2015 maximálně na 0,1 %. V této souvislosti byla za účasti různých specialistů provedena podrobná analýza s ohledem na dostupnost lodních paliv s obsahem síry 0,1 %, používání metod snižování emisí (pračky) a používání LNG jako lodního paliva. Co se týče dostupnosti, neuvádí se žádné jednoznačné řešení.

5.2 Používání metod snižování emisí (pračky/myčky) je testováno v různých pilotních projektech. Výrazného pokroku je dosahováno, pokud jde o pračky na palubě, které jsou již v provozu. Díky současnému odstraňování emisí NO₂ a CO₂ může takové zařízení v blízké budoucnosti prokázat svou efektivnost z hlediska nákladů a musí být bráno v úvahu. Vzhledem k tomu, že do roku 2015 nezbývá mnoho času, by v prvé řadě mělo být datum zahájení uplatňování mezní hodnoty 0,1 % přesunuto na rok 2020.

5.3 Používání LNG jako alternativního lodního paliva – jako jediného paliva nebo v kombinaci s olejem (duální systém) – hodnotí námořní průmysl pozitivně zejména při používání na krátké plavby. Především v severní Evropě probíhají různé pilotní projekty. S příslušnými zainteresovanými stranami se projednávají neuzavřené otázky, k nimž patří unikání metanu, což vede k nárůstu emisí skleníkových plynů, možnost tankovat v různých evropských přístavech, bezpečnostní předpisy pro tankování apod. Některými z těchto otázek se zabývá Svaz provozovatelů námořních plavidel Evropského společenství (ECSA) společně s Evropskou agenturou pro námořní bezpečnost (EMSA). I zde se ukázalo, že řešení stávajících problémů ještě zabere nějakou dobu.

5.4 Námořní průmysl pracuje dále na třech prvcích souboru nástrojů. Jelikož nebudou do roku 2015 dokončeny, ozývají se z mnoha stran požadavky odložit provádění prostřednictvím výjimek v rámci IMO.

5.5 Komise v doprovodném sdělení navrhuje, že bude-li hrozit, že se uvedené nejistoty realizují, mělo by se změnit datum pro zavedení. EHSV doporučuje – pokud to bude nutné – aby tato změna byla učiněna zavčas v zájmu zachování příznivého prostředí pro potřebné investice.

5.6 Komise si je vědoma, že dodržení rozhodnutí IMO v příloze VI úmluvy MARPOL uplatňovat od roku 2015 mezní hodnotu síry v oblastech SECA ve výši 0,1 % pro lodní paliva povede k výraznému růstu nákladů. Ve sdělení Komise k přezkumu provádění směrnice 1999/32/ES se o tom podrobně pojednává ⁽⁶⁾.

5.7 Komise konstatuje, že dodatečná možnost dosažení souladu prostřednictvím technologických opatření, k nimž patří metody snižování emisí (pračky), alternativní paliva (LNG) a elektrina z pobřeží, jež byla stanovena v příloze VI úmluvy MARPOL a později v návrhu na revizi směrnice 1999/32/ES, by vyžadovala kapitálové investice soukromého i veřejného sektoru.

5.7.1 Za tímto účelem připravila řadu krátkodobých doprovodných opatření pro podporu odvětví prostřednictvím stávajících finančních nástrojů EU, jako je např. program pro transevropské dopravní sítě (TEN-T), program Marco Polo II, evropský nástroj pro čistou dopravu (ECTF), Evropská investiční banka (EIB) a prostřednictvím možnosti použití fondů členských států na podporu opatření v plavidlech a na rozvoj pobřežní infrastruktury.

5.7.2 Pokud jde o střednědobý horizont, vyvíjí Evropská komise vícerozměrový akční přístup, například „nástrojovou sadu pro udržitelnou vodní dopravu“.

5.7.3 EHSV vítá již tuto snahu Komise, poukazuje však na to, že náklady na používání alternativních metod, jsou dost vysoké. Metody snižování emisí by mohly být efektivnější z hlediska nákladů, především pokud jde o regulaci emisí NO₂ a CO₂. Programy pomoci, které Komise uvádí, jsou samy o sobě pozitivní, je však otázkou, zda současné prostředky a harmonogramy mohou přispět ke snížení nákladů na zavedení do roku 2015.

5.8 V souvislosti se stanovením kontrolního postupu IMO pro paliva EHSV poukazuje na rozdíl mezi kontrolním postupem IMO a normou Mezinárodní normalizační organizace. To si žádá objasnění.

V Bruselu dne 18. ledna 2012.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ KOM(2011) 441 v konečném znění ze dne 17.7.2011.