



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.4.2018r.
COM(2018) 188 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie wdrażania i przestrzegania norm dotyczących zawartości siarki w paliwach
żeglugowych, określonych w dyrektywie (UE) 2016/802 odnoszącej się do redukcji
zawartosci siarki w niektórych paliwach ciekłych**

1. Sprawozdawczość w zakresie przestrzegania norm dotyczących zawartości siarki, ocena potrzeby dalszego zaostrzenia przepisów dyrektywy i zbadanie potencjału dalszego ograniczenia zanieczyszczenia powietrza

Dyrektywa Rady 1999/32/WE odnosząca się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych¹ została kilkakrotnie zmieniona w istotnym zakresie, przy czym ostatnią zmianę w odniesieniu do zawartości siarki w paliwach żeglugowych wprowadzono dyrektywą 2012/33/UE z dnia 21 listopada 2012 r.², która weszła w życie w dniu 17 grudnia 2012 r. i miała zostać transponowana do dnia 18 czerwca 2014 r. Aby zachować jasność i racjonalność po wprowadzeniu różnych istotnych zmian w dyrektywie Rady 1999/32/WE, przepisy te skodyfikowano w ramach dyrektywy (UE) 2016/802 z dnia 11 maja 2016 r. odnoszącej się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych³ (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie zawartości siarki”).

Najważniejszym celem dyrektywy w sprawie zawartości siarki jest ograniczenie szkodliwych skutków dla zdrowia i szkód w środowisku spowodowanych emisjami dwutlenku siarki (SO₂), które powstają w wyniku spalania niektórych rodzajów paliw ciekłych. Niezależnie od przepisów art. 3 i 4, które regulują zawartość siarki w ciężkim oleju opałowym i olejach napędowych stosowanych w niektórych lądowych obiektach energetycznego spalania, dyrektywa reguluje obecnie przede wszystkim zawartość siarki w paliwach ciekłych stosowanych na statkach („paliwa żeglugowe”).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 dyrektywy (UE) 2016/802 do dnia 30 czerwca każdego roku państwa członkowskie mają obowiązek dostarczyć Komisji sprawozdanie w zakresie przestrzegania norm dotyczących zawartości siarki w paliwach ciekłych, które wchodzą w zakres tej dyrektywy, w oparciu o kontrole przeprowadzone w roku poprzedzającym. Na podstawie tych sprawozdań krajowych i powiadomień dotyczących braku dostępności paliwa żeglugowego Komisja każdego roku sporządza sprawozdanie z wykonania dyrektywy. Ponadto zgodnie z art. 14 ust. 1 Komisja ma obowiązek ocenić potrzebę dalszego zaostrzenia właściwych przepisów dyrektywy i złożyć odpowiednie wnioski ustawodawcze.

Termin transpozycji dyrektywy 2012/33/UE upłynął w dniu 18 czerwca 2014 r. Niezależnie od powyższego główna zmiana, którą wprowadzono dyrektywą 2012/33/UE, tj. dotycząca obowiązkowego stosowania niskosiarkowych paliw żeglugowych na Morzu Bałtyckim i Morzu Północnym, które wyznaczono jako obszary kontroli emisji tlenku siarki („europejskie obszary kontroli emisji SO_x”), weszła w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2015 r. W rezultacie Komisja otrzymała pierwsze sprawozdania państw członkowskich w zakresie przestrzegania nowych wymogów dotyczących zawartości siarki na europejskich obszarach kontroli emisji SO_x nie wcześniej niż w dniu 30 czerwca 2016 r. Biorąc jednak pod uwagę, że nie wszystkie państwa członkowskie skorzystały z nowych narzędzi sprawozdawczych i wzorów sprawozdań w ramach sprawozdawczości za 2016 r., ogólnounijny obraz sytuacji

¹ Dz.U. L 121 z 11.5.1999, s. 13.

² Dz.U. L 327 z 27.11.2012, s. 1.

³ Dz.U. L 132 z 21.5.2016, s. 58.

pod względem poziomu egzekwowania i przestrzegania nowych norm dotyczących zawartości siarki był w 2016 r. w dalszym ciągu dosyć niejasny. W związku z tym, aby przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie bardziej stabilny i zagregowany przegląd poziomu egzekwowania i zgodności z bardziej rygorystycznymi normami dotyczącymi zawartości siarki w odniesieniu do paliwa żeglugowego, które obowiązują od chwili wejścia w życie wymogów dotyczących niskiej zawartości siarki na europejskich obszarach kontroli emisji SO_x w dniu 1 stycznia 2015 r., Komisja postanowiła ująć w niniejszym pojedynczym sprawozdaniu łącznie lata 2015–2017.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono również przegląd właściwych mechanizmów wsparcia UE, które zostały wdrożone, aby pomóc państwom członkowskim i europejskiemu sektorowi transportu morskiego we wdrażaniu, egzekwowaniu i przestrzeganiu zmian wprowadzonych dyrektywą 2012/33/UE. Ponadto w sprawozdaniu poruszono kwestię wsparcia technicznego zapewnianego państwom sąsiadującym i współpracy międzynarodowej oraz przedstawiono pewne sugestie dotyczące dalszego zaostrzenia niektórych przepisów dyrektywy.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 dyrektywy (UE) 2016/802 Komisja odniosła się już do kosztów i korzyści wynikających z potencjalnych dodatkowych działań Unii w zakresie ograniczania emisji do powietrza, w tym również ze statków, w swoim pakiecie w sprawie polityki czystego powietrza^{4,5} z grudnia 2013 r., który opracowano w następstwie szczegółowego przeglądu polityk UE w zakresie jakości powietrza. Po tym przeglądzie Komisja postanowiła, że nie przedstawi wniosku ustawodawczego dotyczącego emisji ze statków w ramach pakietu w sprawie polityki czystego powietrza. We wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczenia atmosferycznego⁶ Komisja zawarła jednak przepis (art. 5 ust. 1), dzięki któremu państwa członkowskie mogłyby „odliczyć” od swoich całkowitych krajowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji redukcje emisji SO₂, tlenków azotu (NO_x) i drobnych cząstek stałych (PM_{2,5}), osiągnięte dzięki dodatkowym środkom regulującym zanieczyszczenie powietrza pochodzące ze statków. W dyrektywie (UE) 2016/2284 w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych⁷ („nowa dyrektywa NEC”) nie zawarto jednak tej propozycji elastyczności ani żadnego innego przepisu, który dotyczyłby redukcji emisji ze statków.

Komisja w dalszym ciągu ocenia postęp w redukcji emisji ze statków, w tym emisji innych niż SO_x, oraz potencjał dalszych redukcji emisji z tego sektora. W niniejszym sprawozdaniu określono również zwięźle bieżące inicjatywy w tym zakresie.

2. Główne zmiany i skutki wynikające z przyjęcia dyrektywy 2012/33/UE

⁴ Zob. VITO, marzec 2013 r., „Specific evaluation of emissions from shipping including assessment for the establishment of possible new emission control areas in European Seas”.

⁵ Zob. http://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/index.htm

⁶ COM(2013) 920 final.

⁷ Dz.U. L 344 z 17.12.2016, s. 1.

W 2008 r. Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO) przyjęła zmiany do załącznika VI do Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki („zmieniony załącznik VI do konwencji MARPOL”), które zawierają przepisy dotyczące zapobiegania zanieczyszczaniu powietrza przez statki. Zmieniony załącznik VI do konwencji MARPOL wszedł w życie w dniu 1 lipca 2010 r., a w art. 1 pkt 6 lit. b) dyrektywy 2012/33/UE do prawa Unii wprowadzono jedną z głównych zmian w ramach przeglądu, tj. dotyczącą obowiązkowego stosowania paliw żeglugowych o maksymalnej zawartości siarki na poziomie 0,10 % na europejskich obszarach kontroli emisji SO_x od dnia 1 stycznia 2015 r. (art. 6 ust. 2 dyrektywy (UE) 2016/802).

Podobnie jak zmieniony załącznik VI do konwencji MARPOL art. 1 pkt 6 lit. c) dyrektywy 2012/33/UE również przewiduje stosowanie paliw o maksymalnej zawartości siarki na poziomie 0,50 % na wszystkich innych wodach podlegających jurysdykcji danego państwa członkowskiego („wody europejskie”) poza obszarami kontroli emisji SO_x od dnia 1 stycznia 2020 r. (art. 6 ust. 1 dyrektywy (UE) 2016/802). W przeciwieństwie do zmienionego załącznika VI do konwencji MARPOL wejście wymogu w życie w UE w 2020 r. nie było jednak uzależnione od późniejszego przeglądu dostępności paliw zgodnych z przepisami, dzięki czemu od początku zapewniona jest pewność prawa, a branża ma wystarczająco dużo czasu na przygotowania.

Jak dotąd okazuje się, że obowiązkowe stosowanie paliw żeglugowych o zawartości siarki na poziomie 0,10 % na europejskich obszarach kontroli emisji SO_x od stycznia 2015 r. skutecznie przyczynia się do osiągnięcia celu dyrektywy, którym jest ograniczenie szkodliwych skutków emisji dwutlenku siarki ze statków dla ludzi i środowiska. Ponad 93 % kontrolowanych statków na obszarach kontroli emisji SO_x odpowiadało bardziej restrykcyjnym wymagom w zakresie zawartości siarki, co doprowadziło do istotnego zmniejszenia stężenia dwutlenku siarki w powietrzu w regionach graniczących z obszarami kontroli emisji SO_x (np. do 60 % w Danii⁸, do 50 % na niemieckiej wyspie Neuwerk na Morzu Północnym⁹ oraz na szwedzkich wyspach: Olandii (Ottenby) i Gotlandii (Hoburgen)¹⁰, a także do 20 % w regionie Rotterdam-Rijnmond¹¹).

Po wejściu w życie wymogu dotyczącego maksymalnej zawartości siarki na poziomie 0,50 % w 2020 r. przewiduje się również ograniczenie stężenia SO₂ w powietrzu we wszystkich innych regionach przybrzeżnych UE. Nadal należy jednak jeszcze ustalić, czy ograniczenie wartości dopuszczalnej siarki do poziomu 0,50 % przyniesie te same korzyści co ograniczenie jej do 0,10 % na europejskich obszarach kontroli emisji SO_x i umożliwi wszystkim obywatelom UE korzystanie z równej ochrony przed zanieczyszczeniem powietrza przez statki.

⁸ Duńskie Ministerstwo Środowiska i Żywności, listopad 2016 r., „Sulphur content in the air halved since 2014”, zob. <http://en.mfvm.dk/news/news/nyhed/sulphur-content-in-the-air-halved-since-2014/>

⁹ Kattner i in., 2015, „Monitoring compliance with sulfur content regulations of shipping by in-situ measurements of ship emissions”, oraz Seyler i in., 2017, „Monitoring shipping emission in the German Bight using MAX-DOAS measurements”.

¹⁰ IVL – Szwedzki Instytut Badań nad Środowiskiem, listopad 2015 r., „Reduced sulphur content in air after tightening of ship fuel regulations”, zob. <http://www.ivl.se/>

¹¹ Urząd Ochrony Środowiska Rotterdam-Rijnmond (DCMR), lipiec 2015 r., „Cleaner air from cleaner shipping”, zob. <http://www.dcmr.nl/nieuws/nieuwsberichten/2015/07/schonere-scheepvaart.html>

3. Wsparcie unijne na rzecz państw członkowskich i przemysłu w celu ułatwienia egzekwowania i przestrzegania bardziej rygorystycznych norm dotyczących zawartości siarki

Przed dniem 1 stycznia 2015 r. szacowana cena paliw żeglugowych o maksymalnej zawartości siarki na poziomie 0,10 % („olej napędowy żeglugowy”) miała być o 65–80 % wyższa niż cena ciężkiego oleju opałowego stosowanego dotychczas na obszarach kontroli emisji SO_x¹². Wiele właścicieli i operatorów statków spodziewało się, że wejście w życie wymogu dotyczącego zawartości siarki na poziomie 0,10 % wywrze istotny wpływ na gospodarkę, który będzie wynikał z istotnego wzrostu kosztów operacyjnych, w szczególności dla tych właścicieli statków, którzy prowadzą dużą część działalności na europejskich obszarach kontroli emisji SO_x. Komisja przedstawiła szereg środków uzupełniających i mechanizmów wsparcia (które przedstawiono szczegółowo poniżej), aby wesprzeć egzekwowanie i przestrzeganie bardziej rygorystycznych norm dotyczących zawartości siarki oraz by zminimalizować niepożądane efekty uboczne.

W kilku późniejszych badaniach^{13, 14, 15} stwierdzono jednak, że wprowadzenie wymogów dotyczących niskiej zawartości siarki na europejskich obszarach kontroli emisji SO_x nie spowodowało żadnych strat w zakresie ruchu lub istotnych tendencji do przechodzenia na transport drogowy. Nie stwierdzono zamknięć spółek lub podmiotów świadczących usługi przewozu morskiego ani spadku w obrocie ładunków w portach północnoeuropejskich, które można by bezpośrednio przypisać wymogom na obszarach kontroli emisji SO_x; nie zgłoszono również żadnych poważnych przypadków braku dostępu do paliw spełniających wymogi. Chociaż za główną przyczynę braku niekorzystnych skutków, które mogłyby wynikać z wymogów dotyczących niskiej zawartości siarki na obszarach kontroli emisji SO_x, uważa się spadek cen paliwa, wsparcie UE dla państw członkowskich i zainteresowanych podmiotów sektora morskiego również przyczyniło się do minimalizacji wpływu wymogów niskiej zawartości siarki na konkurencyjność i udział poszczególnych środków transportu.

3.1 Europejskie forum zrównoważonej żeglugi

W następstwie wydania „niezbędnika zrównoważonego transportu wodnego” z września 2011 r.¹⁶ Komisja powołała w 2013 r. ESSF¹⁷ jako specjalne forum ułatwiające zorganizowany dialog i współpracę między różnymi służbami Komisji, państwami

¹² Zob. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego, grudzień 2010 r., „The 0,1 % sulphur in fuel requirement as from 1 January 2015 in SECAs – An assessment of available impact studies and alternative means of compliance”.

¹³ CE Delft, kwiecień 2016 r., „SECA Assessment: Impacts of 2015 SECA marine fuel sulphur limits - First drawings from European experiences”.

¹⁴ Badanie Stowarzyszeń Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) przeprowadzone w ramach podgrupy ds. konkurencyjności Europejskiego forum zrównoważonej żeglugi (ESSF) (przedstawione na posiedzeniu plenarnym ESSF w dniu 26 stycznia 2016 r.).

¹⁵ Duński Uniwersytet Techniczny, „Mitigating and reversing the side-effects of environmental legislation on Ro-Ro shipping in Northern EuropeRoRo SECA”, wdrażane od dnia 15 czerwca 2015 r. do dnia 14 czerwca 2017 r.

¹⁶ COM(2013) 475 final.

¹⁷ Decyzja Komisji z dnia 24 września 2013 r. w sprawie powołania grupy ekspertów ds. zrównoważonego transportu morskiego – Europejskiego forum zrównoważonej żeglugi (ESSF), C(2013) 5984 final.

członkowskimi i zainteresowanymi stronami z przemysłu morskiego, aby lepiej uporać się z wyzwaniami w zakresie zrównoważenia środowiskowego, z którymi mierzy się unijny sektor transportu morskiego. Poza kwestiami technicznymi, które mają związek z różnymi możliwościami przestrzegania wymogów niskiej zawartości siarki, ESSF zajmuje się również konkurencyjnością unijnego sektora transportu morskiego i nowymi sposobami finansowania zrównoważonego transportu morskiego.

ESSF składa się ze zgromadzenia plenarnego i technicznych grup eksperckich (podgrup); przewodniczy mu Komisja, natomiast sekretariatem technicznym jest Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA). ESSF obejmuje obecnie cztery wyspecjalizowane podgrupy¹⁸, z których każda składa się z ekspertów i zainteresowanych stron państw członkowskich; każdej podgrupie współprzewodniczą: Komisja, państwo członkowskie lub przedstawiciele zainteresowanych stron. Podgrupa ds. wdrożenia dyrektywy w sprawie zawartości siarki, zastąpiona później podgrupą ds. emisji do powietrza ze statków, odgrywała kluczową rolę we wspieraniu przygotowań do wprowadzenia w życie wymogu dotyczącego zawartości siarki na poziomie 0,10 % na europejskich obszarach kontroli emisji SO_x, a obecnie wspiera przygotowania do wdrożenia wymogu dotyczącego zawartości siarki na poziomie 0,50 %¹⁹. Zakres ESSF nie ogranicza się do wdrożenia dyrektywy w sprawie zawartości siarki – forum poruszyło również kwestię emisji gazów cieplarnianych ze statków i odpadów wytwarzanych przez statki²⁰.

ESSF zapewnia konkretne i dostosowane do indywidualnych potrzeb wsparcie dla państw członkowskich i branży w poszczególnych dziedzinach, którymi zajmują się podgrupy. Prace forum ułatwiły opracowanie wytycznych Komisji i EMSA, aktów wykonawczych i delegowanych Komisji, wkładów w prace IMO i przegląd aktów ustawodawczych Unii²¹. ESSF odzwierciedla produktywną współpracę między służbami Komisji, ekspertami krajowymi i zainteresowanymi stronami, której celem jest wzmocnienie zrównoważonego i konkurencyjnego unijnego sektora transportu morskiego. W świetle udanych prac ESSF jego mandat został wydłużony do dnia 30 czerwca 2018 r.²², zaś na ostatnim posiedzeniu plenarnym ESSF, które odbyło się w dniu 16 października 2017 r., zalecono kolejne wydłużenie.

3.2 Wsparcie finansowe UE na rzecz wprowadzania czystych technologii na statkach

Komisja czynnie wspiera działania na rzecz zwiększania zrównoważonego charakteru transportu morskiego UE za pomocą szerokiego wachlarza instrumentów finansowych, które są ukierunkowane na projekty badawcze, rozwojowe i wdrożeniowe w zakresie innowacyjnych technologii lub ekologicznych paliw.

¹⁸ Podgrupa ds. emisji do powietrza ze statków, podgrupa ds. skroplonego gazu ziemnego żeglugowego, podgrupa ds. systemów oczyszczania gazów spalinowych oraz podgrupa ds. konkurencyjności.

¹⁹ Zob. rejestr grup ekspertów Komisji nr E02869, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=PL>

²⁰ Wskazane poniżej podgrupy zrealizowały swoje zadania i zostały następnie zamknięte: podgrupa ds. finansowania, podgrupa ds. badań i rozwoju, podgrupa ds. portowych urządzeń odbiorczych oraz podgrupa ds. monitorowania, zgłaszania i weryfikacji emisji CO₂ ze statków.

²¹ Zob. lista wyników na stronie internetowej: <http://emsa.europa.eu/main/sustainable-toolbox/relevant-eu-projects.html>

²² Decyzja Komisji z dnia 7 stycznia 2016 r., C(2015) 9741.

W ramach inicjatywy „Horyzont 2020”²³ współfinansowane są projekty w zakresie badań naukowych i innowacji, których celem jest ulepszanie technologii na potrzeby zrównoważonego transportu morskiego (np. w zakresie systemów oczyszczania spalin, czystych i efektywnych silników, nowych technologii takich jak ogniwa paliwowe, elektryfikacja i energia napędowa ze źródeł odnawialnych (np. wiatrowa), ulepszonej hydrodynamiki) oraz przygotowanie branży transportu morskiego UE do spełnienia unijnych i międzynarodowych zobowiązań i celów w zakresie ochrony środowiska.

Instrument „Łącząc Europę” wspiera propagowanie ekologicznego transportu morskiego poprzez finansowanie „zielonej” infrastruktury i ekologicznego wyposażenia pokładowego. W samych latach 2014–2015 w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (w tym programu dotyczącego autostrad morskich²⁴) na badania, działania pilotażowe i projekty infrastrukturalne przeznaczono ponad 185 mln EUR²⁵.

Aby sprostać wyzwaniu, przed którym stoi europejski sektor transportu morskiego i które dotyczy dostępu do wsparcia finansowego z banków komercyjnych na sfinansowanie ekologicznych technologii na statkach, po pracach przygotowawczych prowadzonych przez ESSF i w ścisłej współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym Komisja opracowała program gwarancji dla ekologicznej żeglugi. Program gwarancji dla „zielonej” żeglugi jest finansowany z instrumentu „Łącząc Europę” i z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), natomiast jego całkowita pula finansowania wynosi 750 mln EUR. Oczekuje się, że program doprowadzi do inwestycji w europejskim sektorze transportu morskiego na łączną kwotę 3 mld EUR. W grudniu 2017 r. zawarto pierwszą transakcję w ramach programu gwarancji dla ekologicznej żeglugi, której celem było sfinansowanie budowy promu napędzanego LNG²⁶.

3.3 Wsparcie techniczne dla państw członkowskich ze strony Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego

Komisja powierzyła EMSA²⁷ dodatkowe zadania, które mają ułatwić wdrażanie i egzekwowanie wymogów dotyczących niskiej zawartości siarki. W tym kontekście EMSA zapewnia organom administracyjnym państw członkowskich dedykowane wsparcie techniczne za pośrednictwem warsztatów, seminariów szkoleniowych²⁸, wymiany najlepszych praktyk oraz innych wytycznych i narzędzi technicznych.

²³ Program ramowy UE w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020), zob. również: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/area/transport>

²⁴ Zob. również <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>

²⁵ Zob. również dokument roboczy służb Komisji z dnia 30 września 2016 r. w sprawie wdrożenia unijnej strategii transportu morskiego na lata 2009–2018, pkt 52, SWD(2016) 326.

²⁶ Zob. https://ec.europa.eu/commission/news/juncker-plan-france-signature-first-green-financing-maritime-sector-2017-dec-12_pl

²⁷ Na podstawie „umów o współpracy” między DG ds. Środowiska a EMSA, zob. <http://www.emsa.europa.eu/partnerships/operational-agreements.html>

²⁸ Zob. pełny plan szkoleniowy EMSA w zakresie przepisów Unii dla państw członkowskich: <http://emsa.europa.eu/implementation-tasks/training-a-cooperation/trainings-for-member-states.html>

Ponadto Komisja upoważniła EMSA do przeprowadzenia „cyklu wizyt” w państwach członkowskich, aby monitorować skuteczne wdrażanie dyrektywy i odnośnych przepisów wykonawczych²⁹. Wizyty EMSA trwają zwykle kilka dni, w trakcie których szczegółowo omawia się przepisy i procedury krajowe z udziałem różnych właściwych organów (np. ministerstw, straży przybrzeżnej, a także władz lokalnych, np. organów portowych). Cykl wizyt rozpoczął się pod koniec 2016 r. i ma zostać zakończony w 2021 r. Do końca 2017 r. EMSA odwiedziła siedem państw członkowskich. W swoich pierwszych reakcjach państwa członkowskie podkreślają szczegółowy charakter wizyt i potwierdzają, że ustalenia EMSA zwiększają wzajemne zrozumienie oraz służą jako katalizator dialogu na szczeblu krajowym i działań następczych mających zapewnić skuteczność krajowych środków wykonawczych. EMSA planuje zorganizować w 2019 r. śródkresowe warsztaty, aby omówić wstępne wyniki. Po złożeniu wizyt we wszystkich państwach członkowskich EMSA przekaze Komisji sprawozdanie horyzontalne, które będzie zawierać ogólne ustalenia i wnioski dotyczące wdrażania dyrektywy.

3.4 Komitet państw członkowskich ds. wdrażania dyrektywy w sprawie zawartości siarki

Zgodnie z art. 17 dyrektywy (UE) 2016/802 Komisja ustanowiła komitet ds. wdrażania dyrektywy w sprawie zawartości siarki (zwany dalej „komitetem”)³⁰, aby zapewnić jej spójne i skuteczne wdrażanie. Dotychczas odbyło się pięć posiedzeń komitetu, przy czym pierwsze z nich miało miejsce w październiku 2014 r. Komitet wspiera Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych, sporządzaniu wniosków do IMO i ocenie wyników prac podgrup ESSF ds. wdrażania i ds. emisji do powietrza ze statków. Dzięki czynnemu zaangażowaniu państw członkowskich Komitet odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu spójnego i gospodarnego wdrażania i egzekwowania dyrektywy w całej UE oraz ma zasadnicze znaczenie w kontekście przygotowań do wejścia w życie wymogu dotyczącego zawartości siarki na poziomie 0,50 % w 2020 r.

4. Wsparcie na rzecz kontroli przestrzegania wartości dopuszczalnych siarki w paliwie żeglutowym

Przed 2012 r., kiedy dyrektywa nie zawierała precyzyjnych przepisów dotyczących rocznej liczby kontroli statków i badań próbek paliwa, które muszą przeprowadzić państwa członkowskie, ich ogólna liczba była stosunkowo niska i różniła się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Aby zmienić ten stan rzeczy, w dyrektywie 2012/33/UE upoważniono Komisję do przyjęcia aktów wykonawczych w zakresie „metod pobierania próbek” paliw żeglutowych, definicji „próbki reprezentatywnej” i „częstotliwości pobierania próbek” paliw żeglutowych (art. 13 ust. 4 dyrektywy (UE) 2016/802).

²⁹ Zgodnie z art. 3 rozporządzenia 1406/2002/WE EMSA przeprowadza wizyty w państwach członkowskich, aby pomóc Komisji w monitorowaniu i kontrolowaniu właściwego wdrażania i stosowania prawa Unii. Zob. <http://www.emsa.europa.eu/visits-to-member-states/reduction-sulphur-content-of-certain-liquid-fuels.html>

³⁰ Zob. rejestr dokumentów procedury komitetowej pod hasłem „Committee for the implementation of the Directive on Sulphur content in Marine Fuels”, <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=pl>

W dniu 16 lutego 2015 r. Komisja przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2015/253³¹ (zwaną dalej „aktem wykonawczym”) ustanawiającą zasady dotyczące procedury pobierania próbek na statkach, kontroli dostawców oleju bunkrowego oraz obowiązkową liczbę kontroli statków i badań próbek paliwa, które musi przeprowadzić rocznie każde państwo członkowskie, aby sprawdzić zawartość siarki w paliwach żeglugowych stosowanych na statkach, które pływają po wodach będących pod jego jurysdykcją.

Po dyskusjach z państwami członkowskimi i ESSF EMSA opublikowała w lipcu 2015 r. „wytyczne dotyczące kontroli zawartości siarki”³², które uzupełniają akt wykonawczy, ułatwiając stosowanie ujednoliconego podejścia do kontroli norm dotyczących zawartości siarki. W wytycznych omówiono na przykład, jak skutecznie korzystać z dostępnej dokumentacji statku (np. kwitów bunkrowych, dzienników okrętowych, w tym książek zapisów olejowych i książek silnika oraz zapisów z sondowania zbiornika i wymiany paliwa, planów zbiornika lub schematów rur) do celów sprawdzenia zgodności z przepisami. EMSA opracowała również modelowy kurs szkoleniowy w zakresie egzekwowania przepisów dyrektywy, w którym od 2015 r. wzięło udział ponad 200 inspektorów z państw członkowskich.

4.1 Pobieranie próbek paliw żeglugowych stosowanych na statkach

Fizyczne badanie próbek paliw żeglugowych, które stosuje się na statkach w celu sprawdzenia zawartości siarki w paliwie, należy przeprowadzić na podstawie zaplombowanej „próbki oleju bunkrowego” lub „próbki reprezentatywnej” dołączonej do kwitu bunkrowego i dostępnej na pokładzie bądź poprzez pobranie i analizę próbki pierwotnej z paliwa systemu paliwowego statku.

Chociaż obowiązywała już procedura analizy próbek paliwa IMO zgodnie z prawidłem 18 pkt 8.1 i 8.2 załącznika VI do konwencji MARPOL, w akcie wykonawczym zdefiniowano procedurę pobierania próbki pierwotnej z paliwa systemu paliwowego statku na jego pokładzie. Przed wejściem w życie aktu wykonawczego inspektorzy z różnych części UE pobierali próbki z różnych miejsc systemu paliwowego statku, co mogło wpłynąć na odnotowywaną zawartość siarki w próbkach. Aby zachęcić do opracowania procedury ujednoliconej na szczeblu międzynarodowym, do IMO złożono unijną procedurę pobierania próbek pierwotnych, co doprowadziło do opracowania wytycznych w sprawie pobierania próbek na statkach i weryfikacji zawartości siarki w paliwie stosowanym na statkach („Guidelines for on-board sampling and verification of the sulphur content of fuel used on-board ships”)³³, które w dużej mierze opierają się na procedurze określonej w akcie wykonawczym.

4.2 Inne technologie kontroli zgodności

³¹ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2015/253 z dnia 16 lutego 2015 r. ustanawiająca zasady dotyczące pobierania próbek i sprawozdawczości na podstawie dyrektywy Rady 1999/32/WE w zakresie zawartości siarki w paliwach żeglugowych, Dz.U. L 41 z 17.2.2015, s. 55.

³² Wytyczne „EMSA Sulphur Inspection Guidance under Council Directive 1999/32/EC” z lipca 2015 r.

³³ MEPC.1/Circ.864 z dnia 9 grudnia 2016 r.

Coraz więcej państw członkowskich korzysta z technologii kontroli zgodności innych niż kontrola dokumentacji i fizyczne badanie próbek paliwa, aby uzyskać szybką odpowiedź na pytanie, czy wydaje się, że dany statek spełnia normy dotyczące zawartości siarki, lub czy istnieje uzasadniona wątpliwość, która pociąga za sobą konieczność formalnej kontroli statku w celu sprawdzenia zawartości siarki w stosowanym paliwie.

Na mostach, punktach wejścia do portów, łodziach patrolowych i małych samolotach zainstalowano różne „alternatywne technologie kontroli zgodności” takie jak przenośne urządzenia do pobierania próbek (które mogą niemal natychmiastowo wskazać zawartość siarki w paliwach znajdujących się na statku), technologia teledetekcji oraz wykrywacze gazów (analyzer gazów spalinowych), które mogą wskazać zawartość siarki w wyniku pomiaru gazów spalinowych produkowanych przez statek w trakcie ich pracy; urządzenia te są stosowane lub testowane przez różne państwa członkowskie. Ponadto UE przeznaczyła środki na rzecz wsparcia rozwoju tych technologii i korzystania z nich³⁴. Co więcej, EMSA niedawno zamówiła drony / zdalnie kierowane bezzałogowe systemy powietrzne (RPAS)³⁵, które mogą pomóc organom państw członkowskich w wykrywaniu zanieczyszczenia morza (np. wycieków ropy naftowej) lub monitorowaniu emisji do powietrza.

Korzystając z tych alternatywnych technologii, państwa członkowskie mogą ograniczyć ogólny koszt i zmniejszyć czasochłonność kontroli zgodności z normami dotyczącymi zawartości siarki. Komitet wymienił się doświadczeniami w zakresie korzystania z tych technologii kontroli zgodności, a ustalenia komitetu zostały przekazane IMO³⁶. W akcie wykonawczym uznano w szczególności potencjał innowacyjnych technologii kontroli zgodności oraz zachęcono państwa członkowskie do ich stosowania.

4.3 Obowiązkowa częstotliwość kontroli i pobierania próbek paliwa

Aby zapewnić równe obciążenie państw członkowskich kosztami egzekwowania przepisów i równe warunki działania dla unijnych portów i podmiotów, na mocy dyrektywy 2012/33/UE Komisja została uprawniona do określenia obowiązkowej częstotliwości kontroli i pobierania próbek paliw żeglugowych (art. 13 ust. 4 dyrektywy (UE) 2016/802), którą określono w akcie wykonawczym.

Częstotliwość ta jest określana przede wszystkim na podstawie liczby statków zawijających do portów danego państwa członkowskiego na przestrzeni roku. Zgodnie z art. 3 ust. 1 decyzji wykonawczej (UE) 2015/253 wszystkie państwa członkowskie przeprowadzają kontrolę dokumentacji statku w odniesieniu do co najmniej 10 % poszczególnych statków zawijających do portów tych państw. Państwa członkowskie muszą uzupełniać kontrolę dokumentacji kontrolą wyrywkową i analizą zawartości siarki w paliwach w odniesieniu do 20–40 % kontrolowanych statków, w zależności od tego, czy dane państwo członkowskie graniczy (częściowo) z obszarem kontroli emisji SO_x. Częstotliwość pobierania próbek na obszarach kontroli emisji SO_x jest wyższa niż na innych wodach europejskich, ponieważ

³⁴ Zob. np. projekt COMPMON: <https://compmon.eu/>

³⁵ Zob. <http://www.emsa.europa.eu/operational-scenarios.html>

³⁶ IMO PPR 5/13/5 w sprawie wniosku o jednolite stosowanie prawidła 14 pkt 3.1 załącznika VI do konwencji MARPOL.

dopłata za niskosiarkowe paliwa żeglugowe mogłaby stanowić dla podmiotów zachętę do podjęcia ryzyka potencjalnej kary za stosowanie paliwa niezgodnego z przepisami. Krajowi inspektorzy mogą swobodnie wybierać statki, które będą objęte kontrolą lub pobieraniem próbek paliwa. Zgodnie z aktem wykonawczym łączna liczba próbek paliwa pobieranych na przestrzeni roku może być skorygowana w zależności od państwa członkowskiego, jeżeli stosuje ono alternatywne technologie kontroli zgodności.

Komisja może rozważyć zmianę częstotliwości kontroli i pobierania próbek w przyszłości w świetle wejścia w życie wymogu dotyczącego zawartości siarki na poziomie 0,50 % w 2020 r., a także wprowadzenie unijnej strategii kontroli opartej na analizie ryzyka, aby ukierunkować działania w zakresie egzekwowania przepisów na te podmioty, co do których zachodzi największe podejrzenie łamania przepisów. Do opracowania takiego mechanizmu konieczna jest duża ilość informacji na temat tendencji w zakresie zgodności różnych rodzajów statków, operatorów, tras i dostawców paliwa.

4.4 Pobieranie próbek paliw żeglugowych w chwili dostawy na statek

Chociaż kontrola zgodności z przepisami dotyczącymi zawartości siarki w paliwach żeglugowych koncentruje się głównie na statkach, dyrektywą 2012/33/UE wprowadzono również przepisy, których celem jest wzmocnienie kontroli dostawców paliwa, tj. „strony lądowej” (art. 6 ust. 9 dyrektywy (UE) 2016/802). Obecnie państwa członkowskie mają obowiązek podejmować działania wobec dostawców paliwa, co do których stwierdzono, że dostarczone przez nich paliwo żeglugowe jest niezgodne ze specyfikacją zawartą w kwicie bunkrowym, oraz prowadzić publicznie dostępny rejestr dostawców paliw żeglugowych w celu zwiększenia przejrzystości. Państwa członkowskie mają również obowiązek kontrolować dostawców paliwa żeglugowego poprzez pobieranie próbek ich produktów w trakcie dostawy na statek, jeżeli w odniesieniu do tych dostawców wielokrotnie stwierdzono domniemane problemy z jakością („listy protestacyjne”) (art. 4 decyzji wykonawczej (UE) 2015/253).

W 2016 r. Komisja rozpoczęła badanie³⁷, aby dogłębniej zbadać procedury nadzoru i licencjonowania dostawców oleju bunkrowego w państwach członkowskich. Badanie wskaże również, gdzie można wzmocnić kontrole dostawców paliwa żeglugowego, aby zapewnić zaopatrzenie statków zawijających do unijnych portów w paliwo wysokiej jakości, które spełnia normy³⁸.

5. Przedstawianie sprawozdań przez państwa członkowskie i system THETIS-UE

³⁷ Zob. ogłoszenie o zamówieniu 2016/S 130 – 232460 z dnia 8 lipca 2016 r.

³⁸ Obecnie paliwa żeglugowe nie wchodzą w zakres stosowania dyrektywy w sprawie jakości paliwa (dyrektywa 98/70/WE). Ze względu na wprowadzenie w 2020 r. maksymalnego progu zawartości siarki na poziomie 0,50 % opracowywane są nowe rodzaje paliw (w tym mieszanki produktów opartych na olejach), w związku z czym użytecznym rozwiązaniem byłoby lepsze kontrolowanie zarówno zawartości siarki w tych nowych paliwach, jak i innych parametrów jakości paliwa.

W przeszłości sprawozdania przedstawiane przez państwa członkowskie okazały się niewystarczające, aby zapewnić ogólnounijny przegląd zgodności z normami dotyczącymi zawartości siarki, ponieważ nie istniały ujednolicone przepisy dotyczące zawartości i wzoru sprawozdań państw członkowskich³⁹. W wyniku przeglądu dyrektywy w sprawie zawartości siarki w 2012 r. Komisja została uprawniona do przyjęcia bardziej szczegółowych przepisów dotyczących zawartości i wzoru rocznych sprawozdań państw członkowskich.

W tym celu w art. 7 decyzji wykonawczej (UE) 2015/253 określono wszystkie informacje na temat egzekwowania norm dotyczących zawartości siarki w paliwach żeglugowych, które należy uwzględnić w rocznych sprawozdaniach państw członkowskich. Państwa członkowskie sporządzają roczne sprawozdania ze swoich działań w zakresie kontroli zawartości siarki w paliwach, które stosuje się w lądowych obiektach energetycznego spalania, zgodnie ze wzorem, który uzgodniono do celów dobrowolnego stosowania w ramach komitetu w 2016 r.

W świetle wejścia w życie wymogów dotyczących niskiej zawartości siarki na obszarach kontroli emisji SO_x w dniu 1 stycznia 2015 r. Komisja powierzyła EMSA zadanie opracowania „unijnego systemu informacyjnego” do celów rejestrowania i wymiany szczegółowych informacji i ustaleń z kontroli na statkach, w tym z pobierania i analizy próbek paliwa. EMSA opracowała system THETIS-UE, który zaczął w pełni funkcjonować w dniu 1 stycznia 2015 r.

System THETIS-UE obejmuje wszystkie obowiązkowe obszary sprawozdawcze, które określono w art. 7 decyzji wykonawczej (UE) 2015/253, i pozwala na monitorowanie historii zgodności poszczególnych statków niemal w czasie rzeczywistym we wszystkich państwach członkowskich. Wszystkie państwa członkowskie korzystają (dobrowolnie) z systemu THETIS-UE, zaś w nieodległej przyszłości dostęp do systemu mogą uzyskać również państwa sąsiadujące z UE. System THETIS-UE istotnie przyczynił się do poprawy jakości i spójności sprawozdań ze zgodności statków z normami dotyczącymi zawartości siarki w całej UE. Obecnie trwają rozmowy z państwami członkowskimi na temat przyszłych możliwości poprawy użyteczności i przyjazności systemu THETIS-UE dla użytkowników oraz tego, jak dostosować system do przyszłych potrzeb w zakresie egzekwowania przepisów zgodnie z dyrektywą.

Zgodnie z art. 8 decyzji wykonawczej (UE) 2015/253 i w celu ograniczenia obciążenia administracyjnego państw członkowskich mogą one uzyskać z systemu THETIS-UE podsumowanie danych wprowadzonych w roku poprzedzającym; państwa członkowskie mogą wykorzystać te dane w celu spełnienia swojego obowiązku przedstawienia Komisji sprawozdania rocznego. W następstwie decyzji komitetu od czerwca 2017 r. na stronie internetowej systemu THETIS-UE EMSA znajduje się również zagregowana wersja danych z kontroli zawartości siarki, które zostały wprowadzone do systemu THETIS-UE⁴⁰.

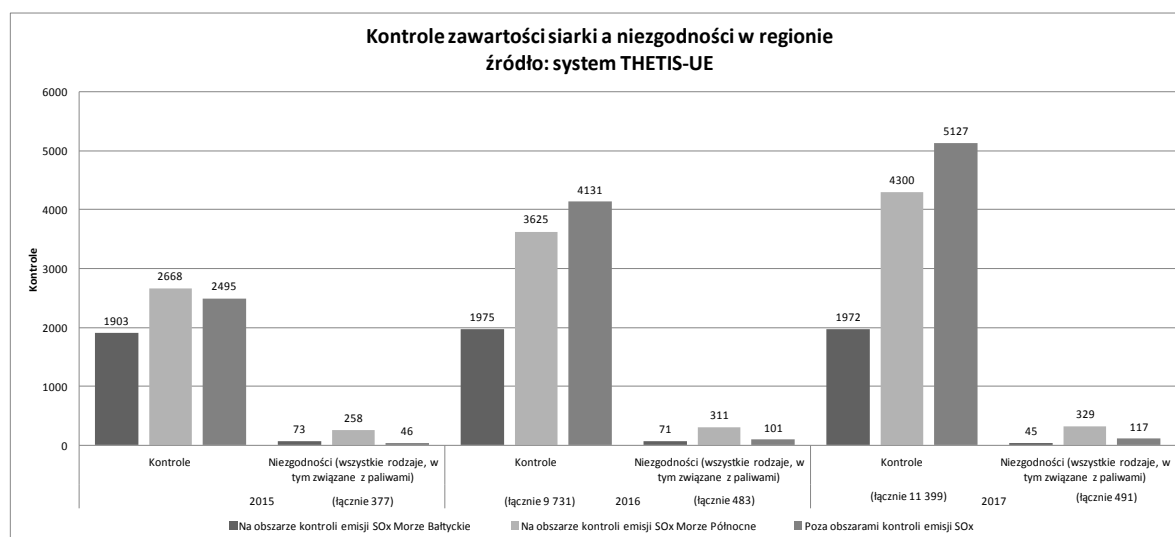
³⁹ Zob. także motyw 18 dyrektywy 2012/33/UE.

⁴⁰ Zob. <https://portal.emsa.europa.eu/web/thetis-eu/home>

6. Poziom zgodności z normami dotyczącymi zawartości siarki w paliwach żeglugowych

Od dnia 1 stycznia 2015 r. (kiedy system rozpoczął funkcjonowanie) do dnia 31 grudnia 2017 r. w systemie THETIS-UE zarejestrowano ponad 28 000 kontroli⁴¹ (średnio około 700–900 na miesiąc). W porównaniu z sytuacją sprzed wprowadzenia aktu wykonawczego i systemu THETIS-UE skala inspekcji wzrosła z kontroli jednego na 1 000 statków zawijających do portów UE do ok. jednego na 10 statków. Około 60 % tych kontroli (ok. 16 500) przeprowadzono na obszarach Morza Bałtyckiego i Morza Północnego, natomiast pozostałe kontrole odbyły się na innych europejskich obszarach morskich. W tym samym czasie odnotowano około 1 350 przypadków niezgodności⁴² (około 5 % łącznej liczby kontroli). Ponad 80 % tych przypadków stwierdzono na obszarach kontroli emisji SO_x, a pozostałe (które wiązały się głównie ze stosowaniem niezgodnych paliw na statkach podczas postoju w porcie) – na innych europejskich obszarach morskich.

Jak wskazano na wykresie poniżej, w latach 2015–2017 istotnie wzrosła łączna liczba zgłoszonych rocznych kontroli, zaś roczna liczba zgłoszonych przypadków niezgodności ustabilizowała się i spadała proporcjonalnie do wzrostu rocznych kontroli.



Roczna obowiązkowa liczba kontroli i próbek paliwa wraz z wprowadzeniem obowiązkowego wzoru sprawozdania i korzystania z systemu THETIS-UE przyczyniła się do znacznego zwiększenia szczegółowości i kompletności sprawozdań, co umożliwiło lepsze porównanie działań między państwami członkowskimi. Dobry wskaźnik zgodności wskazuje, że sektor podejmuje działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczenia powietrza przez transport morski, zaś istotny wzrost monitorowania i egzekwowania norm dotyczących zawartości siarki przez państwa członkowskie również miał znaczący efekt odstraszający.

⁴¹ Stan na dzień 30 grudnia 2017 r.

⁴² Zidentyfikowane na podstawie kontroli dokumentacji, w ramach których stwierdzono błędy/braki w procedurach dziennika okrętowego, wymiany paliwa, kwitach bunkrowych i zapisach dotyczących funkcjonowania metod redukcji emisji, lub na podstawie analizy próbek paliwa, która wskazała na przekroczenie maksymalnej dozwolonej zawartości siarki.

Chociaż działania na rzecz egzekwowania przepisów zostały zasadniczo wzmocnione, niektóre państwa członkowskie nadal nie zapewniają obowiązkowej liczby kontroli i próbek paliwa określonej w akcie wykonawczym. Obecnie Komisja analizuje działania państw członkowskich, zdając sobie jednocześnie sprawę, że niektóre organy (lokalne organy kontrolne) odnotowały opóźnienia w rejestracji ustaleń z przeprowadzonych przez nie kontroli zawartości siarki w systemie THETIS-UE. Komisja podejmie stosowne działania następcze wobec państw członkowskich, które nie spełniają wymogu w zakresie obowiązkowej częstotliwości kontroli i pobierania próbek paliwa.

Zgłaszane dane wskazują również na konieczność dodatkowych działań państw członkowskich w zakresie egzekwowania przepisów, aby sprawdzić zgodność z niektórymi innymi normami dotyczącymi zawartości siarki, a w szczególności maksymalnej zawartości na poziomie 1,50 % w paliwach stosowanych „w statkach pasażerskich wykonujących regularne usługi” (art. 6 ust. 5 dyrektywy (UE) 2016/802), które zasadniczo mogą obejmować również statki wycieczkowe, poza obszarami kontroli emisji SO_x, np. na Morzu Śródziemnym, jeżeli uważa się, że te statki wykonują regularne usługi⁴³, a także zawartości siarki i ogólnej jakości paliw żeglugowych w trakcie ich dostawy na statek przez dostawców paliwa („dostawcy oleju bunkrowego”) (art. 13 ust. 2 lit. b) ppkt (i) dyrektywy (UE) 2016/802).

7. Alternatywne metody zapewniania zgodności z przepisami

Na podstawie art. 8 dyrektywy (UE) 2016/802 zezwala się na stosowanie „metod redukcji emisji” takich jak paliwa alternatywne, specjalne urządzenia lub instalacje na statkach jako alternatywę dla stosowania niskosiarkowych paliw żeglugowych, pod warunkiem że ich stosowanie prowadzi do równoważnych lub większych redukcji emisji i że spełniono wszystkie istotne warunki przewidziane w dyrektywie.

Niezależnie od powyższego, jak określono również w motywie 34 dyrektywy (UE) 2016/802, korzystanie z metod alternatywnych w celu zapewnienia zgodności z wartościami dopuszczalnymi siarki w wodach państw członkowskich nie powinno wpływać niekorzystnie na inne obszary takie jak środowisko morskie poprzez zanieczyszczające zrzuty do morza, strumienie odpadów stałych lub istotny wzrost emisji gazów cieplarnianych⁴⁴. Komisja w możliwie największym zakresie pomaga państwom członkowskim spełnić pozornie pokrywające się zobowiązania przewidziane w przepisach Unii⁴⁵.

⁴³ W wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r. w sprawie C-537/11, wydanym w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonym przez Tribunale di Genova (Włochy), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedstawił pewne zasady określania, czy dany statek wycieczkowy uważa się za statek pasażerski wykonujący regularne usługi.

⁴⁴ Zezwolenie na alternatywne metody zapewniania zgodności z zobowiązaniami określonymi w dyrektywie nie zwalnia państw członkowskich z ich zobowiązań, które określono w innych przepisach Unii, np. w ramowej dyrektywie wodnej (dyrektywa 2000/60/WE), dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej (dyrektywa 2008/56/WE) lub dyrektywie w sprawie portowych urządzeń odbiorczych (dyrektywa 2000/59/WE).

⁴⁵ Jedną z tych kwestii jest dopuszczalność zrzutów wody płuczkowej z systemów oczyszczania gazów spalinowych. Zob.

https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/acceptability_of_discharges_of_scrubber_wash_water.pdf

7.1 Systemy oczyszczania gazów spalinowych

Systemy oczyszczania gazów spalinowych, zwane inaczej „płuczkami”, umożliwiają ciągłe korzystanie z ciężkiego oleju opałowego, ponieważ usuwają cząsteczki siarki z gazu spalinowego, odprowadzając je przez wodę morską lub obieg wody słodkiej. Jeżeli chodzi o zatwierdzanie i stosowanie systemów oczyszczania gazów spalinowych, w art. 9 dyrektywy (UE) 2016/802 i w załączniku II do tej dyrektywy odwołano się do odnośnych zasad przewidzianych przez IMO, zaś w przypadku statków pływających pod banderą państwa członkowskiego UE systemy oczyszczania gazów spalinowych powinny być zatwierdzane zgodnie z dyrektywą 2014/90/UE w sprawie wyposażenia morskiego⁴⁶. Korzystając ze wsparcia technicznego ESSF, UE uczestniczy w dyskusjach kierunkowych na temat ram regulacyjnych, które dotyczą zatwierdzania i stosowania systemów oczyszczania gazów spalinowych w IMO⁴⁷.

Niezbędna jest skuteczna kontrola zrzutów z pokładu (np. wody płuczkowej i upuszczonej wody) z systemów oczyszczania gazów spalinowych, aby zminimalizować potencjalne niekorzystne skutki dla środowiska morskiego spowodowane zakwaszaniem (zmianą wartości pH) lub uwalnianiem metali ciężkich, utrudniające państwom członkowskim osiągnięcie celów określonych w unijnych przepisach dotyczących jakości wód powierzchniowych⁴⁸. Aby w jeszcze większym stopniu ograniczyć niekorzystne skutki systemów oczyszczania gazów spalinowych dla środowiska morskiego i aby zapewnić zgodność z postanowieniami załącznika VI do konwencji MARPOL, Komisja zaproponowała ostatnio we wniosku dotyczącym „nowej” dyrektywy w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków, aby określić pozostałości i wodę upuszczoną z systemów oczyszczania gazów cieplarnianych jako rodzaje odpadów⁴⁹.

7.2 Skroplony gaz ziemny (LNG)

Stosowanie LNG jako paliwa alternatywnego może nie tylko potencjalnie ograniczyć emisje SO_x, ale także istotnie ograniczyć emisje NO_x i emisje cząstek stałych w porównaniu z ciężkim olejem opałowym. Na całym świecie istnieje obecnie około 200 statków (funkcjonujących lub zamówionych), które korzystają z LNG jako paliwa alternatywnego i obejmują wiele różnych rozmiarów i rodzajów statków. Należy jednak kontrolować potencjalne emisje metanu (CH₄), które wynikają ze stosowania gazu ziemnego w silnikach statków, aby zapewnić ogólne korzyści dla środowiska ze stosowania LNG jako paliwa żeglugowego.

⁴⁶ Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 146–185.

⁴⁷ UE złożyła do IMO różne dokumenty dotyczące systemów oczyszczania gazów spalinowych, takie jak IMO MEPC 71/9/1 w sprawie przeglądu wytycznych IMO w zakresie systemów oczyszczania gazów spalinowych, IMO 5/11 w sprawie ujednoliconych globalnie metod pobierania próbek wody ze zrzutu oraz IMO 5/11/1 w sprawie przypadkowych awarii, nieprawidłowego funkcjonowania urządzeń i rejestrowanej tymczasowej niezgodności oraz przejściowego działania statków wyposażonych w płuczki.

⁴⁸ Np. dyrektywa 2000/60/WE ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej („ramowa dyrektywa wodna”) i dyrektywa 2008/56/WE ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego („dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej”).

⁴⁹ COM(2018) 33 final.

Podgrupa ESSF ds. LNG jako paliwa żeglugowego pracuje nad stworzeniem jednolitych zasad, które zapewnią bezpieczne i zrównoważone korzystanie z LNG nie tylko w UE, ale również na płaszczyźnie międzynarodowej⁵⁰. W lutym 2018 r. EMSA opublikowała wytyczne na temat bezpiecznego bunkrowania LNG⁵¹ dla organów i administracji portowych, opierające się w dużej mierze na pracy i doświadczeniu ekspertów ESSF. W dyrektywie 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych⁵² (załącznik II pkt 3.1) przewidziano dalszą standaryzację punktów tankowania LNG dla statków morskich i jednostek żeglugi śródlądowej w europejskich portach, aby ułatwić ich funkcjonowanie w całej UE. Różne państwa członkowskie również zapowiedziały dalsze środki na rzecz propagowania paliw alternatywnych w transporcie morskim w swoich krajowych ramach polityki przyjętych na podstawie dyrektywy 2014/94/UE⁵³.

7.3 Elektryfikacja

Ze względu na bliskość obszarów miejskich statki podczas postoju w porcie mogą istotnie przyczynić się do zanieczyszczenia powietrza w miastach portowych, tym samym utrudniając działania służące przestrzeganiu unijnych norm jakości powietrza, które określono w dyrektywie 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza⁵⁴. Aby w jeszcze większym stopniu ograniczyć szkodliwe emisje SO_x ze statków podczas postoju w porcie, w dyrektywie zachęcono państwa członkowskie, aby umożliwiły statkom w dokach korzystanie z „energii elektrycznej pobieranej z lądu” lub z „lądowych systemów zasilania”. Podłączanie statków do lądowych systemów zasilania przyczyniłoby się do ograniczenia emisji NO_x i pyłu zawieszonego; można je propagować, wykraczając poza zakres istniejących wymogów, które określono w art. 4 ust. 5 dyrektywy 2014/94/UE w celu poprawienia jakości powietrza w miastach portowych.

Zgodnie z art. 19 dyrektywy 2003/96/WE dotyczącej opodatkowania produktów elektrycznych i energii elektrycznej⁵⁵ państwa członkowskie mogą zostać upoważnione do wprowadzenia obniżek opodatkowania energii elektrycznej dostarczanej do statków podczas postoju w porcie, co może zachęcić właścicieli statków do inwestycji w niezbędne wyposażenie pokładowe do celu korzystania z energii elektrycznej z sieci lądowej zamiast z paliw żeglugowych. Szereg państw członkowskich skorzystało już z tego upoważnienia⁵⁶.

7.4 Zatwierdzanie i testy nowych metod redukcji emisji

⁵⁰ Zob. np. dokumenty przedłożone IMO: MSC 94/11/1 w sprawie standardowego dokumentu dostawy LNG i IMO MSC 94/11/2 w sprawie złączy standardowych.

⁵¹ Zob. <http://www.emsa.europa.eu/news-a-press-centre/external-news/item/3207-guidance-on-lng-bunkering-to-port-authorities-and-administrations.html>

⁵² Dz.U. L 307 z 28.10.2014, s. 1–20.

⁵³ Zob. również podsumowanie Komisji na temat krajowych planów w zakresie infrastruktury paliw alternatywnych: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-11-08-mobility-package-two/summary_of_national_policy_frameworks_on_alternative_fuels.pdf

⁵⁴ Dz.U. L 152 z 11.6.2008, s. 1–44.

⁵⁵ Dz.U. L 283 z 31.10.2003, s. 51.

⁵⁶ Np. Niemcy, Szwecja i Dania (odpowiednio decyzje wykonawcze Rady: 2014/722/UE z dnia 14 października 2014 r., 2014/725/UE z dnia 14 października 2014 r. i (UE) 2015/993 z dnia 19 czerwca 2015 r.

Aby promować testy i opracowywanie nowych technologii redukcji emisji, w dyrektywie umożliwiono państwom członkowskim zatwierdzenie nowych metod redukcji emisji na statkach pływających pod ich banderą oraz wyznaczanie okresów trwania testów przed ich zatwierdzeniem. Zgodnie z art. 10 dyrektywy (UE) 2016/802 państwa członkowskie mają obowiązek powiadamiać Komisję i państwo, w którym znajduje się port, o zamiarze zezwolenia na przeprowadzanie testów co najmniej sześć miesięcy przed ich rozpoczęciem oraz przekazać wyniki tych testów po ich zakończeniu. Chociaż od dnia 18 czerwca 2014 r. (termin transpozycji dyrektywy 2012/33/UE) pięć państw członkowskich zgłosiło zamiar zezwolenia na przeprowadzenie testów na mocy art. 10 w odniesieniu do 26 statków, niestety nie wszystkie państwa członkowskie zgłosiły planowane testy i nie przekazały ich wyników w obowiązujących terminach określonych w dyrektywie.

Komisja podejmie stosowne działania następcze dotyczące przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów dotyczących testów, w tym w odniesieniu do statków niepływających pod banderą UE, które pływają po ich wodach, aby zapewnić pełną przejrzystość, jeśli chodzi o korzyści płynące z nowych metod redukcji emisji dla środowiska i aby uniknąć sytuacji, w której niektóre statki skorzystają z bezzasadnie długich okresów trwania testów. Można również dostosować system THETIS-UE, tak aby obejmował zgłaszanie zezwoleń na przeprowadzanie testów przez państwa członkowskie.

8. Dodatkowe wsparcie na rzecz redukcji zanieczyszczenia powietrza przez statki

8.1 Przygotowanie do egzekwowania globalnej maksymalnej zawartości siarki na poziomie 0,50 %

Uwzględniając wnioski z ogólnej oceny dostępności paliw spełniających normy, w październiku 2016 r. IMO podjęła przełomową decyzję o utrzymaniu terminu 2020 r. jako daty wejścia w życie globalnej maksymalnej zawartości siarki na poziomie 0,50 %⁵⁷. W podjęciu tej decyzji, która przyczyni się do ograniczenia niekorzystnego wpływu zanieczyszczenia powietrza przez statki na obywateli na całym świecie, istotną rolę odgrywało wsparcie UE i państw członkowskich.

W wyniku stosowania różnych unijnych mechanizmów wsparcia, które opisano w niniejszym sprawozdaniu, państwa członkowskie UE są dobrze przygotowane, aby skutecznie egzekwować wymóg maksymalnej zawartości siarki na poziomie 0,50 % od 2020 r. Należy jednak podjąć intensywne działania na szczeblu międzynarodowym, aby przygotować się do spełniania i egzekwowania na całym świecie wymogu maksymalnej zawartości siarki na poziomie 0,50 %, który określono w załączniku VI do konwencji MARPOL. Konieczne są skuteczne przygotowania, aby zapewnić globalne równe warunki działania dla podmiotów i ograniczyć zanieczyszczenie powietrza przez statki na całym świecie, a w szczególności w regionach przybrzeżnych, które są położone w pobliżu intensywnie użytkowanych międzynarodowych szlaków żeglugowych.

⁵⁷ Zob. <http://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/mepc-70-2020sulphur.aspx>

Komisja i państwa członkowskie UE, przy wsparciu podgrupy ESSF ds. emisji do powietrza ze statków, czynnie uczestniczą w dyskusjach IMO na temat przygotowań do wejścia w życie globalnej maksymalnej zawartości siarki, w tym poprzez wymianę swojego bogatego doświadczenia we wdrażaniu wymogów dotyczących niskiej zawartości siarki na europejskich obszarach kontroli emisji SO_x – zarówno z perspektywy administracji, jak i z perspektywy podmiotów⁵⁸.

8.2 Wymiar zewnętrzny dyrektywy w sprawie zawartości siarki

EMSA organizuje działania na rzecz budowania zdolności takie jak specjalne szkolenia w zakresie unijnych przepisów w sprawie ochrony środowiska, w tym w sprawie emisji do powietrza ze statków, przeznaczone dla administracji portów i inspektorów krajów kandydujących, potencjalnych krajów kandydujących i krajów wchodzących w zakres stosowania Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa; celem tych działań jest intensywniejsze egzekwowanie norm dotyczących zawartości siarki i przybliżenie przepisów do dorobku Unii (w ramach wsparcia trwającego/planowanego procesu przystąpienia⁵⁹⁶⁰). Wsparcie EMSA obejmuje ułatwienie dostępu do systemu THETIS-UE w przyszłości.

W dniu 14 października 2016 r. Rada Ministerialna Wspólnoty Energetycznej⁶¹ postanowiła zmienić Traktat, włączając w jego zakres dyrektywę w sprawie zawartości siarki i akt wykonawczy⁶². To regulacyjne dostosowanie umożliwi dalszą redukcję emisji SO_x w sąsiednich regionach.

Jako strona załącznika VI do konwencji MARPOL, strona Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (konwencji helsińskiej) i państwo położone nad bałtyckimi obszarami kontroli emisji SO_x Federacja Rosyjska odgrywa istotną rolę w kontroli zgodności statków zawijających do rosyjskich portów nad Morzem Bałtyckim lub pływających pod rosyjską banderą z wymogami dotyczącymi niskiej zawartości siarki. Działania te mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia równych warunków działania, w szczególności na bałtyckich obszarach kontroli emisji SO_x, a dostęp do systemu THETIS-UE może zapewnić wsparcie tych działań w zakresie egzekwowania przepisów.

8.3 Obszary kontroli emisji tlenków azotu na Morzu Bałtyckim i Morzu Północnym

⁵⁸ UE i jej państwa członkowskie przedłożyły IMO konkretne dokumenty (np. MEPC 70/INF.41 i PPR 5/13/5) i planują złożenie dodatkowych dokumentów.

⁵⁹ W maju 2014 r. odbyło się specjalne szkolenie w zakresie zanieczyszczenia powietrza dla krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących. W pierwszym kwartale 2018 r. przewiduje się kolejne dwudniowe szkolenie. Zob. <http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/training-a-cooperation/training-for-candidates-a-potential-candidates.html>

⁶⁰ EMSA zapewnia wsparcie techniczne w ramach projektu TRACECA skierowanego do krajów korzystających, które graniczą z Morzem Czarnym i Morzem Kaspijskim, oraz beneficjentów z południowego sąsiedztwa w ramach projektu SAFEMED IV. Oba projekty, każdy o wartości 4 mln EUR, są finansowane z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI).

Zob. <http://emsa.europa.eu/implementation-tasks/training-a-cooperation.html>

⁶¹ Wspólnota Energetyczna jest międzynarodową organizacją, w skład której wchodzi UE oraz Albania, Bośnia i Hercegowina, była jugosłowiańska republika Macedonii, Czarnogóra, Gruzja, Kosowo, Mołdawia, Serbia i Ukraina. Jej celem jest rozszerzenie wewnętrznego rynku energii UE na południowo-wschodnią Europę i region Morza Czarnego.

⁶² Decyzja Rady Ministerialnej 2016/15/MC-EnC z dnia 14 października 2016 r.

Po wprowadzeniu pakietu Komisji w sprawie polityki czystego powietrza w 2013 r. i zgodnie z art. 14 ust. 2 dyrektywy (UE) 2016/802 Komisja w dalszym ciągu ocenia postęp w redukcji emisji ze statków, w tym emisji innych niż SO_x, oraz potencjał dalszych redukcji zanieczyszczenia powietrza przez sektor. W tym kontekście należy zauważyć, że emisje tlenków azotu (NO_x) ze statków przyczyniają się do lokalnych problemów z jakością powietrza w UE (powodowanych zwiększonym stężeniem dwutlenku azotu (NO₂) w powietrzu) i do eutrofizacji mórz europejskich.

W odpowiedzi na wspólny wniosek państw położonych nad Morzem Bałtyckim i Morzem Północnym w lipcu 2017 r. IMO wyznaczyła oba morza jako „obszary kontroli emisji tlenków azotu”⁶³ (obszary NECA). Oznacza to, że silnik zainstalowany na statku, który został zbudowany po dniu 1 stycznia 2021 r. i prowadzi działalność na Morzu Bałtyckim lub Morzu Północnym, będzie musiał spełniać wymogi poziomu III (ang. *Tier III*) w odniesieniu do silników, ustanowione w załączniku VI do konwencji MARPOL. W przypadku niepodjęcia tych środków kontrolnych emisje NO₂ z żeglugi po Morzu Północnym zwiększyłyby średnie roczne stężenie NO_x w powietrzu w państwach położonych nad Morzem Północnym o 7–24 % w 2030 r., zaś przestrzeganie wymogów poziomu III w odniesieniu do silników może zmniejszyć eutrofizację niektórych obszarów Morza Bałtyckiego o nawet 20–30 %⁶⁴.

8.4 Dodatkowe działania na rzecz redukcji zanieczyszczenia powietrza przez statki

Unijne normy jakości powietrza są w dalszym ciągu przekraczane w wielu nadbrzeżnych miastach i regionach w całej UE, co wskazuje na konieczność podjęcia działań i wprowadzenia środków w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń atmosferycznych z wszystkich zróżnicowanych źródeł, które przyczyniają się do tego procesu, w tym ze statków. Od 2020 r. wszyscy obywatele europejscy będą korzystać z redukcji emisji SO_x ze statków po wejściu w życie normy dotyczącej zawartości siarki na poziomie 0,50 % – nie przewiduje się jednak żadnego gwałtownego zmniejszenia emisji NO_x przez statki poza obszarami NECA na Morzu Bałtyckim i Morzu Północnym, chociaż przypadki przekroczenia unijnych norm jakości powietrza w zakresie NO₂ często odnotowuje się również w regionach przybrzeżnych Europy Południowej⁶⁵.

W 2017 r. Komisja uruchomiła badanie, aby zidentyfikować korzyści dla zdrowia i koszty, które wiązałyby się z wyznaczeniem dodatkowych obszarów kontroli emisji (w odniesieniu zarówno do emisji SO_x, jak i do emisji NO_x) na europejskich morzach innych niż Morze Bałtyckie i Morze Północne. W ramach badania ocenione zostaną również korzyści obniżenia zawartości siarki w paliwach żeglugowych z 0,50 % do 0,10 % na morzach europejskich poza obszarami kontroli emisji SO_x od 2020 r. Ponadto Komisja powierzyła EMSA zadanie

⁶³ Zob. <http://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/MEPC/Pages/MEPC-70th-session.aspx>

⁶⁴ Zob. również wniosek Komisji dotyczący decyzji Rady z dnia 22 września 2016 r. w sprawie stanowiska, jakie należy przyjąć w imieniu Unii Europejskiej na 70. i 71. posiedzeniu Komitetu Ochrony Środowiska Morskiego Międzynarodowej Organizacji Morskiej w kwestii zatwierdzenia i przyjęcia zmian załącznika VI do konwencji MARPOL dotyczących uznania Morza Bałtyckiego i Morza Północnego za obszar kontroli emisji tlenków azotu (obszar NECA) oraz rozpoczęcia obowiązywania takiego uznania, COM(2016) 617 final.

⁶⁵ Sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska (EEA), październik 2017 r., „Air quality in Europe – 2017 report”.

opracowania wykazu łącznych emisji ze statków (SO_x , NO_x i pyłu zawieszonego) na wszystkich wodach europejskich w oparciu o dane dotyczące aktywności statków.

Prace w ramach obu tych zadań mają zostać zakończone w 2018 r. Dzięki tym działaniom Komisja i państwa członkowskie będą mogły lepiej oceniać wpływ emisji ze statków na jakość powietrza w regionach przybrzeżnych, wspierając proces tworzenia odpowiednich polityk i środków, które mogłyby jeszcze bardziej ograniczyć udział statków w zanieczyszczeniu powietrza w Unii. Działania te mogą również stanowić wkład w dyskusje w ramach konwencji barcelońskiej, której umawiającą się stroną jest Unia, na temat przyszłej możliwości wyznaczenia Morza Śródziemnego lub jego części jako obszaru kontroli emisji SO_x .

9. Wnioski dotyczące wdrożenia i zgodności oraz dalsze działania

Po solidnych przygotowaniach i dobrej współpracy z państwami członkowskimi i sektorem oraz między nimi, opisaną w niniejszym sprawozdaniu, od ostatniego przeglądu dyrektywy 1999/32/WE (obecnie skodyfikowanej jako dyrektywa (UE) 2016/802) w 2012 r. odnotowano stabilny postęp w jej wdrażaniu. Dobry wskaźnik zgodności z normami dotyczącymi zawartości siarki i lepsze ich egzekwowanie przyczyniły się do znacznego spadku stężenia SO_2 w regionach przybrzeżnych, a w szczególności na obszarach kontroli emisji SO_x , przy jednoczesnym utrzymaniu minimalnego ogólnego wpływu gospodarczego na sektor.

Doświadczenie sektora i państw członkowskich zdobyte w ramach przygotowań do zmiany zawartości siarki w paliwach żeglugowych na poziom 0,10 % od dnia 1 stycznia 2015 r. na europejskich obszarach kontroli emisji SO_x oraz w ramach kontroli zgodności umożliwiło wyciągnięcie wartościowych wniosków, które można upowszechnić w innych regionach Europy i na płaszczyźnie międzynarodowej, mając na uwadze wejście w życie globalnego wymogu zawartości siarki na poziomie 0,50 % w 2020 r.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 dyrektywy (UE) 2016/802 na podstawie otrzymanych sprawozdań z egzekwowania przepisów za lata 2015–2017 i innych istotnych zmian opisanych w niniejszym sprawozdaniu Komisja oceniła potrzebę zaostreżenia wybranych przepisów dyrektywy lub wniesienia odpowiednich wniosków ustawodawczych w tym celu. Komisja stwierdziła, że aby zapewnić, by wskaźnik egzekwowania i stopień zgodności z wartością dopuszczalną na poziomie 0,50 %, którą ustanowiono w art. 6 ust. 1 dyrektywy (UE) 2016/802, były na podobnym poziomie jak obecnie na obszarach kontroli emisji SO_x , oceni ona konieczność zmiany częstotliwości kontroli i pobierania próbek, poszerzając system THETIS-UE o możliwość zgłaszania testów i kwestię stosowania nowoczesnej technologii kontroli zgodności (np. wykrywacze gazów i dronów) oraz zwiększenie kontroli dostawców paliwa żeglugowego, co pozwoli w bardziej zaawansowany sposób i w oparciu o analizę ryzyka ukierunkować działania na statki potencjalnie niespełniające wymogów. Aby uwzględnić te możliwe zmiany, Komisja rozważy m.in. zmianę decyzji wykonawczej Komisji i wprowadzenie obowiązku korzystania z systemu THETIS-UE. Komisja zbada również kary, które państwa członkowskie nałożyły na podmioty niespełniające wymogów, i oceni, czy kary są rzeczywiście zniechęcające. Ponadto wraz z państwami członkowskimi i przy wsparciu EMSA Komisja będzie w dalszym ciągu czynnie wspierać państwa

sąsiadujące z UE w ograniczaniu emisji SO_x ze statków i w przygotowaniach IMO do wejścia w życie globalnej maksymalnej zawartości siarki.

W związku z art. 14 ust. 2 dyrektywy (UE) 2016/802 Komisja będzie również w dalszym ciągu oceniać potencjał, w tym koszty i korzyści, dalszych redukcji zanieczyszczenia powietrza przez statki, w tym również w wyniku emisji innych niż SO_x.

Dzięki tym planowanym działaniom, przeprowadzanym w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi podmiotami sektora transportu morskiego, wszyscy obywatele UE będą mogli korzystać z redukcji zanieczyszczenia powietrza powodowanego przez statki, zwiększy się opłacalność egzekwowania norm dotyczących zawartości siarki przewidzianych w dyrektywie, dialog międzynarodowy stanie się łatwiejszy oraz poczynione zostaną postępy w zapewnianiu zrównoważonego charakteru i konkurencyjności unijnego sektora transportu morskiego.