

Tematsko izvješće

Smanjivanje emisija ugljikova dioksida iz osobnih automobila

Napokon dolazi do ubrzavanja, no na daljnjem putu čekaju izazovi



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – X.
Uvod	01. – 12.
Emisije CO₂ iz osobnih automobila	01. – 03.
Mjere EU-a i država članica za smanjenje emisija CO₂	04. – 09.
Pregled sustava EU-a kojima se nastoji zajamčiti dostupnost pouzdanih podataka o emisijama CO₂ iz novih vozila	10. – 12.
Opseg revizije i revizijski pristup	13. – 16.
Opažanja	17. – 68.
Jamstvo u pogledu toga da su vrijednosti CO₂ koje su proizvođači prijavili u certifikatima o sukladnosti točne nije dostatno	17. – 29.
Nedostatci u provjerama nad vrijednostima CO₂ koje su prijavili proizvođači	18. – 23.
Informacije prikupljene ispitivanjem emisija onečišćujućih tvari nisu se upotrebljavale za procjenu rizika od navođenja netočnih vrijednosti CO₂	24. – 29.
Procesom prikupljanja i provjere podataka o emisijama CO₂ iz novih automobila povećava se kvaliteta podataka, ali taj je proces dugotrajan	30. – 46.
Sustavima država članica za prikupljanje i provjeru podataka ne pruža se dostatno jamstvo u pogledu kvalitete podataka	31. – 35.
Privremeni podatci objavljuju se pravodobno, ali njihovo prikupljanje i provjera složen je proces	36. – 40.
Potvrđivanjem valjanosti privremenih podataka u suradnji s proizvođačima povećava se kvaliteta tih podataka, ali ono vodi do kašnjenja u objavljivanju konačnih podataka	41. – 44.
Komisija je pravilno izračunala različite elemente standardnih vrijednosti emisija CO₂	45. – 46.

Zbog strogih ciljnih vrijednosti i raznih poticaja električna vozila postala su glavni pokretač smanjenja emisija CO₂, ali predstoje izazovi	47. – 68.
Do 2020. do smanjenja emisija dolazilo je samo pri mjerenju u laboratoriju, a ne i na cesti	48. – 52.
Električni automobili glavni su pokretač smanjenja emisija CO ₂ na cesti	53. – 57.
Modaliteti iz Uredbe pomogli su proizvođačima da dostignu ciljne vrijednosti, ali imali su nepovoljan učinak na emisije CO ₂	58. – 62.
Izazovi u dostizanju klimatskih ciljeva EU-a	63. – 68.
Zaključci i preporuke	69. – 78.
Prilozi	
Prilog I. – Uredba o emisijama CO₂ iz automobila: ključni zakonski akti	
Prilog II. – Pregled ispitivanja onečišćenja zraka za vozila koja su u prometu obavljenih tijekom razdoblja 2020. – 2022. u trima posjećenim državama članicama	
Prilog III. – Glavne razlike između ispitnih postupaka NEDC i WLTP	
Pokrate i skraćeni nazivi	
Pojmovnik	
Odgovori Komisije i EEA-e	
Kronologija	
Revizorski tim	

Sažetak

I. Iako je Europska unija u posljednjih 30 godina smanjila emisije stakleničkih plinova u mnogim područjima, emisije ugljikova dioksida iz prometnog sektora i dalje rastu. Tijekom 2021. činile su 23 % ukupnih emisija stakleničkih plinova u EU-u, a više od polovica tih emisija otpada na osobna vozila.

II. Uredba o standardnim vrijednostima emisija ugljikova dioksida (CO₂) za nove osobne automobile (u daljnjem tekstu: „Uredba o emisijama CO₂ iz automobila”) ključna je mjera EU-a za smanjenje emisija ugljikova dioksida koje ispuštaju nova vozila. Njome je od 2010. utvrđena ciljna vrijednost prosječnih emisija na razini EU-a za nova vozila te od 2012. posebne ciljne vrijednosti emisija za proizvođače.

III. Ovim se izvješćem pruža početni uvid u provedbu Uredbe o emisijama CO₂ iz novih osobnih automobila, koja je 2019. znatno izmijenjena. Europski revizorski sud (Sud) svojim nalazima i preporukama Komisiji i dionicima želi pružiti informacije kojima će se pri provedbi predmetne uredbe postići veća učinkovitost i djelotvornost u smanjenju emisija CO₂ iz novih osobnih automobila i EU-u pomoći da dostigne svoje klimatske ciljne vrijednosti za 2030. i 2050.

IV. Od 2020., 11 godina nakon što je prva uredba o emisijama CO₂ iz automobila stupila na snagu, emisije CO₂ iz novih osobnih automobila počele su se znatno smanjivati. Razlog za to ponajprije je ležao u znatnom povećanju upotrebe električnih vozila, dok se stvarne emisije CO₂ iz automobila s motorom s unutarnjim izgaranjem nisu smanjile. Iako je Komisija prikupljala i provjeravala podatke o emisijama CO₂ u skladu s navedenom uredbom, ne postoji dostatno jamstvo u pogledu točnosti emisija CO₂ koje su proizvođači naveli u certifikatima o sukladnosti za nove automobile na početku povezanog procesa.

V. Razlog za takvo nedostatno jamstvo dvojake je prirode. Kao prvo, u dvjema državama članicama od njih triju koje su posjećene homologacijska tijela nisu provodila propisane provjere nad proizvođačima te Komisija raspolaže tek ograničenim informacijama o tim provjerama. Kao drugo, Komisija nije upotrijebila informacije o emisijama CO₂ prikupljene ispitivanjem emisija onečišćujućih tvari da procijeni rizik od navođenja netočnih vrijednosti CO₂. Sud napominje da nije postojao pravni zahtjev u skladu s kojim bi bilo potrebno upotrebljavati takve informacije.

VI. Sud je utvrdio da su države članice kasnile s dostavljanjem podataka za 2020. te da su postojali problemi koji su utjecali na potpunost i točnost podataka. Brojne razmjene informacija između Europske agencije za okoliš i država članica čine potvrđivanje valjanosti podataka složenim procesom. Neovisno o tome, Komisija je pravodobno objavila privremene podatke. Njezinim naknadnim potvrđivanjem valjanosti podataka u suradnji s proizvođačima povećana je ukupna potpunost i točnost podataka. Međutim, cjelokupni je proces predug te su konačni podatci za 2020. naposljetku objavljeni gotovo godinu dana nakon propisanog roka. Sud potvrđuje točnost Komisijinih izračuna prosječnih emisija, ciljnih vrijednosti i premija za prekomjerne emisije na razini EU-a i proizvođača.

VII. U razdoblju 2009. – 2019. nije došlo do smanjenja prosječnih stvarnih emisija iz novih vozila, prije svega zbog toga što su se proizvođači usredotočili na smanjivanje emisija u laboratoriju umjesto emisija na cesti. Tijekom 2017. postalo je obvezno provoditi novi laboratorijski ispitni ciklus za nova homologirana vozila u kojem se bolje odražavaju stvarni uvjeti vožnje. Time je djelotvorno uklonjen veliki dio rupa u zahtjevima koje je bilo moguće iskoristiti u prethodnom ispitnom ciklusu te je smanjena razlika između emisija u laboratoriju i stvarnih emisija. Komisija od 2022. prikuplja informacije o stvarnim emisijama iz mjerača potrošnje goriva ugrađenih u nova vozila. Stoga raspolaže informacijama o razmjeru razlike između emisija u laboratoriju i stvarnih emisija za nova vozila registrirana od 2021. nadalje te bi mogla pratiti eventualno ponovno povećanje te razlike.

VIII. Sud je utvrdio da je od 2020., kad su se počele primjenjivati strože ciljne vrijednosti emisija, Uredba o emisijama CO₂ iz automobila pozitivno doprinosila smanjenju stvarnih emisija iz novih vozila, ponajprije zbog znatnog povećanja upotrebe električnih vozila. Istodobno, emisije iz novih vozila s motorom s unutarnjim izgaranjem i hibridnih vozila na punjenje i dalje izazivaju zabrinutost.

IX. Sud smatra da ciljne vrijednosti smanjenja emisija CO₂ za nove osobne automobile i klimatske ambicije EU-a do 2030. nisu dovoljno dobro usklađene. Ključni izazov za dostizanje ciljnih vrijednosti smanjenja emisija za 2030. i nadalje bit će jamčenje dostatnog povećanja upotrebe vozila s nultom stopom emisija. Posebno će biti važno riješiti pitanja cjenovne pristupačnosti električnih vozila, uvođenja dostatne infrastrukture za punjenje električnih vozila i jamčenja opskrbe sirovinama za proizvodnju baterija.

X. Sud preporučuje Komisiji da:

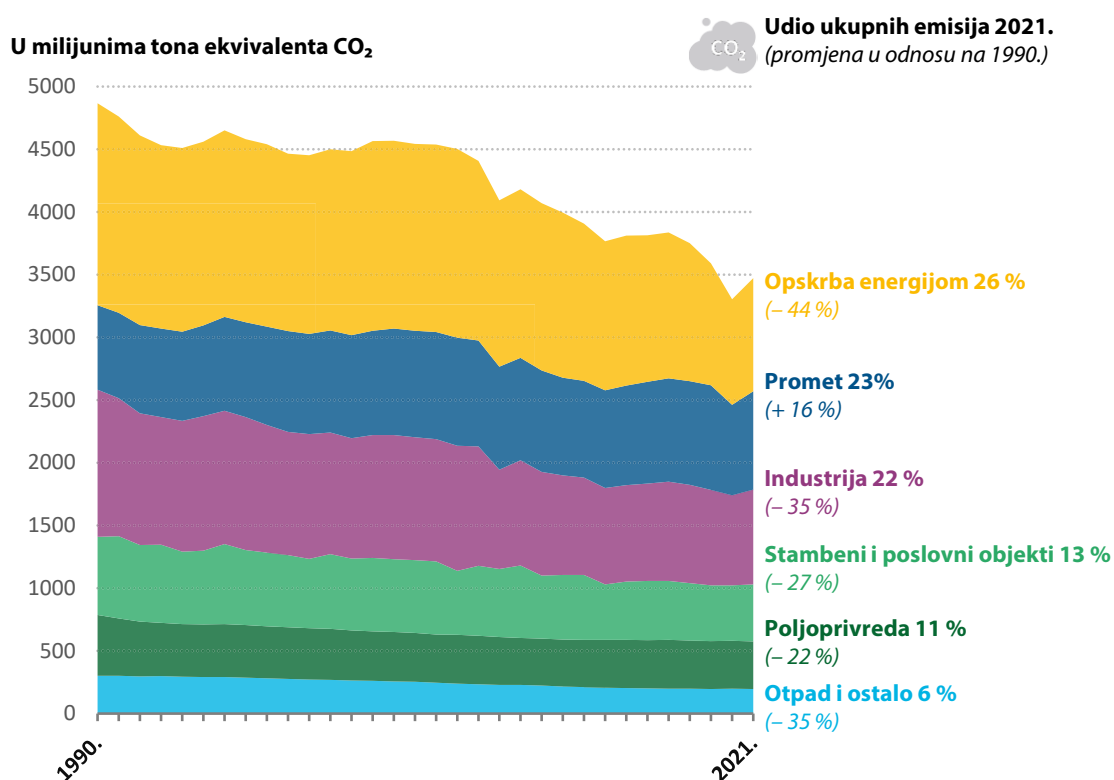
- poveća razinu jamstva u pogledu toga da emisije CO₂ iz vozila odgovaraju razinama koje su proizvođači prijavili u certifikatima o sukladnosti;
- bolje iskoristi elektroničke alate za prikupljanje i provjeru podataka o automobilima;
- preusmjeri težište ciljnih vrijednosti smanjenja emisija CO₂ kako bi se njima uzeli u obzir ključni elementi koji utječu na emisije CO₂ iz novih osobnih automobila.

Uvod

Emisije CO₂ iz osobnih automobila

01. Emisije ugljikova dioksida (CO₂) iz prometa činile su 2021. gotovo 23 % emisija stakleničkih plinova u Europskoj uniji (skupina EU-27), čineći drugi najveći izvor tih emisija nakon opskrbe energijom¹. U EU-u je promet i dalje jedini gospodarski sektor u kojem se ukupna razina emisija nije smanjila od 1990. (*slika 1.*).

Slika 1. – Skupina EU-27: emisije stakleničkih plinova po sektorima (1990. – 2021.)



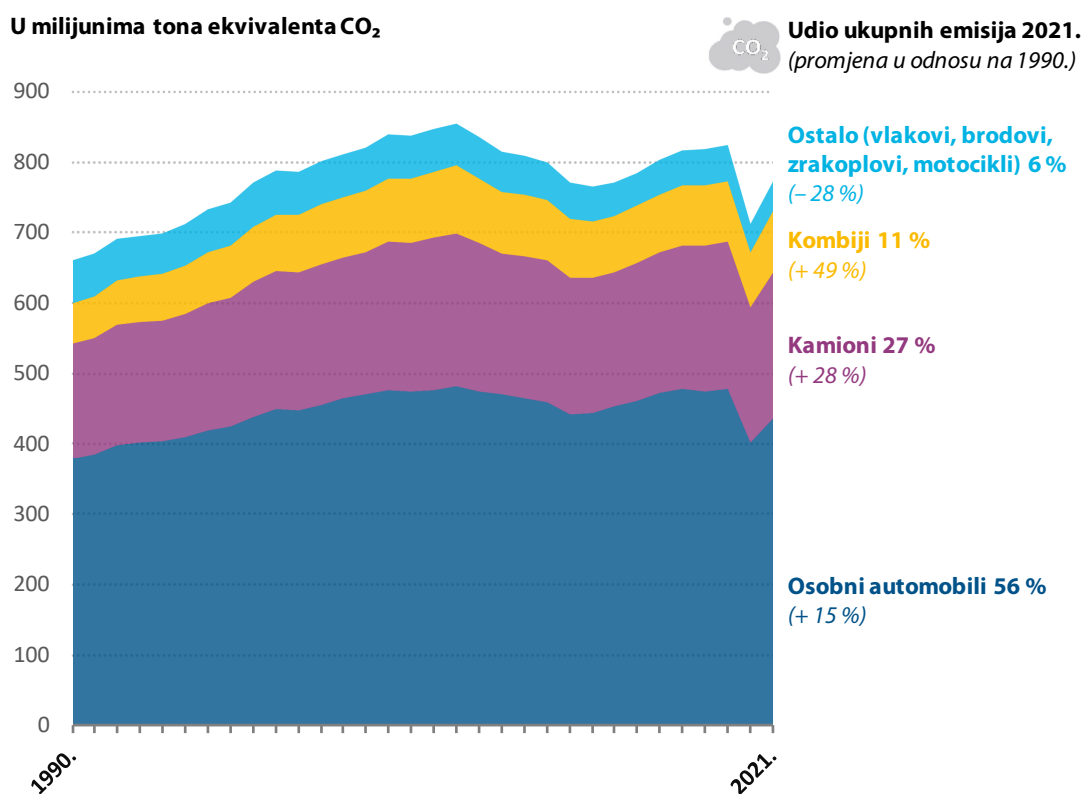
Napomena: emisije iz prometa ne uključuju emisije iz međunarodnog zračnog i pomorskog prometa.

Izvor: Sud, na temelju podataka EEA-e (preglednik podataka o stakleničkim plinovima, 22. lipnja 2023.)

¹ Preglednik podataka EEA-e o stakleničkim plinovima, 22. lipnja 2023.

02. Emisije ugljikova dioksida iz osobnih automobila 2021. činile su 56 % ukupne količine emisija nastalih u prometu². Na *slici 2.* prikazano je da su se emisije iz osobnih automobila povećale u odnosu na razine iz 1990., uz iznimku povremenih smanjenja uzrokovanih gospodarskim padovima kao što je onaj zabilježen 2020. tijekom pandemije bolesti COVID-19.

Slika 2. – Skupina EU-27: detaljan prikaz emisija CO₂ iz prometa (1990. – 2021.)

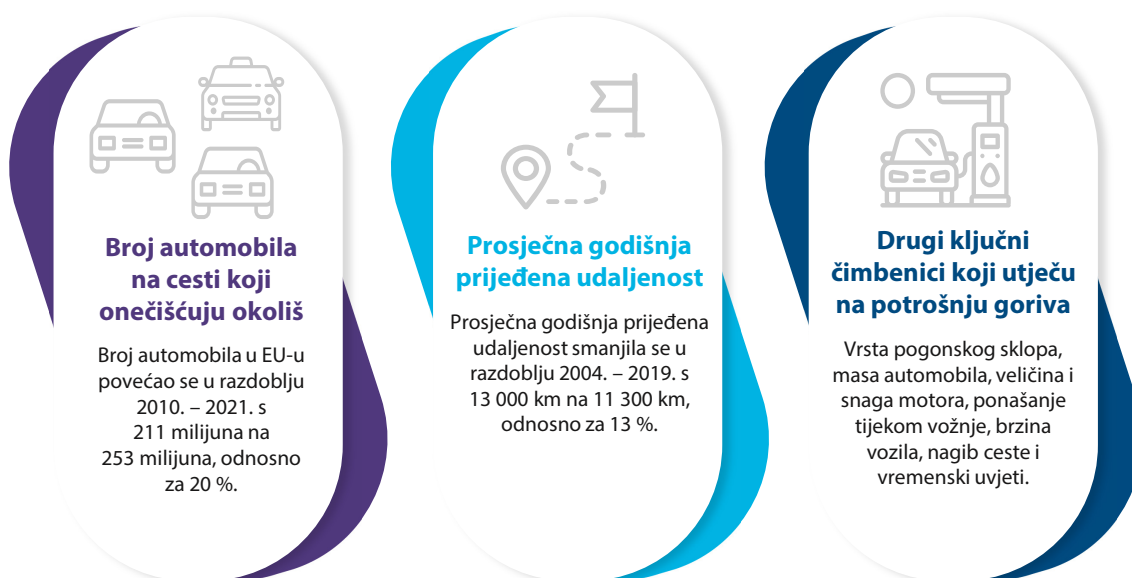


Izvor: Sud, na temelju podataka EEA-e (preglednik podataka o stakleničkim plinovima, 18. travnja 2023.)

² Preglednik podataka EEA-e o stakleničkim plinovima, 22. lipnja 2023.

03. Na *slici 3.* prikazan je pregled ključnih čimbenika koji utječu na emisije CO₂ iz osobnih automobila.

Slika 3. – Ključni čimbenici koji utječu na emisije CO₂ iz osobnih automobila



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata i podataka iz alata *Odyssee-Mure*.

Mjere EU-a i država članica za smanjenje emisija CO₂

04. EU je 1997. potpisao Protokol iz Kyota. Obvezao se smanjiti svoje emisije stakleničkih plinova za 20 % do 2020., pri čemu se kao polazna vrijednost računa razina emisija iz 1990. Zatim je 2015. potpisao Pariški sporazum, čiji je cilj ograničavanje globalnog zagrijavanja na razinu koja je „znatno niža” od 2 °C, a po mogućnosti čak na razinu od 1,5 °C u usporedbi s predindustrijskim razinama.

05. Kad je riječ o EU-u, obveza predviđena Pariškim sporazumom pretočena je u prijelaznu ciljnu vrijednost EU-a za smanjenje emisija do 2030., koja je prvotno utvrđena na 40 %. Nakon donošenja *Europskog zakona o klimi 2021.* ta je ciljna vrijednost povećana na 55 %. Tim je zakonom ujedno utvrđena obvezujuća ciljna vrijednost EU-a od „nulte neto razine” emisija stakleničkih plinova do 2050.

06. Na *slici 4.* prikazan je pregled ključnih mjera EU-a i nacionalnih mjera za smanjenje emisija CO₂ iz osobnih automobila.

Slika 4. – Ključne mjere za smanjenje emisija CO₂ iz osobnih automobila

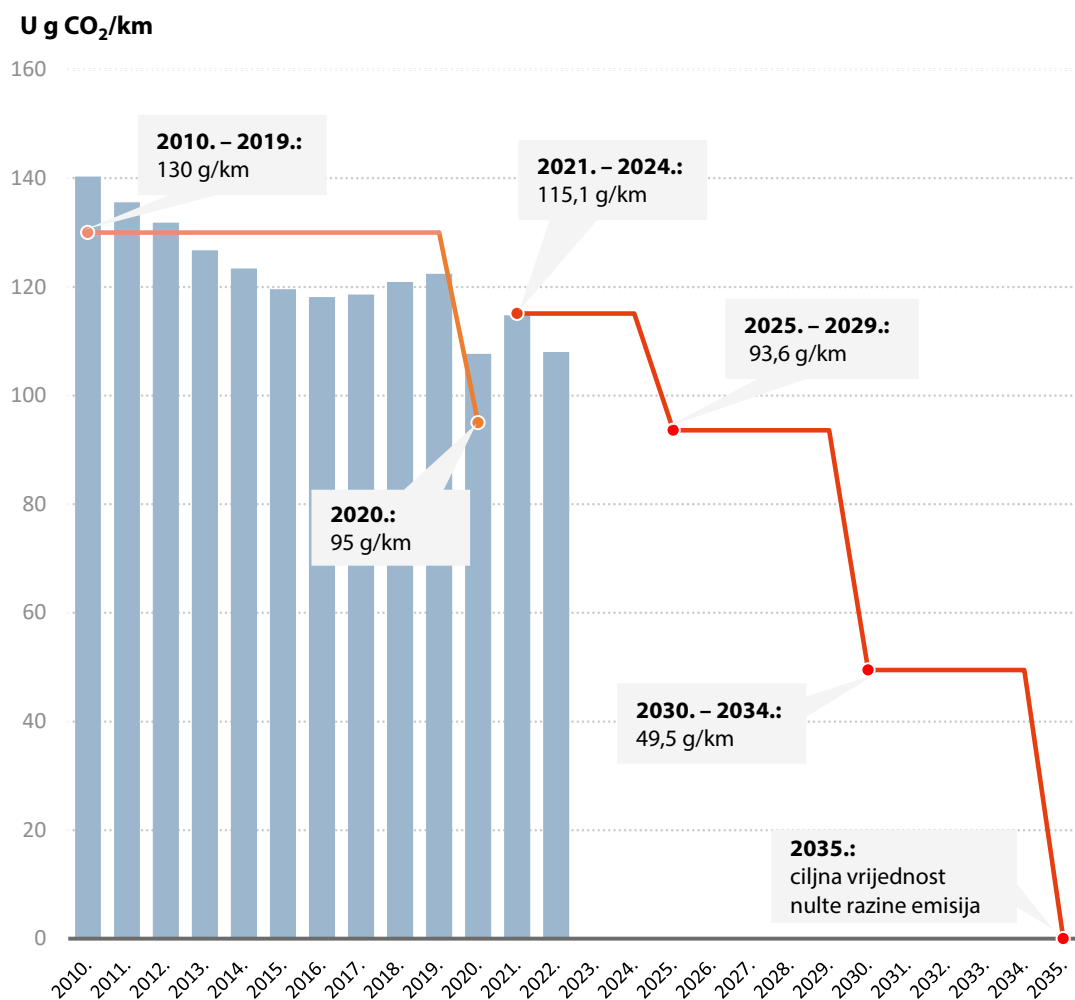
	 Mjere EU-a	 Nacionalne mjere
Izravan učinak	<ul style="list-style-type: none"> • Uredba o emisijama CO₂ iz automobila • Direktiva o obnovljivoj energiji • Uredba o infrastrukturi za alternativna goriva • Nova direktiva o sustavu trgovanja emisijama (primjenjiva od 2027.) 	<p>Porezi ili subvencije kao što su:</p> <ul style="list-style-type: none"> • subvencije za vozila s nultim emisijama • porez na fosilna goriva • porez na registraciju vozila s motorom s unutarnjim izgaranjem • godišnji porez na cestovna motorna vozila
Neizravan učinak	<p>Sufinanciranje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • biciklističke staze, željezničke mreže • infrastruktura za punjenje električnih automobila • druga unaprjeđenja javnog prijevoza 	<p>Iste kao i mjere EU-a te dodatne mjere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • besplatan javni prijevoz ili snižene cijene javnog prijevoza • subvencije za kupnju bicikala • rad na daljinu

Izvor: Sud.

07. Uredba o standardnim vrijednostima emisija CO₂ za nove osobne automobile ključni je zakonski akt na europskoj razini za smanjenje emisija CO₂ iz novih automobila. Donesena je 2009., a 2019. u nju su unesene znatne izmjene (vidjeti [Prilog I.](#)). Ta se uredba primjenjuje na svih 27 država članica EU-a te na Island (od 2018.), Norvešku (od 2019.) i Ujedinjenu Kraljevinu (do 2020.), koje se u daljnjem tekstu nazivaju „zemljama koje dostavljaju podatke”. Njome nije predviđeno financiranje sredstvima EU-a. Tom je uredbom utvrđena ciljna vrijednost prosječnih emisija CO₂ za sva novoregistrirana vozila od 2010. na razini EU-a. Od 2012. utvrđene su posebne ciljne vrijednosti emisija za svakog proizvođača ili skupinu proizvođača. Ako ne dostignu te posebne ciljne vrijednosti emisija, proizvođači moraju platiti premiju za prekomjerne emisije. S vremenom su ciljne vrijednosti emisija za sva vozila na razini EU-a i posebne ciljne vrijednosti postale sve ambicioznije, a od 2035. trebale bi se primjenjivati ciljne vrijednosti nulte razine emisija. Osnova na temelju koje su utvrđene te ciljne vrijednosti mijenjala se, od ispitnog postupka „Novi europski vozni ciklus” (NEDC) do „svjetski usklađenog postupka testiranja za laka vozila” (WLTP) 2021. Na [slici 5.](#) prikazan je pregled ciljnih vrijednosti za sva vozila na razini EU-a i prosječnih emisija CO₂ iz novih automobila od 2010.³

³ Uredba (EZ) br. 443/2009 te uredbe (EU) 2019/631 i 2023/851.

Slika 5. – Ciljne vrijednosti EU-a i prosječne laboratorijske emisije CO₂ iz novih automobila



Ciljne vrijednosti na razini EU-a za prosječne emisije CO₂ iz novoregistriranih vozila:

— Novi europski vozni ciklus (NEDC)

— Svjetski usklađen postupak testiranja za laka vozila (WLTP)



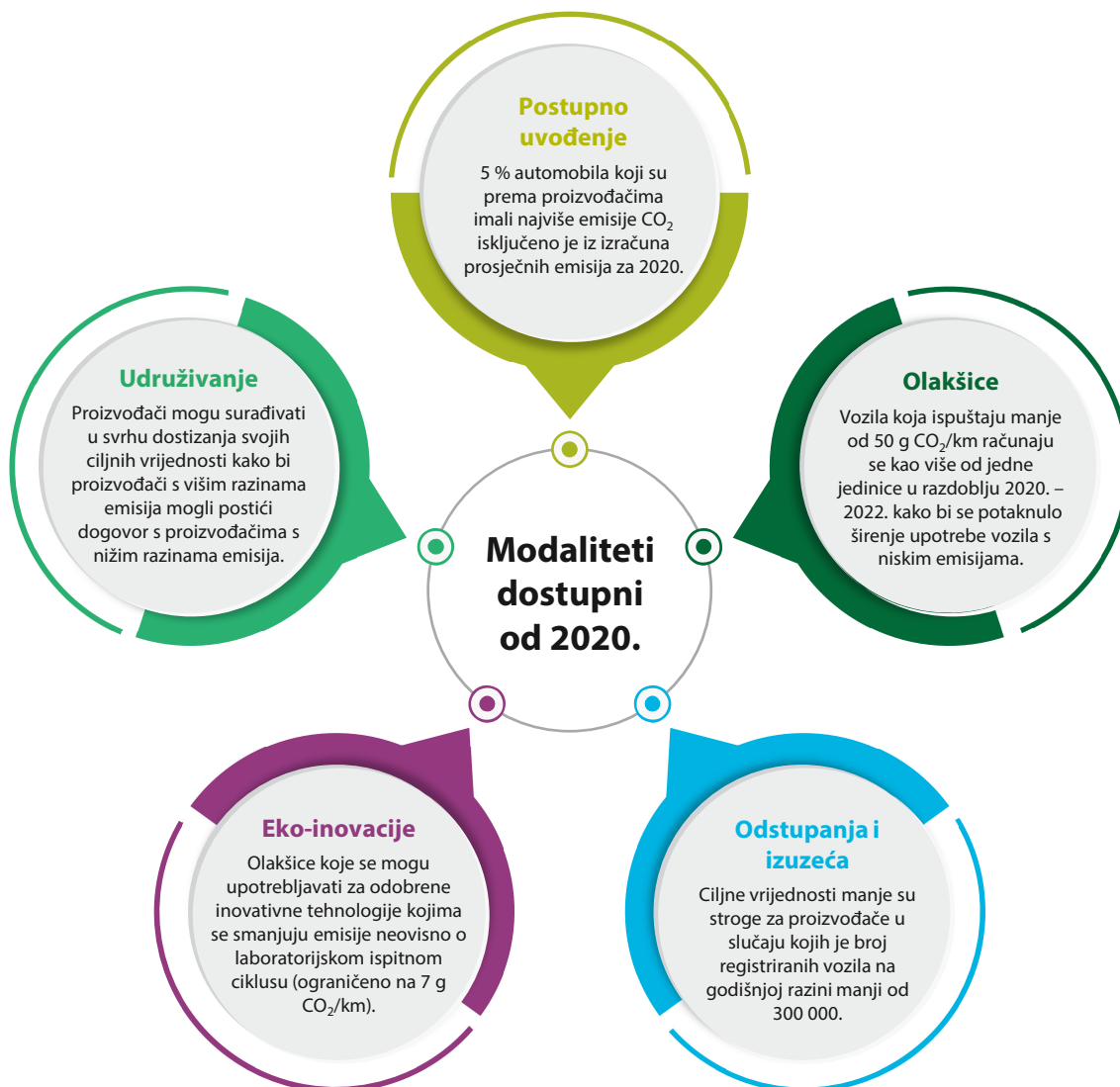
Prosječne laboratorijske emisije CO₂ iz novih automobila

Izvor: Sud, na temelju podataka EEA-e i JRC-a te uredbi o emisijama CO₂ iz automobila (EZ).

08. Za potrebe Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila emisije CO₂ pojedinačnog automobila temelje se na vrijednostima izmjerenim u standardiziranim uvjetima u laboratoriju, a ne na emisijama izmjerenim na cesti. To znači da je moguće usporediti vrijednosti CO₂ izmjerene za različite modele automobila. Međutim, emisije CO₂ izmjerene na cesti obično su više od onih izmjerenih u laboratorijskim uvjetima. Emisije na cesti ovise o čimbenicima kao što su ponašanje vozača, vanjska temperatura, promet, nadmorska visina te upotreba opreme koja troši energiju (npr. svjetla, klimatizacija).

09. Svrha je Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila potaknuti industriju proizvodnje automobila da smanji količinu emisija iz novoproduzvenih vozila. Proizvođači to mogu postići proizvodnjom automobila koji troše manju količinu goriva (npr. dizela ili benzina), proizvodnjom vozila s nulnim emisijama, kao što su električni automobili, ili kombiniranjem tih tehnologija (npr. hibridna vozila na punjenje). Tijekom procesa pregovora o Uredbi o emisijama CO₂ iz automobila uvedeni su određeni modaliteti kako bi se proizvođačima olakšalo dostizanje posebnih ciljnih vrijednosti i smanjili troškovi koje im to donosi (*slika 6.*).

Slika 6. – Modaliteti dostupni proizvođačima



Izvor: Sud, na temelju Uredbe (EU) 2019/631.

Pregled sustava EU-a kojima se nastoji zajamčiti dostupnost pouzdanih podataka o emisijama CO₂ iz novih vozila

10. Prije nego što se novi model nekog vozila može pustiti u prodaju u EU-u, proizvođač mora podnijeti zahtjev za homologaciju njegova tipa kojom se potvrđuje da prototip tog vozila ispunjava više od 70 zahtjeva EU-a u pogledu sigurnosti i okoliša te tehničkih zahtjeva⁴. Skandal „Dieselgate“ iz 2015.⁵ potaknuo je EU da izmijeni svoj okvir za homologaciju tipa novih vozila kako bi se zajamčilo da se vozila koja su u

⁴ Vidjeti Prilog II. Uredbi (EU) 2018/858 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 151, 14.6.2018., str. 1.).

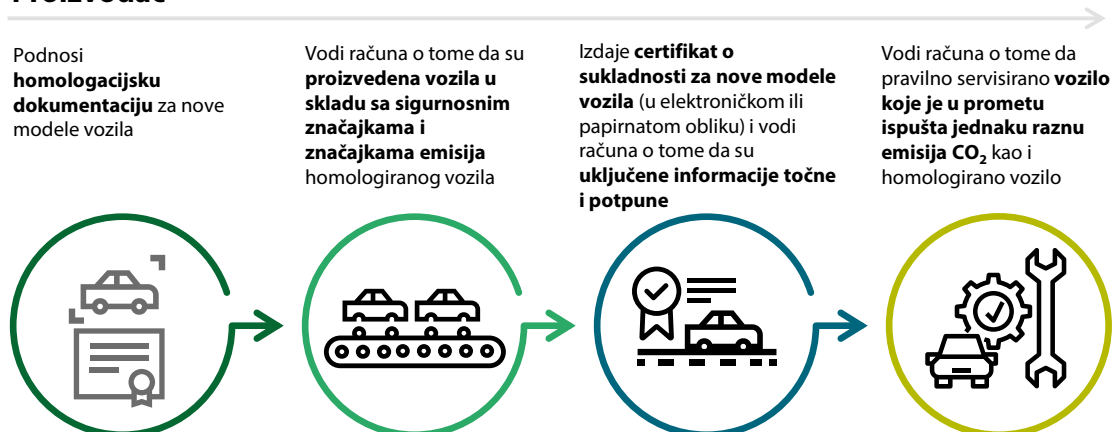
⁵ Vidjeti informativni dokument Suda iz 2019. o odgovoru EU-a na skandal „Dieselgate“.

prometu ponašaju na isti način kao vozila s homologacijom kad je riječ o onečišćenju zraka i emisijama CO₂. Izmjene su se uglavnom odnosile na povećanje ovlasti Komisije, uvođenje detaljnijih zahtjeva za homologaciju tipa vozila te provjeru nedavno proizvedenih automobila i automobila koji su u prometu.

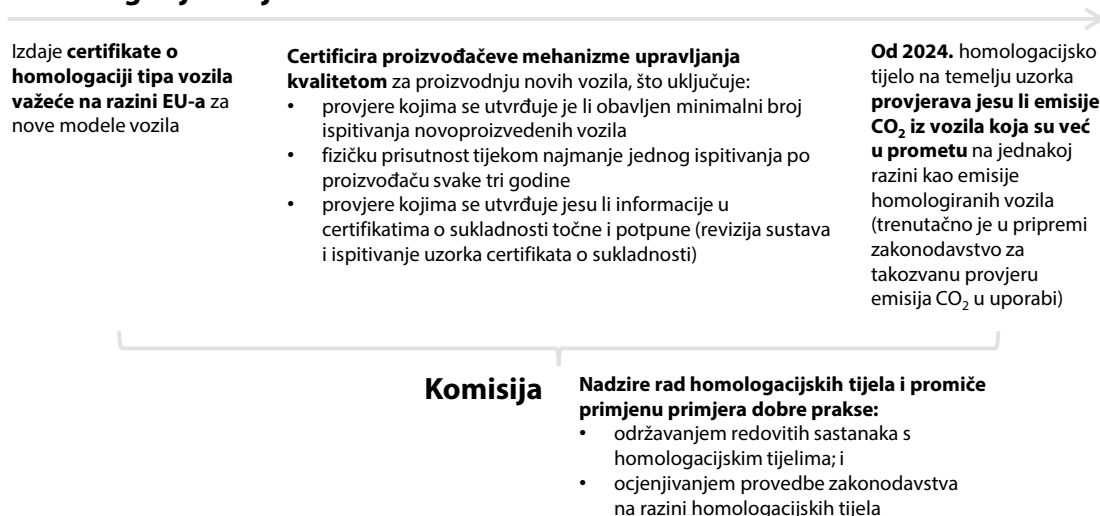
11. Na *slici 7.* opisani su elementi predviđeni okvirom EU-a za homologaciju tipa vozila kako bi se zajamčilo da emisije CO₂ izmjerene u laboratoriju odgovaraju vrijednostima navedenim u certifikatima o sukladnosti. Certifikati o sukladnosti potrebni su za prvu registraciju vozila. Tim okvirom provjera i ispitivanja trebalo bi se pružiti jamstvo o podacima uključenim u certifikate o sukladnosti, koji se potom upotrebljavaju za utvrđivanje prosječnih emisija CO₂ novih vozila za potrebe Uredbe o emisijama CO₂ iz vozila.

Slika 7. – Pregled okvira EU-a za homologaciju tipa vozila

Proizvođač



Homologacijsko tijelo u državi članici



Izvor: Sud.

12. Na *slici 8.* prikazan je sustav za godišnje prikupljanje, provjeru i objavu podataka o novoregistriranim vozilima koji se odnose na emisije CO₂ kako je predviđeno Uredbom o emisijama CO₂ iz automobila. Na njoj se ujedno prikazuju uloge i odgovornosti različitih aktera koji imaju ulogu u tom sustavu. Temelji se na sustavu opisanom na *slici 7.* jer većina prikupljenih informacija potječe iz certifikata o sukladnosti.

Slika 8. – Pregled sustava za godišnje prikupljanje, provjeru i objavu podataka o novoregistriranim vozilima koji se odnose na emisije CO₂



Izvor: Sud.

Opseg revizije i revizijski pristup

13. Glavni pokretač za ovu reviziju bilo je zanimanje europskih građana za djelovanje EU-a u području klime. Ovim se izvješćem pruža početni uvid u provedbu Uredbe o emisijama CO₂ iz novih osobnih automobila, koja je 2019. znatno izmijenjena. Većina pravnih odredbi nad kojima je provedena procjena i koje su bile na snazi tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom (2020. – 2022.) primjenjivat će se i nakon izmjene te uredbe 2023. Nalazima i preporukama u ovom izvješću Komisiji i dionicima trebale bi se pružiti informacije kojima će se pri provedbi predmetne uredbe postići veća učinkovitost i djelotvornost u smanjenu emisija CO₂ kako bi se EU-u pomoglo da dostigne svoje ambiciozne klimatske ciljne vrijednosti za 2030. i 2050.

14. Sud je procijenio je li se Uredba o emisijama CO₂ iz automobila, popraćena okvirom EU-a za homologaciju tipa vozila, provodila u skladu s pravnim odredbama te doprinosi li ta uredba djelotvorno smanjenju emisija koje ispuštaju novi osobni automobili. Sud je svoje glavno pitanje raščlanio u tri potpitanja te u skladu s time strukturirao odjeljak ovog izvješća o opažanjima. U sklopu prvih dvaju pitanja procijenjeno je primjenjuju li se dva sustava opisana na [slici 7.](#) i [slici 8.](#) na odgovarajući način. U slučaju posljednjeg pitanja plan Suda bio je utvrditi dovodi li navedena uredba do smanjenja emisija CO₂ iz novih automobila, u skladu s klimatskim ambicijama EU-a.

- Je li se okvirom EU-a za homologacija tipa vozila zajamčilo da emisije CO₂ iz novih automobila izmjerene u laboratoriju odgovaraju vrijednostima navedenim u certifikatima o sukladnosti?
- Je li Komisija objavljivala pravodobne i pouzdane podatke o emisijama CO₂ iz novih vozila u skladu s Uredbom o emisijama CO₂ iz novih automobila?
- Doprinosi li se tom uredbom smanjenju stvarnih emisija CO₂ iz vozila u skladu s klimatskim ambicijama EU-a?

15. Kako bi odgovorio na prvo pitanje, Sud je ispitao primjenu povezanog okvira EU-a u razdoblju 2020. – 2022. U sklopu obavljanja procjene za drugo pitanje Sud je svoje aktivnosti usmjerio na 2020. jer je za tu godinu u vrijeme obavljanja revizije bio dostupan najažuriraniji skup finaliziranih podataka. U sklopu posljednjeg pitanja Sud je ispitao sve informacije dostupne nakon stupanja na snagu Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila, tj. informacije iz razdoblja 2010. – 2022.

16. Sud je prikupio dokaze na temelju sljedećih izvora:

- pregleda dokumentacije i razgovora s predstavnicima triju glavnih uprava Komisije (Glavna uprava za klimatsku politiku, Zajednički istraživački centar te Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te MSP-ove) i predstavnicima Europske agencije za okoliš (EEA);
- razgovora s predstavnicima homologacijskih tijela i ministarstava okoliša u Njemačkoj, Italiji i Nizozemskoj. Sud je odabrao te tri države članice zbog njihove relativne važnosti u pogledu broja novoregistriranih automobila 2020. i rezultata preliminarne procjene koju je proveo u vezi s kvalitetom podataka za 2020.
- pregleda dokumentacije i analize podataka za 2020. koje su te tri države članice dostavile EEA-i. Sud je provjerio kvalitetu tih podataka u smislu njihove potpunosti (npr. u pogledu novoregistriranih vozila ili ključnih parametara koji nisu prijavljeni), točnosti i usklađenosti. Zatim je ponovio sve izračune na temelju kojih su utvrđeni konačni objavljeni podatci;
- pregleda raznih studija o emisijama CO₂ iz osobnih automobila i rasprava s dionicima iz relevantnih sektora, akademske zajednice i nevladinih organizacija koje djeluju u području okoliša.

Opažanja

Jamstvo u pogledu toga da su vrijednosti CO₂ koje su proizvođači prijavili u certifikatima o sukladnosti točne nije dostatno

17. Sud je ispitao okvir EU-a za homologaciju tipa vozila, čija je svrha zajamčiti da emisije iz vozila izmjerene u laboratorijima odgovaraju razinama emisija koje su navedene u certifikatima proizvođača o sukladnosti. Sud je očekivao sljedeće:

- o da homologacijska tijela u trima posjećenim državama članicama provode odgovarajuće provjere vrijednosti CO₂ koje su proizvođači naveli u svojim certifikatima o sukladnosti i da Komisija raspolaže dostatnim informacijama o tim provjerama; te
- o da Komisija upotrebljava dostupne informacije o emisijama CO₂ iz vozila koja su već u prometu kako bi procijenila rizik od toga da su vrijednosti CO₂ navedene u certifikatima o sukladnosti netočne.

Nedostatci u provjerama nad vrijednostima CO₂ koje su prijavili proizvođači

18. Kako bi dobila jamstvo u pogledu vrijednosti CO₂ koje su proizvođači prijavili u certifikatima o sukladnosti, homologacijska tijela dužna su provjeriti jesu li proizvođači ispitili emisije CO₂ za minimalni broj proizvedenih vozila. To znači da je za svaku „porodicu vozila” potrebno provesti najmanje jedno laboratorijsko ispitivanje nakon svakih proizvedenih 5 000 vozila⁶. Kvaliteta tih provjera trebala bi se zajamčiti fizičkom prisutnošću relevantnih tijela tijekom najmanje jednog takvog ispitivanja za svakog proizvođača u razdoblju od triju godina.

19. Homologacijska tijela u Italiji i Nizozemskoj nisu pružila dostatne dokaze o tome da su provjerila jesu li proizvođači ispitili minimalni broj vozila ni za 2020. ni za 2021. Nizozemsko homologacijsko tijelo nije bilo prisutno ni na jednom ispitivanju koje su proizvođači proveli 2020. i 2021., dok je talijansko tijelo sudjelovalo u dvama ispitivanjima vozila. Iako je Komisija dopustila relevantnim tijelima da odluče ne sudjelovati fizički na ispitivanjima vozila tijekom pandemije bolesti COVID-19, u slučaju

⁶ Uredba (EU) 2017/1151, Prilog I.

predmetnih dvaju tijela postoji rizik od toga da neće ispuniti minimalni zahtjev u pogledu provedbe jedne provjere ispitivanja po proizvođaču svake tri godine.

20. Njemačko homologacijsko tijelo potvrdilo je 2020. i 2021. da su proizvođači proveli ispitivanja propisanog minimalnog broja vozila. Bilo je prisutno na ispitivanjima 79 vozila, što znači da je dostiglo minimalni broj provjera na kojima treba biti fizički nazočno. Ni u jednom od 81 ispitivanja na kojem su relevantna tijela bila nazočna (dva u Italiji i 79 u Njemačkoj) 2020. i 2021. nisu utvrđeni problemi u izmjerenim vrijednostima CO₂ u odnosu na one koje su navedene u certifikatima o sukladnosti.

21. Homologacijska tijela ujedno moraju provjeriti sustave proizvođača za dobivanje podataka za certifikate o sukladnosti kako bi se zajamčilo da oni sadržavaju potpune i točne informacije, uključujući vrijednosti emisija CO₂⁷. Sud je utvrdio da je Njemačka primjenjivala pouzdan pristup, u okviru kojeg su se sustavi proizvođača za dobivanje podataka za certifikate o sukladnosti prvo provjeravali tijekom postupka homologacije tipa vozila i zatim preispitali na godišnjoj osnovi tijekom procesa proizvodnje vozila. Njemačka tijela ujedno svake godine provjeravaju uzorak certifikata o sukladnosti i obavješćuju relevantne proizvođače o svim otkrivenim problemima. Sud nije mogao pronaći nikakve dokaze o tome da su talijanska i nizozemska homologacijska tijela provela slične provjere.

22. Kako bi se zajamčila ujednačena primjena predmetnog okvira i promicali primjeri najbolje prakse, Komisija je dužna obavljati procjene u tom području svakih pet godina⁸. Do sredine 2023. Komisija nije provela nijednu procjenu niti je takva procjena bila u planu iako je novi okvir bio na snazi od rujna 2020. Komisijini kontakti s homologacijskim tijelima bili su ograničeni na nekoliko godišnjih sastanaka „Forum za razmjenu informacija o provedbi”.

23. Zbog navedenih nedostataka u provjerama koje provode homologacijska tijela, u spoju s Komisijinim nedostatkom znanja o načinu na koji su one provedene, ne pruža se dostatno jamstvo u pogledu toga da su vrijednosti CO₂ uključene u certifikate o sukladnosti točne.

⁷ Članak 31. stavak 2. [Uredbe \(EU\) 2018/858](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. i Prilog IV. toj uredbi.

⁸ Članak 10. [Uredbe \(EU\) 2018/858](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018.

Informacije prikupljene ispitivanjem emisija onečišćujućih tvari nisu se upotrebljavale za procjenu rizika od navođenja netočnih vrijednosti CO₂

24. Kad je riječ o emisijama kojima se onečišćuje zrak, Komisija, proizvođači vozila i homologacijska tijela od 2020. dužni su na godišnjoj razini ispitati minimalni broj vozila koja su već u prometu⁹ kako bi provjerili jesu li emisije iz ispušne cijevi unutar graničnih vrijednosti utvrđenih u uredbama o normama Euro 5 i Euro 6¹⁰. Ta ispitivanja uključuju mjerenje emisija CO₂.

25. Komisija je u razdoblju do 2021. (uključujući tu godinu) u vlastitim objektima (*fotografija 1.*) ispitala 50 vozila u pogledu emisija kojima se onečišćuje zrak, ali nije upotrijebila te informacije za procjenu rizika od toga da su vrijednosti CO₂ navedene u certifikatima o sukladnosti netočne.

Fotografija 1. – Ispitni laboratorij Europske komisije (JRC, Italija)



Izvor: Sud.

⁹ Uredba (EU) 2018/1832 od 5. studenoga 2018.

¹⁰ Uredba (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6).

26. U trima odabranim državama članicama homologacijska tijela i proizvođači ispitali su emisije kojima se onečišćuje zrak za manji broj vozila koja su već u prometu nego što je propisano zakonodavstvom¹¹ (vidjeti *Prilog II.*). Glavni razlozi za to bili su sljedeći:

- o Njemačka se suočila s kašnjenjima zbog odluke da izgradi vlastiti ispitni laboratorij za vozila u kojem će sama angažirati osoblje;
- o Italija nije mogla pronaći izvođača koji bi obavio radove te stoga nije ispitala nijedno vozilo tijekom 2020. i 2021.;
- o u Nizozemskoj 2020. nije ispitano nijedno vozilo zbog pandemije bolesti COVID-19. Od 2021. homologacijsko tijelo eksternaliziralo je taj zadatak;
- o proizvođačima i homologacijskim tijelima bilo je teško nabaviti vozila za ispitivanje jer takva vozila moraju ispunjavati niz kriterija, npr. u pogledu kilometraže, odgovarajuće povijesti servisiranja i dostupnosti za ispitivanje (tj. moraju biti u vlasništvu poduzeća za *leasing* ili trgovca automobilima). To je stanje dodatno pogoršano pandemijom bolesti COVID-19 zbog povećane potražnje za rabljenim vozilima.

27. Komisija nije prikupljala relevantne informacije od država članica jer za to nije postojao pravni zahtjev. Prema mišljenju Suda ti bi podatci u spoju s Komisijinim podacima (vidjeti odlomak 25.) mogli biti korisni za utvrđivanje mogućih odstupanja vrijednosti CO₂ iz automobila koji su u prometu od vrijednosti navedenih u certifikatima o sukladnosti. Time bi se ujedno pomoglo u procjeni rizika od toga da vrijednosti CO₂ navedene u certifikatima o sukladnosti nisu točne.

28. U skladu s Uredbom o emisijama CO₂ iz automobila Komisija je sada dužna prikupljati i na godišnjoj razini objavljivati objedinjene informacije o stvarnoj potrošnji goriva u novim automobilima registriranim od 2021. Informacijama prilagođenim konkretnim potrebama potrošača pružio bi se korisniji uvid u stvarnu potrošnju goriva u vozilima (i emisije CO₂), što bi moglo utjecati na njihovu odluku o kupnji i time potaknuti proizvođače da smanje razliku između emisija izmjerenih u laboratoriju i emisija na cesti.

¹¹ Članak 9. Uredbe (EU) 2017/1151 od 1 lipnja 2017. i Prilog II. toj uredbi.

29. Prema očekivanjima Komisije u prosincu 2023. trebao bi biti donesen novi zakonodavni akt o postupcima koje bi homologacijska tijela trebala primjenjivati u svrhu provjere emisija CO₂ za uzorak automobila koji su već u prometu (poznato kao „provjera emisija CO₂ u uporabi”)¹². Taj bi se uzorak provjeravao povrh uzorka vozila ispitanih u pogledu emisija kojima se onečišćuje zrak. Sud smatra da bi se pri primjeni te nove metodologije mogli pojaviti isti izazovi u pogledu provedbe minimalnog broja ispitivanja (vidjeti odlomak [26.](#)).

Procesom prikupljanja i provjere podataka o emisijama CO₂ iz novih automobila povećava se kvaliteta podataka, ali taj je proces dugotrajan

30. Sud je ispitao proces prikupljanja i provjere podataka o emisijama CO₂ iz novih automobila predviđen Uredbom o emisijama CO₂ iz automobila čija je svrha procijeniti jesu li proizvođači dostigli svoje ciljne vrijednosti emisija. Taj se proces temelji na informacijama prikupljenim iz certifikata o sukladnosti (vidjeti prethodni odjeljak). Sud je očekivao sljedeće:

- da tijela zadužena za izvješćivanje u trima posjećenim državama članicama prikupljaju i provjeravaju podatke iz certifikata o sukladnosti koje su dostavili proizvođači;
- da Komisija i EEA prikupljaju i provjeravaju podatke država članica i pritom jamče pravodobnu objavu privremenih podataka;
- da Komisija i EEA potvrđuju valjanost podataka u suradnji s proizvođačima i time jamče pravodobnu objavu pouzdanih konačnih podataka; te
- da Komisija točno izračunava ciljne vrijednosti emisija CO₂ na razini EU-a i proizvođača, kao i prosječne emisije i premije za prekomjerne emisije.

¹² CIRCABC: stručna skupina – emisije CO₂ iz cestovnih vozila, [dokumenti sa sastanka u ožujku 2023.](#)

Sustavima država članica za prikupljanje i provjeru podataka ne pruža se dostatno jamstvo u pogledu kvalitete podataka

31. Tijela zadužena za izvješćivanje u državama članicama odgovorna su za prikupljanje i provjeru podataka povezanih s emisijama CO₂ iz osobnih automobila i dostavu tih podataka Komisiji, i to na temelju početnih podataka iz certifikata o sukladnosti koje su dostavili proizvođači.

32. Prvi je korak za ta tijela prikupiti podatke iz certifikata o sukladnosti koje su dostavili proizvođači. Od 2026. ti će certifikati biti dostupni samo u elektroničkom obliku. Relevantna tijela u Njemačkoj (KBA), Italiji (MIT) i Nizozemskoj (RDW) upotrebljavaju elektroničke certifikate za registracije novih vozila već nekoliko godina. Objasnili su da se time smanjuje broj pogrešaka pri ručnom unošenju podataka iz certifikata o sukladnosti u papirnatom obliku.

33. Pri prikupljanju tih podataka tijela u Njemačkoj i Nizozemskoj provjerila su njihovu usklađenost s podacima o homologaciji tipa vozila. Ti su podatci uneseni ručno na temelju certifikata o homologaciji jer nisu bili dostupni u elektroničkom obliku. RDW radi na uvođenju elektroničkog certifikata o homologaciji, zbog čega bi cijeli proces u budućnosti trebao zahtijevati manje radne snage. Talijansko tijelo tvrdilo je da provodi slične provjere, ali nije bila riječ o formaliziranom postupku i predmetne provjere nisu dokumentirane.

34. Drugi je korak za relevantna tijela provjeriti podatke prikupljene iz certifikata o sukladnosti za novoregistrirana vozila u danju izvještajnoj godini prije njihova podnošenja EEA-i. Tim se provjerama treba zajamčiti točnost i potpunost podataka te njihova usklađenost s Komisijinim smjernicama o godišnjem izvješćivanju.

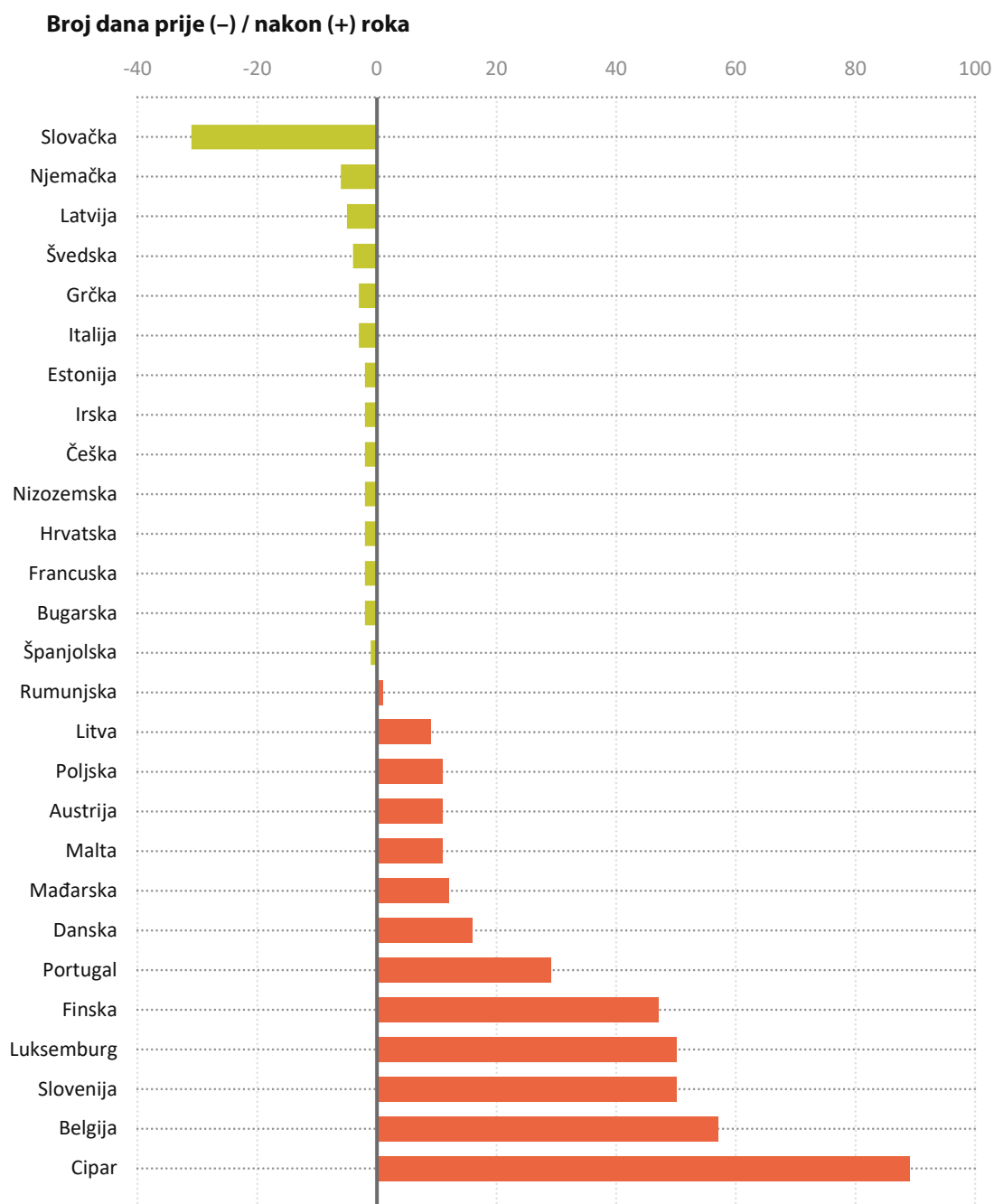
35. Procjena koju je Sud obavio u pogledu provjera podataka za 2020. koje su obavila tijela zadužena za izvješćivanje u Njemačkoj, Italiji i Nizozemskoj pokazala je da se tim provjerama nije pružilo dostatno jamstvo u pogledu kvalitete podataka.

- Općenito govoreći, predmetna tijela primjenjuju Komisijine smjernice, koje smatraju korisnima. Međutim, ni rezultati njihovih provjera ni izmjene unesene u ključne podatke ne dokumentiraju se na odgovarajući način.
- Sud nije mogao pronaći dokaze o tome da su nacionalna tijela obavila unakrsnu provjeru podataka o svim registracijama automobila s podacima o novoregistriranim automobilima. Takvom bi se provjerom pomoglo u tome da se izbjegne izostavljanje određenih podataka pri izvješćivanju, npr. Nizozemska prvotno nije prijavila otprilike 38 000 vozila.
- Pregled podataka za 2020. koji je obavio Sud i provjere koje je obavila EEA pokazuju da su početni podatci dostavljeni nakon što su relevantna tijela država članica obavila provjere sadržavali netočne vrijednosti ili da su neke vrijednosti nedostajale. Na primjer, u Njemačkoj su nedostajale vrijednosti za ključne parametre za 1 % prijavljenih novih vozila, u Italiji za njih 14 % i u Nizozemskoj za njih 27 %.

Privremeni podatci objavljuju se pravodobno, ali njihovo prikupljanje i provjera složen je proces

36. Sud je utvrdio da su mnoge zemlje kasnile s dostavljanjem svojih početnih podataka EEA-i. U slučaju podataka za 2020. od 27 zemalja njih 13 dostavilo je podatke tek nakon 28. veljače 2021. (vidjeti [sliku 9.](#)), uz prosječno kašnjenje od gotovo mjesec dana. Nakon što zaprimi podatke, EEA ih provjerava i nastoji objaviti privremene podatke pravodobno, tj. prije kraja lipnja sljedeće godine.

Slika 9. – Podnošenje prvih podataka država članica za 2020. (skupina EU-27)



Izvor: Sud, na temelju podataka koje je dostavila EEA.

37. Sud je utvrdio da EEA primjenjuje jasne i sveobuhvatne pisane postupke za provedbu tih provjera te može potvrditi da je točno utvrdila nepodudarnosti u podacima. EEA je sve nalaze iz svojih provjera razjasnila u suradnji s tijelima zaduženim za izvješćivanje, na temelju čega su ta tijela dostavila ispravljene podatke. Kad je riječ o podacima za 2020., zemlje su te podatke u prosjeku dostavile triput. Time je predmetni proces usporen, tj. u prosjeku su između prvog podnošenja podataka za 2020. i konačnog podnošenja tih podataka prošla dva i pol mjeseca. Unatoč tom složenom procesu Komisija je u razdoblju 2010. – 2020. svake godine uspjela pravodobno objaviti privremene podatke.

38. Sud je utvrdio da je proces EEA-e za provjeru podataka koje su dostavile države članice bio djelotvoran kad je riječ o otkrivanju vrijednosti koje nedostaju ili neusklađenosti tih podataka s informacijama o homologaciji tipa, uz jednu iznimku. Ona se odnosila na izostavljanje određenog broja novoregistriranih automobila u prijavama koje su podnijele Austrija, Nizozemska i Španjolska. Proizvođači su otkrili te propuste te su ih relevantne države članice potom ispravile za konačnu objavu podataka.

39. Sud je u okviru provjere kvalitete podataka ispitao je li EEA raspolagala IT sustavima za prikupljanje i provjeru podataka o emisijama CO₂ iz automobila na pravodoban, dosljedan i pouzdan način. Sud je pregledao opće IT mehanizme EEA-e za kontrolu te alate kojima se ta agencija služi za prikupljanje i obradu podataka o emisijama CO₂ iz automobila. Cjelokupno gledajući, Sud je utvrdio da su se primjenjivale djelotvorne kontrole.

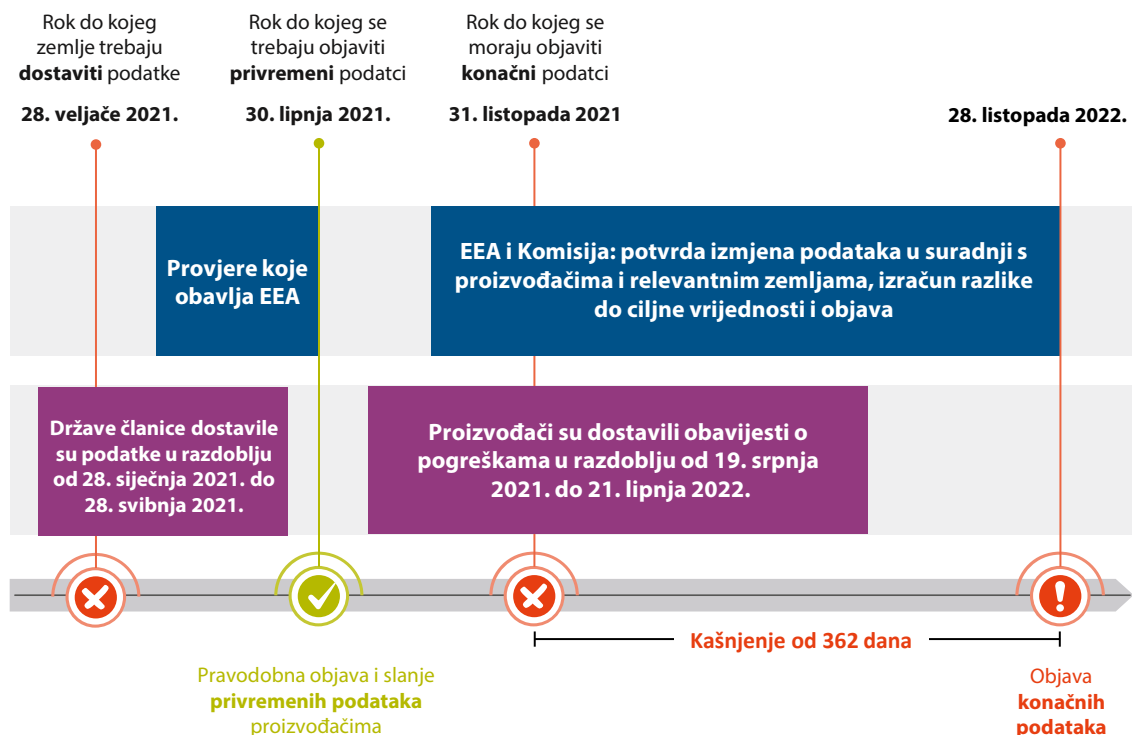
40. EEA je osmislila novi alat za prikupljanje i provjeru podataka koje prima od tijela zaduženih za izvješćivanje („Reportnet3”), koji je prvi put upotrijebljen u siječnju 2022. Međutim, u to vrijeme tim se alatom nije mogla obraditi tako velika količina podataka, u prvom redu zbog testiranja otpornosti na stres koja nisu bila dobro osmišljena ili provedena tijekom njegove izrade. Stoga je većina automatiziranih provjera u okviru alata Reportnet3 morala biti onemogućena. EEA trenutačno poduzima korektivne mjere.

Potvrđivanjem valjanosti privremenih podataka u suradnji s proizvođačima povećava se kvaliteta tih podataka, ali ono vodi do kašnjenja u objavljivanju konačnih podataka

41. Nakon što EEA potvrdi valjanost podataka u suradnji sa zemljama koje dostavljaju podatke, Komisija dostavlja privremene podatke proizvođačima, koji u roku od triju mjeseci mogu obavijestiti EEA-u o eventualnim pogreškama. Za izvještajnu godinu 2020. Komisija je o privremenim podacima obavijestila 93 proizvođača, od kojih je njih 63 dostavilo obavijesti o pogreškama. Od toga je 16 obavijesti dostavljeno s prosječnim kašnjenjem od 18 dana, a tri obavijesti o pogreškama dostavljene su više od mjesec dana nakon isteka roka.

42. EEA potom provjerava pogreške koje su prijavili proizvođači na način da se savjetuje s njima o predloženim izmjenama podataka i potvrđuje te izmjene s tijelima država članica zaduženim za izvješćivanje. U slučaju podataka za 2020. u okviru tog procesa bilo je potrebno više od 1 050 razmjena informacija samo s proizvođačima. Na *slici 10.* prikazuje se da je potvrđivanje valjanosti podataka u suradnji s proizvođačima najdulja faza. Zakonskim rokom za objavu konačnih podataka EEA-i se ne ostavlja nikakav prostor da provjeri postoje li pogreške ili ispravi podatke koje su dostavili proizvođači. Međutim, riječ je o nužnom procesu jer je Sud utvrdio da se njime povećava kvaliteta podataka i jer male razlike između privremenih i konačnih podataka mogu imati znatan učinak na ukupni iznos premija za prekomjerne emisije koje proizvođači trebaju platiti. Potvrđivanje valjanosti podataka za 2020. za jednog je proizvođača dovelo do izmjene iznosa premije za prekomjerne emisije za 58 milijuna eura (23 %).

Slika 10. – Pregled faza obrade podataka za 2020.

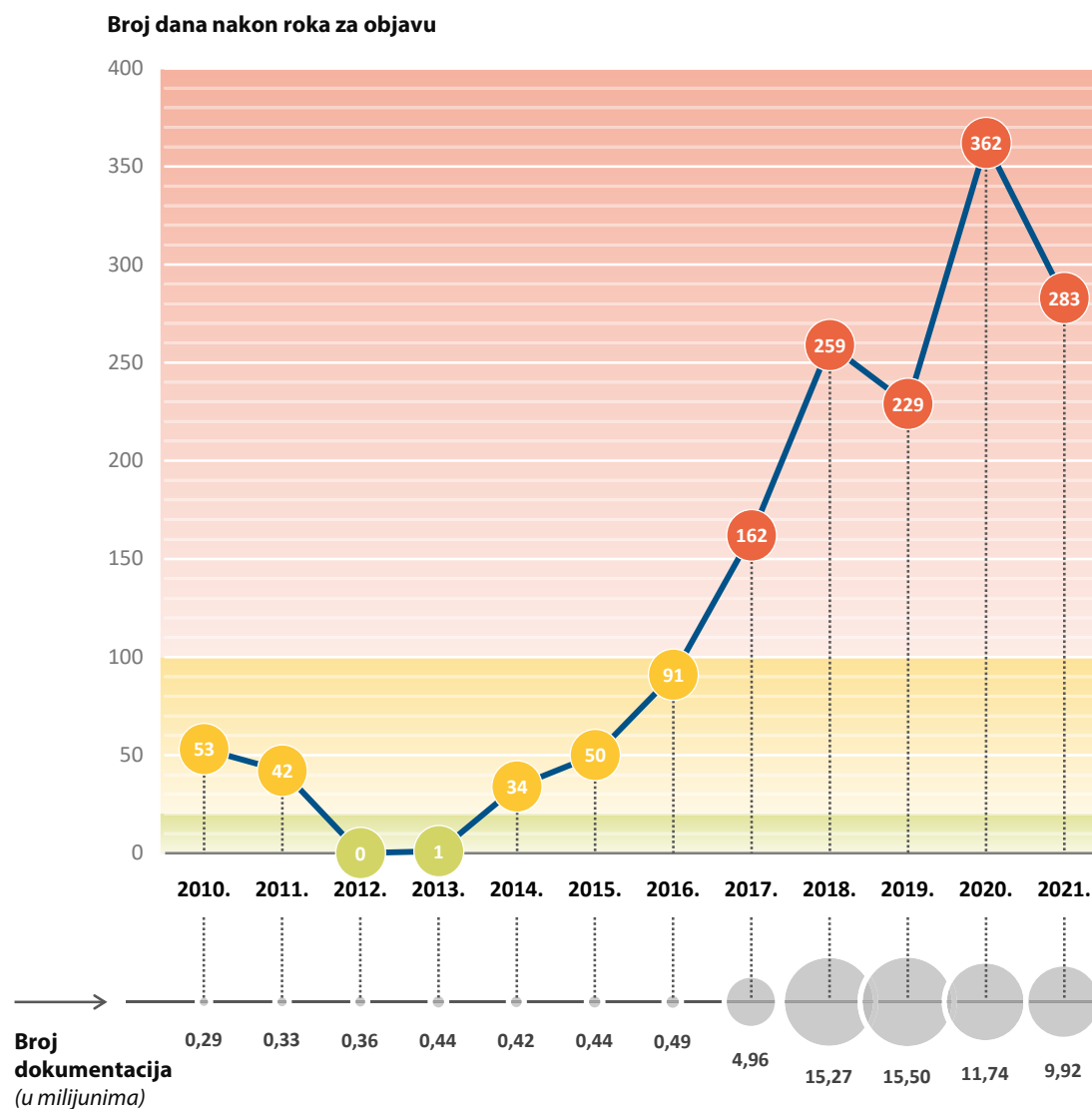


Izvor: Sud, na temelju podataka EEA-e.

43. Postoje četiri glavna razloga zbog kojih dolazi do sve većih kašnjenja u objavljivanju konačnih podataka (*slika 11.*):

- o povećanje količine dokumentacije koju dostavljaju zemlje;
- o nedostatna kvaliteta te dokumentacije (vidjeti odlomak **35.**);
- o kašnjenja u (ponovnom) podnošenju podataka zemalja (vidjeti odlomke **36.** i **37.**);
- o produljenje razdoblja potrebnog za potvrđivanje valjanosti podataka u suradnji s proizvođačima.

Slika 11. – Kašnjenja u objavi konačnih podataka



Izvor: Sud, na temelju informacija iz Komisijinih odluka o praćenju.

44. Kako bi se riješio opći problem kašnjenja, EEA i Komisija poduzele su korake kao što je održavanje redovitih kontakata s državama članicama koje kasne u dostavljanju podataka, pojednostavnjenje zahtjeva u pogledu izvješćivanja, povećanje broja članova osoblja tijekom razdoblja izvješćivanja u kojima je radno opterećenje najveće i usmjeravanje na provjeru parametara u vezi s usklađenošću. Osim toga, EEA planira prebaciti sve svoje provjere kvalitete podataka koje su dostavile države članice i obavijesti proizvođača o pogreškama u novu platformu za izvješćivanje Reportnet3 (vidjeti odlomak [40.](#)). Tim bi se automatskim provjerama usklađenosti, točnosti i potpunosti podataka trebala povećati njihova kvaliteta te smanjiti broj razmjena informacija s EEA-om, ovisno o mjeri u kojoj tijela zadužena za izvješćivanje u relevantnim zemljama i proizvođači budu upotrebljavali tu platformu. Međutim, tim se mjerama ne rješava problem kašnjenja proizvođača u dostavljanju obavijesti o pogreškama (vidjeti odlomak [41.](#)).

Komisija je pravilno izračunala različite elemente standardnih vrijednosti emisija CO₂

45. Komisija izračunava prosječne emisije na razini EU-a i proizvođača te ciljne vrijednosti i premije za prekomjerne emisije služeći se konačnim podacima koje je prikupila EEA. Sud je ponovio te izračune služeći se konačnim podacima za 2020. objavljenim na internetskim stranicama EEA-e te primjenjujući relevantne smjernice Komisije.

46. Zaključio je da su rezultati njegovih izračuna bili u skladu s rezultatima Komisije, uz tek vrlo male razlike. ICCT je proveo vlastite izračune kojima su potvrđeni rezultati Komisije.

Zbog strogih ciljnih vrijednosti i raznih poticaja električna vozila postala su glavni pokretač smanjenja emisija CO₂, ali predstoje izazovi

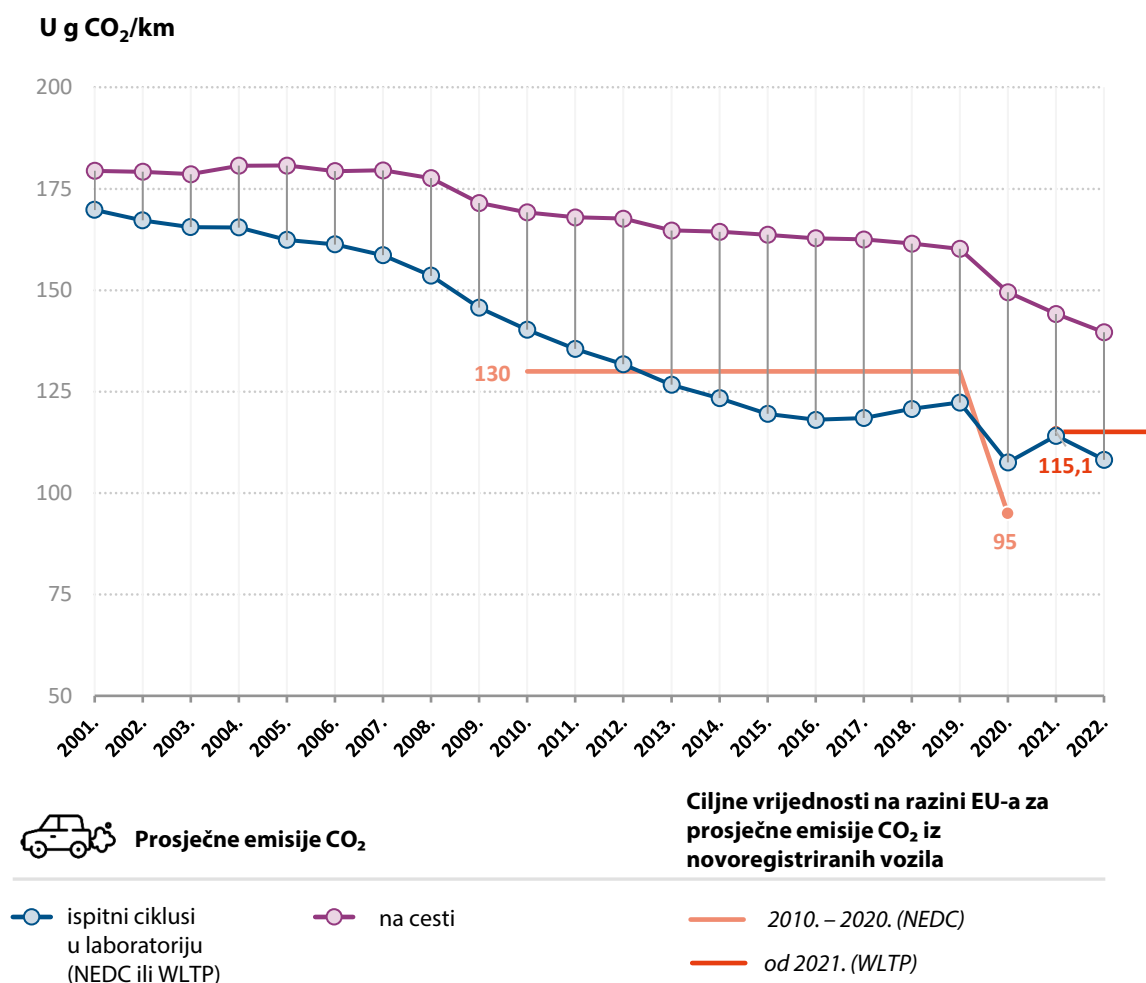
47. Sud je ispitao doprinosi li se Uredbom o emisijama CO₂ iz automobila smanjenju tih emisija iz novoregistriranih vozila, u skladu s klimatskim ambicijama EU-a. Sud je očekivao sljedeće:

- o da su se emisije CO₂ iz novoregistriranih vozila smanjile, i u okviru laboratorijskih ispitivanja i na cesti;
- o da svi tipovi motora vozila ispuštaju manje emisija CO₂;
- o da modaliteti iz Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila ispunjavaju svrhu zbog koje su uključeni u tu uredbu;
- o da su ciljevi smanjenja emisija utvrđeni Uredbom o emisijama CO₂ iz automobila u skladu s klimatskim ciljnim vrijednostima EU-a.

Do 2020. do smanjenja emisija dolazilo je samo pri mjeranju u laboratoriju, a ne i na cesti

48. Na *sluci 12.* prikazano je kretanje emisija iz novoregistriranih vozila od 2001. kad je riječ o prosječnim emisijama CO₂ u EU-u na cesti u usporedbi s emisijama izmjerenim u laboratoriju. Kako bi se postigao željeni učinak Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila, ključno je da ne dođe do povećanja razlike između emisija u laboratoriju i stvarnih emisija.

Slika 12. – Prosječne emisije na cesti i u laboratoriju



Izvor: informacije o razlici između stvarnih emisija i emisija u laboratoriju za vozila s motorima s unutarnjim izgaranjem do 2020. Sudu je stavilo na raspolaganje Međunarodno vijeće za čisti prijevoz. Za hibridna vozila na punjenje Sud je upotrijebio razliku koja je utvrđena na temelju podataka za 2021. iz mjerača potrošnje goriva ugrađenih u vozila. Za 2021. i 2022. Sud je upotrijebio te podatke za sve tipove vozila.

49. Na slici je vidljivo da je prije 2020. unatoč postojanju Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila i činjenici da su nakon prvih triju godina dostignute sve ciljne vrijednosti za sva vozila na razini EU-a zabilježeno tek neznatno smanjenje stvarnih emisija CO₂ iz novoregistriranih automobila (manje od 7 %). Istodobno su se emisije CO₂ izmjerene u laboratoriju smanjile za 16 % u razdoblju 2009. – 2019., odnosno sa 145,7 g/km na 122,3 g/km. Stoga se zbog povećanja razlike između emisija u laboratoriju i stvarnih emisija u velikoj mjeri neutraliziraju koristi koje se željelo postići navedenom uredbom. Prema Međunarodnom vijeću za čisti prijevoz (ICCT) prosječna razlika povećala se u razdoblju 2009. – 2018. sa 17 % na otprilike 38 %¹³. Glavni razlog za veću razliku u emisijama bila je činjenica da su se proizvođači usredotočili na smanjenje emisija u laboratoriju, a ne na cesti, i to iskorištavajući rupe u zahtjevima u pogledu ispitivanja¹⁴.

50. Komisija je bila svjesna potrebe za promjenom „Novog europskog voznog ciklusa” (NEDC) – laboratorijskog ispitivanja koje je uvedeno 70-ih – kako bi se u njemu bolje odrazili stvarni uvjeti vožnje. Stoga su Komisija i Japan 2007. sponzorirali tehničku radnu skupinu Ujedinjenih naroda za razvoj novog laboratorijskog ispitivanja. Zbog skandala „Dieselgate” ubrzano je odobravanje novog laboratorijskog ispitnog ciklusa, [svjetski usklađenog postupka testiranja za laka vozila \(WLTP\)](#), koji je od rujna 2017. postao obavezan za odobravanje tipa novih vozila. Vrijednosti emisija CO₂ izmjerene u okviru WLTP-a prvi su put iskorištene za potrebe Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila 2021. U dostupnim studijama procjenjuje se da je primjenom WLTP-a razlika između emisija u laboratoriju i stvarnih emisija smanjena za otprilike polovicu¹⁵. U [Prilogu III.](#) prikazuju se glavne razlike između tih dvaju laboratorijskih ciklusa.

51. Komisija je ujedno odlučila prikupljati informacije o stvarnoj potrošnji goriva u vozilima na cesti te je uvela zahtjev prema kojem proizvođači u svako novo vozilo koje je registrirano od 2021. nadalje moraju ugraditi mjerač potrošnje goriva¹⁶. Pretvaranjem informacija prikupljenih iz mjerača potrošnje goriva u vrijednosti emisija CO₂ i usporedbom dobivenih vrijednosti s vrijednostima emisija u laboratoriju moguće je izračunati veličinu razlike u emisijama i utvrditi eventualne promjene. Proizvođači

¹³ ICCT, „[On the way to ‘real-world’ CO₂ values](#)”, svibanj 2022. Povezane podatke Suda je stavio na raspolaganje ICCT.

¹⁴ Komisija (JRC), „[The difference between reported and real-world CO₂ emissions: How much improvement can be expected by WLTP introduction?](#)”, 2017.

¹⁵ Komisija (JRC), „[How much difference in type-approval CO₂ emissions from passenger cars in Europe can be expected from changing to the new test procedure \(NEDC vs. WLTP\)](#)”, 2018.

¹⁶ Članak 1. Uredbe (EU) 2018/1832.

vozila dužni su prikupljati te podatke ili na daljinu ili tijekom redovitih servisa, koji se obavljaju nakon svakih prijeđenih 15 000 – 30 000 kilometara. Komisijina preliminarna analiza podataka o stvarnoj potrošnji za nova vozila registrirana 2021. upućuje na to da je razlika bila manja za automobile s dizelskim motorima (18,1 %) nego za automobile s benzinskim motorima (23,7 %). Za hibridna vozila na punjenje prosječna razlika iznosila je otprilike 250 %.

52. Prema navodima Komisije proizvođači su 2023. dostavili podatke o stvarnim emisijama za otprilike četiri milijuna vozila registriranih 2021. i 2022. Od svibnja 2023. te su informacije počela prikupljati i relevantna tijela država članica tijekom redovitih tehničkih pregleda. Člankom 12. Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila¹⁷ Komisiji se stavlja na raspolaganje određeno vrijeme (do kraja 2026.) da upotrijebi podatke o stvarnoj potrošnji goriva kako bi izradila metodologiju s pomoću koje će od 2030. prilagođavati prosječne emisije CO₂ u laboratoriju koje utvrde proizvođači. Takva bi analiza u praksi trebala biti izvediva jer bi Komisija od 2026. trebala raspolagati podacima tijela država članica o stvarnim emisijama za većinu vozila registriranih 2021. i sličnim informacijama proizvođača za vozila registrirana tijekom razdoblja 2021. – 2023.

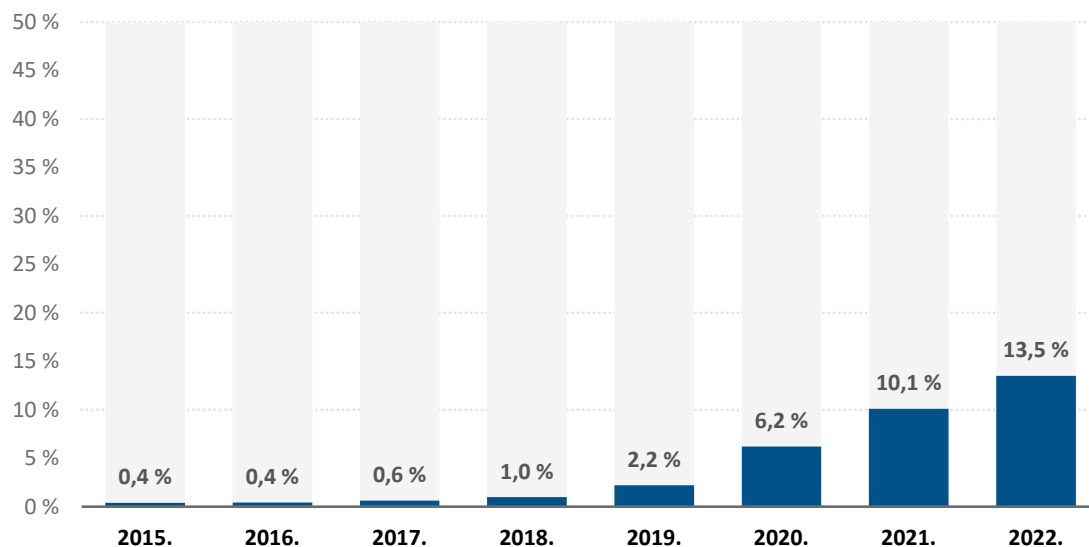
Električni automobili glavni su pokretač smanjenja emisija CO₂ na cesti

53. Kao što je vidljivo na [slici 12.](#), iako ciljne vrijednosti za sva vozila na razini EU-a za 2020. nisu dostignute, od te godine prosječne stvarne emisije CO₂ iz novoregistriranih automobila počele su se postojano smanjivati. Razlog tome ležao je u znatnom povećanju upotrebe električnih vozila ([slika 13.](#)), za koje se u skladu s Uredbom o emisijama CO₂ iz automobila smatra da imaju nultu stopu emisija. Glavni razlozi za povećanje upotrebe električnih vozila mogu se sažeti kako slijedi:

- o uz druge, strože ciljne vrijednosti, Uredbom o emisijama CO₂ iz automobila proizvođače se snažno poticalo da proizvode vozila s niskom razinom emisija (električna vozila ili hibridna vozila na punjenje) stavljanjem na raspolaganje olakšica za razdoblje 2020. – 2022.; i
- o kupcima su se nudili razni poticaji kako bi se stimulirala potražnja za vozilima s niskom razinom emisija, npr. subvencije za kupnju, neplaćanje poreza na cestovna vozila ili besplatno parkiranje u centru grada.

¹⁷ Uredba (EU) 2019/631 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. (preinaka).

Slika 13. – Udio električnih vozila među novoregistriranim automobilima (2015. – 2022.)



Napomena: skupina EU-27 te Island, Norveška i Ujedinjena Kraljevina (do 2020.)

Izvor: Sud, na temelju podataka EEA-e o novoregistriranim osobnim automobilima.

54. Dok električna vozila ne ispuštaju CO₂ na cesti, emisije hibridnih vozila na punjenje ovise o načinu na koji pojedinačni vozači upotrebljavaju dva pogonska sklopa takvog vozila: električni i onaj s unutarnjim izgaranjem (dizelski ili benzinski). Što se više upotrebljava električni pogonski sklop, to je veća korist za klimu jer su emisije manje. Kako bi se utvrdile vrijednosti emisija hibridnih vozila na punjenje u laboratorijskom okruženju, stručnjaci su morali odrediti udio vožnje s električnim motorom i udio vožnje s motorom s unutarnjim izgaranjem. Pretpostavka je bila da će vozači u većoj mjeri upotrebljavati električni motor, što je značilo da je većina hibridnih vozila na punjenje za potrebe Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila svrstana u skupinu vozila s niskom razinom emisija (manje od 50 CO₂ g/km).

55. Međutim, u nekoliko studija istaknuta je činjenica da su stvarne emisije hibridnih vozila na punjenje u prosjeku tri do pet puta veće od emisija izmjerenih u laboratoriju¹⁸. Komisijina preliminarna analiza podataka za 2021. prikupljenih iz mjerača potrošnje goriva ugrađenih u vozila za otprilike 122 000 hibridnih automobila na punjenje upućuje na to da su stvarne emisije CO₂ (139,4 g/km) u prosjeku bile 3,5 puta veće od emisija utvrđenih u laboratoriju (39,6 g/km). Ti podatci upućuju i na to da hibridna vozila na punjenje u prosjeku ispuštaju manje CO₂ od automobila s motorima s unutarnjim izgaranjem (180,3 g/km). Velika razlika između stvarnih emisija

¹⁸ ICCT, „Real-world usage of plug-in hybrid vehicles in Europe”, 2022.

hibridnih vozila na punjenje i njihovih emisija u laboratoriju može se objasniti češćom upotrebom motora s unutarnjim izgaranjem nego što je očekivano, pogotovo u slučaju hibridnih vozila na punjenje u vlasništvu poduzeća¹⁹. U toj situaciji poduzeća obično plaćaju gorivo, zbog čega zaposlenici nemaju financijski poticaj za punjenje baterija.

56. Kao odgovor na znatno veće emisije hibridnih vozila na punjenje na cesti određene države članice počele su smanjivati broj poticaja za takva vozila. Kako bi se u laboratorijskim vrijednostima CO₂ iz hibridnih vozila na punjenje bolje odražavalo stvarno stanje, Komisija je ujedno odlučila izmijeniti metodu za njihovo utvrđivanje, i to prilagodbom udjela upotrebe električnog motora i motora s unutarnjim izgaranjem²⁰. Međutim, ta će se prilagodba primjenjivati tek od 2025. To znači da bi dotad hibridna vozila na punjenje i dalje mogla biti privlačna opcija za proizvođače jer će se prema tim vozilima i dalje postupati kao prema vozilima s niskom razinom emisija.

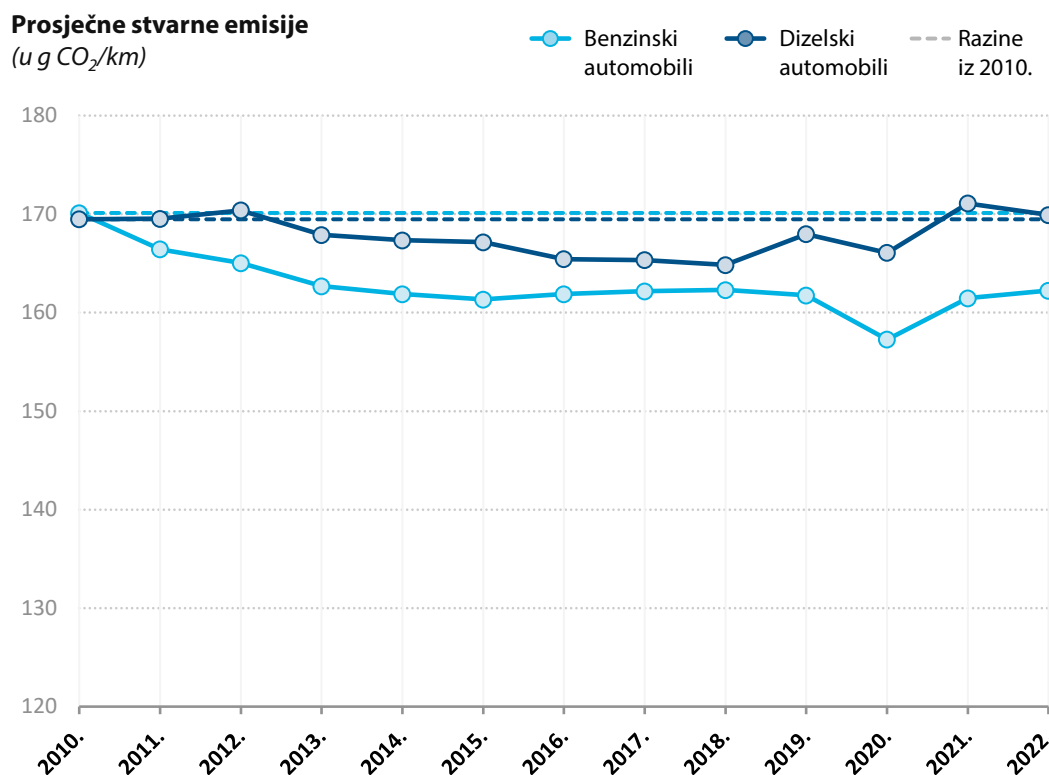
57. Podatci o vozilima s motorom s unutarnjim izgaranjem pokazuju da se prosječne stvarne emisije nisu smanjile za tu vrstu vozila. U slučaju dizelskih automobila emisije su u relevantnom razdoblju ostale nepromijenjene, dok je za benzinske automobile zabilježeno neznatno smanjenje od 4,6 % (*slika 14.*). Stalnim poboljšanjima tehnologije motora i uvođenjem hibridnih pogonskih sklopova motori su postali učinkovitiji, ali većom masom vozila u spoju sa snažnijim motorima neutralizira se ostvareni tehnološki napredak²¹. Prema izračunima Suda prosječna masa automobila povećala se u razdoblju 2011. – 2022. za više od 10 %. Snaga motora u tom se razdoblju povećala za 25 %. Unatoč uvođenju Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila emisije CO₂ iz vozila s motorima s unutarnjim izgaranjem, koji i dalje zauzimaju najveći udio među novoregistriranim automobilima (otprilike 74 % 2022.), nisu se smanjile.

¹⁹ ICCT, „Real-world usage of plug-in hybrid vehicles in Europe”, 2022.

²⁰ Izmjena izračuna faktora korisnosti opisana u Prilogu XIV. Uredbi (EU) 2023/443.

²¹ IEA, „Cars and Vans – Tracking Report”, rujan 2022.

Slika 14. –Prosječne emisije iz automobila s motorom s unutarnjim izgaranjem (2010. – 2022.)



Izvor: Sud, na temelju vrijednosti prosječnih laboratorijskih emisija CO₂ iz novoregistriranih osobnih automobila prilagođenih za razdoblje 2010. – 2020. na temelju faktora razlike u odnosu na stvarno okruženje koje je stavio na raspolaganje ICCT. U slučaju 2021. i 2022. za izračun razlike u odnosu na stvarno okruženje upotrijebljeni su podatci o stvarnoj potrošnji iz mjerača potrošnje goriva ugrađenih u vozila.

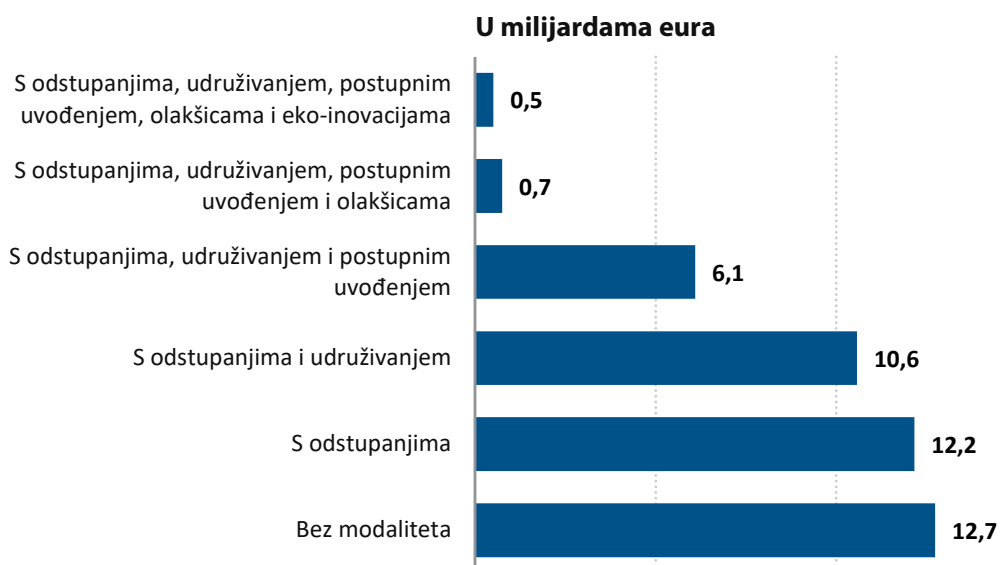
Modaliteti iz Uredbe pomogli su proizvođačima da dostignu ciljne vrijednosti, ali imali su nepovoljan učinak na emisije CO₂

58. Uredba o emisijama CO₂ iz automobila sadržava nekoliko modaliteta (vidjeti [sliku 6.](#)) kojima se proizvođačima trebalo pomoći da dostignu svoje posebne ciljne vrijednosti emisija i na taj način smanje premiju za prekomjerne emisije koju je potrebno platiti.

59. Za razdoblje 2013. – 2019. samo nekoliko proizvođača (uglavnom luksuznih sportskih automobila) nije uspjelo dostići svoje ciljne vrijednosti (dva proizvođača 2013., jedan 2014., dva 2015., tri 2017., jedan 2018. i njih četiri 2019.) te su zajedno morali platiti otprilike 20 milijuna eura premija za prekomjerne emisije. Za 2020. šest pojedinačnih proizvođača i dvije skupine proizvođača nisu dostigli svoje posebne ciljne vrijednosti emisija te su morali platiti gotovo 0,5 milijardi eura premija za prekomjerne emisije. U slučaju 2021. svoje ciljne vrijednosti emisija prekoračila su samo četiri pojedinačna proizvođača, od kojih je svaki zabilježio manje od 2 000 registracija, te su njihove premije za prekomjerne emisije iznosile ukupno 7,4 milijuna eura.

60. Sud je procijenio da bi premije za prekomjerne emisije čije su plaćanje proizvođači izbjegli 2020. zahvaljujući modalitetima iz Uredbe mogle iznositi do 13 milijardi eura. Na [slici 15.](#) u nastavku prikazani su iznosi premija za prekomjerne emisije čije je plaćanje izbjegnuto zahvaljujući primjeni modaliteta tijekom 2020. Najveća ušteda postignuta je olakšicama, kojima se potiče povećanje upotrebe vozila s niskom razinom emisija. Sljedeća najveća ušteda postignuta je modalitetom postupnog uvođenja (dostupnim samo tijekom 2020.), zahvaljujući kojem je iz izračuna prosječne vrijednosti emisija uklonjeno 5% vozila koja ispuštaju najveće razine emisija.

Slika 15. – Iznosi premija za prekomjerne emisije čije je plaćanje izbjegnuto zahvaljujući primjeni modaliteta



Izvor: Sud, na temelju konačnih podataka o praćenju za 2020.

61. Od svih modaliteta samo eko-inovacije imaju potencijal za smanjenje razine emisija CO₂. Unatoč impresivnom povećanju broja automobila opremljenih eko-inovacijama (sa samo 5 vozila 2013. na više od 6 milijuna vozila 2020.), njima su do 2020. emisije u prosjeku smanjenje tek za 1 g CO₂/km, što čini manje od 1 % prosječnih emisija CO₂ iz vozila te godine. Iako su olakšice doprinijele povećanju upotrebe automobila s niskom razinom emisija (vidjeti odlomak **53.**), njima se u stvarnosti ne smanjuju emisije CO₂. Razlog je taj što su to samo bonusi koje proizvođač može upotrijebiti za smanjenje svojih prosječnih emisija. Oni su ograničeni na 7,5 g CO₂ za cijelo razdoblje 2020. – 2022. Većina proizvođača te je bonuse iskoristila već 2020. Udruživanje, odstupanja i postupno uvođenje nemaju za cilj smanjiti emisije CO₂.

62. Na *slici 16.* vidljivo je da bi se zakonodavnim paketom „Spremni za 55 %” koji je donesen 2023. trebao znatno smanjiti nepovoljan učinak navedenih modaliteta na emisije CO₂.

Slike 16. – Izmjene modaliteta iz Uredbe od 2020. nadalje

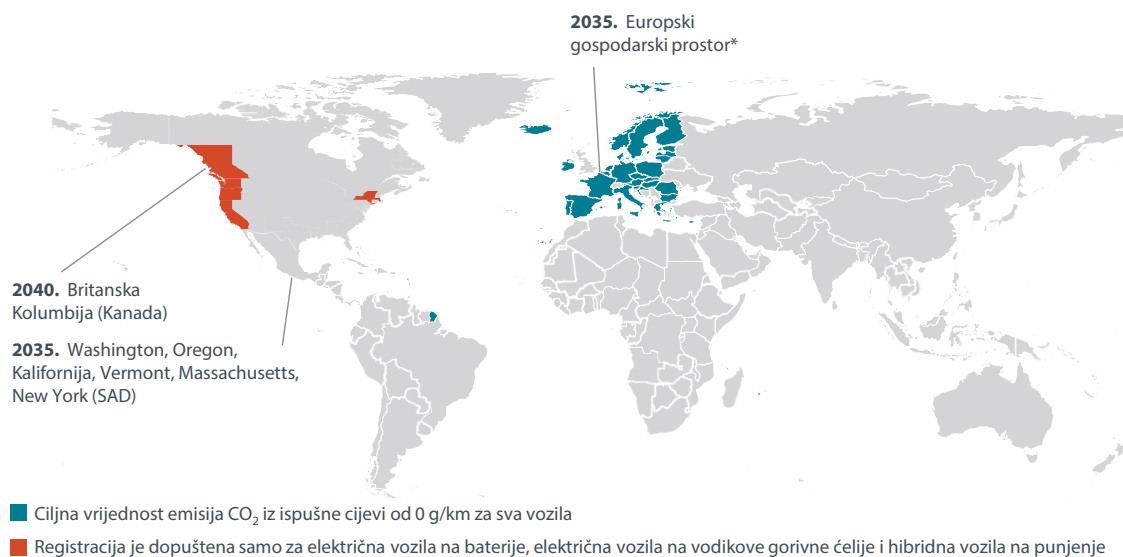
2020. – 2024.	Od 2025.
<p>Postupno uvođenje</p> <p>5 % automobila koji su prema proizvođačima imali najviše emisije CO₂ isključeno je iz izračuna prosječnih emisija za izvještajnu godinu 2020.</p>	<p>Nije više dostupno (od 2021.)</p>
<p>Olakšice</p> <p>Vozila koja ispuštaju manje od 50 g CO₂/km računala su se kao više od jedne jedinice u razdoblju 2020. – 2022. kako bi se potaknulo širenje upotrebe vozila s niskim emisijama.</p>	<p>Nisu više dostupne, ali umjesto toga godišnja ciljna vrijednost proizvođača može se povećati (za najviše 5 %) u slučaju da više od 25 % registriranih automobila čine vozila s niskom razinom emisija.</p>
<p>Odstupanja i izuzeća</p> <p>Ciljne vrijednosti manje su stroge za proizvođače u slučaju kojih je broj registriranih vozila na godišnjoj razini manji od 300 000.</p>	<p>Smanjeno područje primjene odstupanja</p> <p>10 000 – 300 000 vozila (do 2028.) 1 000 – 10 000 vozila (do 2035.) Manje od 1 000 (proizvođači su i dalje izuzeti)</p>
<p>Eko-inovacije</p> <p>Riječ je o bonusima koji se mogu upotrebljavati za odobrene inovativne tehnologije kojima se smanjuju emisije neovisno o laboratorijskom ispitnom ciklusu (ograničeno na 7 g CO₂/km).</p>	<p>Ostaju nepromijenjene</p> <p>Gornja granica smanjit će se na 6 g/km godišnje za razdoblje 2025. – 2029. i na 4 g/km godišnje za razdoblje 2030. – 2034.</p>
<p>Udruživanje</p> <p>Proizvođači mogu surađivati u svrhu dostizanja svojih ciljnih vrijednosti kako bi proizvođači koji uzrokuju veće onečišćenje mogli postići dogovor s proizvođačima koji uzrokuju manje onečišćenje.</p>	<p>Ostaje nepromijenjeno</p>

Izvor: Sud, na temelju uredbi (EU) 2019/631 i 2023/851.

Izazovi u dostizanju klimatskih ciljeva EU-a

63. Sud je očekivao da će provedba Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila dovesti do smanjenja emisija u skladu s klimatskim ambicijama EU-a. Tijekom zakonodavnih pregovora 2019. dvije države članice izrazile su zabrinutost u vezi s time da ciljne vrijednosti za sve nove osobne automobile na razini EU-a koje su uključene u Uredbu o emisijama CO₂ iz automobila nisu u skladu s klimatskim obvezama EU-a²². Paketom „Spremni za 55 %” donesenim 2023. uvedene su **ambicioznije ciljne vrijednosti**²³ od 2030. S ciljnom vrijednošću od nulte stope emisija od 2035. EU je vodeća svjetska regija kad je riječ o ciljnim vrijednostima za smanjenje emisija CO₂ iz osobnih automobila (vidjeti *sliku 17.*).

Slika 17. – Svjetske regije s obvezujućim ciljnim vrijednostima od nulte ili gotovo nulte stope emisija CO₂ za nove osobne automobile



Izvor: ICCT, „CO₂ emission standards for new passenger cars and vans in the European Union”, svibanj 2023.

²² Vidjeti zajedničku izjavu Belgije i Luksemburga.

²³ Uredba (EU) 2023/851 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. travnja 2023.

64. Tijela odgovorna za klimu i okoliš u Njemačkoj i Nizozemskoj izrazila su zabrinutost istaknuvši da se provedbom Uredbe o emisijama CO₂ iz osobnih automobila neće uspjeti ostvariti znatno smanjenje emisija CO₂ u prometnom sektoru do 2030. Te bi se države članice stoga mogle suočiti s izazovima u pogledu dostizanja svojih novih klimatskih ciljnih vrijednosti za 2030. u okviru Uredbe o raspodjeli tereta – vidjeti **okvir 1.** U studiji ICCT-a iz 2021.²⁴ također je istaknuta potreba za boljim usklađivanjem ciljnih vrijednosti iz Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila i klimatskih obveza EU-a.

Okvir 1.

Ciljne vrijednosti iz Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila smatraju se nedostatnima za doprinos dostizanju nacionalnih ciljnih vrijednosti u prometnom sektoru za 2030.

U izvješću njemačke agencije za okoliš za 2021. procijenjeno je da će Njemačka prekoračiti svoju ciljnu vrijednost u prometnom sektoru za 2030. predviđenu Uredbom o raspodjeli tereta (koja je utvrđena na 85 milijuna tona CO₂) za 41 milijun tona CO₂, tj. za 50 %. Prema navodima te agencije utvrđivanjem ciljne vrijednosti smanjenja iz Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila na – 30 % umjesto na – 15 % za razdoblje 2025. – 2029. Njemačkoj bi se pomoglo da dostigne nacionalnu ciljnu vrijednost smanjenja emisija CO₂ u prometnom sektoru.

Relevantna tijela u Nizozemskoj smatraju da bi se za postizanje klimatske neutralnosti do 2050. s prodajom automobila s motorima s unutarnjim izgaranjem trebalo prestatu 2030., a ne 2035. Ovisno o razvoju događaja, Nizozemska bi u razdoblju 2019. – 2030. mogla smanjiti svoje emisije CO₂ u prometnom sektoru za između 25 % i 46 %, što je i dalje manje od ciljne vrijednosti od 55 %.

²⁴ ICCT, „Fit for 55: A review and evaluation of the European Commission proposal for amending the CO₂ targets for new cars and vans”, 2021., str. 23.

65. U mnogim studijama utvrđeno je da je tehnologija električnih automobila trenutačno najbolja dostupna tehnologija za smanjenje ukupnih emisija iz osobnih automobila²⁵. Broj električnih automobila u prometu 2021. dosegao je otprilike 1,9 milijuna, što je činilo oko 0,76 % svih automobila u EU-u²⁶. Kao što je objašnjeno u odlomku **53.**, olakšice su bile jedan od modaliteta predviđenih Uredbom o emisijama CO₂ u razdoblju 2020. – 2022. u svrhu poticanja proizvodnje vozila s niskom razinom emisija, uključujući električne automobile. Za razdoblje 2025. – 2029. tom se uredbom predviđa još jedan poticaj: povećanje godišnje ciljne vrijednosti emisija proizvođača za najviše 5 % ako u bilo kojoj godini udio njihovih automobila koji su registrirani kao vozila s niskom razinom emisija prelazi 25 %. Budući da je udio vozila s niskom razinom emisija tijekom 2022. već dosegnuo 23 %, upitno je hoće li ta odredba imati znatnu ulogu u dodatnom povećanju upotrebe električnih vozila.

66. U razgovorima koje je Sud obavio s dionicima i u okviru raznih studija koje je pregledao istaknuti su drugi ključni izazovi u pogledu povećanja upotrebe električnih vozila. Prvi je dostupnost baterija. Sud je u izvješću iz 2023.²⁷ istaknuo da je pristup sirovinama i dalje jedan od glavnih strateških izazova za vrijednosni lanac baterija u EU-u.

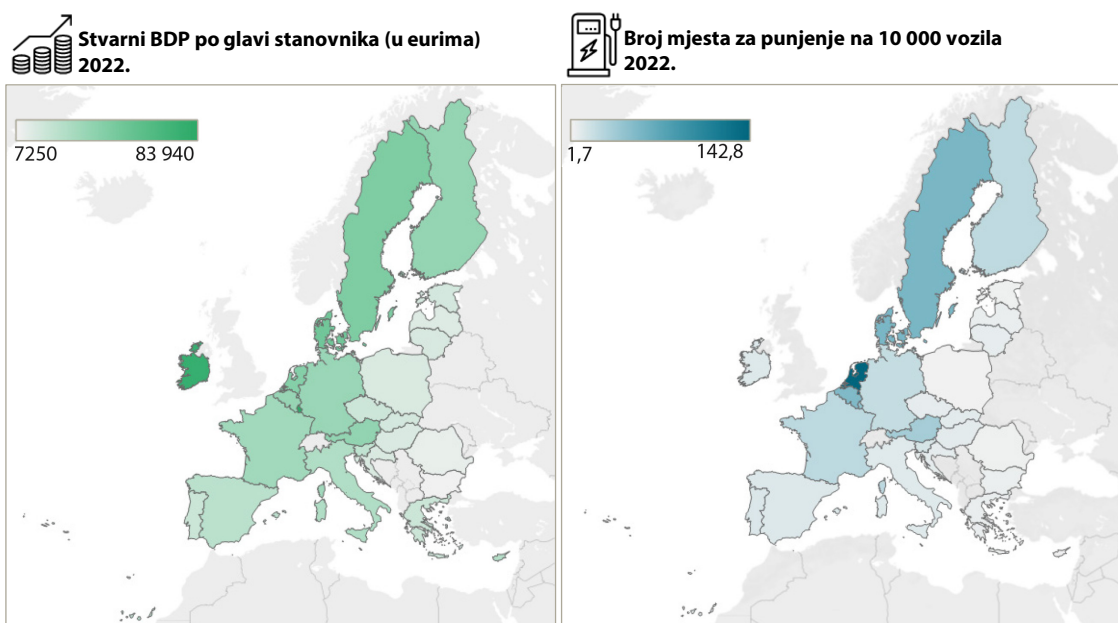
²⁵ ICCT, „A global comparison of the life-cycle greenhouse gas emissions of combustion engine and electric passenger cars”, srpanj 2021.

²⁶ Eurostat, „Passenger cars in the EU”, ožujak 2023.

²⁷ Sud, [tematsko izvješće 15/2023](#) „Industrijska politika EU-a za sektor baterija – Potreban je novi strateški poticaj”.

67. Još jedan izazov čini nedostatak odgovarajuće infrastrukture za punjenje, kao što je Sud istaknuo u izvješću iz 2021²⁸. Na *slici 18.* vidljivo je da države članice s manjim bruto domaćim proizvodom (BDP) po glavi stanovnika imaju poteškoća kad je riječ o proširenju njihove infrastrukture za punjenje električnih vozila. Udruženje europskih proizvođača automobila također je istaknulo da će zbog nedostatka infrastrukture za punjenje proizvođačima biti teško dostignuti svoje ciljne vrijednosti smanjenja emisija od 2030. nadalje²⁹. Također je istaknulo da se 70 % svih mjesta za punjenje električnih automobila u EU-u nalazi u samo trima državama članicama (Nizozemskoj, Francuskoj i Njemačkoj), na koje zajedno otpada 23 % ukupne površine EU-a.

Slika 18. – BDP po glavi stanovnika i gustoća rasprostranjenosti mjesta za punjenje automobila (2022.)



Napomena: u električne automobile ubrajaju se i osobna vozila i laki kombiji.

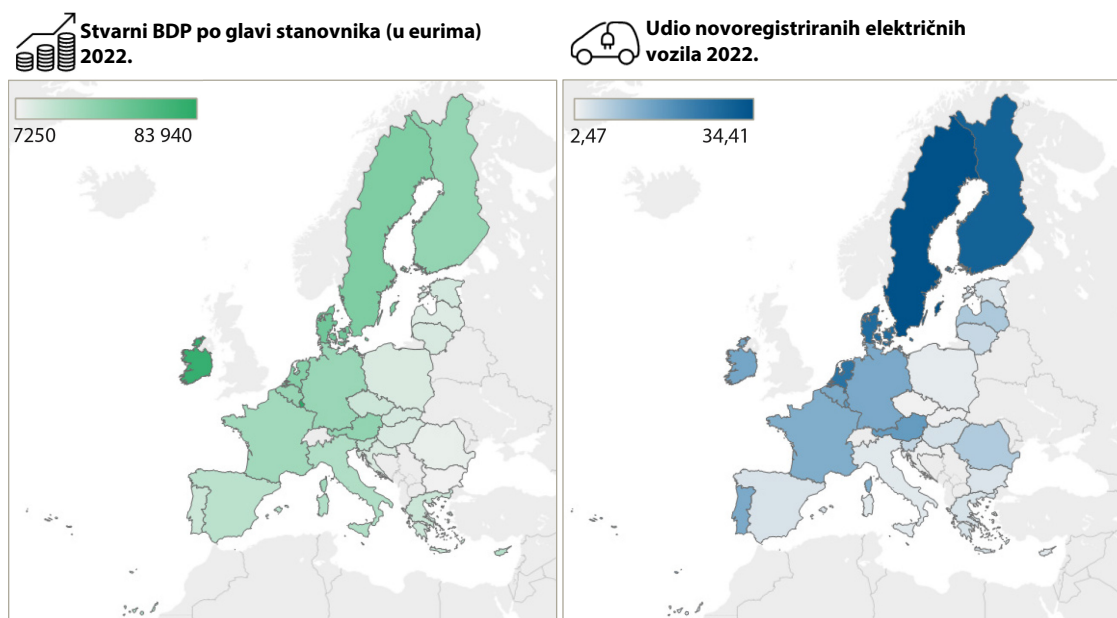
Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata i [Europskog informativnog portala za alternativna goriva](#). Zemljovidni su izrađeni s pomoću alata „Tableau”.

²⁸ Sud, [tematsko izvješće 05/2021](#) „Infrastruktura za punjenje električnih vozila: dostupan je veći broj punionica, ali putovanje EU-om otežano je neujednačenim uvođenjem infrastrukture”.

²⁹ ACEA, „Fit for 55: a much-needed reality check for EU policy and decision makers to keep mobility accessible”, 2021.

68. Još je jedan izazov taj što su električna vozila u prosjeku skuplja od vozila s motorom s unutarnjim izgaranjem zbog čega si ih potrošači u nekim slučajevima jednostavno ne mogu priuštiti. Na [slici 19.](#) vidljivo je da je u državama članicama s većim BDP-om po glavi stanovnika raširenost električnih vozila veća. Stoga je u slučaju država članica s manjim BDP-om po glavi stanovnika vjerojatnije da će se i dalje suočavati s većim problemima u nastojanju da smanje emisije iz osobnih automobila jer bi njihovi stanovnici mogli dulje zadržati automobile koji onečišćuju okoliš. To se već događa jer se prosječna starost automobila u EU-u u razdoblju 2014. – 2021. povećala sa 7,4 godine na 12 godina³⁰.

Slika 19. – BDP po glavi stanovnika i tržišni udio električnih vozila (2022.)



Napomena: u električne automobile ubrajaju se i osobna vozila i laki kombiji.

Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata i [Europskog informativnog portala za alternativna goriva](#). Zemljovidni su izrađeni s pomoću alata „Tableau“.

³⁰ ACEA, „Average age of the EU vehicle fleet, by country“, 2023.

Zaključci i preporuke

69. Od 2020., 11 godina nakon što je prva uredba o emisijama CO₂ iz automobila stupila na snagu, stvarne emisije CO₂ iz novih osobnih automobila počele su se znatno smanjivati. Razlog za to ponajprije leži u znatnom povećanju upotrebe električnih vozila, dok se emisije CO₂ iz automobila s motorom s unutarnjim izgaranjem nisu smanjile. Iako je Komisija prikupljala i provjeravala podatke o emisijama CO₂ u skladu s navedenom uredbom, ne postoji dostatno jamstvo u pogledu točnosti emisija CO₂ koje su proizvođači prijavili u certifikatima o sukladnosti na početku tog procesa. Sud smatra da klimatske ambicije EU-a i ciljne vrijednosti smanjenja emisija CO₂ za nove osobne automobile do 2029. nisu dovoljno dobro usklađene. Za razdoblje od 2030. nadalje ciljne su vrijednosti usklađene, ali njihovo dostizanje ovisit će o povećanju upotrebe vozila s nultom stopom emisija.

70. Sud je utvrdio nedostatke u načinu na koji se primjenjivao okvir EU-a za homologaciju tipa vozila. Konkretno, u dvjema državama članicama od njih triju koje su posjećene homologacijska tijela nisu provodila propisane provjere nad proizvođačima. Time se ograničava jamstvo u pogledu toga da su emisije CO₂ iz vozila koje su proizvođači prijavili u certifikatima o sukladnosti točne. Komisija raspolaže tek ograničenim informacijama o tim provjerama koje provode nacionalna tijela jer do sredine 2023. nije provela nijednu procjenu primjene novih pravila (odlomci [18.](#) – [23.](#)).

71. Jamstvo u pogledu vrijednosti emisija CO₂ navedenih u certifikatima o sukladnosti ograničava se još jednim čimbenikom. Riječ je o tome da Komisija nije iskoristila informacije o emisijama iz automobila u prometu dobivene na temelju ispitivanja onečišćenja zraka u laboratoriju da procijeni rizik od toga da vrijednosti emisija CO₂ u certifikatima o sukladnosti nisu točne. Sud napominje da nije postojao pravni zahtjev u skladu s kojim bi bilo potrebno upotrebljavati takve informacije. Predloženom novom metodologijom za ispitivanje emisija CO₂ iz vozila koja su u prometu dodatno se povećava uzorak vozila koja je potrebno ispitati, s čime se u razdoblju 2020. – 2022. nije uspjelo nositi nijedno homologacijsko tijelo u trima posjećanim državama članicama (odlomci [24.](#) – [27.](#)).

72. U skladu s Uredbom o emisijama CO₂ iz automobila Komisija je dužna prikupljati i objavljivati objedinjene informacije o stvarnoj potrošnji goriva za sve nove automobile registrirane od 2021. Informacijama prilagođenim konkretnim potrebama potrošača pružio bi se korisniji uvid u stvarnu potrošnju goriva u vozilima (i emisije CO₂), što bi moglo utjecati na njihovu odluku o kupnji i time potaknuti proizvođače da smanje razliku između emisija izmjerenih u laboratoriju i emisija na cesti (odlomci [28.](#) i [29.](#)).

1. preporuka – Potrebno je povećati razinu jamstva u pogledu toga da emisije iz vozila odgovaraju razinama koje su proizvođači prijavili u certifikatima o sukladnosti

Komisija bi trebala:

- (a) na temelju daljnje suradnje s državama članicama zajamčiti da homologacijska tijela provode potrebne provjere nad proizvođačima kako bi se pružilo jamstvo u pogledu podataka uključenih u certifikate o sukladnosti;
- (b) procijeniti izvedivost toga da se potrošačima pružaju informacije o stvarnoj potrošnji goriva prilagođene njihovim konkretnim potrebama;
- (c) pomno pratiti provedbu predložene metodologije za ispitivanje emisija CO₂ iz vozila koja su već u prometu u slučajevima u kojima ta ispitivanja obavljaju homologacijska tijela te po potrebi poduzimati korektivne mjere.

Ciljni rok provedbe: 2025.

73. Države članice odgovorne su za pravodobno prikupljanje i provjeravanje podataka povezanih s emisijama CO₂ iz osobnih automobila te njihovo slanje Komisiji, kao i za jamčenje toga da su ti podatci točni i potpuni. Sud je utvrdio da su države članice kasnile s dostavljanjem podataka za 2020. te da su postojali problemi koji su utjecali na njihovu potpunost i točnost. Nedostupnost elektroničkih certifikata o homologaciji dovela je do opterećenja za države članice koje su odlučile upotrebljavati podatke o homologaciji kako bi provjerom podataka u certifikatima o sukladnosti utvrdile jesu li podatci usklađeni. Potvrđivanje valjanosti podataka u suradnji s državama članicama složen je proces zbog nepostojanja potpuno operativnih elektroničkih alata kojima bi se mogli provjeriti podatci o automobilima i zbog velikog broja razmjena informacija između Europske agencije za okoliš i država članica. Neovisno o tome, te su razmjene informacija dovele do pravodobne objave privremenih podataka (odlomci [31.](#) – [40.](#)).

74. Komisija i EEA potvrdile su nakon toga valjanost privremenih podataka u suradnji s onim proizvođačima koji su dostavili obavijesti o pogreškama, čime se povećala potpunost i točnost podataka. Međutim, taj je proces ujedno doprinio povećanju kašnjenja u objavljivanju konačnih podataka. Podatci za 2020. objavljeni su gotovo godinu dana nakon propisanog roka. Sud potvrđuje točnost Komisijinih izračuna prosječnih emisija, ciljnih vrijednosti i premija za prekomjerne emisije na razini EU-a i proizvođača (odlomci [41.](#) – [46.](#)).

2. preporuka – Potrebno je bolje iskoristiti elektroničke alate za prikupljanje i provjeru podataka o automobilima

Komisija bi trebala:

- (a) u okviru Foruma za razmjenu informacija o provedbi pružati potporu homologacijskim tijelima u državama članicama kad je riječ o standardizaciji i upotrebi certifikata o homologaciji u elektroničkom formatu te procijeniti mogućnost uvođenja pravnog zahtjeva na razini EU-a u skladu s kojim bi se u budućnosti upotrebljavao isključivo elektronički format;
- (b) procijeniti mogućnost pojednostavnjenja postupka za potvrđivanje valjanosti privremenih podataka koji se obavlja u suradnji s državama članicama i proizvođačima.

Europska agencija za okoliš trebala bi:

- (c) omogućiti zemljama koje dostavljaju podatke i proizvođačima pristup svim opcijama izvješćivanja i provjere u alatu Reportnet3 kako bi mogli učitavati i ispitivati svoje podatke.

Ciljni rok provedbe: 2025.

75. U razdoblju 2009. – 2019. nije došlo do smanjenja prosječnih stvarnih emisija iz novih vozila, prije svega zbog toga što su se proizvođači usredotočili na smanjivanje emisija izmjenjenih u laboratoriju umjesto emisija na cesti. Tijekom 2017. postalo je obvezno provoditi novi laboratorijski ispitni ciklus za nova homologirana vozila u kojem se bolje odražavaju stvarni uvjeti vožnje. Time je djelotvorno uklonjen veliki dio rupa u zahtjevima koje je bilo moguće iskoristiti u prethodnom ispitnom ciklusu te je smanjena razlika između emisija u laboratoriju i stvarnih emisija. Komisija od 2022. prikuplja informacije o stvarnim emisijama iz mjerača potrošnje goriva ugrađenih u nova vozila. Komisija stoga sada raspolaže informacijama o razmjeru razlike između emisija u laboratoriju i stvarnih emisija za nova vozila registrirana od 2021. nadalje te će lako moći primijetiti eventualno ponovno povećanje te razlike (odlomci [48.](#) – [52.](#)).

76. Sud je utvrdio da je od 2020., kad su se počele primjenjivati strože ciljne vrijednosti emisija, Uredba o emisijama CO₂ iz automobila pozitivno doprinosila smanjenju stvarnih emisija iz novih vozila, ponajprije zbog znatnog povećanja upotrebe električnih vozila. Istodobno, emisije iz novih vozila s motorom s unutarnjim izgaranjem i hibridnih vozila na punjenje i dalje izazivaju zabrinutost (odlomci [53.](#) – [57.](#)).

77. Sud je utvrdio da su modaliteti iz Uredbe ispunili svoj očekivani cilj, tj. omogućili su da proizvođačima dostizanje njihovih ciljnih vrijednosti emisija bude isplativo. Zahvaljujući tim modalitetima proizvođači su 2020. uštedili gotovo 13 milijardi eura u premijama za prekomjerne emisije. Međutim, većina modaliteta imala je nepovoljan učinak na emisije CO₂, no oni će se od 2025. ili ukinuti ili izmijeniti u okviru paketa „Spremni za 55 %”, koji je donesen 2023. (odlomci [58.](#) – [62.](#)).

78. Sud smatra da ciljne vrijednosti smanjenja emisija CO₂ za nove osobne automobile i klimatske ambicije EU-a koje se trebaju ostvariti odsad do 2029. nisu dovoljno dobro usklađene. Ključni izazov za dostizanje ciljnih vrijednosti smanjenja emisija za 2030. i nadalje bit će jamčenje dostatnog povećanja upotrebe vozila s nultom stopom emisija. Posebno će biti važno riješiti pitanja cjenovne pristupačnosti električnih vozila, uvođenja dostatne infrastrukture za punjenje električnih vozila i jamčenja opskrbe sirovinama za proizvodnju baterija (odlomci [63.](#) – [68.](#)).

3. preporuka – Potrebno je preusmjeriti težište ciljnih vrijednosti smanjenja emisija CO₂ na ključne elemente koji utječu na emisije CO₂ iz novih osobnih automobila

Komisija bi trebala procijeniti izvedivost, troškove i koristi sljedećih izmjena Uredbe o emisijama CO₂ iz automobila:

- (a) zamjenjivanje trenutanih razina ciljnih vrijednosti EU-a i proizvođača, koje se temelje na prosječnim smanjenjima emisija CO₂, ciljnim vrijednostima koje se umjesto toga temelje na minimalnom udjelu vozila s nultom stopom emisija;
- (b) uvođenje gornje granice „stvarnih emisija” CO₂ na razini proizvođača koju se ne smije prekoračiti za sve automobile s motorom s unutarnjim izgaranjem, uključujući sve vrste hibridnih vozila.

Ciljni rok provedbe: 2026.

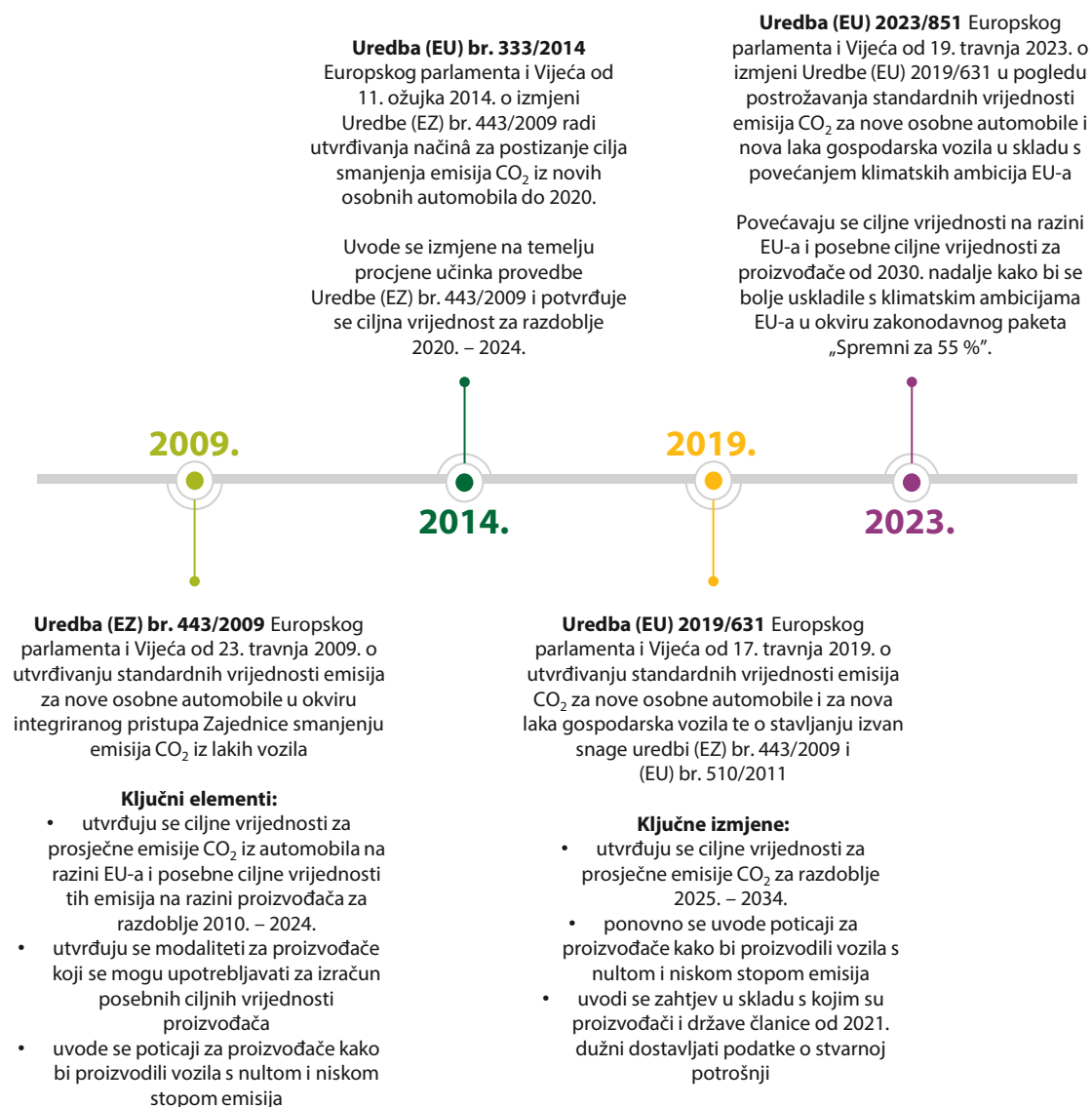
Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Joëlle Elvinger, na sastanku održanom u Luxembourg 6. prosinca 2023.

za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Uredba o emisijama CO₂ iz automobila: ključni zakonski akti
























Prilog II. – Pregled ispitivanja onečišćenja zraka za vozila koja su u prometu obavljenih tijekom razdoblja 2020. – 2022. u trima posjećenim državama članicama

Godina	Nizozemska			Njemačka			Italija		
	2020.	2021.	2022.	2020.	2021.	2022.	2020.	2021.	2022.
Broj porodica vozila koje su naveli proizvođači	Homologacijsko tijelo u Nizozemskoj nije dostavilo informacije			309	476	618	34	63	34
Minimalni propisani broj porodica koje proizvođači trebaju ispitati				62	47	38	22	38	19
Broj porodica koje su proizvođači ispitali				62	47	38	17	16	13
Minimalni broj vozila koja proizvođači moraju ispitati				186	141	117	51	48	57
Broj vozila koje su proizvođači stvarno ispitali				186	144	113	39	31	37
Zahtjev u pogledu minimalnog broja porodica koje treba ispitati na razini homologacijskog tijela				21	24	36	6	6	5
Broj porodica koje je homologacijsko tijelo stvarno ispitalo	0	9	9	9	16	29	0	0	0
Minimalni broj vozila koja homologacijsko tijelo mora ispitati	—	27	27	63	72	108	18	18	15
Broj vozila koja je homologacijsko tijelo stvarno ispitalo	0	30	16	27	42	69	0	0	0

Izvor: podatci koje su dostavila homologacijska tijela u trima posjećenim državama članicama.

Prilog III. – Glavne razlike između ispitnih postupaka NEDC i WLTP

NEDC		WLTP
Jedan ispitni ciklus 	Ispitni ciklus 	 Dinamični ciklus koji je reprezentativniji za stvarnu vožnju
20 minuta 	Trajanje ciklusa 	 30 minuta
11 kilometara 	Udaljenost prijeđena tijekom ciklusa 	 23,25 kilometara
2 faze, 66 % gradske vožnje i 34 % izvan gradske vožnje 	Faze vožnje 	 4 dinamičnije faze, 52 % gradske vožnje i 48 % izvan gradske vožnje
34 kilometra na sat 	Prosječna brzina 	 46,5 kilometara na sat
120 kilometara na sat 	Maksimalna brzina 	 131 kilometar na sat
Utjecaj na emisije CO ₂ i potrošnju goriva ne uzima se u obzir u okviru NEDC-a 	Utjecaj dodatne opreme 	 Uzimaju se u obzir dodatne opcije (koje se mogu razlikovati ovisno o automobilu)

Izvor: Pregled Suda 01/2019 „Odgovor EU-a na skandal ‘Dieselgate’” (informativni dokument).

Pokrate i skraćeni nazivi

ACEA: Udruženje europskih proizvođača automobila

CO₂: ugljikov dioksid

EEA: Europska agencija za okoliš

ICCT: Međunarodno vijeće za čisti prijevoz

JRC: Zajednički istraživački centar (glavna uprava Europske komisije)

KBA: Kraftfahrt-Bundesamt (njemačko homologacijsko tijelo)

MIT: Direzione Generale della motorizzazione civile presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (talijansko homologacijsko tijelo)

NEDC: Novi europski vozni ciklus

RDW: Rijksdienst voor het Wegverkeer (nizozemsko homologacijsko tijelo)

WLTP: svjetski usklađen postupak testiranja za laka vozila

Pojmovnik

Bruto domaći proizvod (BDP): uobičajeno mjerilo bogatstva određene zemlje koje se temelji na ukupnoj vrijednosti proizvedenih dobara i usluga (obično u jednogodišnjem razdoblju).

Certifikat o sukladnosti: dokument koji proizvođači izdaju za svako novo proizvedeno vozilo i koji sadržava tehničke informacije kao što su broj šasije vozila, masa i emisije CO₂.

Homologacija tipa vozila: proces u okviru kojeg tijela određene države članice potvrđuju da novi tipovi vozila ispunjavaju sve standarde EU-a u pogledu sigurnosti, okoliša i proizvodnje prije njihova stavljanja na tržište.

Norme „Euro“: norme za emisije onečišćujućih tvari iz lakih vozila definirane nizom uredbi EU-a (Euro 1 – Euro 6).

Novi europski vozni ciklus: ispitivanje koje se do 2018. u EU-u primjenjivalo za mjerenje emisija ispušnih plinova u okviru homologacije automobila.

Paket „Spremni za 55 %“: zakonodavni paket EU-a za postizanje klimatskih ciljeva, osobito smanjenje razina emisija stakleničkih plinova EU-a za najmanje 55 % do 2030.

Staklenički plin: plin iz atmosfere, kao što je ugljikov dioksid ili metan, koji upija i emitira zračenje, zadržavajući toplinu i na taj način zagrijavajući Zemljinu površinu takozvanim učinkom staklenika.

Svjetski usklađen postupak testiranja za laka vozila: ispitivanje koje se od 2017. primjenjuje za mjerenje emisija ispušnih plinova u okviru homologacije automobila.

Odgovori Komisije i EEA-e

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2024-01>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2024-01>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Joëlle Elvinger i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Reviziju je predvodio član Suda Pietro Russo, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Chiara Cipriani i ataše u njegovu uredu Benjamin Jakob, rukovoditeljica Florence Fornaroli, voditelj radnog zadatka Jindřich Doležal te revizori Viktor Popov, Dirk Neumeister, Stamatis Kalogirou, Ioannis Hartoutsios, Dominik Skotarczak, Ioanna Topa i Lucia Rosca. Grafičku podršku pružala je Marika Meisenzahl. Jezičnu podršku pružala je Laura McMillan.



Slijeva nadesno: Laura McMillan, Benjamin Jakob, Jindřich Doležal, Stamatis Kalogirou, Pietro Russo, Ioannis Hartoutsios, Florence Fornaroli, Viktor Popov, Dirk Neumeister, Lucia Rosca.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2024.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Slike 3., 4., 5., 7., 10., 12., 18, i 19. te Prilog III. – Ikone: slike su izrađene s pomoću alata dostupnih na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-1465-4	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/998957	QJ-AB-24-001-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1430-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/06241	QJ-AB-24-001-HR-N

Od 2020., 11 godina nakon što je prva uredba o emisijama CO₂ iz automobila stupila na snagu, emisije CO₂ iz novih osobnih automobila počele su se znatno smanjivati. Razlog za to ponajprije je ležao u znatnom povećanju upotrebe električnih vozila, dok se stvarne emisije CO₂ iz automobila s motorom s unutarnjim izgaranjem nisu smanjile. Iako je Komisija prikupljala i provjeravala podatke o emisijama CO₂ iz automobila u skladu s navedenom uredbom, ne postoji dostatno jamstvo u pogledu točnosti emisija CO₂ koje su proizvođači naveli u certifikatima o sukladnosti za nove automobile. Sud preporučuje Komisiji da bolje iskoristi elektroničke alate za prikupljanje i provjeru podataka o automobilima i preusmjeri težište ciljnih vrijednosti smanjenja emisija CO₂ na ključne elemente koji utječu na emisije CO₂ iz novih osobnih automobila.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors