



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 31.1.2014.
SWD(2014) 32 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

Popratni dokument

**Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni uredbi (EZ)
br. 715/2007 i (EZ) br. 595/2009 u pogledu smanjenja emisija onečišćujućih tvari iz
cestovnih vozila**

{COM(2014) 28 final}
{SWD(2014) 33 final}

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

Popratni dokument

Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni uredbi (EZ) br. 715/2007 i (EZ) br. 595/2009 u pogledu smanjenja emisija onečišćujućih tvari iz cestovnih vozila

1. DEFINICIJA PROBLEMA

1.1. Kontekst politike

Zajedničkim su europskim emisijskim normama određenim nizom direktiva EU-a utvrđene prihvatljive granične vrijednosti otrovnih ispušnih emisija iz svih vozila lake kategorije i teških vozila u prodaji u EU-u. Norme Euro formulirane su u skladu s dvorazinskim pristupom, što znači da su ključni aspekti sadržani u glavnom instrumentu usuglašenom uobičajenim zakonodavnim postupkom, a da su sporedni tehnički aspekti uređeni delegiranim ili provedbenim zakonodavstvom. Dva su odgovarajuća glavna instrumenta:

- Uredba (EZ) 715/2007
- Uredba (EZ) 595/2009

1.2. Utvrđeni problemi

U širem kontekstu onečišćenja zraka, globalnog zatopljenja i pojednostavnjenja propisa utvrđeno je šest specifičnih problematičnih područja u kojima tržišni i regulatorni nedostaci otežavaju pronalaženje rješenja za sveobuhvatne izazove:

- (1) Nedovoljna iskorištenost mogućnosti smanjenja potrošnje goriva učinkovitim načinom vožnje.

Mogućnost da se potrošnja goriva smanji učinkovitim načinom vožnje nedovoljno je iskorištena. Tehnička potpora ekološkoj vožnji usmjerena je na mjerače potrošnje goriva i pokazivače stupnja prijenosa. Pokazivači stupnja prijenosa već su obvezni u novim putničkim automobilima kategorije M1 s ručnim mjenjačem. Nasuprot tome, trenutačno ne postoji nikakav pravni zahtjev za ugradnjom mjerača potrošnje goriva u motorna vozila bilo koje kategorije. Istraživanja¹, međutim, pokazuju kako se potencijal ekološke vožnje može bolje iskoristiti kada se istodobno rabe mjerači potrošnje goriva i pokazivači stupnja prijenosa.

- (2) Postoji opasnost da zbog područja primjene graničnih vrijednosti emisija amonijaka (NH₃) s tržišta nestanu teška vozila na prirodni plin.

Granična vrijednost amonijaka (NH₃) utvrđena je zakonodavstvom o emisijama za Euro VI² za sva teška vozila bez obzira na vrstu motora i postala je obvezujuća 31. prosinca 2012. Cilj tog ograničenja je, u načelu, bio ublažavanje opasnosti od curenja amonijaka (previše amonijaka koji se upotrebljava u sustavima za kontrolu emisija) iz teških vozila s dizelskim motorima. Kako je stvaranje male količine NH₃ uobičajeno i u procesu izgaranja u motorima na benzin ili prirodni plin, koji ne zahtijevaju sustave temeljene na amonijaku, to ograničenje stavlja vozila iz tog vrlo malog segmenta tržišta teških vozila u vrlo nepovoljan položaj. To bi vjerojatno znatno povećalo trošak vozila poput gradskih autobusa na stlačeni prirodni plin (CNG) pa bi to potaknulo njihovu zamjenu dizelskim vozilima koja inače više onečišćuju.

- (3) Gornja granična vrijednost mase čestica iz uredbe o normi Euro 6 za laka vozila zahtijeva dvije homologacije za određene platforme vozila.

¹ Učinci pokazivača stupnja prijenosa i mjerača ekonomičnosti potrošnje goriva na potrošnju goriva, TNO 2010.

² Uredba (EZ) 595/2009

Trenutačno postoji stroga referentna granična vrijednost mase čestica kojom se određuje moraju li se vozila homologirati s obzirom na emisije u skladu sa zakonodavstvom za laka ili za teška vozila, pa različite inačice istog tipa vozila mogu biti s obje strana granice. Posljedica je toga da isti tip vozila treba dvostruku emisijsku certifikaciju što zahtijeva dvostruko ispitivanje. Proizvođačima to stvara znatne troškove, a ne donosi nikakve očite koristi za okoliš.

- (4) Granične vrijednosti emisija iz vozila lake kategorije na niskoj temperaturi za Euro 6 nisu prilagođene tehničkom napretku.

Emisije iz suvremenih vozila lake kategorije smanjene su sustavima za naknadnu obradu ili unutarnjim zahvatima u motoru. Sadašnje granične vrijednosti norme Euro 5 za ugljikovodik (HC) i ugljikov monoksid (CO) više ne odražavaju tehnički napredak posljednjih godina. Usto, još nisu određene granične vrijednosti emisije NO_x za Euro 6 na niskim temperaturama.

- (5) Uredbom o normi Euro 6 za vozila lake kategorije određena je granična vrijednost ukupnih emisija dušikovih oksida (NO_x), no ne i posebna granična vrijednost za dušikov dioksid (NO₂).

Dušikovi oksidi (NO_x) koje emitiraju motorna vozila sastoje se od dušikova oksida (NO) i dušikova dioksida (NO₂). Izravne emisije NO₂ smatraju se posebno problematičnima jer su im zdravstveni učinci u unutarnjim gradskim područjima najozbiljniji. Kako bi se osiguralo da suvremene tehnologije kontrole emisija ne izazovu povećanje izravnih emisija NO₂, posebne su granične vrijednosti NO₂ već predviđene za teška vozila u zakonodavstvu za Euro VI, a sadašnjom je uredbom o normi Euro 6 za vozila lake kategorije određena samo granična vrijednost ukupnih emisija dušikovih oksida NO_x.

- (6) Granične vrijednosti emisije ukupnih ugljikovodika za vozila lake kategorije prema normi Euro 6 izazivaju poteškoće proizvođačima vozila na CNG.

Trenutačne granične vrijednosti emisije ukupnih ugljikovodika (THC) obuhvaćaju emisije ugljikovodika s metanom i bez njega. Glavni je razlog za uključivanje metana činjenica da je riječ o snažnom stakleničkom plinu. Bilo bi ga, međutim, prikladnije dodati emisijama vozila koje su jednakovrijedne CO₂ i „deregulirati” emisije metana pri homologaciji. To bi pomoglo i ulasku vozila na prirodni plin (NGV) na tržište. Uključenje metana, dakle, otežava da NGV zadovolje granične vrijednosti za THC, a takva vozila istodobno imaju manje ukupne emisije stakleničkih plinova na prijedenoj udaljenosti.

1.3. Tko je, kako i u kojoj mjeri zahvaćen?

Razmotreni problemi zahvaćaju niz različitih skupina:

- na stanovništvo Europske unije nepovoljno utječe loša kakvoća zraka akutnim i kroničnim učincima na zdravlje³;
- kupci motornih vozila zahvaćeni su promjenama cijena novih vozila. No mogu imati i koristi od ekonomičnije potrošnje goriva;
- zahvaćeni su i proizvođači motornih vozila jer strože granične vrijednosti emisija nameću razvoj novih tehnologija. proizvođači, međutim, mogu imati koristi od pojednostavnjenja i moguće revizije graničnih vrijednosti NH₃ i

³ Zdravstveni aspekti onečišćenja zraka, WHO 2004.

THC-a. Ne očekuje se da će se učinak na proizvođače iz trećih zemalja razlikovati od utjecaja na domaće proizvođače;

- dobavljači dijelova mogu biti zahvaćeni povećanom potražnjom za određenim dijelovima. Mala i srednja poduzeća gotovo su uvijek na početku automobilske opskrbe lanca, pa se očekuje da će učinak na njih biti neznatan.

2. ANALIZA SUPSIDIJARNOSTI

U skladu s ostalim zakonodavstvom koje se odnosi na homologaciju motornih vozila, razmatrane mjere temelje se na članku 114. Ugovora o funkcioniranju EU-a kojim se osigurava funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Kako se razmatrana inicijativa odnosi na postojeće zakonodavstvo EU-a, učinkovito može djelovati samo EU. Djelovanje Europske unije nužno je i zbog potrebe da se izbjegne pojava zapreka jedinstvenom tržištu te nadnacionalne prirode onečišćenja zraka i klimatskih promjena.

3. CILJEVI

Opći su ciljevi politike:

- osigurati pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta;
- omogućiti visoku razinu zaštite zdravlja i okoliša u Europskoj uniji;
- doprinijeti Unijinim ambicioznim ciljevima smanjenja stakleničkih plinova.

Posebni su ciljevi politike:

- imati zakonodavstvo o emisijama i homologacijske zahtjeve u kojima se odražavaju tehnički napredak i rješavaju utvrđeni nedostaci propisa;
- iskoristiti mogućnosti pojednostavnjenja pravnog okvira;
- poboljšati učinkovitost načina vožnje radi smanjenja emisija onečišćujućih tvari i stakleničkih plinova.

Operativni su ciljevi:

- osigurati da su nova motorna vozila opremljena sustavima koji vozaču pomažu voziti ekološki učinkovitim načinom kada mogućnosti uštede goriva nisu posve iskorištene;
- izbjeći da usuglašene granične vrijednosti NH₃ za sva teška vozila ometaju uvođenje na tržište određenih vozila s vanjskim izvorom paljenja;
- ukloniti potrebu za skupom dvostrukom emisijskom certifikacijom, a time i nepotreban trošak usklađivanja;
- omogućiti Komisiji da predloži ažurirane granične vrijednosti emisija na niskim temperaturama delegiranim aktom ako to smatra potrebnim i opravdanim na temelju dokaza;
- omogućiti Komisiji da predloži posebnu graničnu vrijednost NO₂ za vozila lake kategorije delegiranim aktom ako to smatra potrebnim i opravdanim na temelju dokaza;
- omogućiti Komisiji da predloži deregulaciju emisija metana delegiranim aktom ako to smatra potrebnim i opravdanim na temelju dokaza te pod uvjetom da su emisije metana uključene u emisije jednakovrijedne CO₂

4. MOGUĆNOSTI POLITIKE

U skladu s utvrđenim problemima iz odjeljka 1.2., u nastavku su iznijete konkretne mogućnosti politike za rješavanje prvih triju problematičnih područja:

- (1) *Nedovoljna iskorištenost mogućnosti smanjenja potrošnje goriva učinkovitim načinom vožnje*

Mogućnost 1.: nema promjena postojećeg stanja.

Mogućnost 2.: obvezni mjerači potrošnje goriva za sva vozila lake kategorije i proširenje obvezne ugradnje pokazivača stupnja prijenosa sa samo putničkih automobila na sva vozila lake kategorije.

Mogućnost 3.: uvesti obvezni mjerac potrošnje goriva za vozila lake kategorije i teška vozila te proširiti obveznu ugradnju pokazivača stupnja prijenosa sa samo putničkih automobila na sva vozila lake kategorije i teška vozila.

- (2) *Postoji opasnost da zbog područja primjene graničnih vrijednosti emisije amonijaka (NH₃) s tržišta nestanu teška vozila na prirodni plin.*

Mogućnost 1.: nema promjena postojećeg stanja.

Mogućnost 2.: promijeniti područje primjene graničnih vrijednosti NH₃ za Euro VI tako da se primjenjuju samo na teška vozila s motorima s kompresijskim paljenjem.

- (3) *Gornja granična vrijednost mase čestica iz uredbe o normi Euro 6 za laka vozila čini nužnim dvije homologacije za određene platforme vozila.*

Mogućnost 1.: nema promjena postojećeg stanja.

Mogućnost 2.: ukinuti gornju graničnu vrijednost mase čestica iz vozila lake kategorije norme Euro 6 za potrebe emisije.

Za navedene probleme od 4. do 6. mogućnosti su da se sadašnje stanje ne mijenja ili da se uvedu ovlasti za delegirane akte koji se odnose na odgovarajuće homologacijske propise.

5. PROCJENA UČINAKA

5.1. Pristup

Mogućnosti politike analiziraju se razmjerno i sa žarištem na gospodarskim aspektima (učinci na industriju i potrošače) i aspektima zaštite okoliša (emisije stakleničkih plinova i onečišćujućih tvari). Područje primjene svrhovite kvantifikacije društvenog učinka vrlo je ograničeno zbog malog reda veličine mogućih učinaka na zaposlenost

S obzirom na to da su regulatorne mogućnosti utvrđene u problematičnim područjima 4., 5. i 6. usmjerene na davanje ovlasti Komisiji da izmijeni ili dopuni zakonodavstvo o emisijama, za njih nije dana procjena učinaka. Zato je ovo izvješće usmjereno na davanje razmjerne procjene učinaka mogućnosti politike namijenjenih rješavanju problematičnih područja 1., 2. i 3.

5.2. Procjena

- (4) *Nedovoljna iskorištenost mogućnosti smanjenja potrošnje goriva učinkovitim načinom vožnje.*

MOGUĆNOSTI	GOPODARSTVO	DRUŠTVO	OKOLIŠ
Mogućnost 1.:	Ne očekuju se dodatni gospodarski učinci.	Ne očekuje se učinak na zaposlenost.	Daljnji izostanak tehničkih sustava koji vozaču pomažu usvojiti ekološki učinkovit način vožnje iz dijelova voznog parka rezultirao bi unaprijed određenim smanjenjem emisija stakleničkih plinova i onečišćujućih tvari.
Mogućnost 2.:	Procijenjeno je kako bi umjereni dodatni troškovi proizvođačima iznosili 0 - 10 eura po vozilu za mjerač potrošnje goriva i 0 - 15 eura za pokazivač stupnja prijenosa ⁴ .	Ne očekuju se učinci na zaposlenost.	Očekuje se manja količina emisije CO ₂ . To je izravno povezano sa smanjenom potrošnjom goriva, skromno procijenjenom na 1 % za prosječnog vozača.
Mogućnost 3.:	Nema točnih procjena troška ugradnje mjerača potrošnje goriva i pokazivača stupnja prijenosa u teška vozila. Troškovi za mjerač potrošnje goriva vjerojatno su jednaki troškovima za vozila lake kategorije. Procjenjuje se kako su troškovi za pokazivač stupnja prijenosa znatno veći.	Ne očekuju se učinci na zaposlenost zbog razmjerno malog reda veličine povećanja troška.	Dodatni povoljni učinak na okoliš mogućnosti 3. u odnosu na mogućnost 2. smatra se vrlo ograničenim zbog nekoliko posebnih pitanja koja se odnose na teška vozila.

Treba naglasiti kako će se ulaganje vrlo brzo isplatiti čak i uz razmjerno malu mogućnost uštede goriva s obzirom na prilično malen trošak ugradnje mjerača potrošnje goriva i pokazivača stupnja prijenosa u vozila lake kategorije.

Premda se, u načelu, nakon ugradnje mjerača potrošnje goriva i u teška vozila i vozila lake kategorije mogu očekivati povoljni učinci ekološke vožnje, a time i smanjenja emisija CO₂, dodatne bi koristi od uključivanja teških vozila vrlo vjerojatno bile neznatne.

(5) *Postoji opasnost da zbog područja primjene graničnih vrijednosti emisije amonijaka (NH₃) s tržišta nestanu teška vozila na prirodni plin.*

MOGUĆNOSTI	GOPODARSTVO	DRUŠTVO	OKOLIŠ
Mogućnost 1.:	Procijenjeni dodatni materijalni troškovi iznose 48 milijuna eura na godinu, a dodatni bi projektni troškovi bili u rasponu od 60 do 80 milijuna eura.	Red veličine povećanja troška navodi na zaključak da bi tržišni potencijal tih vozila bio ozbiljno smanjen. To bi nerazmjerno utjecalo na specijalizirane male i srednje dobavljače dijelova.	Smanjenje emisije NH ₃ uvelike bi bilo nevažno. Smanjeni tržišni potencijal autobusa na prirodni plin vjerojatno bi rezultirao povećanjem emisija čestica, NOx i CO ₂ .
Mogućnost 2.:	Očekuje se povoljan gospodarski učinak za proizvođače i operatore teških vozila na prirodni plin jer bi se izbjegli dodatni materijalni i	Očekuje se neutralan ili blago povoljan učinak na zaposlenost. Može biti određenog ograničenog otvaranja radnih mjesta u proizvodnji teških vozila	Dodatne emisije NH ₃ uglavnom bi bile nevažne. Očekuju se povoljni učinci na okoliš s obzirom na emisije NOx i CO ₂ .

⁴

Učinci pokazivača stupnja prijenosa i mjerača ekonomičnosti potrošnje goriva na potrošnju goriva, TNO 2010.

	projektni troškovi, procijenjeni na 108 - 128 milijuna eura na godinu.	na prirodni plin. Izbjegli bi se mogući nepovoljni učinci na zaposlenost ispod početne razine.	
--	--	--	--

(6) Gornja granična vrijednost mase čestica iz uredbe o normi Euro 6 za laka vozila čini nužnima dvije homologacije za određene platforme vozila.

MOGUĆNOSTI	GOPODARSTVO	DRUŠTVO	OKOLIŠ
Mogućnost 1.:	Teško je procijeniti dodatne razvojne troškove, no očekuje se da bi odgovarali iznosu od nekoliko milijuna eura po određivanju vrijednosti. Administrativni su troškovi dvaju homologacijskih postupaka ograničeni (oko 100.000 eura po homologaciji).	Ne očekuju se učinci na zaposlenost.	Ne očekuju se učinci na okoliš.
Mogućnost 2.:	Dodatni izbor pri homologaciji koji bi smanjio regulatorno opterećenje posebno za platforme vozila kod kojih su neka vozila iznad, a ostala ispod današnje referentne granice mase čestica između vozila lake kategorije i teških vozila.	Ne očekuju se znatni učinci na zaposlenost. Trebala bi uzrokovati smanjenje troškova koje bi se moglo odraziti u manjim cijenama za kupce.	Ne očekuju se nepovoljni učinci na okoliš.

S obzirom na različitu prirodu problematičnih područja obuhvaćenih ovom procjenom, između mogućnosti procijenjenih u različitim područjima nema sinergija ili kompromisa. Zbog toga je njihov zbirni učinak svih mogućnosti jednak zbroju dijelova.

6. USPOREDBA MOGUĆNOSTI

Usporedbom mogućnosti politike u trima problematičnim područjima koja su bila predmetom detaljne procjene učinaka dobiva se sljedeća slika:

USPOREDBA MOGUĆNOSTI ZA PROBLEM 1. Nedovoljna iskorištenost mogućnosti smanjenja potrošnje goriva učinkovitim načinom vožnje.			
MOGUĆNOSTI	UČINKOVITOST	DJELOTVORNOST	USKLAĐENOST
Mogućnost 1.: <i>nema promjena postojećeg stanja.</i>	nedostupno	nedostupno	nedostupno
Mogućnost 2.: <i>Uvesti obvezne mjerače potrošnje goriva za sva vozila lake kategorije i proširiti obveznu ugradnju pokazivača stupnja prijenosa sa samo putničkih automobila na sva vozila lake kategorije.</i>	VELIKA	SREDNJA	VELIKA
Mogućnost 3.: <i>Uvesti obvezni mjerač potrošnje goriva za vozila lake kategorije i teška vozila te proširiti obveznu ugradnju pokazivača stupnja</i>	VELIKA	MALA	SREDNJA

prijenosa sa samo putničkih automobila na sva vozila lake kategorije i teška vozila.			
--	--	--	--

Iz usporedbe proizlazi kako je mogućnost 2. poželjnija jer je to djelotvorniji način rješavanja problema. Nije vjerojatno da će povoljni učinci na okoliš mogućnosti 3. biti znatno veći od učinaka mogućnosti 2. Premda će mogućnost 3. imati određene ograničene dodatne koristi za okoliš u odnosu na mogućnost 2., nije vjerojatno da će one biti razmjerne troškovima. Zato se u sadašnjoj fazi čini da je teško opravdati obveznu ugradnju pokazivača stupnja prijenosa ili mjerača potrošnje goriva u teška vozila.

USPOREDBA MOGUĆNOSTI ZA PROBLEM 2. Postoji opasnost da zbog područja primjene graničnih vrijednosti emisije amonijaka (NH ₃) s tržišta nestanu teška vozila na prirodni plin.			
MOGUĆNOSTI	UČINKOVITOST	DJELOTVORNOST	USKLAĐENOST
Mogućnost 1.: nema promjena postojećeg stanja.	0	0	0
Mogućnost 2.: promijeniti područje primjene graničnih vrijednosti NH ₃ za Euro VI tako da se primjenjuju samo na teška vozila s motorima s kompresijskim paljenjem.	VELIKA	VELIKA	VELIKA

Mogućnost 2. očito je poželjnija od početnog stanja jer se njome problem rješava bez stvaranja troškova. Kako se očekuje da će, uzevši sve u obzir, društveni i okolišni učinci biti povoljni, usklađenost s ciljevima politike EU-a je velika.

USPOREDBA MOGUĆNOSTI ZA PROBLEM 3. Gornja granična vrijednost mase čestica iz uredbe o normi Euro 6 za laka vozila čini nužnima dvije homologacije za određene platforme vozila.			
MOGUĆNOSTI	UČINKOVITOST	DJELOTVORNOST	USKLAĐENOST
Mogućnost 1.: nema promjena postojećeg stanja.	0	0	0
Mogućnost 2.: ukinuti gornju graničnu vrijednost mase čestica iz vozila lake kategorije norme Euro 6 za potrebe emisije.	VELIKA	VELIKA	VELIKA

Mogućnost 2. očito je poželjnija od početnog stanja jer se njome problem rješava bez stvaranja troškova. Ne očekuju se nepovoljni okolišni ili društveni učinci.

7. PRAĆENJE I OCJENJIVANJE

Zajedničko ocjenjivanje mjera sadržanih u ovoj procjeni učinka i ponovnu procjenu učinka može biti korisno provesti pet godina nakon stupanja na snagu. Već su uspostavljeni mehanizmi izvješćivanja za praćenje kakvoće okolnog zraka i pridržavaju li se države članice ciljeva Zajednice u vezi s kakvoćom zraka. Usto, ti mehanizmi izvješćivanja proizvode podatke koji omogućuju praćenje emisija onečišćujućih tvari.

Usklađenost motornih vozila koja se prodaju na europskom tržištu sa zahtjevima EU-a provjeravaju nacionalna tijela za homologaciju tijekom homologacije novih tipova vozila. Zbog toga bi postojeći mehanizmi izvješćivanja omogućili Komisiji da do određene mjere prati učinke predloženog zakonodavstva.