



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 25. 9. 2014
SWD(2014) 281 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

**Návrh NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY
o požiadavkách na emisné limity a typové schválenie spaľovacích motorov necestných
pojazdných strojov**

{COM(2014) 581 final}
{SWD(2014) 282 final}

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

**Návrh NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY
o požiadavkách na emisné limity a typové schválenie spaľovacích motorov necestných
pojazdných strojov**

Vyhlásenie o odmietnutí zodpovednosti: Toto zhrnutie zaväzuje len útvary Komisie, ktoré sa zúčastnili na jeho vypracovaní, a nepredurčuje konečnú podobu žiadneho rozhodnutia, ktoré má Komisia prijať.

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Znečistenie ovzdušia

Spaľovacie motorov inštalované do necestných pojazdných strojov sú významným zdrojom znečistenia ovzdušia a to je hlavný problém, ktorým sa samotná smernica a súčasná revízia zaoberá. V súčasnosti **mnohé členské štáty EÚ majú problém dosiahnuť ich ciele kvality ovzdušia** a ďalšie zníženie emisií zo spaľovacích motorov je dôležitou otázkou v tomto kontexte. Napriek limitným hodnotám, ktoré stanovila smernica o necestných pojazdných strojoch a jej následné zmeny, sa **necestné pojazdné stroje v pomere k ostatným zdrojom stávajú čoraz výraznejším zdrojom znečistenia ovzdušia**, najmä oxidov dusíka (NOx) a tuhých častíc (PM). Odvetvie necestných pojazdných strojov je zodpovedné za približne 15 % celkových emisií NOx a 5 % celkových emisií tuhých častíc v EÚ. Zatiaľ čo sa očakáva pokles podielu tuhých častíc, podiel oxidov dusíka sa zvýši až na takmer 20 % v roku 2020.

Najprísnejšie emisné požiadavky etapy IV predpokladané v súčasných právnych predpisoch nadobudnú účinnosť v roku 2014. V súčasnosti sa zdá potrebné **zabezpečiť, aby pre odvetvie necestných pojazdných strojov bol nastolený proces dlhodobého znižovania emisií**, ktorá bude zodpovedať vývoju politiky EÚ pre celkovú kvalitu ovzdušia a regulačným požiadavkám v súvisiacich sektoroch.

Vzhľadom na silnú proexportnú orientáciu výrobcov motorov a strojov v EÚ, je takisto dôležité, aby požiadavky na emisie, ak je to vhodné, boli vytvorené s ohľadom na príslušné **požiadavky na najdôležitejších trhoch tretích krajín**, ako napríklad USA.

Pokiaľ by k emisným požiadavkám boli vydané pokyny umožňujúce oproti súčasnému stavu dlhobojší výhľad, bola by tým **priemyslu** poskytnutá **väčšia istota plánovania** a v danom odvetví by tak bolo možné naplánovať nevyhnutné investície do výskumu a vývoja.

Regulačné nedostatky

Napriek predchádzajúcemu úsiliu právne majú predpisy v súčasnej podobe určité nedostatky. **Predpisy sa nevzťahujú na všetky kategórie motorov necestných pojazdných strojov.** Skutočnosť, že tieto motory sú v súčasnosti neregulované, znamená, že sú stratené významné prínosy pre životné prostredie.

Existuje aj **riziko narušenia trhu** pri niektorých strojových zariadeniach, ktorých výrobca má možnosť výberu, či namontuje motor, na ktorý sa vzťahuje súčasná smernica, alebo neregulovaný motor. Súčasný stav legislatívy by za určitých okolností a pri dostupnosti paliva mohol vytvárať priaznivé podmienky najmä na prechod od vznetrových k zážihovým motorom. Tieto zistenia boli potvrdené na základe spätnej väzby od zainteresovaných strán počas otvorených verejných konzultácií.

Nové etapy znižovania emisií boli naposledy stanovené v roku 2004, kedy bola zmenená smernica. To znamená, že v **porovnaní so súčasným stavom technológie** a aktuálnym vývojom v odvetví cestnej dopravy začínajú byť emisné požiadavky pre určité kategórie motorov **zastarané**.

Napokon existujú nesporné dôkazy o **nepriaznivých účinkoch emisií výfukových plynov naftových motorov** a najmä tuhých častíc (t. j. výfukových sadzí z nafty) na zdravie. Jedným z hlavných zistení, je, že veľkosť častíc je kľúčovým faktorom pozorovaných účinkov na zdravie, a to je možné riešiť iba limitnými hodnotami na základe počtu častíc (t. j. limitné hodnoty počtu častíc). Experti dospeli k záveru, že hoci aj veľmi ambiciózne úrovne definované v etape IV nezaručujú primeranú ochranu pred takýmito znečisťujúcimi látkami. A preto sa v súlade s vývojom v odvetví cestnej dopravy zdalo primerané zaviesť v prípade väčšiny príslušných kategórií motorov novú emisnú fázu (fázu V), ktorá by popri hmotnostných limitoch častíc zohľadňovala aj limity založené na množstve častíc.

Okrem toho existuje **nesúlad medzi určitými kategóriami motorov**, pokiaľ ide o prístup v súčasnosti uplatňovaných emisných limitov. Najmä emisné limity pre motory inštalované do plavidiel vnútrozemskej vodnej dopravy sa javia byť nedostatočne ambiciózne a vyžadujú prehodnotenie. To sa týka aj výfukových emisií z motorov s konštantnými otáčkami, ktoré predstavujú veľký podiel medzi motormi necestných strojov. Limitné hodnoty emisií pre tieto motory sú menej prísne než pre motory s premennými otáčkami, čo môže výrobcov viesť k tomu aby z motorov s premennými otáčkami prechádzali na motory s konštantnými otáčkami, pre ktoré platia menej náročné normy v oblasti životného prostredia. Túto situáciu treba prehodnotiť, pretože nie je žiadny technický dôvod na stanovenie menej prísnych limitných hodnôt pre motory pracujúce pri konštantných otáčkach.

V súčasnosti sa emisné limity pre necestné pojazdné stroje skúšajú v laboratórnych podmienkach, keď je motor typovo schválený. Aj keď smernica vyžaduje na správne fungovanie systému regulácie emisií v podmienkach reálneho sveta, neobsahuje žiadne ustanovenie s cieľom skontrolovať, či riadne udržiavaný systém regulácie emisií správne funguje v podmienkach prevádzky. Bolo by zrejme vhodné oznámiť opatrenia a **kontrolovať, či emisie motora v prevádzke spĺňajú požiadavky** stanovené smernicou v priebehu predpísanej doby životnosti motora, ako je to už v prípade ťažkých úžitkových cestných vozidiel.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Právnym základom smernice 97/68/ES o necestných pojazdných strojoch je článok 114 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Keďže súčasťou návrhu sú zmeny súčasných právnych predpisov EÚ, predmetné otázky môže účinne riešiť len EÚ. Zásada subsidiarity sa rešpektuje, keďže ciele politiky nemožno dostatočne dosiahnuť opatreniami členských štátov. Opatrenie Európskej únie je potrebné, aby sa predišlo vzniku prekážok jednotného trhu, najmä v oblasti motorov necestných pojazdných strojov, ako aj vzhľadom na nadnárodný charakter znečistenia ovzdušia. Hoci účinky hlavných látok znečisťujúcich ovzdušie sú najväčšie blízko zdroja, účinky na kvalitu ovzdušia sa neobmedzujú na miestnu úroveň a cezhraničného znečistenie je tak vážnym environmentálnym problémom, ktorý môže zapríčiniť neúčinnosť riešení na vnútroštátnej úrovni. Riešenie problému znečistenia ovzdušia si vyžaduje zosúladenie opatrení na úrovni EÚ.

Stanovenie emisných limitov a postupov typového schvaľovania na vnútroštátnej úrovni by mohlo vyústiť do kombinácie 28 rozdielnych režimov, čo by predstavovalo závažnú prekážku obchodu v rámci Únie. Okrem toho by táto situácia mohla výrobcom, ktorí pôsobia na viac ako jednom trhu, spôsobiť značnú administratívnu

a finančnú záťaž. Ciele zvažovanej iniciatívy preto nemožno dosiahnuť bez opatrení na úrovni EÚ.

Napokon sa očakáva, že harmonizovaný prístup na úrovni EÚ by mal pre výrobcov a koncových používateľov predstavovať nákladovo najefektívnejší spôsob na dosiahnutie zníženia emisií.

3. CIELE

Hlavným cieľom smernice o necestných pojazdných strojoch je znížiť emisie plyných a tuhých znečisťujúcich látok (PM, NO_x, HC, CO) z motorov necestných pojazdných strojov. To je hlavným cieľom procesu preskúvania.

Emisie skleníkových plynov (GHG) v súčasnosti nie sú zahrnuté do rozsahu pôsobnosti smernice o necestných pojazdných strojoch. Je to najmä vzhľadom na skutočnosť, že sa smernica zameriava na úroveň emisií z motorov namiesto strojných zariadení, v ktorých sú namontované motory. Vzhľadom na to, že emisie skleníkových plynov sú do veľkej miery ovplyvnené strojmi (napr. hmotnosť, konštrukcia atď.), ako aj ich skutočnou prevádzkou, je stále potrebné nájsť najvhodnejší legislatívny spôsob, ako najlepšie riešiť problematiku emisií skleníkových plynov. V rámci súčasného postupu preskúmania zostanú emisie skleníkových plynov mimo rozsahu pôsobnosti.

Osobitnými cieľmi sú:

zdravie a životné prostredie:

- ochrana ľudského zdravia a životného prostredia prostredníctvom ďalšieho znižovania emisií toxických látok znečisťujúcich ovzdušie (NO_x, CO, PM, HC z motorov NRMM), v súlade s politikou EÚ v oblasti kvality ovzdušia;
- zabezpečiť, aby emisné limity necestných pojazdných strojov a požiadavky na typové schválenie zohľadnili technický pokrok a riešili zistené regulačné nedostatky;

konkurencieschopnosť:

- zabezpečiť riadne fungovanie vnútorného trhu, najmä odstránením prekážok vnútorného a zahraničného obchodu;
- poskytnúť spoľahlivý a dlhodobý regulačný výhľad pre príslušné hospodárske sektory;
- predchádzať regulačnej fragmentácii prostredníctvom zníženia tlaku na členské štáty a ostatné verejné orgány, aby uložili obmedzenia používania necestných pojazdných strojov;
- podporovať technický pokrok poskytnutím dlhodobých pokynov týkajúcich sa emisných limitov;
- zvýšiť súlad s predpismi mimo trhu EÚ, najmä v Spojených štátoch.

Dodržiavanie súladu s predpismi:

- podporovať členské štáty v ich úsilí o dosiahnutie súladu s požiadavkami politiky EÚ v oblasti kvality ovzdušia tým, že im poskytuje oporu v právnom prostredí;
- podporovať členské štáty, regióny a mestá pri riešení problémov, ktoré v súvislosti s dodržiavaním týchto požiadaviek vznikajú v mestách na tzv. kritických miestach, kde je riešenie problémov s kvalitou ovzdušia zjavne najnáročnejšie.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Na základe analýzy nákladov a prínosov sa posudzovali a podrobnejšie preskúmali sa tieto možnosti:

Možnosť 1: bez zmeny –uplatňovaním existujúcich právnych predpisov (základný scenár)

Smernica o necestných pojazdných strojoch by sa naďalej uplatňovala vo svojej súčasnej podobe a po etape IV, ktorá nadobudne účinnosť od roku 2014, by nenasledovala žiadna nová emisná etapa. Typy motorov mimo súčasný rozsah pôsobnosti by boli aj naďalej neregulované, pokiaľ by k ich právnej úprave nepristúpili samotné členské štáty.

Možnosť 2: Zosúladenie s normami USA, pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti a limitné hodnoty.

Revízia sa bude usilovať dosiahnuť súlad s normami US-EPA tam, kde je to možné. Keďže dnešné US-EPA normy sú vo všeobecnosti prísnejšie ako sú súčasné normy EÚ, tento prístup by mal za následok aj rozšírenie rozsahu regulovaných motorov a zavádzanie prísnejšie limitných hodnôt emisií. Ak v prípade kategórií motorov nie je možné zmysluplným spôsobom zosúladiť limitné hodnoty EÚ a USA, alebo ak v USA existujú menej prísne normy ako v EÚ, najmä pre koľajové vozidlá, ktoré v USA neexistujú ako osobitná kategória, neusilovalo by sa o zosúladenie. Namiesto toho by sa uplatnila primeraná úroveň ambícií s cieľom zabezpečiť konzistentnosť vo všetkých kategóriách motorov. Takisto je dôležité poznamenať, že táto možnosťou by sa zamerala skôr na limity hmotnosti tuhých častíc ako na limity ich počtu.

Možnosť 3: V prípade najviac relevantných zdrojov emisií krok smerom k ambicióznym úrovňam sektora cestnej dopravy.

Emisná norma Euro VI pre ťažké úžitkové vozidlá (t. j. nákladné vozidlá a autobusy) by sa mala použiť ako hlavný bod orientácie. To by zahŕňalo najmä otázku limitov množstva tuhých častíc, ktoré v súčasnosti neexistujú v právnych predpisoch pre necestné pojazdné stroje. Avšak technické a regulačné rozdiely medzi ťažkými úžitkovými vozidlami a necestnými pojazdnými strojmi by sa mali zohľadniť pri stanovovaní limitných hodnôt. So zreteľom na vymedzenie limitných hodnôt je táto možnosť ambicióznjšia než možnosť 2 a hľadá koherentné a porovnateľné zníženie v najrelevantnejších kategóriách motorov. Umožnilo by to istú obmedzenú diferenciáciu medzi rôznymi výkonových triedami podľa výsledkov analýzy nákladov a prínosov.

Pokiaľ ide o motory v odvetví vnútrozemskej plavby, skúmajú sa dve možnosti: možnosť 3A je inšpirovaná zosúladením s budúcimi normami, ktoré budú platiť v USA v budúcnosti pre NO_x a HC, zároveň však zavádza emisné limity pre počet častíc, možnosť 3B stanovuje navyše veľmi ambiciózne ciele v oblasti znižovania emisií NO_x a HC. Podobne sa skúmajú dve možnosti uplatnenia tohto prístupu v oblasti železničnej dopravy, t.j. možnosť, že by sa zaviedli len limitné hodnoty emisií pre počet častíc (možnosť 3A) prípadne možnosť, že by boli zavedené limitné hodnoty emisií pre počet častíc v kombinácii s prísnejšími limitnými hodnotami pre NO_x/HC.

Možnosť 4: Rozsiahlejšie ambície prostredníctvom rozšírených ustanovení v oblasti monitorovania.

V rámci tejto možnosti by sa revízia snažila kombinovať prísnejšie limitné hodnoty emisií vyplývajúcich z možnosti 2 a/alebo 3 s ustanoveniami zameranými na zintenzívnenie monitorovania.

Tieto opatrenia by boli zamerané najmä na monitorovanie zhody v prevádzke motorov necestných pojazdných strojov. Zhoda v prevádzke je súlad s požiadavkami typového schválenia motora počas „normálnej životnosti výrobku“. Z tohto dôvodu boli vypracované právne predpisy v sektore ťažkých úžitkových vozidiel, zamerané na monitorovanie, prostredníctvom obmedzeného výberu vzorky, úrovne emisií z motorov potom, čo boli zabudované do vozidiel a v prevádzkovej životnosti. Podobné postupy by sa mali zaviesť aj pre sektor necestných pojazdných strojov. Táto dohoda môže takisto poslúžiť ako prvý krok v kontrolovaní v skutočných podmienkach (tzv. mimocyklové emisie).

Okrem toho s cieľom získať presnejší obraz o špecifických emisiách skleníkových plynov a spotreby paliva z motorov NRMM, informácií o týchto emisiách by sa mohli použiť na označenie motorov s cieľom lepšie informovať kupujúcich a používateľov. Ak by to bolo neskôr potrebné, mohli by byť výsledky monitorovania a vykazovania konkrétnych hodnôt emisií skleníkových plynov produkovaných motormi použité na účely ďalších opatrení v budúcnosti.

5. POSÚDENIE VPLYVOV

Vzhľadom na značnú rôznorodosť z motorov necestných pojazdných strojov, je uprednostňovanou možnosťou kombinácia prvkov, ktoré sú spoločné pre všetky štyri skúmané možnosti politiky. Uprednostňované možnosti povedú k zníženiu emisií znečisťujúcich látok, ktoré majú nepriaznivý vplyv na ľudské zdravie. Je potrebné sa zamerať na znižovanie emisií tuhých častíc zo vznetrových motorov. Okrem toho bude dosiahnuté významné zníženie emisií NO_x a HC.

Očakáva sa, že spoločne by prínosy očakávaných možností mali do roku 2040 dosiahnuť hodnotu 26 100 až 33 300 miliónov EUR.

Náklady na uprednostňovanú možnosť budú predovšetkým znášať výrobcovia motorov a strojov (vývoj, konštrukčné zmeny a výrobné náklady), ale aj koneční používatelia strojov (prevádzkové náklady na dodatočnú spotrebu paliva, náklady na údržbu).

Očakáva sa, že spoločne by prínosy očakávaných možností mali do roku 2040 dosiahnuť hodnotu 5 200 až 5 800 miliónov EUR.

Aj keď analýzy nákladov a prínosov naznačujú celkové čisté prínosy, je potrebné zdôrazniť, že v niektorých kategóriách motorov a/alebo odvetviach by investičné potreby boli značne vysoké a musia byť podrobne preskúmané sohľadom na hlavných aktérov a ich finančné možnosti. Najdôležitejšie investičné náklady boli zistené pre sektory/kategórie, pre ktoré v súčasnosti platia menej prísne emisné normy, t. j. malé dieselové motory (19-37 kW) a motory používané v sektore vnútrozemskej vodnej dopravy.

6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ

Za predpokladu, že všetky porovnávacie kritériá majú podobnú váhu, možnosť 2 (harmonizácia s normami USA) predstavuje uprednostňovanú možnosť pre zážihové motory a najmenšie a najväčšie vznetrové motory. Možnosť 3 (užšia harmonizácia zodpovedajúca ambicióznejšej koncepcii odvetvia cestnej dopravy) by sa vzťahovala na vznetrové motory stredného výkonu, medzi ktoré patrí väčšina vznetrových motorov. Možnosť 3 by bola vhodná aj pre koľajové vozidlá. Tu analýza svedčí v prospech možnosti 3A. Možnosť 1 (bez zmien politiky) vedie k uspokojivým výsledkom len v prípade motorov do dieselových lokomotív, ktoré predstavujú v rámci trhu s necestnými pojazdnými strojmi segment, ktorý pravdepodobne do roku 2050 takmer úplne zanikne.

Pre plavidlá vnútrozemskej vodnej dopravy, analýza ukazuje výhody a nevýhody pre možnosť 2 a možnosti 3A a 3B, čo neumožňuje jednoduchý priamočiary výber. Vzhľadom na to, že možnosť 2 však nerieši problém, ktorý má veľký význam pre EÚ (t. j. nepriaznivé účinky na zdravie v dôsledku veľkosti častíc), sú v tejto fáze ďalej zvažované len možnosti 3A a 3B.

V analýze bolo tiež poukázané na to, že donucovacie opatrenia, s ktorými sa počíta v možnosti 4 by sa mali uplatňovať vo všetkých oblastiach.

Vzhľadom na značnú rôznorodosť z motorov necestných pojazdných strojov, sa očakávalo, že uprednostňovanou možnosťou je kombinácia prvkov, ktoré sú spoločné pre všetky štyri skúmané možnosti politiky. Tento výsledok vyplýva aj zo skutočnosti, že medzi kategóriami motorov necestných pojazdných strojov sú výrazné rozdiely z hľadiska ich očakávaného budúceho významu ako zdrojov emisií, technickej uskutočniteľnosti ďalšieho znižovania emisií a stupňa prísnosti právnych predpisov, ktoré sa na ne v súčasnosti vzťahujú. Uprednostňovaná kombinácia by zabezpečila, že tieto okolnosti sú náležite zohľadnené v predpisoch o emisiách z motorov necestných pojazdných strojov v budúcnosti a zároveň by posilnili účinnosť a súlad regulačného rámca.

7. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Európska komisia má k dispozícii niekoľko nástrojov na monitorovanie efektivity dosahovania cieľov posudzovanej iniciatívy. Najdôležitejším je dohľad nad trhom vykonávaný príslušnými orgánmi členských štátov. Nesúlad bude tiež možné zistiť v dôsledku sťažností adresovaných Komisii. Emisné údaje získané z postupu typového schvaľovania motora sú takisto dôležité na účely monitorovania a hodnotenia. Najmä ak sa zriadi databáza opísaná v bode 6.4.3.

Technická revízia predpisov pre necestné pojazdné stroje bola vykonaná v roku 2008 a viedla k súčasnej iniciatíve. Takéto preskúmanie sa môže opakovať, niekoľko rokov po nadobudnutí účinnosti revidovaných predpisov pre necestné pojazdné stroje, po tom ako bude možné očakávať dostatok dôkazov o účinkoch súčasnej iniciatívy. Táto situácia by mohla nastať 5 rokov po nadobudnutí účinnosti nových emisných požiadaviek.