



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 25.9.2014
SWD(2014) 281 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

**Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS väljaspool teid
kasutatavate liikurmasinate sisepõlemismootorite heite piirnormide ja tüübikinnitusega
seotud nõuete kohta**

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

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

**Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS väljaspool teid
kasutatavate liikurmasinate sisepelemismootorite heite piirnormide ja tüübikinnitusega
seotud nõuete kohta**

Vastutuse välistamine: käesoleva kommenteeritud kokkuvõttega võtavad kohustusi üksnes selle koostamisega seotud komisjoni talitused ning see ei mõjuta komisjoni tehtava otsuse lõplikku vormi.

1. PROBLEEMI KIRJELDUS

Õhusaaste

Väljaspool teid kasutatavatesse liikurmasinatesse paigaldatavad sisepõlemismootorid on oluliseks õhusaaste allikaks ning see ongi probleem, millele nii direktiiv kui ka käesolev läbivaatamine on suunatud. Praegu **on paljudel ELi liikmesriikidel raskusi oma õhukvaliteedi eesmärkide saavutamisel** ning sisepõlemismootoritest lähtuva heite täiendav vähendamine on selles kontekstis oluline. Vaatamata väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate direktiivis ja selle järgnenud muudatustes kehtestatud piirnormidele **on väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate sektor muutunud aina olulisemaks õhusaaste allikaks**, seda eriti lämmastikoksiidide (NO_x) ja tahkete osakeste (PM) osas. Väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate sektor paiskab õhku umbes 15 % lämmastikoksiidide (NO_x) koguheitest ja 5 % tahkete osakeste koguheitest ELis. Kui tahkete osakeste osakaalu osas eeldatakse langust, siis lämmastikoksiidide (NO_x) heite osa arvatakse 2020. aastaks tõusvat umbes 20 %-ni.

Praeguste õigusaktidega ette nähtud kõige karmimad IV etapi nõuded jõustuvad 2014. aastal. Nüüd tundub olevat vajalik **tagada väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate sektoris pikaajaline heitkoguste vähendamine**, mis on vastavuses õhu kvaliteeti käsitleva üldise ELi poliitika ja seotud sektorite regulatiivsete nõuetega.

ELis asuvate mootori- ja masinatootjate tugeva ekspordile orienteerituse tõttu on äärmiselt oluline töötada heitenõuded vajaduse korral välja nii, et arvestatakse vastavaid **nõudeid peamistel kolmandate riikide turgudel**, näiteks Ameerika Ühendriikides.

Praeguse olukorraga võrreldes heitenõuete pikaajalisemate juhiste kehtestamine tagaks **tööstusele suurema kavandamiskindluse** ja võimaldaks sektoril planeerida vajalikke investeeringuid uurimis- ja arendustegevusse.

Regulatiivsed puudused

Tehtud pingutustele vaatamata on praegustel õigusaktidel teatavad puudused. **Kõik väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate mootorikategooriad ei ole hõlmatud.** Asjaolu, et need mootorid on praegu reguleerimata, tähendab seda, et oluline keskkonnatulu jääb saamata.

Samuti võib mõnede masinate puhul **esineda turumoonutuste oht**, kui tootja saab valida, kas paigaldada direktiiviga hõlmatud või siis hetkel reguleerimata mootor. Praegune regulatiivne olukord võib olukorrast ja kütuse kättesaadavusest olenevalt soodustada üleminekut diiselmootorite kasutamisele sadesüütega mootorite kasutamisele. Neid järeldusi kinnitab sidusrühmadelt avatud avaliku arutelu raames saadud tagasiside.

Uued heitkoguste etapid kehtestati viimati direktiivi muutmisega 2004. aastal. See tähendab, et teatud mootorikategooriate heitenõuded **on iganenud, arvestades tehnoloogia praegust taset** ja maanteesektori viimase aja arengut.

Lisaks leiti vahepeal määravaid tõendeid **diisliheite kahjulikust mõjust tervisele**, eelkõige aga tahkete osakeste (st diisli tahm) kahjuliku mõju kohta. Üheks olulisemaks avastuseks on leid, et osakeste suurus mängib täheldatud tervisemõjude

puhul määravat rolli, ning olukorda saab lahendada vaid tahkete osakeste arvulisel piirangul (st tahkete osakeste piirarvul) põhinevate piirnormidega. Eksperdid jõudsid järeldusele, et ka kõige nõudlikumad IV etapi tasemed ei taga piisavat kaitset selliste saasteainete eest. Kooskõlas maanteesektori arenguga tuleb arutada kõige olulisematele mootorikategooriatele uue heitkoguste etapi (V etapp) kehtestamist, mis arvestaks lisaks osakeste piirmassile ka osakeste piirarvu.

Lisaks **esineb teatavate mootorikategooriate vahel erinevusi** praegu kohaldatavate heite piirnormide ranguse osas. Eriti leebed näivad olevat siseveelaevadele paigaldatavatele mootoritele esitatavad heitenõuded, mida tuleb uuesti hinnata. See hõlmab ka heiteid, mis pärinevad püsikiirusega mootoritest, mis moodustavad suure osa väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate mootoritest. Nende mootorite heite piirnormid on leebemad kui muutuva pöörlemiskiirusega mootorite puhul ning see võib soodustada tootjate suundumist muutuva pöörlemiskiirusega mootorite tootmiselt madalamatele keskkonnastandarditele vastavate püsikiirusega mootorite tootmisele. See olukord tuleb üle vaadata, kuna püsikiirusega mootoritele leebemate piirväärtuste kehtestamine ei ole tehniliselt õigustatud.

Praegu katsetatakse väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate heite piinorme laboritingimustes mootorile tüübikinnituse andmisel. Kuigi direktiiv ei nõua heitekontrollisüsteemi nõuetekohast toimimist reaalsetes oludes, ei sisalda direktiiv ka ühtegi sätet, mille alusel kasutamise ajal nõuetekohaselt hooldatud heitekontrollisüsteemi toimimist kontrollida. Abi võib olla meetmetest ja **kontrollimisest, kas kasutuses olevate mootorite heited vastavad** direktiiviga kehtestatud **nõuetele** mootorite ettenähtud kasuliku tööea jooksul, nagu seda tehakse raskeveokite puhul.

2. SUBSIDIAARSUSE ANALÜÜS

Väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate direktiivi 97/68/EÜ õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114.

Kuna direktiiviga kaasnevad muudatused ELi olemasolevates õigusaktides, saab ainult EL küsimusi mõjusalt käsitleda. Subsidiaarsuse põhimõtet on järgitud, kuna neid poliitilisi eesmärke ei ole võimalik tõhusalt saavutada liikmesriikide meetmetega Euroopa Liidu meetmed on vajalikud, et vältida tõkete tekkimist väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate mootorite valdkonna ühtsel turul ja kuna õhusaaste on riigiülene. Kuigi peamiste õhusaasteainete mõju on kõige tugevam saasteallika läheduses, ei piirdu õhukvaliteedile avalduv mõju kohaliku tasandiga ja piiriülene saaste on tõsine keskkonnaprobleem, mis muudab riiklikud lahendused ebatõhusaks. Õhusaaste probleemi lahendamiseks on vajalik kooskõlastatud tegevus ELi tasandil.

Heite piirnormide ja tüübikinnitusmenetluste riiklikul tasandil kehtestamine tooks ilmselt kaasa 28 eri menetlust, mis takistaks oluliselt liidusisest kaubandust. Lisaks tooks see rohkem kui ühel turul tegutsevatele tootjatele kaasa olulise haldus- ja finantskoormuse. Seepärast ei saa vaatlusaluse algatuse eesmärke saavutada ilma ELi tasand meetmeteta.

Eeldatakse, et ühtlustatud lähenemine ELi tasandil on tootjatele ja lõppkasutajatele kõige kulutõhusam meede heitkoguste vähendamiseks.

3. EESMÄRGID

Väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate direktiivi esmane eesmärk on vähendada väljaspool teid kasutatavatesse liikurmasinatesse paigaldatavatest mootoritest lähtuvaid gaasilisi ja tahkeid heiteid (NO_x, HC, PM, CO). See on ka läbivaatamise keskseks eesmärgiks.

Kasvuhoonegaaside heitkogused ei kuulu praegu väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate direktiivi reguleerimisalasse. Seda peamiselt seetõttu, et direktiivi sihtmärgiks on pigem mootorite heitenormid, kui masinate heitenormid, millesse mootorid paigaldatakse. Arvestades et kasvuhoonegaaside heitenorme mõjutavad olulises ulatuses siiski masinad (nt kaal, konstruktsioon jne) ja nende tegelik kasutamine, otsitakse praegu veel võimalust, kuidas kasvuhoonegaaside heitkoguste küsimust õiguslikul viisil kõige paremini lahendada. Seega jäävad kasvuhoonegaaside heitkogused käesoleva läbivaatamise reguleerimisalast välja.

Taotletavad erieesmärgid on järgmised.

Tervis ja keskkond:

- kaitsta inimeste tervist ja keskkonda vähendades veelgi väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate mootoritest lähtuvate mürgiste õhusaasteainete (NO_x, HC, PM, CO) heitkoguseid kooskõlas õhu kvaliteeti käsitleva ELi poliitikaga;
- tagada, et väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate heite piirnormid ja tüübikinnitusnõuded vastavad tehnika arengule ja käsitlevad tuvastatud regulatiivseid puuduseid.

Konkurentsivõime:

- tagada siseturu hea toimimine, vähendades sise- ja väliskaubanduse takistusi;
- tagada asjaomastele majandussektoritele usaldusväärne, pikaajaline õiguslik perspektiiv;
- vähendada õiguslikku killustatust, vähendades liikmesriikidele ja teistele avaliku sektori asutustele avaldatavat survet kehtestada piirangud väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate kasutamisele;
- soodustada tehnilist arengut heite piirnormide pikaajaliste suuniste andmise läbi;
- soodustada väljaspool ELi turgu kehtestatud, eelkõige Ameerika Ühendriikide eeskirjadega kooskõlla viimist.

nõuete täitmine:

- toetada liikmesriike nende püüdlustes täita õhu kvaliteeti käsitleva ELi poliitika nõudeid, tagades toetava regulatiivse keskkonna;
- toetada liikmesriike, piirkondi ja linna nõuete täitmise probleemide lahendamisel nn „linna kuumkohtades”, kus õhukvaliteedi parandamine on osutunud kõige keerulisemaks.

4. POLIITIKAVALIKUD

Kulude ja tulude analüüsi põhjal kaaluti ja arutati üksikasjalikumalt järgmisi valikuid.

Valik 1: kehtiv kord – olemasolevate õigusaktide kohaldamine (lähtestsenaarium)

Väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate direktiivi kohaldamist jätkatakse selle praegusel kujul ja alates 2014. aastast kehtima hakkavale IV etapile uut heitkoguste etappi ei järgneks. Praegusest reguleerimisalast välja jäävad mootoritüübid on jätkuvalt reguleerimata, kui liikmesriigid ei otsusta ise tegutseda.

Valik 2: Ameerika Ühendriikide standarditega kooskõlla viimine reguleerimisala ja piirnormide osas

Läbivaatamise eesmärgiks on saavutada võimaluse korral kooskõla Ameerika Ühendriikide Keskkonnakaitseagentuuri standarditega. Kuna praegused Ameerika Ühendriikide Keskkonnakaitseagentuuri standardid on praegustest ELi standarditest üldiselt karmimad, kaasneks selle lähenemisega õigusaktidega hõlmatud mootorite reguleerimisala laiendamine ja karmimate heite piirnormide kehtestamine. Kooskõlastamist ei otsita mootorikategooriate korral, mille puhul ei saa ELi ja USA piirnormide vahel sisulist vastavust luua või mille suhtes kohaldatakse Ameerika Ühendriikides ELi standarditega võrreldes leebemaid standardeid, nimelt mootorvagunite puhul, millele ei ole Ameerika Ühendriikides eraldi kategooriat. Selle asemel kohaldatakse asjaomast ambitsioonikat heitenormi, et tagada järjepidevus mootorikategooriate lõikes. Samuti on oluline märkida, et see valik oleks pigem suunatud osakeste piirmassi kui osakeste piirarvu käsitlemisele.

Valik 3: samm maanteesektori eesmärkide suunas kõige olulisemate heiteallikate puhul

Lähtealusena kasutatakse raskeveokite suhtes (st veoautod ja bussid) kohaldatavat Euro VI heitestandardit. See hõlmaks ka tahkete osakeste piirarvu küsimust, mida käesolevad väljaspool teid kasutatavaid liikurmasinaid käsitlevad õigusaktid ei käsitle. Siiski arvestatakse piirväärtuste kehtestamisel raskeveokite ja väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate tehnilisi ja regulatiivseid erinevusi. Piirnormide kehtestamisel on see valik ambitsioonikam kui valik 2 ning püüaks leida võimalusi heidete sidusaks ja võrdsel määral vähendamiseks kõige olulisemate mootorikategooriate puhul. See lubaks teatavat erinevat lähenemist eri võimsusklassidele vastavalt kulude ja tulude analüüsi tulemustele.

Siseveelaevade mootorite puhul uuritakse kahte valikut: valik 3A, mis on inspireeritud lämmastikoksiide ja süsivesinikke käsitlevate Ameerika Ühendriikide tulevaste standarditega vastavusse viimisest ja millega kehtestatakse tahkete osakeste piirarv; valik 3B, millega seatakse lisaks ka lämmastikoksiidide ja süsivesinike heite vähendamise ambitsioonikam eesmärk. Samamoodi uuritakse ka kahte valikut seoses raudteerakendustega, st ainult tahkete osakeste arvu heite piirnormide kehtestamist (valik 3A) vastavalt heite piirnormidele koos lämmastikoksiidide/süsivesinike karmimate piirnormidega (valik 3B).

Valik 4: ambitsioonikam eesmärk tõhusama järelevalvekorra kaudu

Selle valiku raames püütakse läbivaatamise käigus ühendada valiku 2 ja/või valiku 3 karmimad heite piirnormid tõhusama järelevalve sätetega.

Nimetatud sätted käsitleksid peamiselt väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate kasutusel olevate mootorite nõuetele vastavust. Kasutusel oleva mootori vastavus tähendab mootori vastavust tüübikinnitusnõuetele toote tavapärase tööea ajal. Selleks on raskeveokite sektoris kehtestatud õigusaktid, mis käsitlevad sõidukitesse paigaldatud mootorite heitenormide järelevalvet kasutusea jooksul piiratud arvul proovide võtmise läbi. Sarnased menetlused kehtestatakse ka väljaspool

maanteesektorit. See oleks ka esimene samm heidete reaalse olukorra (nn tsüklivälised heited) kontrollimise suunas.

Lisaks saaks väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate mootorite kasvuhoonegaaside konkreetsete heitkoguste ja kütusetarbimisest täpsema teabe andmiseks kõnealuseid heiteid käsitlevaid andmeid kasutada mootorite märgistamisel, et ostjaid ja kasutajaid paremini teavitada. Kui seda peetakse tulevikus vajalikuks, saab mootorist lähtuva konkreetse kasvuhoonegaasi heite järelevalve ja aruandluse tulemusi vajadusel kasutada tulevikus rakendatavates meetmetes.

5. MÕJUDE HINDAMINE

Väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate sektori mootorite ja rakenduste märkimisväärsed mitmekesisust arvestades on eelistatud valikuks kombinatsioon elementidest, mis hõlmaks kõiki nelja uuritud poliitikavalikut. Välja toodud eelistatud valikud aitavad oluliselt vähendada inimeste tervisele kahjulikku mõju avaldavate saasteainete heiteid. Tähelepanu on suunatud diislikütuse tahkete osakeste heitkoguste vähendamisele. Lisaks vähenevad ka lämmastikoksiidide ja süsivesinike heitkogused oluliselt.

Kõik eelistatud valikute hüved arvatakse moodustavat 2040. aastaks kokku 26,1 kuni 33,3 miljardit eurot.

Eelistatud valikuga kaasnevaid kulusid kannavad peamiselt mootori- ja masinatootjad (arendus-, ümberkujundamis- ja tootmiskulud), aga ka masinate lõpptarbijad (täiendava kütusekuluga kaasnevad ülalpidamiskulud, hoolduskulud).

Kõik eelistatud valikute kulud arvatakse moodustavat 2040. aastaks kokku 5,2 kuni 5,8 miljardit eurot.

Kuigi kulude ja tulude analüüs näitab üldist netokasu, tuleb rõhutada teatud mootorikategooriate ja/või sektorite vajadust teha olulisel määral investeringuid ning seda tuleb hoolikalt hinnata peamiste mõjutatud osapoolte finantsvõimekuse kontekstis. Kõige suuremad investeerimiskulud eeldatakse kaasnevat sektoritele/kategooriatele, kelle suhtes rakendatakse ka praegu madalamaid standardeid, st väikesed diiselmootorid (19-37 kW) ja siseveetranspordi sektoris kasutatavad mootorid.

6. VALIKUTE VÕRDlus

Eeldades, et kõik võrreldavad kriteeriumid on sarnase tähtsusega, on valik 2 (Ameerika Ühendriikide nõuetega vastavusse viimine) eelistatud valikuks sädesüütega mootorite ning väikseimate ja suurimate diiselmootorite puhul. Valik 3 (maanteesektori eesmärkidega suuremasse vastavusse viimine) kohalduks võimsusskaala keskele jäävatele diiselmootoritele, st suuremale osale diiselmootoritest. Valik 3 sobiks ka mootorvagunitele. Siin osutab analüüs alavalikule 3A. Valiku 1 (poliitikat ei muudeta) tulemus rahuldaks ainult diiselveedureid, mis on väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate haru, mis on 2050. aastaks suuremas osas kadunud.

Siseveelaevade puhul toob valiku 2 ja valikute 3A ja 3B analüüs välja nii eeliseid kui ka puuduseid, mis ei võimalda konkreetset valikut lihtsasti teha. Arvestades aga, et

valik 2 ei käsitle ELi kontekstis äärmiselt olulist küsimust (st osakeste suuruse kahjulik mõju inimeste tervisele), jäävad selles etapis eelistatud valikutena sõelale ainult valik 3A ja valik 3B.

Lisaks selgub analüüsist, et valiku 4 tõhustamise meetmeid tuleks rakendada üldiselt.

Väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate sektori mootorite ja rakenduste märkimisväärset mitmekesisust arvestades eeldati juba varem, et eelistatud valikuks on kombinatsioon elementidest, mis hõlmavad kõiki nelja poliitikavalikut. Seda järeldust toetab ka asjaolu, et väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate mootorikategooriad erinevad oluliselt, arvestades nende olulisust tuleviku heiteallikatenä, heite täiendava vähendamise tehnilist teostatavust ja neile juba rakenduvat regulatiivset rangust. Eelistatud kombinatsioon tagaks nende asjaolude nõuetekohase kajastamise väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate mootoreid tulevikus käsitlevates õigusaktides ning suurendaks samal ajal reguleeriva raamistiku tõhusust ja sidusust.

7. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Euroopa Komisjoni kasutuses on mitmeid vahendeid, et teostada järelevalvet vaatlusaluse algatuse eesmärkide tõhusa saavutamise üle. Kõige olulisemaks neist on liikmesriikide asjaomaste ametiasutuste poolt teostatav turujärelevalve. Nõuetele mittevastavust avastatakse ka komisjonile adresseeritud kaebuste kaudu. Mootori tüübikinnitusmenetluse raames saadud heiteandmed on väärtuslikud ka järelevalve teostamisel ja hindamisel. Seda eriti juhul, kui luuakse punktis 6.4.3 osutatud andmebaas.

Väljaspool teid kasutatavaid liikurmasinaid käsitlevate õigusaktide tehniline läbivaatamine toimus 2008. aastal ja see käivitas vaatlusaluse algatuse väljatöötamise. Sellist läbivaatamist võiks uuesti teha mõned aastad pärast väljaspool teid kasutatavaid liikurmasinaid käsitlevate läbivaadatud õigusaktide jõustumist, kui on oodata, et on juba piisavaid tõendeid vaatlusaluse algatuse mõjude kohta. Sobiv aeg võiks olla 5 aastat pärast uute heitenõuete jõustumist.