



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 25.9.2014
SWD(2014) 281 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

**návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o požadavcích
vztahujících se na mezní hodnoty emisí a schválení typu spalovacích motorů v
nesilničních pojízdných strojích**

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

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

**návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o požadavcích
vztahujících se na mezní hodnoty emisí a schválení typu spalovacích motorů v
nesilničních pojízdných strojích**

Prohlášení: Tento souhrn zavazuje pouze útvary Komise odpovědné za jeho přípravu a nepředjímá konečnou formu rozhodnutí, které Komise přijme.

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Znečišťování ovzduší

Spalovací motory instalované v nesilničních pojízdných strojích jsou významným zdrojem znečištění ovzduší a znečištění ovzduší je hlavním problémem, který se snaží řešit jak směrnice, tak její nynější revize. **Mnoho členských států EU usiluje** v současné době **o dosažení svých cílů v oblasti kvality ovzduší** a v této souvislosti je důležitým úkolem další snižování emisí ze spalovacích motorů. Navzdory mezním hodnotám, které stanovila směrnice o nesilničních pojízdných strojích a její následné změny, v poměru k ostatním zdrojům **se odvětví nesilničních pojízdných strojů stává stále významnějším zdrojem znečištění ovzduší**, zvláště co se týče oxidů dusíku (NO_x) a částic (PM). Odvětví nesilničních pojízdných strojů vytváří v EU přibližně 15 % celkových emisí NO_x a 5 % celkových emisí částic. Zatímco jeho podíl na vytváření emisí částic by se měl podle očekávání snižovat, podíl na emisích NO_x by se měl do roku 2020 zvýšit až téměř na 20 %.

V roce 2014 vstoupí v platnost nejpřísnější požadavky IV. etapy omezování emisí, které jsou stanoveny v současných právních předpisech. Nyní se jeví, že je nutné **zajistit, aby v odvětví nesilničních pojízdných strojů byl nastolen dlouhodobý proces snižování emisí**, který bude koncipován v souladu s celkovou politikou EU v oblasti kvality ovzduší a s požadavky, které stanoví právní předpisy v souvisejících odvětvích.

Vzhledem k tomu, že výrobci motorů a strojů usazení v EU jsou výrazně orientováni na vývoz, je zároveň velmi důležité, aby emisní požadavky byly v příslušných případech stanoveny se zřetelem k odpovídajícím **požadavkům, které platí na trzích nejvýznamnějších třetích zemí**, jako jsou Spojené státy.

Pokud by k emisním požadavkům byly vydány pokyny umožňující oproti současnému stavu dlouhodobější výhled, byla by tím **průmyslu poskytnuta větší jistota plánování** a v dotyčném odvětví by tak bylo možné naplánovat nezbytné investice do výzkumu a vývoje.

Nedostatky v oblasti regulace

I přes úsilí vyvinuté v minulých letech mají právní předpisy ve své současné podobě určité nedostatky. **Nevztahují se na všechny kategorie nesilničních pojízdných strojů**. Jelikož tyto stroje v současnosti nepodléhají žádné právní úpravě, dochází k tomu, že jsou ztraceny některé významné možnosti přínosů v oblasti životního prostředí.

Může-li si navíc výrobce vybrat, zda bude instalovat motory spadající do působnosti směrnice, nebo motory, na něž se v současnosti žádná právní úprava nevztahuje, hrozí **riziko narušení trhu**. Současný stav legislativy by za určitých okolností a při dostupnosti paliva mohl vytvářet příznivé podmínky zejména pro přechod od vznětových k zážehovým motorům. Tato zjištění byla potvrzena na základě zpětné vazby, kterou během otevřených veřejných konzultací poskytly zainteresované subjekty.

Nové etapy snižování emisí byly naposledy stanoveny v roce 2004, kdy došlo ke změně směrnice. To znamená, že **ve srovnání se současným stavem technologie** a

aktuálním vývojem v odvětví silniční dopravy začínají být emisní požadavky na některé kategorie motorů **zastaralé**.

Mezitím byly také předloženy věrohodné důkazy o **nepříznivých zdravotních účincích výfukových emisí vznětového motoru** a zvláště pak částic (tj. sazí ze vznětových motorů). Jedním z hlavních závěrů je, že rozhodující faktor ovlivňující pozorované zdravotní účinky představuje velikost částic, což je problém, který lze řešit jedině stanovením mezních hodnot na základě počtu částic (tj. mezní hodnoty počtu částic). Odborníci došli k závěru, že ani ty nejambicióznější stanovené mezní hodnoty, s nimiž se počítá ve IV. etapě, nezaručují dostatečnou ochranu před znečišťujícími látkami tohoto druhu. V souladu s vývojem v odvětví silniční dopravy je proto třeba u kategorií motorů, které přicházejí nejvíce v úvahu, zvážit možnost zavedení nové etapy (V. etapy), která se vedle mezních hodnot hmotnosti částic zaměří také na mezní hodnoty počtu částic.

Pro některé kategorie motorů jsou navíc **stanoveny nerovné podmínky**, pokud jde o přísnost v současnosti platných mezních hodnot emisí. Jako nedostatečně ambiciózní se jeví zejména mezní hodnoty emisí pro motory instalované v plavidlech vnitrozemské plavby, a je proto zapotřebí, aby byly přehodnoceny. Totéž platí i pro výfukové emise z motorů s konstantními otáčkami, které představují velký podíl mezi motory nesilničních strojů: mezní hodnoty emisí pro tyto motory jsou méně přísné než pro motory s proměnnými otáčkami, což může vést výrobce k tomu, aby z motorů s proměnnými otáčkami přecházeli na motory s konstantními otáčkami, pro které platí méně náročné normy v oblasti životního prostředí. Tento stav je třeba přezkoumat, protože z technického hlediska není žádný důvod, aby pro motory s konstantními otáčkami platily méně přísné mezní hodnoty.

Mezní hodnoty emisí pro nesilniční pojízdné stroje se v současné době testují v laboratorních podmínkách při postupu schválení typu motoru. Směrnice sice vyžaduje, aby systém pro regulaci emisí fungoval správným způsobem v reálných podmínkách, neobsahuje však žádné ustanovení, které by ukládalo provádět kontroly, zda řádně udržovaný systém pro regulaci emisí funguje skutečně správným způsobem v podmínkách provozu. Bylo by patrně užitečné zavést opatření a **kontrolovat, zda emise z motorů, které jsou v provozu, splňují požadavky** směrnice po uplynutí stanovené životnosti motoru, jako je tomu již nyní v případě těžkých nákladních vozidel.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Právním základem směrnice 97/68/ES o nesilničních pojízdných strojích je článek 114 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Jelikož se jedná o změny stávajících právních předpisů EU, může tyto otázky účinným způsobem řešit pouze EU. Zásada subsidiarity je zachována, protože cílů této politiky nemůže být uspokojivě dosaženo prostřednictvím opatření členských států. Opatření ze strany Evropské unie je nezbytné kvůli tomu, aby nedocházelo k vytváření překážek na jednotném trhu, a to zejména v oblasti motorů nesilničních pojízdných strojů, a kvůli tomu, že znečištění ovzduší je nadnárodní povahy. I když jsou účinky nejvýznamnějších látek znečišťujících ovzduší nejzávažnější v blízkosti zdroje, dopady na kvalitu ovzduší nejsou pouze místní a vážný ekologický problém představuje též přeshraniční znečišťování, v jehož důsledku mohou být vnitrostátní řešení neúčinná. Řešení problému znečišťování ovzduší vyžaduje společná opatření, která budou realizována v měřítku celé EU.

Kdyby se měly mezní hodnoty emisí a postupy schválení typu určovat na vnitrostátní úrovni, mohla by vzniknout nesourodá směsice 28 odlišných režimů, což by představovalo závažnou překážku pro obchod uvnitř Unie. Pro výrobce, kteří působí na více než jednom trhu, by to navíc mohlo znamenat značnou správní a finanční zátěž. Cíle této iniciativy jsou proto bez opatření na úrovni EU nedosažitelné.

A konečně lze také očekávat, že harmonizovaný přístup na úrovni EU bude pro výrobce i konečné uživatele představovat ten nákladově nejúčinnější způsob, jak dosáhnout snížení emisí.

3. CÍLE

Prvořadým cílem směrnice o nesilničních pojízdných strojích je snížit plynné emise a emise částic (NO_x, HC, částice, CO) z motorů montovaných do nesilničních pojízdných strojů. To je také hlavním cílem procesu její revize.

Emise skleníkových plynů (GHG) do působnosti směrnice o nesilničních pojízdných strojích v současnosti nespádají. Příčinou toho je především skutečnost, že směrnice se zaměřuje na emisní vlastnosti motorů, nikoli strojů, v nichž jsou tyto motory instalovány. Emisní vlastnosti jsou však do značné míry ovlivňovány samotným strojem (např. jeho hmotností, konstrukcí atd.) i jeho faktickým provozem, což znamená, že bude nutné teprve najít nejvhodnější legislativní řešení problému emisí skleníkových plynů. V rámci úvah týkajících se probíhajícího procesu revize proto nebyly emise skleníkových plynů zahrnuty do oblasti působnosti.

Konkrétní cíle jsou následující:

Zdraví a životní prostředí:

- chránit lidské zdraví a životní prostředí cestou dalšího snižování emisí toxických látek znečišťujících ovzduší (NO_x, HC, částice, CO), které pocházejí z motorů nesilničních pojízdných strojů, v souladu s politikou EU v oblasti kvality ovzduší;
- zajistit, aby mezní hodnoty emisí pro nesilniční pojízdné stroje a požadavky na jejich schválení typu odrážely technický pokrok a zohledňovaly zjištěné regulační nedostatky;

Konkurenceschopnost:

- zajistit řádné fungování vnitřního trhu, a to zejména tak, že budou omezeny překážky bránící vnitřnímu i zahraničnímu obchodu;
- vytvořit takovou koncepci regulace, která příslušným hospodářským odvětvím umožní spolehlivý a dlouhodobý výhled;
- předcházet roztržkám právních předpisů tím, že se omezí tlak vyvíjený na členské státy a jiné veřejné orgány, který je nutí k tomu, aby přijímaly opatření omezující používání nesilničních pojízdných strojů;
- podporovat technický pokrok a poskytnout za tímto účelem k problematice mezních hodnot emisí dlouhodobé pokyny;
- zajistit větší soulad s právními předpisy, které platí na trzích mimo EU, zvláště pak ve Spojených státech.

Dodržování požadavků:

- podporovat členské státy v jejich úsilí o dodržování požadavků politiky EU v oblasti kvality ovzduší vytvořením podpůrného právního prostředí;
- podporovat členské státy, regiony a města při řešení problémů, které v souvislosti s dodržováním těchto požadavků vznikají ve městech na tzv. kritických místech, kde je řešení problémů s kvalitou ovzduší zjevně nejobtížnější.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Podrobněji na základě analýz nákladů a přínosů byly zvažovány a zkoumány tyto možnosti:

Možnost 1: Beze změny – uplatňování stávajících právních předpisů (základní scénář)

Směrnice o nesilničních pojízdných strojích by se i nadále uplatňovala ve své nynější formě a po IV. etapě, která vstoupí v platnost od roku 2014, by už žádná další etapa snižování emisí nenásledovala. Typy motorů, které nespádají do její stávající působnosti, by byly i nadále neregulovány, pokud by k jejich právní úpravě nepřistoupily samy členské státy.

Možnost 2: Harmonizace s normami platnými ve Spojených státech v otázce oblasti působnosti těchto norem a mezních hodnot

Pokud je to proveditelné, by revize usilovala o harmonizaci s normami US EPA. Vzhledem k tomu, že normy US EPA jsou obecně přísnější než současné normy EU, vedl by tento přístup k rozšíření působnosti regulace motorů, ale zároveň i k zavedení přísnějších mezních hodnoty emisí. V kategoriích motorů, kde nelze najít smysluplnou korespondenci mezi mezními hodnotami platnými v EU a ve Spojených státech nebo kde ve Spojených státech platí méně přísné normy než v EU, což je zejména případ motorových železničních vozů, které ve Spojených státech tvoří zvláštní kategorii, by se o harmonizaci neusilovalo. Místo toho by byla použita přiměřená míra ambicí s cílem zajistit soudržnost napříč jednotlivými kategoriemi motorů. Je třeba rovněž poznamenat, že tato možnost by se zaměřovala spíše na mezní hodnoty hmotnosti částic než na mezní hodnoty jejich počtu.

Možnost 3: Krok směrem k ambicióznější koncepci odpovídající z hlediska nejvýznamnějších zdrojů emisí odvětví silniční dopravy

Jako hlavní orientační bod by sloužila emisní norma pro těžká nákladní vozidla Euro VI (tj. nákladní vozy a autobusy). V normě by tak byl zahrnut především problém mezních hodnot počtu částic, které současná legislativa týkající se nesilničních pojízdných strojů neupravuje. Při stanovování mezních hodnot by nicméně byly zohledněny technické a regulační rozdíly mezi těžkými nákladními vozidly a nesilničními pojízdnými stroji. Z hlediska vlastního stanovení mezních hodnot je tato možnost ve srovnání s možností č. 2 ambicióznější a jejím cílem by bylo, aby emise byly omezeny jednotným a srovnatelným způsobem ve všech nejvýznamnějších kategoriích motorů. Umožňovala by určitou omezenou míru diferenciací mezi různými třídami výkonu v souladu s výsledky analýz nákladů a přínosů.

Co se týče motorů určených pro odvětví plavidel vnitrozemské plavby, zkoumají se dvě možnosti: možnost 3A je inspirována myšlenkou harmonizace s budoucími normami, které budou platit pro NO_x a HC ve Spojených státech, zároveň však zavádí mezní hodnoty emisí pro počet částic; možnost 3B vytyčuje navíc velmi ambiciózní cíle v oblasti snižování emisí NO_x a HC. Obdobně jsou také zkoumány

dvě možnosti uplatnění tohoto přístupu v oblasti železniční dopravy, tj. možnost, že by byly zavedeny pouze mezní hodnoty emisí pro počet částic (možnost 3A), případně možnost, že by byly zavedeny mezní hodnoty emisí pro počet částic v kombinaci s přísnějšími mezními hodnotami pro NO_x/HC (možnost 3B).

Možnost 4: Ambicióznější přístup na základě předpisů zaměřených na důkladnější monitorování

V rámci této možnosti by revize hledala způsob, jak spojit přísnější mezní hodnoty emisí vyplývající z možnosti 2 a/nebo možnosti 3 s předpisy zaměřenými na důkladnější monitorování.

Cílem těchto předpisů by bylo především monitorování toho, zda jsou motory instalované v nesilničních pojízdných strojích během svého provozu shodné. Shodností během provozu se rozumí to, že motor je během „normálního fungování“ příslušného výrobku v souladu s požadavky na schválení typu. Z tohoto důvodu byly pro odvětví těžkých nákladních vozidel vytvořeny právní předpisy, jejichž účelem je monitorovat prostřednictvím odběru omezeného počtu vzorků emisní vlastnosti motorů po jejich montáži do vozidel a během provozu. Podobné postupy by byly zavedeny i v odvětví nesilničních strojů. To by se mohlo také stát prvním krokem na cestě k zajištění kontroly skutečných emisí (tzv. emisí mimo cyklus).

Dále by také za účelem získání přesnější představy o konkrétních hodnotách emisí skleníkových plynů z motorů v nesilničních pojízdných strojích a o jejich spotřebě paliva mohly být na základě informací o těchto emisích motory označovány štítky, tak aby byli jejich odběratelé a uživatelé lépe informováni. Pokud by to bylo později považováno za nutné, mohly by být výsledky monitorování a vykazování konkrétních hodnot emisí skleníkových plynů produkovaných motory případně v budoucnu použity pro účely dalších opatření.

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

Vzhledem k velké rozmanitosti motorů a způsobů jejich využití v odvětví nesilničních pojízdných strojů je upřednostňována taková možnost, která bude spojovat prvky napříč všemi čtyřmi zkoumanými možnostmi politiky. Stanovené upřednostňované možnosti povedou k významnému snížení emisí znečišťujících látek, které mají nepříznivé účinky na lidské zdraví. Je třeba se zaměřit na snížení emisí částic ze vznětových motorů. Nadto bude dosaženo podstatného snížení emisí NO_x a HC.

Očekává se, že ve svém úhrnu by přínosy upřednostňovaných možností měly do roku 2040 dosáhnout hodnoty 26 100 až 33 000 milionů EUR.

Náklady, které si upřednostňovaná možnost vyžádá, ponesou hlavně výrobci motorů a strojů (náklady na vývoj, konstrukční změny a výrobu), spolu s nimi ale i koneční uživatelé strojů (provozní náklady spojené se zvýšením spotřeby paliva, náklady na údržbu).

Očekává se, že náklady na upřednostňované možnosti by ve svém úhrnu měly do roku 2040 dosáhnout hodnoty 5 200 až 5 800 milionů EUR.

Ačkoli analýzy nákladů a přínosů uvádí celkové čisté přínosy, je třeba upozornit, že v některých kategoriích motorů a/nebo odvětvích by investiční potřeby byly značně vysoké a musí být pečlivě posouzeny s ohledem na hlavní dotčené aktéry a jejich schopnosti financování. Bylo zjištěno, že nejvýznamnější investiční náklady by

vznikaly v odvětvích/kategoriích, pro něž v současnosti platí emisní normy, které jsou ve srovnání s jinými méně přísné, tj. v kategorii malých vznětových motorů (19–37 kW) a motorů používaných v odvětví vnitrozemské vodní dopravy.

6. SROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

Za předpokladu, že by všem srovnávacím kritériím byla přisouzena podobná váha, byla by upřednostňovanou volbou pro všechny zážehové motory a nejmenší a největší vznětové motory možnost č. 2 (harmonizace s normami Spojených států). Možnost č. 3 (větší harmonizace odpovídající ambicióznější koncepci odvětví silniční dopravy) by se vztahovala na vznětové motory střední výkonové třídy, do níž patří převážná většina vznětových motorů. Možnost č. 3 by byla vhodná také pro motorové železniční vozy. Zde analýza svědčí ve prospěch dílčí možnosti 3A. Možnost č. 1 (beze změn politiky) vede k uspokojivým výsledkům pouze v případě motorů do dieselových lokomotiv, které představují v rámci trhu s nesilničními pojízdnými stroji segment, který do roku 2050 pravděpodobně téměř úplně zanikne.

V odvětví plavidel vnitrozemské plavby se na základě analýzy ukázaly klady a zápory možnosti č. 2 a možností 3A a 3B, a to znamená, že provést snadný přímočarý výběr není možné. Nicméně vzhledem k tomu, že možnost č. 2 neřeší jeden z problémů, který je pro EU velmi důležitý (tj. nepříznivé účinky na zdraví v důsledku velikosti částic), jsou v této fázi dále zvažovány pouze možnosti 3A a 3B.

V analýze bylo konečně poukázáno také na to, že donucovací opatření, s nimiž se počítá v možnosti č. 4, by měla být uplatňována průřezově.

Vzhledem k značné rozmanitosti různých motorů a způsobů jejich využití v odvětví nesilničních pojízdných strojů se již dříve očekávalo, že skutečně bude upřednostněna možnost, která bude spojovat prvky, jež se uplatňují ve všech čtyřech možnostech politiky. Tento výsledek je dán rovněž skutečností, že mezi jednotlivými kategoriemi motorů používaných v nesilničních pojízdných strojích jsou velké rozdíly z hlediska jejich očekávaného budoucího významu jakožto zdrojů emisí, technické proveditelnosti dalšího snižování emisí a stupně přísnosti právních předpisů, které se na ně v současnosti vztahují. Upřednostněná kombinace by měla zajistit, že tyto okolnosti se náležitě odrazí v budoucích právních předpisech týkajících se emisí z motorů nesilničních pojízdných strojů, a zároveň by měla posílit účinnost a soudržnost regulačního rámce.

7. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Evropská komise má k dispozici několik nástrojů, s jejichž pomocí může monitorovat, daří-li se účinným způsobem dosahovat cílů této iniciativy. Nejdůležitějším z nich je dozor nad trhem, který vykonávají příslušné orgány členských států. Nedodržení stanovených předpisů bude zaznamenáno rovněž v důsledku stížností, které budou směřovány Komisi. Pro účely monitorování a hodnocení jsou cenné rovněž údaje o emisích, které jsou shromažďovány v rámci postupu schválení typu motorů, a to zejména tehdy, když je zřízena databáze popsaná v oddíle 6.4.3.

Technický přezkum právních předpisů týkajících se nesilničních pojízdných strojů byl proveden v roce 2008 a z tohoto popudu pak vznikla stávající iniciativa. Za několik let poté, co revidované právní předpisy týkající se nesilničních pojízdných

strojů vstoupí v platnost, až bude možné očekávat, že jsou k dispozici dostatečné informace o dopadech této iniciativy, by takový přezkum mohl být proveden znovu. Tato situace by mohla nastat za pět let po vstupu nových emisních požadavků v platnost.