



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 26.7.2011
SEC(2011) 959 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

**k predlogu
DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA**

o spremembi Direktive 94/25/ES o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi s plovili za rekreacijo, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/44/ES

{COM(2011) 456 konč.}
{SEC(2011) 958 konč.}

1. OPREDELITEV PROBLEMA

Z direktivo o plovilih za rekreacijo 94/25/ES se ureja dajanje čolnov za šport ali prosti čas na trg EU. V njej so določene osnovne varnostne zahteve. Z Direktivo 2003/44/ES o spremembi Direktive 94/25/ES so bile uvedene posebne zahteve glede emisij izpušnih plinov iz motorjev pomorskih plovil za rekreacijo, zlasti ogljikovodikov (HC), dušikovih oksidov (NOx) in trdnih delcev (PM), ter glede emisij hrupa iz plovil.

Čeprav je prispevek plovil za rekreacijo k skupnemu onesnaženju zraka v EU majhen v primerjavi z drugimi viri onesnaževanja, je lahko na nekaterih območjih (zlasti jezerih in ob nekaterih morskih obalah) med sezono (poleti) precejšen. Zlasti koncentracija dušikovih oksidov lahko na teh območjih preseže okoljske standarde kakovosti.

Velika večina proizvajalcev plovil za rekreacijo je dejavnih na trgih EU in Združenih držav, na obeh trgih pa se ustvarita dve tretjini svetovne prodaje motorjev pomorskih plovil za rekreacijo. Zakonodaja Združenih držav, s katero se urejajo emisije izpušnih plinov, je strožja od sedanjih predpisov EU. Nekaterе države članice EU si prizadevajo zmanjšati emisije plovil za rekreacijo s sprejetjem lokalnih (nacionalnih) ukrepov omejevanja hitrosti ali prepovedjo čolnov na določenih območjih. Za izboljšanje varstva okolja, zagotovitev svetovnega trga za plovila za rekreacijo in preprečitev posamičnih nacionalnih rešitev, ki bi pripeljale do drobljenja notranjega trga, je treba oceniti, ali bi bilo treba določbe o emisijah izpušnih plinov in hrupa poostriti na ravni EU. Obenem bi bilo treba upoštevati ranljiv položaj malih in srednje velikih podjetij, saj sektor plovil za rekreacijo sestavljajo večinoma mala in srednje velika podjetja (mednje spada več kot 95 % vseh podjetij).

2. ANALIZA SUSBIDIARNOSTI

Predlog je v skladu z načelom subsidiarnosti, saj je z Direktivo že usklajeno dajanje na trg plovil za rekreacijo, države članice pa ne morejo samostojno ukrepati na področju varnostnih zahtev in zahtev za omejitev emisij izpušnih plinov in hrupa.

3. CILJI

Splošni cilj te pobude je še povečati okoljsko učinkovitost plovil za rekreacijo ter s tem izboljšati varovanje okolja in zdravja ljudi, hkrati pa zagotoviti enake regulativne pogoje z glavnimi trgovinskimi partnerji EU in nemoteno delovanje notranjega trga plovil za rekreacijo.

SPLOŠNI CILJI	POSEBNI CILJI	OPERATIVNI CILJI
Varstvo okolja in zdravja ljudi	Povečanje okoljske učinkovitosti plovil za rekreacijo	Pregled mejnih vrednosti emisij izpušnih plinov Pregled mejnih vrednosti emisij hrupa

		Pregled varnostnih značilnosti plovil za rekreacijo
Izboljšanje delovanja notranjega trga	Preprečitev drobljenja notranjega trga zaradi različnih nacionalnih zahtev glede značilnosti plovil za rekreacijo	Pregled mejnih vrednosti emisij izpušnih plinov.
	Zaščita ranljivih podjetij (zlasti malih in srednje velikih) pred poslabšanjem njihovega položaja na trgu in morebitno izgubo delovnih mest zaradi uskladitve z novo zakonodajo	Uvedba blažilnih ukrepov za najranljivejše akterje na evropskem trgu plovil za rekreacijo (mala in srednje velika podjetja)
	Zagotovitev pravne varnosti evropski industriji plovil za rekreacijo in državljanom	Uskladitev direktive o plovilih za rekreacijo z novim zakonodajnim okvirom
Spodbujanje približevanja mejnih vrednosti emisij po vsem svetu	Znižanje dodatnih stroškov usklajevanja zaradi različnih predpisov	Pregled mejnih vrednosti emisij izpušnih plinov

4. MOŽNOSTI POLITIKE

Za doseg zgoraj navedenih ciljev so se upoštevale najrazličnejše možnosti. Nekatere možnosti, kot so samourejanje na področju emisij izpušnih plinov (prostovoljni kodeks industrije) ali ukinitve sedanjih ukrepov EU z odpravo mejnih vrednosti za emisije izpušnih plinov in hrupa iz Direktive ter samo zahteva glede označevanja, so bile hitro zavrnjene, saj je jasno, da niso primerne za odpravo ugotovljenih težav. Za nadaljnjo analizo so bile ohranjene naslednje možnosti.

A. Mejne vrednosti emisij izpušnih plinov za motorje

Možnost 1 – neukrepanje

Ohranijo se sedanje mejne vrednosti emisij izpušnih plinov iz Direktive.

Možnost 2 – strožje mejne vrednosti emisij izpušnih plinov (stopnja II)

Ocenjena je bila možnost uvedbe nove stopnje II mejnih vrednosti emisij izpušnih plinov. Preučenih je bilo pet mogočih scenarijev. Scenarij 1 temelji na uskladitvi mejnih vrednosti stopnje I za vse bencinske motorje (motorje na prisilni vžig), mejne vrednosti za dizelske motorje (motorje na kompresijski vžig) pa usklajuje z veljavnimi predpisi iz Direktive o necestni mobilni mehanizaciji 97/68/ES. Scenariji od 2 do 4 zadevajo uskladitev mejnih vrednosti za motorje na prisilni vžig s standardi Združenih držav ter uskladitev mejnih vrednosti za motorje na kompresijski vžig z zakonodajo EU o necestni mobilni mehanizaciji z različnimi stopnjami strogosti. Po scenariju 5 se mejne vrednosti za motorje na kompresijski vžig in motorje na prisilni vžig uskladijo s predpisi Združenih držav. Za nadaljnjo presojo je bil kot najprimernejši scenarij izbran scenarij 5, ki je v analizi učinka naveden kot možnost 2.

Možnost 3 – strožje mejne vrednosti emisij izpušnih plinov (stopnja II) v povezavi z blažilnimi ukrepi za industrijo

Ta možnost temelji na možnosti 2, vendar je razdeljena na tri podmožnosti, ki vključujejo ukrepe za omejitev negativnih gospodarskih in družbenih posledic višjih mejnih vrednosti emisij.

Podmožnost 3.1 – sistem prožnosti

Ena od možnosti za ublažitev učinkov strožjih predpisov za emisije izpušnih plinov bi bila lahko uvedba sistema prožnosti, kot je določen v členu 4 Direktive 97/68/ES. S tem bi se proizvajalcem motorjev omogočilo, da tudi po začetku veljavnosti novih mejnih vrednosti za emisije dajo na trg določeno število motorjev za pomorska plovila za rekreacijo, ki ustrezajo predhodni stopnji emisij.

Podmožnost 3.2 – prehodno obdobje za vse proizvajalce motorjev (tri leta)

Ta možnost predvideva določitev triletnega prehodnega obdobja po začetku veljavnosti direktive, da se industriji omogoči prilagoditev motorjev novim tehnologijam. To obdobje bi se začelo ob začetku veljavnosti direktive, kar pomeni približno dveletno prekrivanje z obdobjem prenosa direktive, dodatno leto pa bi bilo na voljo za prilagoditve.

Podmožnost 3.3 – prehodno obdobje za vse proizvajalce motorjev ter posebno prehodno obdobje za male in srednje velike proizvajalce motorjev, ki na trg EU dajejo zunajkrmne motorje na prisilni vžig $\leq 15 \text{ kW}$ (3 + 3 leta)

V okviru te možnosti se prehodno obdobje kot splošni blažilni ukrep za proizvajalce motorjev združuje s posebnim ukrepom za mala in srednje velika podjetja, saj so ta dokazano (na podlagi preskusa malih in srednje velikih podjetij) najranljivejša v smislu stroškov usklajevanja.

B. Mejne vrednosti emisij hrupa iz motorjev

Možnost 1 – neukrepanje

Ohranijo se sedanje mejne vrednosti emisij hrupa iz Direktive.

Možnost 2 – strožje mejne vrednosti emisij hrupa

Sedanje mejne vrednosti emisij hrupa, ki v EU veljajo za zvok, ki ga oddajajo plovila za rekreacijo, se poostrijo.

C. Uskladitev direktive o plovilih za rekreacijo z novim zakonodajnim okvirom

Po sprejetju Uredbe (ES) št. 765/2008 in Sklepa št. 768/2008/ES je treba direktivo o plovilih za rekreacijo uskladiti z načeli novega zakonodajnega okvira. To v bistvu pomeni vključitev obveznosti gospodarskih subjektov, pristojnosti organov za ugotavljanje skladnosti in organov za nadzor trga, novih modulov za ugotavljanje skladnosti in statusa oznake CE.

5. ANALIZA UČINKOV

A. Učinek strožjih mejnih vrednosti emisij izpušnih plinov

Možnost 1 – brez sprememb mejnih vrednosti

V zvezi z učinki te možnosti se odpirata dve vprašanji: okoljsko in trgovinsko vprašanje. Prvič, koncentracije dušikovih oksidov bi lahko kratkoročno presegle okoljske standarde kakovosti v marinah. Drugič, če bi se še naprej uporabljale sedanje mejne vrednosti, bi se morda proizvajalci motorjev raje kot za čistejše, a dražje motorje, ki so v skladu s standardi Združenih držav, odločali za vgradnjo motorjev, ki ustrezajo stopnji I, a bolj obremenjujejo okolje. Poleg tega ta možnost vključuje tveganje drobljenja notranjega trga, saj bi bili za omejitev hitrosti itd. verjetno sprejeti različni regionalni predpisi.

Možnost 2 – mejne vrednosti emisij izpušnih plinov stopnje II

Omejitev mejnih vrednosti emisij izpušnih plinov, s katero bi se uskladile mejne vrednosti, ki v EU in Združenih državah veljajo za motorje pomorskih plovil za rekreacijo, bi prinesla koristi za okolje, proizvajalcem motorjev pa povzročila visoke stroške usklajevanja.

Vrednost škode, ki bi se ji vsako leto izognili, v primerjavi z možnostjo 1

	Povprečni letni prihranek (v milijonih EUR) na tona emisij (dušikovih oksidov)	Povprečni letni prihranek škode (v milijonih EUR) na tono emisij (trdnih delcev)

Možnost 2 – stopnja II	9,5–45,5 mio EUR	3,2–18,2 mio EUR
-------------------------------	------------------	------------------

Ocena skupnih stroškov usklajevanja na leto

	Motorji na kompresijski vžig	Motorji na prisilni vžig
Možnost 2 – stopnja II	5,7–19 mio EUR	5,1–10,6 mio EUR

Možnost 3 – mejne vrednosti emisij izpušnih plinov stopnje II v povezavi z različnimi vrstami blažilnih ukrepov za proizvajalce motorjev

Upoštevanje strožjih emisijskih standardov bo povzročilo dodatne stroške. Zato so bili preučeni ukrepi za ublažitev gospodarskih in družbenih stroškov.

Podmožnost 3.1 – sistem prožnosti

Sistem prožnosti ne pride v poštev. Uporablja se v posebnih primerih, ko proizvajalec originalne opreme potrebuje dodaten čas za prilagoditev zasnove strojev novorazvitim motorjem, ne pa tudi za proizvajalce motorjev.

Podmožnost 3.2 – prehodno obdobje za vse proizvajalce motorjev

V okviru te možnosti se proizvajalcem odobri triletno prehodno obdobje, da se upoštevata prožnost, odobrena v ZDA, in čas, ko se bodo mejne vrednosti za emisije izpušnih plinov v ZDA začele v celoti uporabljati. Večina proizvajalcev motorjev bi morala te mejne vrednosti pri proizvodnji upoštevati že zdaj.

Vrednost škode, ki bi se ji izognili vsako leto v primerjavi z možnostjo 1

	Povprečni letni prihranek (v milijonih EUR) na tona emisij (dušikovih oksidov)	Povprečni letni prihranek škode (v milijonih EUR) na tona emisij (trdih delcev)
Podmožnost 3.2 – stopnja II + dodatno prehodno obdobje	7,1–34,2 mio EUR	2,4–13,7 mio EUR

Ocena skupnih stroškov usklajevanja na leto

	Motorji na kompresijski vžig	Motorji na prisilni vžig
Podmožnost 3.2 – stopnja II + dodatno prehodno obdobje	2–8 mio EUR	1,8–5 mio EUR

Prehodno obdobje podjetjem omogoča ublažitev negativnih gospodarskih posledic mejnih vrednosti stopnje II, hkrati pa ne povzroča upravne obremenitve. Kljub vsemu je bil opravljen preskus malih in srednje velikih podjetij, saj prehodno obdobje morda ne bi bilo v celoti prilagojeno posebnim potrebam malih in srednje velikih podjetij.

Preskus malih in srednje velikih podjetij je pokazal, da upoštevanje novih mejnih vrednosti emisij povzroča dodatne stroške usklajevanja in deloma upravne stroške. Mala in srednje velika podjetja nimajo take plačilne sposobnosti in dostopa do finančnih sredstev za financiranje teh naložb kot velika podjetja. Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi so pokazala, da bodo imela mala in srednje velika podjetja, ki proizvajajo motorje na prisilni vžig z manjšo močjo, velike težave pri upoštevanju mejnih vrednosti stopnje II. To zadeva zlasti zunajkrmne motorje na prisilni vžig z manjšo močjo (npr. $P_N \leq 15 \text{ kW}$), saj so za razvoj motorja, ki je skladen s strožjimi mejnimi vrednostmi emisij, potrebne velike naložbe. Zaradi nižjih prihodkov od motorjev z manjšo močjo se naložbe povrnejo pozneje kot pri kategorijah motorjev z veliko močjo.

Podmožnost 3.3 – prehodno obdobje za vse proizvajalce motorjev + posebno prehodno obdobje za male in srednje velike proizvajalce motorjev, ki na trg EU dajejo zunajkrmne motorje na prisilni vžig < 15 kW (3 + 3 leta).

Okoljski vpliv tega blažilnega ukrepa naj bi po ocenah znašal približno 6,16 tone/leto več emisij ogljikovodikov in dušikovih oksidov v primerjavi s podmožnostjo 3.2. Pomenil bi 0,015 % vseh letnih emisij ogljikovodikov in dušikovih oksidov. Ta podatek ne spremeni veliko skupnih letnih emisij izpušnih plinov iz plovil za rekreacijo. Zaradi dodatnega triletnega prehodnega obdobja mali in srednje veliki proizvajalci motorjev na prisilni vžig ne bodo prisiljeni opustiti te proizvodnje. Njihov svetovni tržni delež je približno 0,5-odstoten. Dodatni blažilni ukrep za te proizvajalce ima zato neznaten učinek na trg.

Primerjava možnosti

	Povprečna letna sprememba emisij ogljikovodikov in dušikovih oksidov (v %)	Povprečna letna sprememba emisij trdnih delcev (v %)	Povprečna letna sprememba emisij ogljikovega monoksida (v %)
Možnost 2 – mejne vrednosti stopnje II	–26,51 %	–45,08 %	20,56 %
Podmožnost 3.1 – stopnja II + sistem prožnosti	–23,96 %	–28,20 %	17,99 %
Podmožnost 3.2 – stopnja II + dodatno prehodno obdobje	–19,88 %	–33,81 %	15,42 %
Podmožnost 3.3 – stopnja II + dodatno prehodno obdobje + posebno obdobje za male in srednje velike proizvajalce motorjev na prisilni vžig	–19,78 %	–33,81 %	15,36 %

Neto koristi za gospodarstvo (analiza prihrankov in stroškov)

	Neto koristi (v mio EUR)
Možnost 2 – mejne vrednosti stopnje II	1,9–34,1 mio EUR
Podmožnost 3.1 – stopnja II + sistem prožnosti	4,8–34,6 mio EUR
Podmožnost 3.2 – stopnja II + dodatno prehodno obdobje	5,7–34,9 mio EUR
Podmožnost 3.3 – stopnja II + dodatno prehodno obdobje + posebna izjema za male in srednje velike proizvajalce motorjev na prisilni vžig	5,7–34,8 mio EUR

Primerjava družbenih posledic, izmerjenih v enotah na leto

	Skupna izguba delovnih mest za motorje na kompresijski vžig	Skupna izguba delovnih mest za motorje na prisilni vžig
Možnost 2 – mejne vrednosti stopnje II	manj kot 100	manj kot 100
Podmožnost 3.1 – stopnja II + sistem prožnosti	manj kot 10	manj kot 100
Podmožnost 3.2 – stopnja II + dodatno prehodno obdobje	izguba delovnih mest je malo verjetna	manj kot 100
Podmožnost 3.3 – stopnja II + dodatno prehodno obdobje + posebna izjema za male in srednje velike proizvajalce motorjev na prisilni vžig	izguba delovnih mest je malo verjetna	izguba delovnih mest je malo verjetna

Splošne cilje v bistvu izpolnjujejo vse možnosti, saj, prvič, vodijo do zmanjšanja onesnaževal zraka v okolju, drugič, zagotavljajo skupni zakonodajni okvir za proizvajalce motorjev, ki delujejo na trgu EU, in, tretjič, zagotavljajo uskladitev zahtev glede emisij iz motorjev z zahtevami Združenih držav. Vendar pa možnost 2 ne izpolnjuje zadosti posebnega cilja zaščite malih ranljivih podjetij pred poslabšanjem njihovega položaja na trgu. V okviru podmožnosti 3.3 se to upošteva.

Podmožnost 3.3 je najučinkovitejši kompromis za mala in srednje velika podjetja v smislu okoljskih učinkov v povezavi z gospodarskimi in družbenimi izgubami. Zato se je obravnavala kot najboljša možnost.

B. Učinek mejnih vrednosti emisij hrupa iz motorjev

Možnost 1: učinek nespremenjene politike

Z ohranitvijo sedanjih mejnih vrednosti emisij hrupa bo zaradi uskladitve mejnih vrednosti hrupa zagotovljena ohranitev notranjega trga, hkrati pa bodo podjetjem prihranjeni stroški

usklajevanja, saj jim ne bo treba vlagati v nove tehnologije, da bi dosegla zahtevane mejne vrednosti emisij. Ta možnost omogoča večje okoljske koristi zaradi po meri oblikovanih nacionalnih ukrepov, ki so posebej prilagojeni območjem, na katerih se plovilo uporablja v posamezni državi.

Države članice bi imele več manevrskega prostora za oblikovanje posebnih ukrepov za učinkovito omejevanje hrupa, saj hrupa pri plovilih za rekreacijo ne povzročajo samo motorji.

Možnost 2: učinek strožjih mejnih vrednosti emisij hrupa

Hrupa s čolnov ne povzročajo samo emisije hrupa s čolnov, temveč je bolj posledica kombinacije dejavnikov (uporaba/hitrost čolna, hrup motorja, hrup trupa, subjektivna merila, povezana z območjem, oseba, ki posluša hrup, itd.). Teža teh dejavnikov je odvisna od vsakega posameznega čolna. Ker se lahko v direktivi upoštevajo samo emisije hrupa s čolnov, izmerjene v sterilnih razmerah, lahko vpliva na omejen vir vsega hrupa, ki ga zazna uporabnik/opazovalec. Omejevanje enega samega dejavnika (kot so emisije hrupa iz motorjev) ne bi prineslo pričakovanega zmanjšanja splošnega hrupa, hkrati pa bi proizvajalcem povzročilo visoke stroške usklajevanja.

Splošno zmanjšanje jakosti zvoka, ki ga je mogoče doseči z zmanjšanjem hrupa motorjev

Tip motorja	Zmanjšanje jakosti zvoka motorja (v dB)	Skupno zmanjšanje jakosti zvoka plovila (v dB)
zunajkrmni $P_N > 40$ kW	– 6/– 8	– 3
zunajkrmni $10 < P_N < 40$ kW	– 4/– 5	– 3
zunajkrmni $P_N < 10$ kW	– 4/– 5	– 3
osebna plovila $P_N > 40$ kW	– 4 – 3	– 3 – 2/– 1

C. Učinek ukrepov za uskladitev direktive o plovilih za rekreacijo z novim zakonodajnim okvirom

Ta učinek naj bi bil večinoma pozitiven, saj so v horizontalnih določbah pojasnjena nekatera vprašanja, v zvezi s katerimi za zdaj še vlada negotovost. Pravna varnost bo koristila vsem stranem: gospodarskim subjektom, nacionalnim upravam in upravi EU ter potrošnikom. Nekatere nove obveznosti za gospodarske subjekte imajo lahko gospodarski učinek v smislu novih stroškov za gospodarske subjekte.

6. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Glavno orodje je nadzor trga, ki ga izvajajo pristojni organi držav članic. Komisija bo težave pri pravilni uporabi direktive o plovilih za rekreacijo odkrivala na podlagi:

- rednih poročil, ki jih morajo države članice pošiljati Komisiji,
- sestankov skupine za upravno sodelovanje,

- sistemov za izmenjavo podatkov, določenih z okvirom iz člena 23 Uredbe št. 765/2008/ES,
- skupine priglašениh organov, ki usklajuje skupno uporabo pravil za ugotavljanje skladnosti.