



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 31.1.2014
SWD(2014) 32 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

**Predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Uredb
(ES) št. 715/2007 in (ES) št. 595/2009 glede zmanjšanja emisij onesnaževal iz cestnih
vozil**

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

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

**Predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Uredb
(ES) št. 715/2007 in (ES) št. 595/2009 glede zmanjšanja emisij onesnaževal iz cestnih
vozil**

1. OPREDELITEV PROBLEMA

1.1. Okvir politike

Skupni evropski emisijski standardi, opredeljeni v številnih direktivah EU, določajo sprejemljive mejne vrednosti emisij strupenih izpušnih plinov za vsa nova lahka gospodarska vozila in težka gospodarska vozila, ki se prodajajo v EU. Standardi Euro so pripravljene v skladu s pristopom dvojne ravni, kar pomeni, da bistvene vidike vsebuje glavni instrument, ki je bil dogovorjen v rednem zakonodajnem postopku, medtem ko nebistvene tehnične vidike urejajo delegirani ali izvedbeni predpisi. Ustrezna glavna instrumenta sta:

- Uredba (ES) št. 715/2007
- Uredba (ES) št. 595/2009

1.2. Ugotovljene težave

V splošnem okviru onesnaževanja zraka, globalnega segrevanja in poenostavitve zakonodaje je bilo ugotovljenih šest specifičnih problematičnih področij, na katerih tržne pomanjkljivosti in regulativne vrzeli ovirajo premagovanje glavnih izzivov:

- (1) Možnosti za zmanjšanje porabe goriva z učinkovitimi voznimi navadami niso dovolj izkoriščene

Možnosti za zmanjšanje porabe goriva z učinkovitimi voznimi navadami niso dovolj izkoriščene. Tehnična podpora za okolju prijazno vožnjo je osredotočena na merilnike porabe goriva in opozorila za menjavo prestavnega razmerja. Opozorila za menjavo prestavnega razmerja so že postala obvezna pri novih osebnih vozilih kategorije M1, ki so opremljena z ročnim menjalnikom. V nasprotju s tem trenutno ni nobene zakonske zahteve za namestitev merilnika porabe goriva v motorna vozila katere koli kategorije. Vendar pa raziskave¹ kažejo, da je možnosti za okolju prijazno vožnjo mogoče bolje izkoristiti pri hkratni uporabi merilnika porabe goriva in opozorila za menjavo prestavnega razmerja.

- (2) Obseg uporabe mejnih vrednosti za emisije amoniaka (NH₃) predstavlja grožnjo, da bodo težka gospodarska vozila na zemeljski plin izrinjena s trga

Mejna vrednost amoniaka (NH₃) je bila predpisana v predpisih o emisijah Euro VI² za vsa težka gospodarska vozila, ne glede na vrsto motorja, in je postala zavezujoča 31. decembra 2012. Ta omejitev naj bi načeloma ublažila tveganje uhajanja amoniaka (preveč amoniaka, ki se uporablja v sistemih za uravnavanje emisij) pri težkih gospodarskih vozilih z dizelskimi motorji. Ker je nastajanje majhnih količin NH₃ običajno tudi v procesu zgorevanja v motorjih na bencin ali zemeljski plin, ki ne potrebujejo sistemov na osnovi amoniaka, ta omejitev postavlja vozila v tem zelo majhnem segmentu trga težkih gospodarskih vozil v zelo neenakopraven položaj. To bi verjetno povzročilo bistveno podražitev vozil, kot so na primer mestni avtobusi na stisnjen zemeljski plin (CNG), kar bi spodbudilo njihovo zamenjavo z vozili z dizelskim motorjem, ki sicer bolj onesnažujejo okolje.

- (3) Zgornja omejitev mase za lahka gospodarska vozila iz uredbe Euro 6 zahteva dve homologaciji za nekatere platforme vozil

¹ TNO 2010, Učinki opozorila za menjavo prestavnega razmerja in merilnika porabe goriva na porabo goriva („Effects of a gear-shift indicator and a fuel economy meter on fuel consumption“).

² Uredba (ES) št. 595/2009.

Trenutno je določena stroga mejna vrednost referenčne mase, ki opredeljuje, ali se vozila glede emisij homologirajo po predpisih za lahka ali težka gospodarska vozila, zato so lahko različne izvedbe istega tipa vozila na različnih straneh omejitve. Posledično je za isti tip vozila potrebno dvojno certificiranje emisij, ki zahteva dvojno preskušanje. Pri tem nastanejo znatni stroški za proizvajalca brez očitnih koristi za okolje.

- (4) Mejne vrednosti emisij pri nizkih temperaturah po Euro 6 za lahka gospodarska vozila niso prilagojene tehničnemu napredku

Emisije iz sodobnih lahkih gospodarskih vozil se zmanjšajo v sistemih za naknadno obdelavo ali z notranjimi ukrepi v motorjih. Trenutne mejne vrednosti emisij po Euro 5 za ogljikovodike (HC) in ogljikov monoksid (CO) ne odsevajo več tehničnega napredka, doseženega v zadnjih letih. Poleg tega mejne vrednosti emisij NOx pri nizkih temperaturah po Euro 6 še niso opredeljene.

- (5) Uredba o emisijah iz lahkih gospodarskih vozil Euro 6 določa mejno vrednost skupnih emisij dušikovih oksidov (NOx), ne pa tudi posebne mejne vrednosti za dušikov dioksid (NO₂)

Dušikovi oksidi (NOx), ki jih oddajajo motorna vozila, so sestavljeni iz dušikovega oksida (NO) in dušikovega dioksida (NO₂). Neposredne emisije NO₂ veljajo za posebej problematične, saj najpomembneje vplivajo na zdravje v mestnih središčih. Za zagotovitev, da uporaba sodobnih tehnologij za nadzor emisij ne bo povzročila povečanja neposrednih emisij NO₂, so v predpisih Euro VI že predvidene posebne mejne vrednosti emisij NO₂ za težka gospodarska vozila, medtem ko veljavna uredba o emisijah iz lahkih gospodarskih vozil Euro 6 določa le mejno vrednost skupnih emisij dušikovih oksidov NOx.

- (6) Mejne vrednosti skupnih emisij ogljikovodikov (THC) po Euro 6 povzročajo težave proizvajalcem vozil na stisnjen zemeljski plin (CNG)

Sedanje mejne vrednosti skupnih emisij ogljikovodikov za lahka gospodarska vozila po Euro 6 vključujejo emisije metana in nemetanskih ogljikovodikov (NMHC). Glavni razlog za vključitev metana je dejstvo, da je to plin z močnim toplogrednim učinkom. Vendar bi bilo bolj primerno vključiti metan v emisije ekvivalenta CO₂ za vozilo in „deregulirati“ emisije metana v postopku homologacije. To bi tudi pripomoglo pri vstopu na trg vozil na zemeljski plin. Vključitev metana zato vozilom na zemeljski plin otežuje doseganje mejnih vrednosti skupnih emisij ogljikovodikov, čeprav imajo ta vozila nižje skupne emisije toplogrednih plinov na prevoženo pot vozila.

1.3. Kdo je vpleten, kako in v kolikšni meri?

Problemi, opisani zgoraj, zadevajo številne različne skupine:

- prebivalstvo Evropske unije je zaradi slabe kakovosti zraka prizadeto z akutnimi in kroničnimi učinki na zdravje³;
- na potrošnike motornih vozil vplivajo spremembe cen novih vozil. Vendar pa imajo lahko tudi koristi zaradi gospodarnejše porabe goriva;
- proizvajalci motornih vozil so prizadeti, ker strožje omejitve emisij zahtevajo razvoj novih tehnologij. Vendar pa bi proizvajalci lahko imeli koristi zaradi poenostavitve in morebitne revizije mejnih vrednosti emisij NH₃ in THC.

³ WHO 2004, Zdravstveni vidiki onesnaževanja zraka („Health aspects of air pollution“).

Vpliv na proizvajalce iz tretjih držav se predvidoma ne bo razlikoval od vpliva na domače proizvajalce;

- možen je vpliv na dobavitelje sestavnih delov zaradi povečanega povpraševanja po določenih sestavnih delih. MSP so skoraj izključno na začetku dobavne verige v avtomobilski industriji in pričakuje se, da bo učinek nanje minimalen.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

V skladu z drugo zakonodajo o homologaciji motornih vozil, obravnavani ukrep temelji na členu 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki zagotavlja delovanje notranjega trga. Ker obravnavana pobuda zadeva spremembe obstoječe zakonodaje EU, lahko učinkovito ukrepa samo EU. Ukrepanje Evropske unije je potrebno tudi zaradi preprečevanja nastanka ovir za enotni trg in zaradi nadvladane narave onesnaževanja zraka ter podnebnih sprememb.

3. CILJI

Splošni cilji politike so:

- zagotoviti nemoteno delovanje notranjega trga;
- zagotoviti visoko raven varstva okolja in zdravja v Evropski uniji;
- prispevati k doseganju ambicioznih ciljev Evropske unije glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov.

Posebni cilji so:

- doseči, da zahteve emisijskih predpisov in homologacij odsevajo tehnični napredek in odpravijo ugotovljene regulativne pomanjkljivosti;
- izkoristiti možnosti za poenostavitev pravnega okvira;
- izboljšati učinkovitost vzorcev vožnje zaradi zmanjšanja emisij onesnaževal zraka in toplogrednih plinov.

Operativni cilji so:

- zagotoviti, da so nova motorna vozila opremljena s sistemi za pomoč vozniku pri okoljsko učinkovitem načinu vožnje, kadar možnosti za prihranek goriva niso popolnoma izkoriščene;
- preprečiti, da bi dogovorjene mejne vrednosti NH₃ za vsa težka gospodarska vozila ovirale vstop na trg nekaterih vozil z motorjem s prisilnim vžigom;
- odpraviti potrebo po dragem dvojnem certificiranju emisij in s tem odpraviti nepotrebne stroške doseganja skladnosti;
- omogočiti Komisiji, da predlaga posodobljene mejne vrednosti emisij pri nizkih temperaturah z delegiranim aktom, če se to zdi potrebno in utemeljeno z dokazi;
- omogočiti Komisiji, da predlaga posebno mejno vrednost emisij NO₂ za lahka gospodarska vozila z delegiranim aktom, če se to zdi potrebno in utemeljeno z dokazi;
- omogočiti Komisiji, da predlaga deregulacijo emisij metana z delegiranim aktom, če se to zdi potrebno in utemeljeno z dokazi ter pod pogojem, da so

emisije metana v uredbi o avtomobilskih emisijah CO₂ vključene kot emisije ekvivalenta CO₂.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

V skladu z ugotovljenimi težavami, opisanimi v oddelku 1.2, so spodaj predstavljene konkretne možnosti politik za obravnavanje prvih treh problematičnih področij:

- (1) *Možnosti za zmanjšanje porabe goriva z učinkovitimi voznimi navadami niso dovolj izkoriščene*

Možnost 1: Brez sprememb obstoječega stanja

Možnost 2: Merilniki porabe goriva obvezni za vsa lahka gospodarska vozila in razširitev obvezne vgradnje opozoril za menjavo prestavnega razmerja z osebnih avtomobilov na vsa lahka gospodarska vozila

Možnost 3: Uvedba obveznih merilnikov porabe goriva za lahka in težka gospodarska vozila ter razširitev obvezne vgradnje opozoril za menjavo prestavnega razmerja z osebnih avtomobilov na vsa lahka in težka gospodarska vozila

- (2) *Obseg uporabe mejnih vrednosti emisij amoniaka (NH₃) predstavlja grožnjo, da bodo težka gospodarska vozila na zemeljski plin izrinjena s trga*

Možnost 1: Brez sprememb obstoječega stanja

Možnost 2: Obseg uporabe mejnih vrednosti za NH₃ po Euro VI se spremeni tako, da se uporabljajo le za težka gospodarska vozila z motorji s kompresijskim vžigom

- (3) *Zgornja omejitev mase iz uredbe Euro 6 za lahka gospodarska vozila zahteva dve homologaciji za nekatere platforme vozil*

Možnost 1: Brez sprememb obstoječega stanja

Možnost 2: Odprava zgornje omejitve mase za emisijske namene v uredbi Euro 6 za lahka gospodarska vozila

Za posebna problematična področja 4-6 obstajata dve možnosti: da se bodisi trenutne razmere ne spremenijo ali pa se sprejmejo mandati za delegirane akte k zadevnim homologacijskim predpisom.

5. OCENA UČINKOV

5.1. Pristop

Možnosti politike so bile analizirane na sorazmeren način in s poudarkom na gospodarskih (učinki na industrijo in potrošnike) in okoljskih vidikih (emisije toplogrednih plinov in onesnaževal). Zaradi majhnega obsega možnih učinkov na zaposlovanje so možnosti za smiselno količinsko opredelitev socialnih učinkov zelo omejene.

Glede na to, da je cilj regulativnih možnosti s problematičnih področij 4, 5 in 6 podeliti Komisiji mandat za spremembo ali dopolnitev emisijskih predpisov, za te možnosti ni navedena ocena učinkov. Zato je to poročilo osredotočeno na navedbo sorazmerne ocene učinkov možnosti politik, ki so načrtovane za odpravo problematičnih področij 1, 2 in 3.

5.2. Ocena

- (1) Možnosti za zmanjšanje porabe goriva z učinkovitimi voznimi navadami niso dovolj izkoriščene

| MOŽNOSTI | GOSPODARSKI UČINKI | SOCIALNI UČINKI | OKOLJSKI UČINKI |
|-------------------|--|---|--|
| Možnost 1: | Ne pričakujejo se dodatni gospodarski učinki. | Ne pričakujejo se učinki na zaposlovanje. | Stalna odsotnost tehničnih sistemov za pomoč vozniku pri sprejemanju okoljsko učinkovitega sloga vožnje v delih voznega parka bi povzročila izpad zmanjšanja emisij onesnaževal in toplogrednih plinov |
| Možnost 2: | Zmerni dodatni stroški za proizvajalce, ocenjeni na 0-10 EUR na vozilo za merilnike porabe goriva in 0-15 EUR za opozorila za menjavo prestavnega razmerja ⁴ . | Ne pričakujejo se učinki na zaposlovanje. | Pričakujejo se prihranki emisij CO ₂ . Ti so neposredno povezani z manjšo porabo goriva, ki je konservativno ocenjena na 1 % za povprečnega voznika. |
| Možnost 3: | Ni natančnih ocen stroškov vgradnje merilnikov porabe goriva in opozoril za menjavo prestavnega razmerja v težka gospodarska vozila. Stroški za merilnike porabe goriva so verjetno enakega reda velikosti, kot pri lahkih gospodarskih vozilih. Ocenjuje se, da so stroški opozoril za menjavo prestavnega razmerja bistveno višji. | Zaradi relativno majhnih razsežnosti povečanja stroškov se ne pričakujejo učinki na zaposlovanje. | Zaradi številnih vprašanj, ki so posebej vezana na težka gospodarska vozila, se dodatni okoljski učinki možnosti 3 glede na možnost 2 štejejo za zelo omejene. |

Treba je opozoriti, da se bo, glede na precej nizke stroške merilnikov porabe goriva in opozoril za menjavo prestavnega razmerja v lahkih gospodarskih vozilih, tudi pri relativno majhnih možnostih za prihranek goriva naložbe povrnile zelo hitro.

Čeprav se lahko načeloma pričakuje pozitivne učinke na okolju prijazno vožnjo in posledično zmanjšanje emisij CO₂ v primeru namestitve merilnikov porabe goriva in opozoril za menjavo prestavnega razmerja pri lahkih in težkih gospodarskih vozilih, je zelo verjetno, da bi bile dodatne koristi zaradi vključitve težkih vozil po vsej verjetnosti zanemarljive.

- (2) *Obseg uporabe mejnih vrednosti emisij amoniaka (NH₃) predstavlja grožnjo, da bodo težka gospodarska vozila na zemeljski plin izrinjena s trga*

| MOŽNOSTI | GOSPODARSKI UČINKI | SOCIALNI UČINKI | OKOLJSKI UČINKI |
|-------------------|---|---|--|
| Možnost 1: | Ocenjeni dodatni materialni stroški znašajo 48 milijonov EUR na leto, dodatni stroški projekta pa bi znašali od 60-80 | Red velikosti povečanja stroškov kaže, da bi se tržni potencial teh vozil resno zmanjšal. To bi nesorazmerno prizadelo specializirane majhne in | Zmanjšanje emisij NH ₃ bi bilo večinoma nepomembno. Zmanjšanje tržnega potenciala za avtobuse na zemeljski plin bi verjetno |

⁴ TNO 2010, Učinki opozorila za menjavo prestavnega razmerja in merilnika porabe goriva na porabo goriva („Effects of a gear-shift indicator and a fuel economy meter on fuel consumption“).

| | | | |
|-------------------|--|---|--|
| | milijonov EUR na leto. | srednje velike dobavitelje sestavnih delov. | povzročilo povečanje emisij prašnih delcev, NOx in CO ₂ . |
| Možnost 2: | Pričakuje se pozitiven gospodarski učinek za proizvajalce in upravljavce težkih gospodarskih vozil na zemeljski plin, saj bi se izognili dodatnim materialnim in projektnim stroškom, ki so ocenjeni na 108-128 milijonov EUR na leto. | Pričakuje se nevtralen ali rahlo pozitiven učinek na zaposlovanje. V proizvodnji težkih gospodarskih vozil na zemeljski plin bi lahko bilo ustvarjeno omejeno število delovnih mest. Izognili bi se možnim negativnim učinkom na zaposlovanje pod izhodiščnim scenarijem. | Dodatne emisije NH ₃ bi bile večinoma nepomembne. Pričakuje se pozitiven učinek na okolje glede emisij NOx in CO ₂ . |

(3) Zgornja omejitev mase iz uredbe Euro 6 za lahka gospodarska vozila zahteva dve homologaciji za nekatere platforme vozil

| MOŽNOSTI | GOSPODARSKI UČINKI | SOCIALNI UČINKI | OKOLJSKI UČINKI |
|-------------------|---|--|--|
| Možnost 1: | Dodatne stroške razvoja je težko oceniti, vendar se pričakuje, da bi znašali več milijonov evrov na kalibracijo. Upravni stroški za dva homologacijska postopka so omejeni (100 000 EUR za homologacijo) | Ne pričakujejo se učinki na zaposlovanje. | Ne pričakujejo se okoljski učinki. |
| Možnost 2: | Dodatna možnost izbire pri homologaciji, ki bi zmanjšala regulativno breme zlasti za platforme vozil, pri katerih so nekatera vozila nad, druga pa pod sedanjo mejno vrednostjo referenčne mase, ki ločuje lahka in težka gospodarska vozila. | Ne pričakujejo se večji učinki na zaposlovanje. To bi moralo privedi do znižanja stroškov, ki bi lahko pomenilo znižanje cen za kupce. | Ne pričakujejo se negativni okoljski učinki. |

Glede na različno naravo vprašanj, zajetih s to oceno učinka, ni morebitnih sinergij ali kompromisov med možnostmi, ki so ocenjene na različnih področjih. Njihov skupni učinek po možnostih je zato enak vsoti delov.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Če primerjamo možnosti politik na treh problematičnih področjih, ki so bila predmet podrobne ocene učinkov, je stanje naslednje:

| PRIMERJAVA MOŽNOSTI ZA PROBLEM 1 | | | |
|--|---------------|----------------|---------------|
| Možnosti za zmanjšanje porabe goriva z učinkovitimi vozniimi navadami niso dovolj izkoriščene | | | |
| MOŽNOSTI | USPEŠNOST | UČINKOVITOST | SKLADNOST |
| Možnost 1: Brez sprememb obstoječega stanja | n.r. | n.r. | n.r. |
| Možnost 2: Uvedba obveznih merilnikov porabe goriva za lahka gospodarska vozila in razširitev opozoril za menjavo prestavnega | VISOKA | SREDNJA | VISOKA |

| | | | |
|---|----------------|--------------|-----------------|
| <i>razmerja z osebnih avtomobilov na vsa lahka gospodarska vozila</i> | | | |
| Možnost 3: Uvedba obveznih merilnikov porabe goriva za lahka in težka gospodarska vozila ter razširitev obvezne vgradnje opozoril za menjavo prestavnega razmerja z osebnih avtomobilov na vsa lahka in težka gospodarska vozila | VISOKA. | NIZKA | SREDNJA. |

Možnost 2 se izkaže kot najprimernejša v tej primerjavi, saj predstavlja učinkovitejši način za rešitev problema. Pozitivni okoljski učinki možnosti 3 verjetno niso bistveno večji od tistih iz možnosti 2. Čeprav ima možnost 3 nekaj omejenih dodatnih okoljskih koristi v primerjavi z možnostjo 2, te koristi verjetno niso sorazmerne s stroški. Zato se v tem trenutku zdi težko utemeljiti obvezno vgradnjo kazalnikov porabe goriva ali opozoril za menjavo prestavnega razmerja v težka gospodarska vozila.

| PRIMERJAVA MOŽNOSTI ZA PROBLEM 2 | | | |
|---|------------------|---------------------|------------------|
| Obseg uporabe mejnih vrednosti za emisije amonijaka (NH₃) predstavlja grožnjo, da bodo težka gospodarska vozila na zemeljski plin izrinjena s trga | | | |
| MOŽNOSTI | USPEŠNOST | UČINKOVITOST | SKLADNOST |
| Možnost 1: Brez sprememb obstoječega stanja | 0 | 0 | 0 |
| Možnost 2: Sprememba obsega uporabe mejnih vrednosti za NH ₃ po Euro VI, tako da se uporabljajo samo za težka gospodarska vozila z motorjem s kompresijskim vžigom (dizelski motorji) | VISOKA | VISOKA | VISOKA |

Možnost 2 je nedvomno boljša od izhodiščnega scenarija, saj se problem reši brez kakršnih koli stroškov. Skladnost s cilji politike EU je visoka, saj je pričakovati pozitivno bilanco okoljskih in socialnih učinkov

| PRIMERJAVA MOŽNOSTI ZA PROBLEM 3 | | | |
|--|------------------|---------------------|------------------|
| Zgornja omejitev mase iz uredbe Euro 6 za lahka gospodarska vozila zahteva dve homologaciji za nekatere platforme vozil | | | |
| MOŽNOSTI | USPEŠNOST | UČINKOVITOST | SKLADNOST |
| Možnost 1: Brez sprememb obstoječega stanja | 0 | 0 | 0 |
| Možnost 2: Odprava zgornje omejitve mase za emisijske namene v uredbi Euro 6 za lahka gospodarska vozila | VISOKA | VISOKA | VISOKA |

Možnost 2 je nedvomno boljša od izhodiščnega scenarija, saj se problem reši brez kakršnih koli stroškov. Ne pričakujejo se negativni okoljski ali socialni učinki.

7. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Skupno uporabno vrednotenje ukrepov iz te ocene učinka in naknadne ocene učinka bi bilo možno opraviti pet let po začetku veljavnosti. Mehanizmi poročanja za spremljanje kakovosti zunanjega zraka in spoštovanja ciljev Skupnosti glede kakovosti zraka s strani držav članic so že vzpostavljeni. Ti mehanizmi poročanja tudi ustvarjajo podatke, ki omogočajo spremljanje emisij onesnaževal.

Skladnost motornih vozil, ki so v prodaji na evropskem trgu, z zahtevami EU preverjajo nacionalni homologacijski organi v postopku homologacije za nove tipe vozil. Obstoječi mehanizmi poročanja bi zato v določeni meri omogočili Komisiji spremljanje učinkov predlagane zakonodaje.