



Брюксел, 25.9.2014 г.
SWD(2014) 281 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
относно изискванията към пределните стойности на емисиите и към одобряването
на типа на двигателите с вътрешно горене за извънпътната техника**

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

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА
относно изискванията към пределните стойности на емисиите и към одобряването
на типа на двигателите с вътрешно горене за извънпътната техника**

Забележка: Настоящата обобщена оценка е обвързваща само за службите на Комисията, участвали в изготвянето ѝ, и не предопределя окончателната форма на решенията, които Комисията ще вземе.

1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА

Замърсяване на въздуха

Двигателите с вътрешно горене, монтирани в извънпътна техника, са значителен източник на замърсяване на въздуха, и това е основният проблем, чието разрешение се търси с Директивата и нейното настоящо преразглеждане. Понастоящем **много държави — членки на ЕС полагат значителни усилия да изпълнят своите цели по отношение на качеството на въздуха**, и в този контекст по-нататъшното ограничаване на емисиите от двигателите с горене е важен проблем. Въпреки че с Директивата за извънпътната техника и последващите ѝ изменения бяха определени пределни стойности, секторът на извънпътната техника се превърна в източник на замърсяване на въздуха с непрекъснато увеличаващ се дял, по-специално що се отнася до азотните окиси (NOx) и праховите частици. На сектора на извънпътната техника се дължат около 15 % от общите емисии на NOx и 5 % от емисиите от прахови частици в ЕС. Въпреки че се очаква делът на праховите частици да намалее, смята се, че делът на NOx ще се увеличи до близо 20 % през 2020 г.

Най-строгите изисквания по отношение на емисиите от етап IV, предвидени в приложимото понастоящем законодателство, ще влязат в сила през 2014 г. Понастоящем се смята за необходимо да се **гарантира, че секторът на извънпътната техника е ориентиран към дългосрочно намаляване на емисиите**, което е съобразено с общата политика на ЕС за качеството на въздуха и с регулаторните изисквания в свързаните сектори.

Поради силната експортна насоченост на разположеното в ЕС производство на двигатели и машини, изключително важно е и изискванията по отношение на емисиите, когато това е от значение, да се разработват с оглед на съответните **изисквания на основните пазари в трети страни**, като например Съединените щати.

Осигуряването на повече, отколкото понастоящем, дългосрочни насоки относно изискванията по отношение на емисиите ще даде на **промишлеността повече сигурност в областта на планирането** и ще позволи на сектора да предвиди необходимите инвестиции за научноизследователска и развойна дейност.

Недостатъци в областта на регулирането

Независимо от положените по-рано усилия, законодателството в настоящата си форма има специфични недостатъци. **Не са обхванати всички категории извънпътна техника.** Фактът, че понастоящем двигателите от определени категории техника не са обект на регулация, означава, че са пропуснати значителни ползи за околната среда.

Съществува също така риск от **изкривяване на пазара** при някои видове машини, при които производителят има известен избор дали да монтира двигател, обхванат от Директивата, или да избере такъв, който понастоящем не е обект на регулиране. По-специално, преминаването от двигатели със запалване чрез сгъстяване към двигатели с искрово запалване може да бъде насърчено от настоящото положение в областта на регулирането в зависимост от обстоятелствата и достъпността на горивата. Посочените констатации бяха

потвърдени от информацията, дадена от заинтересуваните страни по време на откритите консултации с обществеността.

За последен път нови нива на емисии бяха въведени при изменението на Директивата през 2004 г. Това означава, че изискванията по отношение на някои категории двигатели започват да **остаряват в сравнение с актуалното състояние на технологиите** и последните нововъведения в сектора на пътните превози.

Освен това, неотдавна станаха известни убедителни доказателства за **неблагоприятните последици за здравето от емисиите от отработилите газове от дизеловия двигател** и особено от праховите частици (т.е., саждите от дизеловия двигател). Една от основните констатации е, че размерът на частиците е основен фактор, определящ наблюдаваните последици върху здравето, и че единственият начин да се влияе върху този параметър е чрез пределни стойности, които се основават на броя на праховите частици (т.е., пределна стойност за броя прахови частици). Експертите стигнаха до заключението, че дори най-амбициозните нива, определени от етап IV, не могат да гарантират адекватна защита от такива замърсители. В съответствие с развитието на пътния сектор необходимо е да се разгледа въвеждането на нов етап за емисиите (етап V) за най-важните категории двигатели, при който ударението е върху пределните стойности за броя на частиците в допълнение към пределните стойности за масата на частиците.

Освен това, налице е **несъответствие между някои категории двигатели** по отношение на строгостта на прилаганите понастоящем пределни стойности на емисиите. По-специално, пределните стойности на емисиите за двигателите, монтирани на плавателни съдове по вътрешни водни пътища, са недостатъчно амбициозни и се налага да се подложат на повторна оценка. Това се отнася и до емисиите в отработилите газове от двигателите с постоянна честота на въртене, които са голяма част от двигателите в извънпътната техника: пределните стойности на емисиите за тези двигатели са по-малко строги, отколкото за двигателите с променлива честота на въртене, което може да насърчи производителите да преминават от двигатели с променлива честота на въртене към такива с постоянна честота на въртене, които отговарят на не толкова високи стандарти по отношение на околната среда. Описаното положение трябва да се преразгледа, тъй като няма технически причини за двигателите с постоянна честота на въртене да се определят по-малко строги пределни стойности на емисиите.

Понастоящем пределните стойности за извънпътната техника се изпитват в лабораторни условия, когато се издава одобрение на типа на двигателя. Въпреки че в Директивата се изисква системата за контрол на емисиите да функционира изправно при действителни експлоатационни условия, в нея не се съдържат разпоредби относно извършването на проверки дали когато техниката се използва, наличната в нея правилно поддържана система за контрол на емисиите наистина функционира изправно. Може да се окаже полезно да се предложат мерки и да **се провери дали емисиите от двигателя отговарят на изискванията**, определени в Директивата, през целия предписан полезен период на експлоатация на двигателя, какъвто вече е случаят с тежките пътни превозни средства.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Правното основание на Директива 97/68/ЕО за извънпътната техника е член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Тъй като това засяга изменения в съществуващото законодателство на ЕС, само ЕС може ефективно да реши тези въпроси. Принципът на субсидиарност се прилага, тъй като целите на политиката не могат да бъдат постигнати в необходимата степен посредством действия на държавите членки. Намесата на Европейския съюз е нужна поради необходимостта да се избегне създаването на пречки пред единния пазар в сферата на двигателите за ИПТ и поради транснационалното измерение на замърсяването на въздуха. Дори ако последиците от въздействието на основните атмосферни замърсители са по-изразени в близост до източника, въздействието върху качеството на въздуха не се ограничава до местно ниво и трансграничното замърсяване е сериозен екологичен проблем, който може да направи националните мерки неефективни. За да се реши проблемът със замърсяването на въздуха, е необходимо координирано действие, обхващащо целия ЕС.

Определянето на пределни стойности на емисиите и на процедури за одобряване на типа на национално ниво евентуално би довело до наличието на 28 различни режима, което би представлявало сериозна пречка пред търговията в рамките на Съюза. Нещо повече, това би представлявало значителна административна и финансова тежест за производителите, които извършват дейности на повече от един пазар. Ето защо целите на настоящата инициатива не могат да се постигнат без действието на нивото на ЕС.

На последно място, очаква се, че хармонизираният подход на равнището на ЕС ще представлява най-ефективният от гледна точка на разходите начин за производителите и крайните ползватели да реализират намаленията на емисиите.

3. ЦЕЛИ

Основната цел на директивата за ИПТ е да се намалят емисиите на газообразни замърсители и емисиите на прахови частици (NO_x, HC, PM, CO) от двигатели, монтирани на извънпътна техника. Това е също и главната цел на процеса на преразглеждане.

Емисиите на парникови газове понастоящем не са включени в обхвата на директивата за ИПТ. Това основно се дължи на факта, че Директивата е насочена повече към екологичните характеристики на двигателите, отколкото към техниката, в която те се монтират. Като се има предвид, че характеристиките по отношение на парниковите газове в голяма степен се влияят от техниката (от нейното тегло, конструкция и т.н.), както и от реалните условия на експлоатация, най-подходящият законодателен начин за справяне с проблема с емисиите на парникови газове все още се търси. Поради това, що се отнася до настоящия процес на преразглеждане, емисиите на парникови газове не се разглеждат.

Конкретните цели, чието постигане се цели, са следните:

Здраве и околна среда:

- Да се опазват човешкото здраве и околната среда чрез по-нататъшно намаляване на емисиите от токсични замърсители на въздуха (NO_x, HC, PM, CO) от двигателите, монтирани в ИПТ, в съответствие с политиката на ЕС за качеството на въздуха;
- Да се гарантира, че пределните стойности за емисии от ИПТ и изискванията за одобряване на типа отразяват техническия прогрес и спомагат за преодоляване на откритите регулаторни недостатъци.

Конкурентоспособност:

- Да се осигури добро функциониране на вътрешния пазар, по-специално като се намалят препятствията пред вътрешната и външната търговия.
- Да се осигури сигурна дългосрочна регулаторна перспектива за съответните икономически сектори.
- Да се предотврати регулаторната разпокъсаност, като се намали натискът върху държавите членки и другите публични органи да налагат ограничения върху използването на ИПТ.
- Да се насърчава техническия прогрес, като се осигурят дългосрочни насоки относно пределните стойности на емисиите.
- Да се увеличи съгласуваността с разпоредби, установени извън пазара на ЕС, и по-специално в САЩ.

Съответствие:

- Да се подкрепят държавите членки в усилията им да се съобразят с изискванията на политиката на ЕС за качеството на въздуха, като им се предостави благоприятна регулаторна среда;
- да се подкрепят държавите членки, регионите и градовете в справянето с проблемите на съответствието в т. нар. „горещи точки“ в градовете, където проблемите с качеството на въздуха са особено трудни за разрешаване.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Изложените по-долу варианти бяха разгледани и подробно проучени въз основа на анализа на разходите и ползите:

Вариант 1: продължаване на обичайната практика – прилагане на съществуващото законодателство (базов сценарий)

Директивата за ИПТ ще продължи да се прилага в настоящата си форма, като няма да бъде приеман нов етап за емисиите след етап IV, който влиза в сила от 2014 г. Типовете двигатели извън обхвата на съществуващите разпоредби ще продължат да бъдат нерегулирани, освен ако държавите членки не решат да предприемат самостоятелни действия.

Вариант 2: съгласуване със стандартите на САЩ по отношение на обхвата и пределните стойности

С преразглеждането ще се цели да се постигне съгласуваност със стандартите на Агенцията за опазване на околната среда на САЩ, когато това е възможно. Тъй като стандартите на Агенцията за опазване на околната среда на САЩ са по-строги, отколкото настоящите стандарти на ЕС, този подход ще разшири кръга на двигателите, които са обект на регулиране, като същевременно въведе по-строги пределни стойности на емисиите. Няма да се търси съгласуване за категориите двигатели, за които не може да се установи разумно съответствие

между пределните стойности на ЕС и САЩ, или за които в САЩ се прилагат по-малко строги стандарти, отколкото в ЕС, например, за мотрисите, които не съществуват в САЩ като отделна категория. Вместо това ще трябва да се прилага подходящото равнище на амбиция с оглед да се гарантира съгласуваност между категориите двигатели. Важно е също така да се отбележи, че при този вариант ще се обръща внимание повече на пределните стойности на масата на праховите частици, отколкото на пределните стойности на броя на праховите частици.

Вариант 3: насочване към равнището на амбиция за пътния сектор за най-значимите източници на емисии

Като основен ориентир ще бъде използван стандартът Евро VI за тежки превозни средства (т.е., камиони и автобуси). Ще бъде включен по-специално въпросът за пределните стойности на броя на праховите частици, който понастоящем не съществува в законодателството за ИПТ. Техническите и регулаторните различия между тежките превозни средства и ИПТ ще бъдат обаче вземани предвид при определяне на пределните стойности. По отношение на определянето на пределните стойности този вариант е по-амбициозен от вариант 2 и с него ще се цели последователно и съпоставимо намаляване на емисиите при най-значимите категории двигатели. Той ще даде възможност за известна ограничена диференциация между различните класове на мощност в съответствие с резултатите от анализа на разходите и ползите.

По отношение на двигателите за сектора на плавателните съдове по вътрешни водни пътища се проучват два варианта: вариант 3А, който се ръководи от съгласуването с бъдещите стандарти на САЩ за NOx и HC, като същевременно се въвеждат пределни стойности за броя частици, и вариант 3Б, при който освен това се определят и много амбициозни цели за намаляване на емисиите за NOx и HC. Подобно, за железопътните приложения се проучват два варианта, т.е., въвеждане единствено на пределни стойности за броя прахови частици (вариант 3А), и съответно пределни стойности за броя прахови частици в съчетание с по-строги пределни стойности за NOx/HC (вариант 3Б).

Вариант 4: по-амбициозни нива чрез засилени разпоредби за мониторинг

В рамките на този вариант, преразглеждането ще цели да съчетае по-строгите пределни стойности, наложени по вариант 2 и/или вариант 3, със засилени разпоредби за мониторинг.

Тези разпоредби ще са насочени предимно към мониторинга на съответствието при експлоатация на монтираните в ИПТ двигатели. „Съответствие при експлоатация“ означава продуктът да отговаря на изискванията за получаване на одобрение на типа по време на нормалния цикъл на използване на този продукт. Поради това за сектора на тежките превозни средства беше разработено законодателство, с което се цели да се извършва мониторинг чрез ограничено взимане на проби след монтирането на двигателя в превозното средство и по време на използването на двигателя. Подобни процедури ще бъдат въведени за сектора на ИПТ. Въвеждането им ще послужи и за първа стъпка към контрол на действителните емисии (наричани също емисии извън рамките на цикъла).

Освен това, с оглед на придобиване на по-точна представа за специфичните емисии на парникови газове и за разхода на гориво на двигателите за ИПТ,

информацията за тези емисии може да се използва за етикетиране на двигателите за по-добро информиране на купувачите и ползвателите. Ако на по-късен етап се сметне за необходимо, резултатите от наблюдението и докладването по отношение на конкретни емисии на парникови газове от двигателите могат в бъдеще да се използват за допълнителни измервания.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Поради значителното разнообразие на двигатели и приложения в сектора на ИПТ, предпочитания вариант е съчетаването на елементи, обхващащи четирите проучвани варианта на политиката. Определените предпочетени варианти ще доведат до значително намаляване на емисиите на замърсители с вредно въздействие върху човешкото здраве. Основното удареие е върху намаляването на емисиите на прахови частици от дизеловите двигатели. Освен това ще бъде постигнато значително намаление на емисиите на NOx и HC.

Като цяло, размерът на ползите от предпочетените варианти се очаква да достигне сума между 26 100 и 33 300 млн. EUR до 2040 г.

Разходите от предпочетения вариант ще бъдат поети от производителите на двигатели и техника (разходи за разработка, допълнително проектиране и производство), но също и от крайните ползватели на техниката (оперативни разходи за допълнителна консумация на гориво, разходи по поддръжка).

Като цяло, размерът на разходите във връзка с предпочетените варианти се очаква да достигне сума между 5 200 и 5 800 млн. EUR до 2040 г.

Въпреки че анализът на разходите и ползите показва нетни ползи, трябва да се подчертае, че в случая на някои категории двигатели и/или сектори инвестициите трябва да достигнат значително равнище, което трябва да се оцени с оглед на финансовите възможности на засегнатите основни участници. Предвижда се, че най-значителни разходи за инвестиции ще бъдат необходими в секторите/категиорите, които понастоящем се ползват от относително пониски стандарти по отношение на емисиите, т.е., малките дизелови двигатели (19-37 kW) и двигателите, използвани в сектора на транспорта по вътрешните водни пътища.

6. СРАВНЕНИЕ НА РАЗГЛЕДАНИТЕ ВАРИАНТИ

Ако се приеме, че на всички критерии за сравнение е дадена еднаква тежест, предпочетеният избор за всички малки двигатели с искрово запалване и за най-малките и най-големите двигатели със запалване чрез сгъстяване е вариант 2 (съгласуване със стандартите на САЩ). Вариант 3 (по-силно съгласуване с нивото на амбиция в пътния сектор) ще се прилага към двигателите със запалване чрез сгъстяване в средата на диапазона на мощност, където се разполага най-голямата част от двигателите със запалване чрез сгъстяване. Вариант 3 ще бъде подходящ и за мотрисите. За този случай анализът посочва подвариант 3А. Вариант 1 (без промяна на политиката) води до задоволителен резултат само при двигателите за дизелови локомотиви, сегмент от пазара за двигатели за ИПТ, който на практика ще изчезне до 2050 г.

Що се отнася до плавателните съдове по вътрешните водни пътища, анализът показва предимствата и недостатъците на вариант 2 и варианти 3А и 3Б, което не дава възможност да се вземе лесно решение. Като се има обаче предвид, че вариант 2 не предлага решение за проблем от важно значение за ЕС (т.е., неблагоприятното въздействие върху здравето, свързано с размера на праховите частици), на настоящия етап бяха избрани само варианти 3А и 3Б.

На последно място, анализът показва, че засилените мерки, разглеждани в рамките на вариант 4, трябва да се прилагат повсеместно.

Поради значителното разнообразие на двигатели и приложения в сектора на ИПТ, очакваше се по принцип, че предпочитаният вариант ще се състои в съчетаването на елементи, обхващащи четирите варианта на политиката. Този резултат се дължи също и на факта, че категориите двигатели за ИПТ значително се различават помежду си по отношение на бъдещото им значение като източници на емисии, техническата възможност за по-нататъшно намаляване на емисиите и по равнището на строгост на разпоредбите, които вече се прилагат към тях. Предпочетеното съчетание ще гарантира, че тези обстоятелства ще бъдат по надлежен начин отразени в законодателството за емисиите от двигателите за ИПТ в бъдеще, като същевременно ще засилят ефективността и съгласуваността на регулаторната рамка.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Европейската комисия разполага с различни инструменти, с чиято помощ да следи дали целите на разглежданата инициатива са действително постигнати. Най-важният е надзорът на пазара от страна на съответните органи на държавите членки. Случаите на несъответствие ще бъдат забелязвани благодарение на жалбите, подавани до Комисията. Данните за емисиите, събирани при процедурата на одобряване на типа на двигателя, са полезни и за целите на мониторинга и оценката, по-специално, ако е създадена базата данни, описана в раздел 6.4.3.

През 2008 г. беше извършено преразглеждане на техническите аспекти на законодателството за ИПТ, което даде тласък за разработването на настоящата инициатива. Подобно преразглеждане може да бъде повторено няколко години след влизането в сила на преразглежданото законодателство за ИПТ, веднага щом стане възможно да се очаква наличието на достатъчно доказателства за въздействието на настоящата инициатива. Може да се очаква такава ситуация да се осъществи 5 години след влизането в сила на новите изисквания по отношение на емисиите.