

CS

D5 95728
Souhrn

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 13.1.2011
SEK(2011) 44 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k

návrhu

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterou se mění Směrnice 2000/25/ES, pokud jde o uplatňování etap mezních hodnot emisí na úzkorozchodné traktory

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

SEK(2011) 43 v konečném znění
KOM(2011) 1 v konečném znění

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

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Problémem, který je třeba posoudit, je možnost splnění požadavků momentálně platných právních předpisů ohledně emisí znečišťujících látek u tzv. úzkorozchodných traktorů. S ročním objemem prodeje kolem 26 000 kusů představují tyto traktory 16 % trhu EU s novými traktory. Jsou speciálně navrženy tak, aby vyhovovaly zvláštním charakteristikám vinic a sadů v Evropě z hlediska terénu a uspořádání, jako jsou například úzké řádky vinic. Úzkorozchodné traktory se tudíž vyrábějí a používají téměř výhradně jen v Evropě. Uvedený problém má dvě stránky: přiměřenost mezních hodnot stanovených v příslušných právních předpisech a nedostatečnou technickou proveditelnost.

Když byly v roce 2005 zákonodárcem zavedeny nové mezní hodnoty emisí pro traktory, bylo k dispozici omezené množství informací o technologii potřebné ke splnění příslušných norem. Kromě momentálně platné etapy III A byly vymezeny také etapy III B a IV, které požadují značné snížení emisí pevných částic (PM) a oxidů dusíku (NO_x). Momentálně vymezené prováděcí lhůty ohledně uvádění úzkorozchodných traktorů na trh pro příslušné kategorie motoru (pokrývající 75 % trhu s novými úzkorozchodnými traktory) jsou následující:

Výkon motoru	Prováděcí lhůta (Etapa III B)	Prováděcí lhůta (Etapa IV)
56–75 kW	1. ledna 2012	1. října 2014
37–56 kW	1. ledna 2013	—

Ve směrnici 2000/25/ES o emisích traktorů byl uznán možný výskyt obtíží u úzkorozchodných traktorů a byl zaveden čl. 4 odst. 8, který požaduje další prostudování dosažitelnosti předpokládaných mezních hodnot emisí pro úzkorozchodné traktory. Během doby se potvrdilo, že úzkorozchodné traktory by mohly mít vážné obtíže s plněním následujících etap emisních požadavků. Je tomu tak proto, že na rozdíl od běžných/větších traktorů mají úzkorozchodné traktory pouze omezený prostor pro zástavbu požadovaných nových motorů a technologií pro následné čištění výfukových plynů. Zvýšení velikosti vozidel by zhoršilo plnění základních požadavků uživatelů v důsledku ztráty ovladatelnosti, omezení škály ploch, jež lze jejich pomocí obdělávat, a celkové obtížnosti provozování ve stávajícím prostředí, pro něž jsou tyto traktory určeny.

Emisní požadavky etapy III B a etapy IV by nebyly problematické, kdyby byla v příslušném časovém horizontu k dispozici uspokojivá technická řešení pro úzkorozchodné traktory. Aktuální informace o trhu však ukazují, že ve vývoji motoru a technologií pro následné čištění výfukových plynů ke splnění požadavků etapy III B došlo teprve nedávno k prvním prototypovým řešením. Výzkum a vývoj koncepcí motoru pro etapu IV ještě stále probíhá. Kromě toho bude nezbytné další úsilí k přizpůsobení těchto technologií pro použití v úzkorozchodných traktorech a jejich zabudování do omezeného prostoru, který je k dispozici. Předpokládá se, že tento proces pro etapu III B bude podle standardních průmyslových lhůt realizace trvat 3 až 6 let. Pro etapu IV, pokud bude moci být prokázána proveditelná technická koncepce, může vývoj vyhovujících úzkorozchodných traktorů vyžadovat ještě 6 až 10 let.

Nejvíce postiženými subjekty jsou výrobci motorů a traktorů, jejich pracovníci a zemědělský sektor. Za prvé musí výrobci motorů vyvinout nové motory, které splňují nové mezní hodnoty a jsou vhodné pro použití v úzkorozchodných traktorech. Za druhé je pro výrobce úzkorozchodných traktorů technicky náročné instalovat do svých zvláštních výrobků motory nové generace a udržet jejich schopnost pracovat v úzkých řádcích vinic. Zemědělský sektor by byl postižen neexistencí nových úzkorozchodných traktorů, které by byly vhodné pro stávající šířku řádků vinic a ovocných sadů a slučitelné se stávajícími zařízeními a nástroji používanými k pěstování. Zaměstnanci těchto výrobců traktorů by byli postiženi možnými výlukami v provozu továren kvůli neschopnosti plnit požadavky na nové výrobky.

Toto posouzení dopadů stanoví politické možnosti řešení tohoto problému.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Směrnice o emisích traktorů harmonizuje právní předpisy členských států týkající se mezních hodnot emisí a postupu schválení typu pro motory určené k instalaci do traktorů. Jakékoli změny uvedené směrnice lze provést pouze na úrovni EU. Existuje však riziko, že pokud nebudou přijata žádná opatření, mohly by se členské státy uchýlit k vnitrostátním opatření za účelem vyřešení tohoto problému, což by vedlo k roztržení vnitřního trhu a vzniku nerovných podmínek mezi jednotlivými členskými státy. Proto je opatření Evropské unie odůvodněné a poskytuje přidanou hodnotu při zachování vnitřního trhu s traktory.

3. CÍLE

Politické cíle se týkají konkurenceschopnosti a problematiky životního prostředí. Obecným cílem je zajistit při řešení zjištěného problému konkurenceschopnost a životaschopnost odvětví výroby traktorů a zároveň zachovat vysokou úroveň ochrany životního prostředí při snížených emisích znečišťujících látek z traktorů.

Vzhledem k nemožnosti uvést v roce 2012 na trh vyhovující výrobky utrpí výrobci úzkorozchodných traktorů pravděpodobně velké ztráty příjmů. To by představovalo vážné riziko pro investice v oblasti výzkumu a vývoje, které jsou nutné pro vypracování technických řešení potřebných k novému vstupu na trh. Toto riziko může ohrozit existenci mnoha těchto specializovaných společností, což jsou obecně průmyslové firmy s omezenou velikostí a kapitálem včetně několika malých a středních podniků.

Z hlediska ochrany životního prostředí je obnova traktorového parku klíčem k zajištění snížení emisí pevných částic a oxidů dusíku. Pokud nebudou na trhu nabízeny nové úzkorozchodné traktory, předpokládá se, že vzhledem k technické obtížnosti splnění požadavků příslušných právních předpisů se uživatelé přizpůsobí tím, že budou nadále používat staré úzkorozchodné traktory, které tak budou produkovat více znečištění déle, než jaká je jejich běžná doba životnosti. Kromě toho je nezbytné motivovat výrobní odvětví, aby pokračovalo ve vývoji čistších úzkorozchodných traktorů a ve střednědobém až dlouhodobém horizontu zajistilo nutná snížení emisí. Emise stávajícího parku úzkorozchodných traktorů představují 0,2 % celkových emisí pevných částic a 0,5 % celkových emisí oxidů dusíku v EU.

4. STRATEGICKÉ MOŽNOSTI

Bylo stanoveno šest strategických možností jako možných způsobů splnění politických cílů. Jsou to:

- ***Možnost č. 1 – Žádné nové opatření = Základní scénář.***

Současné prováděcí lhůty k dosažení souladu s novými mezními hodnotami etapy III B a etapy IV pro úzkorozchodné traktory zůstávají beze změny, což znamená, že by byla u nových úzkorozchodných traktorů požadována etapa III B od 1. ledna 2012 a etapa IV od 1. října 2014.

- ***Možnost č. 2 – Poskytnutí 3 let navíc na provedení etap III B a IV u úzkorozchodných traktorů.***

Prováděcí lhůty pro splnění emisních požadavků etapy III B a etapy IV u úzkorozchodných traktorů by byly prodlouženy o 3 roky. Etapa III B by byla u nových úzkorozchodných traktorů požadována od 1. ledna 2015 a etapa IV od 1. října 2017.

- ***Možnost č. 3 – Poskytnutí 5 let navíc na provedení etap III B a IV u úzkorozchodných traktorů.***

Prováděcí lhůty pro splnění emisních požadavků etapy III B a etapy IV u úzkorozchodných traktorů by byly prodlouženy o 5 let. Etapa III B by byla u nových úzkorozchodných traktorů požadována od 1. ledna 2017 a etapa IV od 1. října 2019.

- ***Možnost 4 – Vynětí úzkorozchodných traktorů z etap III B a IV.***

Vzhledem k zvláštním konstrukčním omezením úzkorozchodných traktorů a jejich omezenému podílu na celém trhu s traktory by další možnost mohla spočívat v naprostém osvobození úzkorozchodných traktorů od požadavků etap III B a IV. V takovém případě by se na tyto speciální traktory i nadále vztahovaly současné požadavky etapy III A, a to po neomezenou dobu.

- ***Možnost č. 5 – Přeskočení etapy III B a zavedení etapy IV v původně předpokládaných lhůtách***

Tato možnost předpokládá přeskočení etapy III B a zavedení mezních hodnot emisí stanovených pro etapu IV ve lhůtách původně stanovených v právních předpisech o emisích traktorů, tzn. od 1. ledna 2014.

- ***Možnost č. 6 – Rozšíření ustanovení poskytujících větší pružnost při uplatňování mezních hodnot emisí u úzkorozchodných traktorů***

Tato možnost předpokládá další rozšíření ustanovení poskytujících větší pružnost při uplatňování mezních hodnot emisí uvedených ve směrnici o emisích traktorů na úzkorozchodné traktory, aby výrobci úzkorozchodných traktorů mohli prodat další počet traktorů, jež nesplňují stanovené mezní hodnoty, aniž by došlo ke změně emisních požadavků jako takových.

Možnost č. 5 byla již v počáteční fázi vyřazena, protože zkonstruovat vozidla splňující požadavky etapy IV bude trvat mnohem déle, než kolik času zbývá do povinného zavedení mezních hodnot stanovených příslušnými právními předpisy. V roce 2014 lze očekávat silné

nepříznivé dopady (nemožnost prodávat vyhovující úzkorozchodné traktory, ztrátu příjmů, pokračující používání starých traktorů), a to pravděpodobně v ještě větší míře než v případě použití možnosti č. 1. Pro firmy by to navíc znamenalo, že by přišly nazmar prostředky, které již investovaly do technických řešení pro etapu III B.

Rovněž možnost č. 6 byla vyřazena. Ustanovení poskytující větší pružnost při uplatňování mezních hodnot emisí u traktorů umožňují výrobcům pokračovat v prodeji nevyhovujících traktorů i po datu zavedení nových etap uplatňování mezních hodnot emisí. Současná ustanovení poskytují úlevu na dobu jen několika měsíců. Aby byla tato ustanovení uvedena do souladu s lhůtami potřebnými pro vývoj vyhovujících úzkorozchodných traktorů, je možné si představit další rozšíření ustanovení poskytujících větší pružnost při uplatňování mezních hodnot emisí u úzkorozchodných traktorů. V takovém případě by bylo nezbytné, aby rozsah ustanovení poskytujících větší pružnost při uplatňování mezních hodnot emisí činil přibližně 300 %. V praxi by taková možnost představovala odklad uplatňování nových etap mezních hodnot emisí o 3 roky, což je velmi podobné jako u možnosti č. 2. Administrativní zátěž pro výrobce a správní orgány spojená s prováděním přechodného režimu by však byla výrazně vyšší.

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

Jelikož se toto posouzení dopadů týká „úzkého“ legislativního opatření, budou jednotlivé možnosti posouzeny v podstatě kvalitativním způsobem s kvantifikací těch dopadů, u nichž byl k dispozici dostatek údajů. Rozbor vychází z údajů dostupných z různých zdrojů včetně podpůrných studií od SVS (společného výzkumného střediska) a společnosti Arcadis a od zástupců vlastního výrobního odvětví (zejména výrobců motorů, technologií pro následné čištění výfukových plynů a traktorů), kteří dodali informace o výsledcích výzkumu a vývoje a současném stavu techniky související se zavedením nových etap pro úzkorozchodné traktory.

• *Možnost č. 1 – Žádné nové opatření = Základní scénář.*

Tato strategická možnost představuje vážné riziko narušení odvětví výroby úzkorozchodných traktorů a trhu s nimi, jelikož výrobní odvětví by nemělo včas připravené vyhovující traktory pro etapu III B nebo etapu IV. Uživatelé nebudou moci nahradit staré znečišťující traktory moderním vybavením a pravděpodobně budou i nadále používat staré traktory, které se vyznačují vysokým znečištěním a zhoršenou bezpečností práce. Některé vyhovující traktory (v nižší kategorii motorů) mohou přijít na trh o několik let později, ale dlouhodobé ztráty příjmů z prodeje úzkorozchodných traktorů by mohly u několika výrobců vést k ukončení podnikání, což by znamenalo ztrátu významné části pracovních míst, která se odhaduje na 3 000 pracovních míst během tří let. Navíc lze předpokládat, že v důsledku nedostatku vozidel, jež by nahradila stávající traktorový park, bude asi 80 000 pracovníků používajících úzkorozchodné traktory vystaveno vyšším bezpečnostním rizikům nejméně po dobu dalších 3 let. Nedávno přijaté právní předpisy skutečně zlepšily bezpečnostní požadavky na nové traktory, zejména co se týče ochrany proti převrácení vozidla, a obnova traktorového parku je tudíž zásadní pro zlepšení bezpečnosti práce.

Celkové emise pevných částic a oxidů dusíku při použití této možnosti jsou vyšší než se původně očekávalo od nových mezních hodnot emisí. Je tomu tak v důsledku

dalšího používání starých traktorů způsobeného nedostupností vyhovujících nových úzkorozchodných traktorů.

Zúčastněné strany (především z výrobního odvětví) již řadu let kritizují tuto možnost a varují před jejími nepříznivými důsledky.

- ***Možnost č. 2 – Poskytnout 3 roky navíc na provedení etap III B a IV u úzkorozchodných traktorů.***

Tato strategická možnost tím, že poskytuje v případě úzkorozchodných traktorů další tři roky na dosažení souladu, by velmi účinně zmírnila hospodářské dopady na výrobní odvětví, takže jejich rozsah by kladl sice značné, ale splnitelné nároky, bez vážných sociálních dopadů. Výrobní odvětví by zůstalo pod stálým tlakem na nalezení technických řešení splňujících nové mezní hodnoty emisí, jež směrnice zavedla, takže by byla podpořena inovace. Odhaduje se, že výrobci by museli během příštích 4 let zvýšit své výdaje na výzkum a vývoj ze 3 % na více než 6 % obrátu, aby do roku 2015 splnili požadavky etapy III B. Předpokládá se, že celkové výdaje výrobců úzkorozchodných traktorů na výzkum a vývoj by dosáhly 50 milionů EUR. Bezpečnost práce se v důsledku nahrazení starších úzkorozchodných traktorů novými, bezpečnějšími traktory podle očekávánílepší.

Ve srovnání se základním scénářem (možností č. 1) jsou dopady na životní prostředí kladné. To je způsobeno skutečností, že zatímco úzkorozchodné traktory splňující požadavky etapy III B nejsou k dispozici, nové úzkorozchodné traktory splňující požadavky etapy III A budou moci být uvedeny na trh a snížit emise znečišťujících látek tím, že nahradí staré a znečišťující úzkorozchodné traktory. Celkové přínosy této možnosti z hlediska životního prostředí se odhadují na 122 milionů EUR (nižší emise pevných částic představují v peněžním vyjádření 31 milionů EUR a nižší emise NO_x představují 91 milionů EUR).

Někteří výrobci uvedli, že by to mohlo být proveditelné, zatímco jiní si myslí, že není.

- ***Možnost č. 3 – Poskytnout 5 let navíc na provedení etap III B a IV u úzkorozchodných traktorů.***

Tato možnost, která poskytuje dalších pět let na dosažení souladu u úzkorozchodných traktorů, by velmi účinně zamezila ztrátám pracovních míst v příslušném sektoru. Výrobní odvětví by nadále zůstalo pod tlakem na nalezení technických řešení splňujících požadavky směrnice a přitom by všechny příslušné průmyslové subjekty měly dostatek času na vývoj technických řešení pro úzkorozchodné traktory. Může to však poněkud zpochybnit důvěryhodnost právních předpisů, pokud se ukáže, že se výrobní odvětví nepokusilo mezní hodnoty včas splnit. Tato možnost odpovídá aktuálním žádostem výrobců úzkorozchodných traktorů. Bezpečnost práce se v důsledku nahrazení starších úzkorozchodných traktorů novými, bezpečnějšími traktory podle očekávánílepší.

Opět platí, že ve srovnání se základním scénářem dojde ke zlepšení z hlediska životního prostředí díky nahrazení starých úzkorozchodných traktorů čistšími, které splňují požadavky etapy III A. Celkové přínosy této možnosti z hlediska životního prostředí se odhadují na 74 milionů EUR (nižší emise pevných částic představují

v peněžním vyjádření 12 milionů EUR a nižší emise NO_x představují 62 milionů EUR). Tyto hodnoty jsou o něco nižší než u možnosti č. 2, jelikož etapa III B začne platit o 2 roky později.

Tato možnost odpovídá aktuálním žádostem výrobců úzkorozchodných traktorů.

• **Možnost 4 – Osvobození úzkorozchodných traktorů od požadavků etap III B a IV.**

Trvalé osvobození sice účinně zmírní záporné hospodářské dopady na výrobní odvětví, avšak neposkytuje žádnou jistotu, že se emise znečišťujících látek v dlouhodobém pohledu sníží, jelikož není ani zdaleka jisté, že by se podařilo vyvinout úzkorozchodné traktory splňující požadavky etapy III B nebo etapy IV. Jelikož se předpokládá, že další zdroje pevných částic a NO_x své emise v průběhu času sníží, poměrný podíl úzkorozchodných traktorů na těchto emisích se tudíž zvýší. Celkové náklady této možnosti z hlediska životního prostředí se odhadují na 674 milionů EUR (vyšší emise pevných částic představují v peněžním vyjádření 313 milionů EUR a vyšší emise NO_x představují 361 milionů EUR). V krátkodobém horizontu by však tato možnost byla pro životní prostředí příznivá, jelikož by byly alespoň k dispozici nové traktory splňující požadavky etapy III A, jež by nahradily starší, více znečišťující traktory. Toto osvobození by také do značné míry snížilo případnou motivaci investovat do výzkumu, vývoje a inovací v oblasti k životnímu prostředí šetrných technologií pro úzkorozchodné traktory. Opět platí, že bezpečnost práce se v důsledku nahrazení starších úzkorozchodných traktorů novými, bezpečnějšími traktory podle očekávání zlepší.

Nehrozilo by riziko, že v důsledku emisních požadavků budou společnosti nuceny ukončit podnikání, jelikož tyto požadavky by prakticky zůstaly v současné podobě. Může však dojít ke ztrátě malého počtu pracovních míst souvisejících s výzkumem a vývojem v sektoru výrobců traktorů a dodavatelů technologií pro následné čištění výfukových plynů.

Tato možnost zpočátku představovala řešení požadované zúčastněnými stranami (z výrobního odvětví). Nedávno však požádaly o pětiletý odklad.

6. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

Závěrem výše uvedeného rozboru je, že nejvhodnějším opatřením u úzkorozchodných traktorů je odklad prováděcích lhůt o 3 roky (možnost č. 2), aby bylo zajištěno splnění politických cílů spočívajících v zajištění konkurenceschopného výrobního odvětví a v lepší ochraně životního prostředí. Jak je shrnuto v níže uvedené tabulce, tato možnost má nejpríznivější celkové dopady, co se týče hospodářských, environmentálních a sociálních důsledků.

	Možnost č. 1 – Základní scénář	Možnost č. 2 – Odklad o 3 roky	Možnost č. 3 – Odklad o 5 let	Možnost č. 4 – Udělení výjimky
Přímý hospodářský dopad (na výrobní odvětví)	0 Nebudou se prodávat žádné úzkorozchodné	+	+	+
		Většina subjektů může i nadále podnikat,	Všechny subjekty mohou i nadále	Není třeba dále investovat, prodej bude

	traktory, dokud nebude nalezeno technické řešení, ztráta příjmů, vážné riziko bankrotů	prodej bude pokračovat, nedojde ke ztrátě již vynaložených investic	podnikat a prodej bude pokračovat, nedojde ke ztrátě již vynaložených investic	pokračovat, dojde ke ztrátě již vynaložených investic
Nepřímý hospodářský dopad (na spotřebitele)	0 Nemožnost obnovy vybavení traktorů, vyšší náklady na údržbu	+	+	++
Dopad na výzkum a vývoj	0 Některé subjekty začnou navzájem divoce soutěžit v oblasti inovací, aniž by měly příjmy potřebné k jejich financování	++	+	--
Emise pevných částic¹	0 Prodlouží se používání starých, znečišťujících traktorů	++	+	--
Emise NO_x	0 Prodlouží se používání starých, znečišťujících traktorů	++	+	--
Dopad na zaměstnanost	0 Vážné riziko ztráty až 3 000 pracovních míst během 3 let	+	+	+
Dopad na bezpečnost práce	0 Delší používání méně bezpečných traktorů, riziku vystaveno asi 80 000 pracovníků	+	+	+

Tříletý odklad by většině výrobců umožnil promítnout do úzkorozchodných traktorů nedávný technický pokrok, takže by byly v souladu s mezními hodnotami emisí stanovenými pro etapu III B a zároveň splňovaly základní požadavky zákazníků na jejich používání ve vinicích

¹ Odhadované emise znečišťujících látek a peněžní vyjádření dopadů se vztahují k základnímu scénáři. Emise odpovídají časovému rámci do roku 2050, peněžní vyjádření dopadů na životní prostředí odpovídá období let 2012 až 2030.

a sadech. Tím se lze vyhnout významným ztrátám pracovních míst, jež hrozí v případě použití možnosti č. 1, přičemž dopady z hlediska životního prostředí a bezpečnosti práce by byly i nadále kladné díky pokračující obnově traktorového parku v EU. Ve srovnání s možností č. 3 by byl odklad v souladu s nezbytným technickým vývojem a nadále by přispíval k inovaci. V případě omezeného odkladu se tudíž na rozdíl od možnosti č. 4 uskuteční přínosy pro životní prostředí, které se očekávaly od původních právních předpisů.

7. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Bude důležité v průběhu času sledovat technický vývoj ve výrobním odvětví, aby bylo možné posoudit pokrok směrem k přechodu na mezní hodnoty emisí stanovené pro etapy III B a IV. Klíčovými ukazateli jsou výše investic do výzkumu a vývoje ve výrobním odvětví, úroveň tržeb a ziskovosti firem (zejména malých a středních podniků) působících ve výrobním odvětví a počet úzkorozchodných traktorů, které v průběhu doby úspěšně projdou schválením typu podle mezních hodnot stanovených pro etapy III B a IV. Důležité bude rovněž sledování emisí oxidů dusíku a pevných částic připisovaných úzkorozchodným traktorům.

Proto bude nesmírně důležitý trvalý dialog s výrobním odvětvím, zaměřený na sledování investic malých i velkých firem ve výrobním odvětví do výzkumu a vývoje a sledování konkurenceschopnosti výrobního odvětví a jeho schopnosti vyvinout během několika příštích let vhodná technická řešení. S ohledem na budoucí uplatňování momentálně stanovených pravidel bude důležité sledovat trh s úzkorozchodnými traktory a vývoj technologií včetně výskytu možných řešení pro přechod do etapy IV. Jedním z vhodných způsobů, jak dosáhnout tohoto stálého dialogu, je spoolehnout se na pracovní skupinu pro zemědělské traktory (WGAT).