

DA

**D5 95728
Executive Summary**

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.1.2011
SEK(2011) 44 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/25/EF for så vidt angår
anvendelsen af emissionstrin på smalsporede traktorer

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

SEK(2011) 43 endelig
KOM(2011) 1 endelig

Erklæring om ansvarsfraskrivelse: Dette resumé forpligter kun de tjenestegrene i Kommissionen, der har været involveret i udarbejdelsen, og foregriber på ingen måde en eventuel senere afgørelse truffet af Kommissionen.

1. AFGRÆNSNING AF PROBLEMET

Det problem, der skal vurderes, er, om det er muligt at opfylde de nuværende lovkrav vedrørende forurenende emissioner fra de såkaldte smalsporede traktorer. Med et årligt salg på omkring 26 000 enheder udgør de 16 % af EU's marked for nye traktorer. De er konstrueret specielt til de særlige forhold og det særlige terræn på vinmarker og i frugtplantager i Europa, som f.eks. smalle spor mellem rækkerne af vinranker. Som følge heraf fremstilles og anvendes smalsporede traktorer næsten udelukkende i Europa. Problemet har to aspekter: egnetheden af de fastsatte grænser og manglende teknisk gennemførlighed.

Da de nye emissionsgrænser for traktorer blev indført af lovgiveren i 2005, forelå der er begrænset mængde information om den teknologi, der var nødvendig, for at opfylde disse standarder. Ud over det nugældende trin IIIA blev også trin IIIB og trin IV fastlagt, og de kræver store reduktioner i emissionen af partikler (PM) og kvælstofoxider (NO_x). De gennemførelsesdatoer, der i øjeblikket er fastlagt med hensyn til markedsføring af smalsporede traktorer for de relevante motorkategorier (dækker 75 % af markedet for nye smalsporede traktorer) er som følger:

Motoreffekt	Gennemførelsesdato: (Trin IIIB)	Gennemførelsesdato: (Trin IV)
56-75 kW	1. januar 2012	1. oktober 2014
37-56 kW	1. januar 2013	-

At der var potentielle vanskeligheder for smalsporede traktorer blev erkendt i direktiv 2000/25/EF om traktoremissioner, og artikel 4, stk. 8, blev indført og krævede en yderligere undersøgelse om gennemførligheden af de planlagte emissionsgrænser for smalsporede traktorer. Med tiden blev det bekræftet, at de smalsporede traktorer ville have alvorlige vanskeligheder med at opfylde de næste trin af emissionskravene. Dette skyldes, at de smalsporede traktorer i modsætning til normale/store traktorer kun har begrænset plads til montering af den påkrævede nye motor og teknologi til efterbehandling af forurenende stoffer. En forøgelse af køretøjernes størrelse vil gå ud over vigtige brugerbehov som følge af tab af manøvredygtighed, tab af dyrkbar jord og generelle vanskeligheder med at arbejde under de forhold, som de er konstrueret til.

Emissionskravene i trin IIIB og IV ville ikke være problematiske, hvis tilfredsstillende teknologiske løsninger for smalsporede traktorer ville foreligge inden for passende tidsrammer. Aktuell markedsinformation viser imidlertid med hensyn til udviklingen af motor- og efterbehandlingsteknologi til opfyldelse af trin IIIB, at man først for nylig er blevet klar med de første prototypeløsninger. For så vidt angår trin IV arbejdes der stadig med forskning og udvikling af motorkoncepter. Yderligere arbejde er nødvendigt for at tilpasse sådan teknologi til anvendelse i smalsporede traktorer og indbygge den i den sparsomme plads, der er til rådighed. Denne proces for trin IIIB forventes i henhold til de normale gennemløbstider i industrien at tage mellem 3 og 6 år. Med hensyn til trin IV kan udviklingen af overensstemmende smalsporede traktorer, hvis der kan påvises et gennemførligt teknisk koncept, stadig kræve mellem 6 og 10 år.

De parter, der berøres mest, er motor- og traktorfabrikanter, deres arbejdsstyrke og landbrugssektoren. For det første skal motorfabrikanterne udvikle nye motorer, der kan opfylde de nye grænser og er egnede til anvendelse i smalsporede traktorer. For det andet er der den teknologiske udfordring for fabrikanterne af smalsporede traktorer med hensyn til at montere den næste generation af motorer på deres specifikke produkter, samtidig med at de stadig skal kunne arbejde i smalle spor i vinmarkerne. Landbrugssektoren ville blive påvirket, som følge af at der ikke ville være nye smalsporede traktorer, som var kompatible med den nuværende sporbredde i vinmarkerne og frugtplantagerne eller med deres nuværende arbejdsudstyr/-værktøjer. Disse traktorfabrikanter ansatte ville blive berørt af mulige driftsstop, som følge af at fabrikkerne ikke ville kunne efterkomme efterspørgslen efter nye produkter.

Konsekvensanalysen indeholder løsningsmodeller for dette problem.

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

Direktivet om emissioner fra traktorer harmoniserer medlemsstaternes lovgivning om emissionsgrænser og typegodkendelsesproceduren for motorer, der skal monteres i traktorer. En eventuel ændring af direktivet kan kun finde sted på EU-plan. Der er imidlertid en risiko for, at medlemsstaterne, hvis man ikke foretager sig noget, vil gribe til nationale foranstaltninger for at løse problemet, og det ville medføre en opsplitning af det indre marked og ulige konkurrencevilkår mellem medlemsstaterne. En indsats på EU-plan er derfor berettiget og giver merværdi ved at opretholde det indre marked for traktorer.

3. MÅL

Målene vedrører konkurrenceevne og miljøspørgsmål. De generelle mål er ved løsningen af det identificerede problem at bevare traktorindustriens konkurrenceevne og levedygtighed, samtidig med at der opretholdes et højt niveau af miljøbeskyttelse med reducerede emissioner af forurenende stoffer fra traktorer.

Da det er umuligt at markedsføre overensstemmende produkter fra 2012, vil traktorfabrikanterne sandsynligvis lide store indtægtstab. Dette ville udgøre en alvorlig risiko for de investeringer i FoU, der er nødvendige for at udvikle de tekniske løsninger, der er nødvendige for igen at komme ind på markedet. Denne risiko kan bringe eksistensen af mange af disse specialiserede virksomheder, som normalt er industrivirksomheder af begrænset størrelse og med begrænset kapital, i fare.

For så vidt angår miljøbeskyttelse er fornyelsen af traktorbestanden nøglen til at opnå reduktioner af PM- og NOx-emissioner. Hvis der ikke udbydes nye smalsporede traktorer på markedet som følge af vanskelighederne med at opfylde lovkravene, forventes det, at brugerne tilpasser sig ved at forlænge brugen af de gamle og mere forurenende smalsporede traktorer ud over deres normale levetid. Desuden er det nødvendigt med et incitament for industrien til at fortsætte udviklingen af renere smalsporede traktorer og til på mellemlang til lang sigt at kunne levere de nødvendige reduktioner. Emissionerne fra den nuværende bestand af smalsporede traktorer udgør henholdsvis 0,2 og 0,5 % af de samlede emissioner af PM og NOx i EU.

4. VALGMULIGHEDER

Der er blevet identificeret seks valgmuligheder som mulige metoder til opfyldelse af målene. Der er tale om:

- ***Valgmulighed 1 – ingen ny foranstaltning = baseline scenario.***

De nuværende gennemførelsesdatoer for smalsporede traktorer med hensyn til overensstemmelse med grænserne i trin IIIB og trin IV forbliver uændrede, hvilket betyder, at trin IIIB vil være påkrævet for nye smalsporede traktorer fra 1. januar 2012 og trin IV fra 1. oktober 2014.

- ***Valgmulighed 2 – en yderligere periode på 3 år til gennemførelse af trin IIIB og IV for smalsporede traktorer.***

Gennemførelsesdatoerne for de smalsporede traktorer opfyldelse af emissionskravene i trin IIIB og trin IV udsættes med 3 år. Trin IIIB vil være påkrævet for nye smalsporede traktorer fra 1. januar 2015 og trin IV fra 1. oktober 2017.

- ***Valgmulighed 3 – en yderligere periode på 5 år til gennemførelse af trin IIIB og IV for smalsporede traktorer.***

Gennemførelsesdatoerne for de smalsporede traktorer opfyldelse af emissionskravene i trin IIIB og trin IV udsættes med 5 år. Trin IIIB vil være påkrævet for nye smalsporede traktorer fra 1. januar 2017 og trin IV fra 1. oktober 2019.

- ***Valgmulighed 4 – fritagelse af smalsporede traktorer fra trin IIIB og IV***

I betragtning af de konstruktionsmæssige begrænsninger for smalsporede traktorer og deres lille markedsandel i forhold til det samlede traktormarked kunne en anden løsning være helt at fritage smalsporede traktorer fra kravene i trin IIIB og IV. Dette ville betyde, at kravene på det nuværende trin IIIA ville være gældende for disse særlige traktorer i et ubegrænset tidsrum.

- ***Valgmulighed 5 – overspringning af trin IIIB og indførelse af trin IV fra de oprindeligt planlagte tidspunkter***

I denne valgmulighed springer man trin IIIB over og indfører trin IV-emissionsgrænser fra de datoer, der oprindeligt var fastsat i lovgivningen om emissioner fra traktorer, dvs. fra den 1. oktober 2014.

- ***Valgmulighed 6 – udvidelse af fleksibilitetsbestemmelserne for smalsporede traktorer***

Denne valgmulighed går ud på at udvide fleksibilitetsbestemmelserne for smalsporede traktorer i direktivet om emissioner fra traktorer, således at fabrikanterne af smalsporede traktorer kan sælge et ekstra antal ikke-overensstemmende traktorer, uden at emissionskravene som sådan ændres.

Valgmulighed 5 blev forkastet på et tidligt tidspunkt, fordi en køretøjskonstruktion i overensstemmelse med trin IV vil tage meget længere tid end den tid, der er til rådighed inden den obligatoriske indførelse af de grænser, der er fastsat i lovgivningen. Store negative virkninger (umuligt at sælge ikke-overensstemmende smalsporede traktorer, indtægtstab, fortsat brug af gamle traktorer) ville kunne forventes fra 2014, sandsynligvis i endnu højere grad end under valgmulighed 1. Det ville også være et ressourcespild for de virksomheder, som har investeret i tekniske løsninger til opfyldelse af trin IIIB.

Også valgmulighed 6 er blevet forkastet. Flexibilitetsbestemmelserne for traktorer gør det muligt for fabrikanterne fortsat at sælge ikke-overensstemmende traktorer efter datoen for gennemførelsen af nye emissionstrin. De nuværende bestemmelser giver en yderligere frist på blot nogle få måneder. For at bringe disse bestemmelser bedre i overensstemmelse med den tid, der er nødvendig for at udvikle overensstemmende smalsporede traktorer, kunne man forestille sig en yderligere udvidelse af flexibilitetsbestemmelserne for smalsporede traktorer. I et sådant tilfælde ville det være nødvendigt, at flexibilitetsbestemmelserne var på omkring 300 %. I praksis ville en sådan løsning repræsentere en udsættelse på 3 år i anvendelsen af de nye emissionstrin, meget i lighed med valgmulighed 2. Den administrative byrde for fabrikanter og myndigheder i forbindelse med gennemførelse af flexibilitetsordningen ville dog være betydelig større.

5. KONSEKVENSANALYSE

Da denne konsekvensanalyse vedrører et "snævert" lovgivningsinitiativ, vil den først og fremmest vurdere valgmulighederne kvalitativt med kvantificeringer for de konsekvenser, som der foreligger tilstrækkelige data for. Analysen er baseret på data fra forskellige kilder, herunder supplerende undersøgelser udført af JRC og Arcadis samt industrien selv (især motorfabrikanter, fabrikanter af udstyr til efterbehandling og traktorfabrikanter), som har givet oplysninger om FoU-resultater og udviklingsstadiet for den teknologi, der er relevant for de nye trin for smalsporede traktorer.

- ***Valgmulighed 1 – ingen ny foranstaltning = baseline scenario.***

Denne valgmulighed udgør en alvorlig risiko for at gribe forstyrrende ind i industrien og markedet for smalsporede traktorer, fordi industrien ikke ville have overensstemmende traktorer klar i tide for trin IIIB eller trin IV. Brugere ville ikke kunne udskifte gamle forurenende traktorer med moderne udstyr og ville sandsynligvis fortsætte med at bruge gamle traktorer med stor forurening og dårligere sikkerhed for arbejdstagerne. Nogle overensstemmende traktorer (i kategorien med mindre motorer) kan blive markedsført nogle år senere, men det langvarige indtægtstab fra smalsporede traktorer vil kunne få flere fabrikanter til at lukke, hvilket ville medføre et tab af et forholdsvist stort antal arbejdspladser, som skønnes at kunne blive på mere end 3 000 over en periode på tre år. Desuden kan det som følge af den manglende udskiftning af den eksisterende bestand anslås, at omkring 80 000 arbejdstagere, der bruger smalsporede traktorer, vil være udsat for højere sikkerhedsrisici, i det mindste i de 3 kommende år. Faktisk har lovgivning af nyere dato forbedret sikkerhedskravene for nye traktorer, især ved uheld med væltning, og en fornyelse af bestanden er af afgørende betydning for at forbedre arbejdstagernes sikkerhed.

De samlede emissioner af PM og NO_x, hvis denne mulighed vælges, er højere end oprindeligt forventet med de nye emissionsgrænser. Dette skyldes den fortsatte brug af gamle traktorer, fordi der ikke findes nye smalsporede traktorer, der er i overensstemmelse med bestemmelserne.

Stakeholdere (hovedsageligt fra industrien) har i mange år kritiseret denne valgmulighed og advaret mod dens negative konsekvenser.

- ***Valgmulighed 2 - en yderligere periode på 3 år til gennemførelse af trin IIIB og IV for smalsporede traktorer***

Denne valgmulighed ville ved at give smalsporede traktorer tre år ekstra til at opfylde kravene, være yderst effektiv med hensyn til at afbøde de økonomiske konsekvenser for industrien til et udfordrende, men gennemførligt omfang, uden negative sociale konsekvenser. Industrien ville fortsat være under pres med hensyn til at finde tekniske løsninger til opfyldelse af de nye emissionsgrænser indført ved direktivet, og derved fremmes innovationen. Det vurderes, at fabrikanterne vil skulle øge deres udgifter til FoU fra 3 % til mere end 6 % af omsætningen de næste fire år for at opfylde kravene i trin IIIB fra 2015. De samlede investeringer i FoU fra fabrikanterne af smalsporede traktorer forventes at beløbe sig til ca. 50 mio. EUR. Arbejdstagernes sikkerhed vil forbedres som forventet som følge af udskiftningen af ældre smalsporede traktorer med nye og mere sikre traktorer.

I sammenligning med baseline-scenariet (valgmulighed 1) vil miljøvirkningerne være positive. Dette skyldes, at selv om der ikke findes smalsporede traktorer, der er i overensstemmelse med trin IIIB, vil det være muligt at markedsføre nye smalsporede traktorer, der opfylder trin IIIA, og derved reducere forureningen gennem udskiftning af gamle og forurenende smalsporede traktorer. De samlede miljøgevinster ved denne valgmulighed vurderes til 122 mio. EUR (mindre PM-emissioner værdisættes til 31 mio. EUR, NO_x-emissioner til 91 mio. EUR).

Nogle industrivirksomheder har angivet, at dette er gennemførligt, mens andre mener, at det ikke er gennemførligt.

- ***Valgmulighed 3 - en yderligere periode på 5 år til gennemførelse af trin IIIB og IV for smalsporede traktorer***

Denne valgmulighed, der giver de smalsporede traktorer 5 år ekstra til opnåelse af overensstemmelse, vil være meget effektiv med hensyn til at undgå tab af arbejdspladser i denne sektor. Industrien ville stadig være under pres med hensyn til at finde tekniske løsninger til opfyldelse af direktivets bestemmelser, selv om alle relevante industrielle aktører burde have tilstrækkelig tid til at udvikle tekniske løsninger for smalsporede traktorer. Det kan dog i nogen grad sætte spørgsmålstegn ved tiltroen til lovgivningen, hvis det opfattes som om industrien ikke har forsøgt at opfylde grænserne i tide. Denne valgmulighed svarer til de nuværende ønsker fra fabrikanterne af smalsporede traktorer. Arbejdstagernes sikkerhed vil forbedres som forventet som følge af udskiftningen af ældre smalsporede traktorer med nye og mere sikre traktorer.

Også i dette tilfælde vil der være en gevinst for miljøet sammenlignet med baseline-scenariet, fordi gamle smalsporede traktorer udskiftes med renere traktorer, der

opfylder bestemmelserne i trin IIIA. De samlede miljøgevinster ved denne valgmulighed vurderes til 74 mio. EUR (mindre PM-emissioner værdisættes til 12 mio. EUR, NOx-emissioner til 62 mio. EUR). Disse værdier er lidt lavere end værdierne for valgmulighed 2, fordi trin IIIB først finder anvendelse 2 år senere.

Denne valgmulighed svarer til de nuværende ønsker fra fabrikkerne af smalsporede traktorer.

- **Valgmulighed 4 – fritagelse af smalsporede traktorer fra trin IIIB og IV**

En permanent fritagelse vil være effektiv med hensyn til at afbøde de negative økonomiske virkninger for industrien, men den giver ingen garanti for, at forurenende emissioner reduceres på længere sigt, fordi det langt fra er sikkert, at smalsporede traktorer, der opfylder trin IIIB og IV, vil blive udviklet. Fordi andre kilder til PM og NOx forventes at reducere deres emissioner med tiden, vil de smalsporede traktoreres andel af disse emissioner derfor stige. De samlede miljøomkostninger ved denne valgmulighed vurderes til 647 mio. EUR (højere PM-emissioner værdisættes til 313 mio. EUR, NOx-emissioner til 361 mio. EUR). På kort sigt ville det dog være positivt for miljøet, fordi der i det mindste ville være nye trin IIIA-traktorer til rådighed til udskiftning af ældre, mere forurenende traktorer. En fritagelse ville også stort set fjerne ethvert incitament til at investere i FoU og innovation i miljøteknologier for smalsporede traktorer. Arbejdstagernes sikkerhed vil også i dette tilfælde forbedres som forventet som følge af udskiftningen af ældre smalsporede traktorer med nye og mere sikre traktorer.

Der ville ikke være risiko for at virksomheder tvinges til at lukke som følge af emissionskravene, fordi disse i praksis ville være som i dag. Dog vil nogle få arbejdspladser relateret til FoU i traktorindustrien og hos leverandørerne af efterbehandlingsudstyr gå tabt.

Dette var oprindeligt den valgmulighed som (industriens) stakeholdere ønskede. Senere har de ønsket en udsættelse på 5 år.

6. SAMMENLIGNING AF VALGMULIGHEDER

Som et resultat af ovenstående analyse konkluderes det, at en udsættelse af gennemførelsesdatoerne for smalsporede traktorer med 3 år (valgmulighed 2) vil være den bedst egnede foranstaltning til at sikre, at politikmålene om at sikre en konkurrencedygtig industri og en bedre beskyttelse af miljøet opfyldes. Som sammenfattet i tabellen nedenfor giver denne valgmulighed de bedste samlede virkninger med hensyn til økonomiske, miljømæssige og sociale konsekvenser.

	Valgmulighed 1 – baseline	Valgmulighed 2 – 3 års udsættelse	Valgmulighed 3 – 5 års udsættelse	Valgmulighed 4 – Fritagelse
Direkte økonomiske konsekvenser (for industrien)	0 Ingen smalsporede traktorer sælges, før der findes en teknisk løsning, alvorlig risiko	+	+	+
		De fleste aktører kan fortsat drive virksomhed, salget fortsætter, irreversible	Alle aktører kan fortsat drive virksomhed, salget fortsætter, irreversible	Ikke behov for yderligere investeringer, irreversible

	for konkurser	investeringer er ikke spildt	investeringer er ikke spildt	investeringer spildt
Indirekte økonomiske konsekvenser (for forbrugerne)	0 Kan ikke forny redskaber, højere vedligeholdelsesomkostninger	+	+	++ Ingen særlige omkostningsforøgelse
Konsekvenser for FoU	0 Vildt kapløb om innovation mellem nogle, uden indtægter til finansiering	++	+	-- Intet incitament til innovation
PM-emissioner¹	0 Anvendelsen af gamle, forurenende traktorer forlænges	++	+	-- Højere emissioner på 22,7 kt på lang sigt, omkostninger på 313 mio. EUR
NOx-emissioner	0 Anvendelsen af gamle, forurenende traktorer forlænges	++	+	-- Højere emissioner på 168 kt på lang sigt, omkostninger på 361 mio. EUR
Beskæftigelsesmæssige konsekvenser	0 Alvorlige risici for tabte arbejdspladser, indtil 3000 over en periode på 3 år	+	+	+
Konsekvenser for arbejdstagernes sikkerhed	0 Ikke-sikre traktorer anvendes længere, ca. 80 000 eksponerede arbejdstagere	+	+	+

Udsættelsen på 3 år ville give de fleste fabrikanter mulighed for at anvende den seneste teknologiske udvikling til at bringe smalsporede traktorer i overensstemmelse med grænserne i trin IIIB og samtidig opfylde kundernes væsentlige krav til deres anvendelse på vinmarker og i frugtplantager. Derved undgås det betydelige tab af arbejdspladser i valgmulighed 1, og konsekvenserne for miljøet og arbejdstagernes sikkerhed er fortsat positive som følge af den fortsatte fornyelse af traktorbestanden i EU. Sammenlignet med valgmulighed 3 ville udsættelsen være på linje med den nødvendige teknologiske udvikling og fortsætte med at

¹ De anslåede emissioner af forurenende stoffer og de værdisatte konsekvenser skal ses i forhold til baseline-scenariet. Emissionerne svarer til tidsrammen indtil 2050, de værdisatte miljøkonsekvenser til tidsrammen fra 2012 til 2030.

fremme innovation. Med en begrænset udsættelse vil de miljøfordele, der var forventet med den oprindelige lovgivning, blive opnået, hvilket ikke er tilfældet med valgmulighed 4.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Det vil være vigtigt at holde øje med de tekniske fremskridt i industrien for at følge udviklingen hen imod overgangen til grænserne i trin IIIB og IV. Nøgleindikatorer er niveauet for FoU-investeringer i sektoren, salgsniveauet og virksomhedernes indtjening (især SMV'ernes) samt antallet af smalsporede traktorer, som med tiden opnår typegodkendelse efter grænserne i trin IIIB og IV. Det vil også være relevant at følge NOx- og PM-emissioner tilskrevet smalsporede traktorer.

Det vil derfor være af meget stor betydning at være i konstant dialog med industrien for at følge FoU-investeringer foretaget af store og små virksomheder i sektoren og for at overvåge sektorens konkurrenceevne og evne til at udvikle egnede teknologiske løsninger i de førstkommende år. Med henblik på den fremtidige gennemførelse af reglerne vil det være vigtigt at overvåge markedet for smalsporede traktorer og udviklingen af teknologier, herunder fremkomsten af potentielle løsninger for overgangen til trin IV. En egnet metode til opnåelse af denne konstante dialog vil være gennem arbejdsgruppen om landbrugstraktorer (WGAT).