

ES

**D5 95728
Executive Summary**

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 13.1.2011
SEC(2011) 44 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Documento que acompaña a la

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por la que se modifica la Directiva 2000/25/CE en lo que respecta a la aplicación de fases de emisiones a los tractores de vía estrecha

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

SEC(2011) 43 final
COM(2011) 1 final

Exención de responsabilidad: El presente resumen compromete exclusivamente a los servicios de la Comisión que han participado en su elaboración y no prejuzga la forma definitiva de cualquier decisión que adopte la Comisión.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El problema que ha de evaluarse es si resulta factible que los tractores de vía estrecha cumplan los requisitos legislativos actualmente vigentes en materia de emisiones de contaminantes. Estos tractores, con unas ventas anuales de alrededor de 26 000 unidades, representan el 16 % del mercado de los tractores nuevos de la UE. Están diseñados para adaptarse a las especiales características de terreno y disposición que presentan las viñas y plantaciones de frutales europeas, como los estrechos pasillos entre las hileras de vides. Por ello, los tractores de vía estrecha prácticamente solo se producen y se utilizan en Europa. El problema tiene dos vertientes: la adecuación de los límites jurídicos y la falta de viabilidad tecnológica.

Cuando en 2005 se introdujeron en la legislación los nuevos límites de emisiones para los tractores, la información de que se disponía sobre la tecnología necesaria para cumplir esas normas era limitada. Además de la fase III A, actualmente aplicable, se definieron las fases III B y IV, que exigen fuertes reducciones de las emisiones de partículas y de óxidos de nitrógeno (NO_x). Las fechas de aplicación actualmente fijadas en relación con la comercialización de tractores de vía estrecha de las categorías de motor pertinentes (que representan el 75 % del mercado de estos tractores nuevos) son las siguientes:

Potencia del motor	Fecha de aplicación (fase III B)	Fecha de aplicación (fase IV)
56-75 kW	1 de enero de 2012	1 de octubre de 2014
37-56 kW	1 de enero de 2013	-

La posibilidad de que surgieran dificultades para los tractores de vía estrecha se tuvo en cuenta en la Directiva 2000/25/CE, sobre emisiones de los tractores, y se añadió su artículo 4, apartado 8, que exige un estudio suplementario de la viabilidad para estos tractores de los límites de emisiones previstos. Con el tiempo se confirmó que los tractores de vía estrecha tendrían graves dificultades para cumplir los requisitos de emisiones de las siguientes fases. Esto se debe a que, a diferencia de los tractores normales (más anchos), los tractores de vía estrecha disponen de un espacio limitado para instalar el nuevo motor y las tecnologías de postratamiento de contaminantes exigidas. Un aumento de tamaño del vehículo comprometería sus requisitos de uso esenciales, pues lo haría menos maniobrable, le impediría cultivar determinados terrenos y dificultaría en general su funcionamiento en el entorno para el que está diseñado en la actualidad.

Los requisitos de emisiones de las fases III B y IV no serían problemáticos si pudiera disponerse en un plazo adecuado de soluciones tecnológicas satisfactorias para estos tractores. Sin embargo, los datos actuales sobre el mercado muestran que el desarrollo de motores y tecnologías de postratamiento no ha permitido hasta hace poco obtener las primeras soluciones experimentales para cumplir la fase III B. Para la fase IV, la I+D sobre diseño de motores sigue en marcha. Además, se necesitarán más esfuerzos para adaptar estas tecnologías con vistas a su aplicación a los tractores de vía estrecha y su instalación en el limitado espacio disponible. Para la fase III B, atendiendo a los calendarios de realización habituales en la industria, se prevé que este proceso dure entre tres y seis años. En cuanto a la

fase IV, si se demuestra un concepto técnico factible, el desarrollo de tractores de vía estrecha conformes aún puede exigir entre seis y diez años.

Los más afectados son los fabricantes de motores y tractores, su mano de obra y el sector agrícola. En primer lugar, los fabricantes de motores tienen que desarrollar nuevos motores que puedan cumplir los nuevos límites y sean adecuados para su uso en tractores de vía estrecha. En segundo lugar, los fabricantes de tractores de este tipo han de afrontar el reto tecnológico que supone instalar los motores de la próxima generación en sus productos específicos y mantener la posibilidad de que se utilicen en los estrechos pasillos entre las vides. El sector agrícola se vería afectado por la ausencia de nuevos tractores de vía estrecha compatibles con la anchura actual de los pasillos de viñas y plantaciones de frutales y con el equipo y las herramientas existentes para el cultivo. Los empleados de los fabricantes de tractores se verían afectados por posibles tiempos muertos de las fábricas debidos a la incapacidad para cubrir la demanda de nuevos productos.

La presente evaluación de impacto presenta varias opciones para abordar este problema.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

La Directiva sobre emisiones de los tractores armoniza las legislaciones de los Estados miembros en materia de límites de emisiones y el procedimiento de homologación de los motores destinados a instalarse en tractores. Solo a nivel de la UE pueden llevarse a cabo modificaciones de la Directiva. No obstante, existe el riesgo de que, si no se toma ninguna medida, los Estados miembros vuelvan a recurrir a disposiciones nacionales para abordar el problema, lo cual llevaría a una fragmentación del mercado interior y a una desigualdad de condiciones entre los distintos Estados miembros. Por tanto, la actuación de la UE está justificada, además de presentar la ventaja de preservar el mercado interior de los tractores.

3. OBJETIVOS

Los objetivos perseguidos están relacionados con aspectos de competitividad y medio ambiente. Los objetivos generales son proteger la competitividad y la viabilidad de la industria del tractor, manteniendo al mismo tiempo un alto nivel de protección del medio ambiente gracias a tractores con emisiones reducidas de contaminantes, cuando se aborde el problema señalado.

En caso de no poder comercializar productos conformes a partir de 2012, es probable que los fabricantes de tractores de vía estrecha sufran importantes pérdidas de ingresos. Esto supondría un grave riesgo para las inversiones en I+D necesarias para desarrollar soluciones técnicas que posibiliten su regreso al mercado. Este riesgo puede amenazar la existencia de muchas de estas empresas especializadas, que en general son empresas industriales de dimensiones y capital limitados y entre las que se cuentan varias PYME.

En lo que respecta a la protección del medio ambiente, la renovación de la flota de tractores es esencial para lograr reducir las emisiones de partículas y de NO_x. Si no se ofrecen en el mercado nuevos tractores de vía estrecha debido a las dificultades técnicas para cumplir los requisitos jurídicos, es previsible que los usuarios se adapten prolongando el uso de los viejos tractores, más contaminantes, más allá de su vida activa normal. Además, la industria necesita un incentivo para seguir desarrollando tractores de vía estrecha más limpios y lograr, a medio o largo plazo, las reducciones necesarias. Las emisiones de la flota actual de tractores de vía

estrecha representan el 0,2 % de las emisiones totales de partículas de la UE y el 0,5 % de las de NO_x.

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Se han señalado seis opciones como posibles medios para lograr los objetivos. Son las siguientes:

- ***Opción 1: Ninguna acción nueva = Hipótesis de referencia***

Las actuales fechas de aplicación para que los tractores de vía estrecha se ajusten a los nuevos límites de las fases III B y IV permanecen sin cambios, lo que significa que la fase III B comenzaría a exigirse para estos tractores a partir del 1 de enero de 2012 y la fase IV, desde el 1 de octubre de 2014.

- ***Opción 2: Tres años más para aplicar las fases III B y IV a los tractores de vía estrecha***

Las fechas para que estos tractores cumplan los requisitos de emisiones de las fases III B y IV se aplazarían tres años. La fase III B se exigiría para los nuevos tractores de vía estrecha a partir del 1 de enero de 2015 y la fase IV, a partir del 1 de octubre de 2017.

- ***Opción 3: Cinco años más para aplicar las fases III B y IV a los tractores de vía estrecha***

Las fechas para que los tractores de vía estrecha cumplan los requisitos de emisiones de las fases III B y IV se aplazarían cinco años. La fase III B se exigiría para los nuevos tractores de vía estrecha a partir del 1 de enero de 2017 y la fase IV, desde el 1 de octubre de 2019.

- ***Opción 4: Exención de las fases III B y IV para los tractores de vía estrecha***

Ante las exigencias de diseño específicas de los tractores de vía estrecha y su cuota de mercado limitada en comparación con el mercado del tractor, una opción suplementaria podría ser eximir completamente a los tractores de vía estrecha de los requisitos de las fases III B y IV. Esto implicaría mantener los requisitos actuales de la fase III A para estos tractores especiales durante un período ilimitado.

- ***Opción 5: Prescindir de la fase III B y pasar a la fase IV en las fechas previstas***

Esta opción consiste en prescindir de la fase III B e introducir los límites de emisiones de la fase IV en las fechas inicialmente previstas en la legislación sobre emisiones de los tractores, es decir, el 1 de octubre de 2014.

- ***Opción 6: Ampliar las disposiciones sobre flexibilidad a los tractores de vía estrecha***

Esta opción prevé hacer extensivas las disposiciones de flexibilidad de la Directiva sobre emisiones de los tractores a los tractores de vía estrecha, de manera que los fabricantes de estos tractores puedan vender una cantidad suplementaria de tractores no conformes sin que se cambien los requisitos de emisiones como tales.

La opción 5 se descartó en una fase temprana, ya que el diseño de vehículos conformes con la fase IV necesitará un período de tiempo muy superior al disponible hasta la introducción obligatoria de los límites previstos en la legislación. A partir de 2014 podrían producirse graves impactos negativos (imposibilidad de vender tractores de vía estrecha conformes, pérdidas de ingresos, uso continuado de tractores viejos), probablemente en mayor medida que con la opción 1. Además, esto implicaría un derroche de recursos para las empresas que hayan invertido en soluciones técnicas para la fase III B.

También la opción 6 se ha descartado. Las disposiciones de flexibilidad para los tractores permiten a los fabricantes seguir vendiendo tractores no conformes después de la fecha de aplicación de nuevas fases de emisiones. Las disposiciones actuales conceden un margen de pocos meses. A fin de responder mejor al calendario necesario para desarrollar tractores de vía estrecha conformes, podría imaginarse una nueva extensión de las disposiciones de flexibilidad para estos tractores. En tal caso, las disposiciones de flexibilidad tendrían que rondar el 300 %. En la práctica, esta opción representaría un aplazamiento de tres años en la aplicación de las nuevas fases de emisiones, muy similar al previsto en la opción 2. Sin embargo, la carga administrativa que para los fabricantes y las administraciones implicaría la aplicación del mecanismo de flexibilidad sería muy superior.

5. EVALUACIÓN DE IMPACTO

Dado que se refiere a una acción legislativa «restringida», la presente evaluación de impacto evaluará las opciones con un enfoque esencialmente cualitativo, cuantificando solo los impactos para los que se ha dispuesto de datos suficientes. El análisis se basa en los datos obtenidos de diversas fuentes, e incluye los estudios realizados por el JRC, Arcadis y la propia industria (en particular, los fabricantes de motores, postratamientos y tractores), que han aportado información sobre los resultados de la I+D y sobre la tecnología avanzada relacionada con la introducción de las nuevas fases para los tractores de vía estrecha.

• *Opción 1: Ninguna acción nueva = Hipótesis de referencia*

Esta opción representa un grave riesgo de perturbaciones para la industria y el mercado de los tractores de vía estrecha, ya que la industria no podría proporcionar tractores conformes en los plazos fijados para la fase III B o para la fase IV. Los usuarios no podrían sustituir sus viejos tractores contaminantes por equipos modernos, y es probable que siguieran usando tractores viejos, con la consecuencia de una alta contaminación y un deterioro de la seguridad de los trabajadores. Varios años más tarde podrían llegar al mercado algunos tractores conformes (de la categoría de motor más baja), aunque la pérdida prolongada de ingresos con los tractores de vía estrecha podría llevar a algunos fabricantes a cerrar sus empresas, con la consiguiente desaparición de un número considerable de puestos de trabajo, que podría rondar los 3 000 en un período de tres años. Además, al no ser renovada la flota, puede preverse que alrededor de 80 000 trabajadores que usan tractores de vía estrecha estarían expuestos a mayores riesgos para la seguridad, al menos durante los próximos tres años. Nótese que la legislación reciente ha mejorado los requisitos de seguridad para los tractores nuevos, particularmente contra los vuelcos, y la renovación de la flota es esencial para mejorar la seguridad de los trabajadores.

Con esta opción, las emisiones totales de partículas y NO_x serían superiores a las que inicialmente se esperaba obtener de los nuevos límites de emisiones. Esto se debe al

uso continuado de tractores viejos, ante la imposibilidad de disponer de tractores de vía estrecha nuevos y conformes.

Desde hace varios años, las partes interesadas (principalmente de la industria) critican esta opción y advierten de sus consecuencias negativas.

- ***Opción 2: Tres años más para aplicar las fases III B y IV a los tractores de vía estrecha***

Esta opción, al conceder a estos tractores tres años más para adaptarse, sería muy efectiva para reducir los impactos económicos en la industria a proporciones ambiciosas, aunque viables, y sin graves contrapartidas sociales. La industria seguiría estando sometida a una presión continua para hallar soluciones técnicas a fin de cumplir los nuevos límites de emisiones introducidos por la Directiva, con lo que la innovación se vería estimulada. Se calcula que, para ajustarse a la fase III B a partir de 2015, los fabricantes tendrían que aumentar sus gastos en I+D de un 3 % a más del 6 % de su volumen de negocios en los próximos cuatro años. Se prevé que las inversiones totales en I+D de los fabricantes de tractores de vía estrecha rondaría los 50 millones EUR. La seguridad de los trabajadores mejoraría conforme a lo previsto, merced a la sustitución de los viejos tractores de vía estrecha por tractores nuevos y más seguros.

En comparación con la hipótesis de referencia (opción 1), el impacto medioambiental es positivo, pues, mientras no se disponga de tractores de vía estrecha que se ajusten a la fase III B, nuevos tractores conformes con la fase III A podrán entrar en el mercado y, al sustituir a los viejos tractores contaminantes, reducir las emisiones nocivas. Los beneficios totales para el medio ambiente derivados de esta opción pueden cifrarse en 122 millones EUR (en términos monetarios, el descenso de las emisiones de partículas representaría un valor de 31 millones EUR y el de las emisiones de NO_x, de 91 millones EUR).

Algunas empresas industriales han señalado que esto podría ser factible, mientras que otras piensan que no lo es.

- ***Opción 3: Cinco años más para aplicar las fases III B y IV a los tractores de vía estrecha***

Esta opción, que concedería cinco años más para que los tractores de vía estrecha se adaptasen, sería muy efectiva para impedir las pérdidas de empleos en el sector. La industria seguiría estando sometida a presión para hallar soluciones técnicas a fin de que estos tractores cumplieran la Directiva, si bien todos los actores industriales pertinentes dispondrían de tiempo suficiente para desarrollar tales soluciones. Sin embargo, la credibilidad de la legislación podría verse cuestionada en cierta medida, si la industria diera la impresión de no intentar cumplir los límites a tiempo. Esta opción corresponde a las expectativas actuales de los fabricantes de tractores de vía estrecha. La seguridad de los trabajadores mejoraría conforme a lo previsto, merced a la sustitución de los viejos tractores de vía estrecha por tractores nuevos y más seguros.

También habría ventajas para el medio ambiente en comparación con la hipótesis de referencia, pues los viejos tractores se sustituirían por tractores nuevos conformes con la fase III A. Los beneficios totales para el medio ambiente derivados de esta opción pueden cifrarse en 74 millones EUR (el descenso de las emisiones de

partículas representaría un valor de 12 millones EUR y el de las emisiones de NO_x, de 62 millones EUR). Estos valores son algo inferiores a los de la opción 2, ya que la fase III B será aplicable dos años más tarde.

Esta opción refleja las expectativas actuales de los fabricantes de tractores de vía estrecha.

- **Opción 4: Exención de las fases III B y IV para los tractores de vía estrecha**

Una exención permanente mitiga sin duda los impactos económicos negativos para la industria, si bien no ofrece certeza alguna de que las emisiones contaminantes se vean reducidas a largo plazo, pues no garantiza que lleguen a desarrollarse tractores de vía estrecha conformes con las fases III B o IV. Teniendo en cuenta que otras fuentes de partículas y NO_x irán previsiblemente reduciendo sus emisiones, la proporción relativa de los tractores de vía estrecha en estas emisiones irá en aumento. Los costes totales para el medio ambiente derivados de esta opción pueden cifrarse en 674 millones EUR (el valor monetario del aumento de las emisiones de partículas sería de 313 millones EUR y el de las emisiones de NO_x, de 361 millones EUR). Sin embargo, a corto plazo esta opción sería positiva para el medio ambiente, pues al menos se dispondría de tractores nuevos de la fase III A para sustituir a los viejos, más contaminantes. Por otra parte, una exención haría desaparecer en gran medida cualquier estímulo para que la industria de los tractores de vía estrecha invirtiese en I+D y en tecnologías innovadoras para el medio ambiente. También en este caso se espera que la seguridad de los trabajadores mejoraría, conforme a lo previsto, merced a la sustitución de los viejos tractores de vía estrecha por tractores nuevos y más seguros.

No habría ningún riesgo de que las empresas dejaran de funcionar debido a los requisitos de emisiones, pues estos se mantendrían, de hecho, tal como están ahora. Sin embargo, podría perderse un pequeño número de empleos relacionados con la I+D en los sectores de la fabricación de tractores y del suministro de postratamientos de escape.

En un principio, esta era la solución que pedían las partes interesadas (industria). Más recientemente, solicitaban un aplazamiento de cinco años.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

Como resultado del análisis anterior, se concluye que aplazar tres años las fechas de aplicación para los tractores de vía estrecha (opción 2) es la medida más adecuada para garantizar que se logran los objetivos de una industria competitiva y una mejor protección del medio ambiente. Como se resume en el siguiente cuadro, esta opción ofrece las repercusiones generales más favorables desde los puntos de vista económico, medioambiental y social.

	Opción 1: Hipótesis de referencia	Opción 2: Aplazamiento de tres años	Opción 3: Aplazamiento de cinco años	Opción 4: Exención
Impacto económico	0	+	+	+

directo (en la industria)	No se venden tractores de este tipo hasta hallar una solución técnica; pérdidas de ingresos y grave riesgo de bancarrotas.	La mayoría de los actores pueden permanecer en activo, las ventas continúan y las inversiones irrecuperables no se pierden.	Todos los actores pueden permanecer en activo, las ventas continúan y las inversiones irrecuperables no se pierden.	No es necesario invertir más, las ventas continúan y se pierden las inversiones irrecuperables.
Impacto económico indirecto (en los consumidores)	0 No se puede renovar el material y los costes de mantenimiento suben.	+	+	++ No hay un aumento especial de costes.
Impacto en I+D	0 Ardua carrera entre algunos por la innovación, sin ingresos para pagarla.	++	+	-- No hay incentivo para la innovación.
Emisiones de partículas¹	0 Se prolonga el uso de tractores viejos y contaminantes.	++	+	-- A largo plazo, aumento de las emisiones en 22,7 kt y costes de 313 millones EUR.
Emisiones de NO_x	0 Se prolonga el uso de tractores viejos y contaminantes.	++	+	-- A largo plazo, aumento de las emisiones en 168 kt y costes de 361 millones EUR.
Impacto en el empleo	0 Grave riesgo de pérdidas de empleos, hasta 3 000 en tres años.	+	+	+
Impacto en la seguridad de los trabajadores	0 Se usan durante más tiempo tractores no seguros, con riesgo para alrededor de 80 000 trabajadores.	+	+	+

El aplazamiento de tres años permitiría a la mayoría de los fabricantes materializar los últimos avances tecnológicos en tractores de vía estrecha que cumplieran los límites de la fase III B y, al mismo tiempo, se adaptasen a las exigencias esenciales de los usuarios para su utilización

¹ Las emisiones de contaminantes estimadas y sus impactos en términos monetarios se refieren a la hipótesis de referencia. Las emisiones corresponden al período que va hasta 2050; los impactos medioambientales en términos monetarios corresponden al período 2012-2030.

en viñas y plantaciones de frutales. Así se evitarían importantes pérdidas de puestos de trabajo derivadas de la opción 1 y la seguridad para el medio ambiente y los trabajadores seguiría siendo correcta, debido a la renovación continua de la flota de la UE. En comparación con la opción 3, el aplazamiento sería acorde con los necesarios progresos tecnológicos y seguiría fomentando la innovación. Por lo tanto, con un aplazamiento limitado, las ventajas para el medio ambiente que se esperaban de la legislación original se obtendrían, contrariamente a la opción 4.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Será importante seguir la evolución del avance tecnológico de la industria, para así medir cómo progresa hacia una transición a los límites de las fases III B y IV. Los indicadores esenciales son el nivel de inversión en I+D en el sector, el nivel de ventas y la rentabilidad de las empresas (en particular, las PYME) activas en el sector y el número de tractores de vía estrecha que, a lo largo del tiempo, logran la homologación de tipo conforme a los límites de las fases III B y IV. También será pertinente hacer un seguimiento de las emisiones de NO_x y de partículas atribuidas a estos tractores.

Por consiguiente, será de suma importancia mantener un diálogo constante con la industria con la finalidad de seguir la evolución de la inversión en I+D de las empresas grandes y pequeñas del sector y de observar la competitividad del sector y su capacidad para desarrollar soluciones tecnológicas adecuadas en los próximos años. Con vistas a la aplicación en el futuro de las normas adoptadas, será esencial observar el mercado de los tractores de vía estrecha y el desarrollo de las tecnologías, sin olvidar la aparición de posibles soluciones para la transición hacia la fase IV. Una buena medida para que este constante diálogo sea un éxito es confiar en el Grupo de Trabajo sobre Tractores Agrícolas.