

SL

D5 95728
Povzetek

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 13.1.2011
SEC(2011) 44 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Spremni dokument k

predlogu

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Direktive 2000/25/ES glede uporabe stopenj emisij za ozkokolotečne traktorje

POVZETEK OCENE UČINKA

SEC(2011) 43 konč.
COM(2011) 1 konč.

Izjava o omejitvi odgovornosti: Ta povzetek je zavezujoč le za službe Komisije, ki sodelujejo pri pripravah, in ne vpliva na končno obliko kakršne koli odločitve Komisije.

1. OPREDELITEV VPRAŠANJA

Opredeliti je treba izvedljivost izpolnjevanja veljavnih zakonskih zahtev o emisijah onesnaževal za tako imenovane ozkokolotečne traktorje. Letni obseg prodaje znaša 26 000 enot, kar pomeni 16 % trga EU za nove traktorje. Ti so prilagojeni posebnim značilnostim terena in zasnove vinogradov in sadovnjakov v Evropi, kot so ozke vrste v vinogradih. Ozkokolotečni traktorji se posledično proizvajajo in prodajajo skoraj izključno v Evropi. Vprašanje je dvojno: ustreznost zakonskih omejitev in pomanjkanje tehnološke izvedljivosti.

Ko je zakonodajalec leta 2005 uvedel nove mejne vrednosti emisij za traktorje, so bile na voljo le omejene informacije o tehnologiji, potrebni za doseganje navedenih standardov. Poleg trenutno veljavne stopnje IIIA sta bili opredeljeni tudi stopnji IIIB in IV, ki zahtevata velika zmanjšanja emisij trdnih delcev (PM) in dušikovih oksidov (NO_x). Trenutno opredeljeni datumi izvedbe glede dajanja ozkokolotečnih traktorjev na trg za ustrezne kategorije motorjev (ki pokrivajo 75 % trga novih ozkokolotečnih traktorjev) so:

Moč motorja	Datum izvedbe (stopnja IIIB)	Datum izvedbe (stopnja IV)
56–75 kW	1. januarja 2012	1. oktobra 2014
37–56 kW	1. januarja 2013	-

Morebitne težave za ozkokolotečne traktorje so bile ugotovljene v direktivi o emisijah traktorjev 2000/25/ES, uveden pa je bil tudi člen 4(8), ki zahteva dodatno študijo o izvedljivosti predvidenih mejnih vrednosti emisij za ozkokolotečne traktorje. Sčasoma se je potrdilo, da bi ozkokolotečni traktorji z velikimi težavami dosegali nadaljnje stopnje zahtev glede emisij. Za razliko od običajnih/večjih traktorjev imajo ozkokolotečni traktorji namreč na voljo zelo omejen prostor za vgradnjo zahtevanega novega motorja in tehnologije za naknadno obdelavo onesnaževal. Povečanje velikosti vozila bi ogrozilo ključne zahteve uporabnikov, saj bi imelo manj manevrskih sposobnosti in manj površin, ki jih je mogoče obdelati, ter splošne težave pri upravljanju v okolju, za katerega so zasnovana.

Zahteve glede emisij za stopnji IIIB in IV ne bi predstavljale težav, če bi bile v ustreznem časovnem okviru na voljo zadovoljive tehnološke rešitve za ozkokolotečne traktorje. Vendar trenutni podatki o trgu kažejo, da so bile pri razvoju motorja in tehnologij za naknadno obdelavo onesnaževal za izpolnjevanje zahtev stopnje IIIB šele nedavno predstavljene prve prototipne rešitve. Raziskave in razvoj na področju zasnove motorjev za stopnjo IV še potekajo. Poleg tega bodo potrebna dodatna prizadevanja za prilagoditev teh tehnologij za uporabo v ozkokolotečnih traktorjih in njihovo vgradnjo v omejen prostor, ki je na voljo. Pričakuje se, da bo ta postopek za stopnjo IIIB v skladu s standardnimi časovnimi roki industrije trajal od 3 do 6 let. Če bo mogoče uvesti tehnično izvedljivo zasnovo, bo razvoj ozkokolotečnih traktorjev v skladu s stopnjo IV trajal od 6 do 10 let.

Najbolj prizadete strani so proizvajalci motorjev in traktorjev, njihova delovna sila in kmetijski sektor. Najprej morajo proizvajalci motorjev razviti nove motorje, ki ustrezajo novim omejitvam in so primerni za uporabo v ozkokolotečnih traktorjih. Nato morajo

proizvajalci ozkokolotečnih traktorjev najti rešitev za tehnološki izziv, kako novo generacijo motorjev vgraditi v njihove specifične izdelke ter hkrati ohraniti možnost upravljanja z njimi v ozkih vrstah v vinogradih. Če novi ozkokolotečni traktorji, ki bi bili skladni s trenutno širino vrst v vinogradih in sadovnjakih ter z obstoječo opremo/orodji za gojenje ne bi bili na voljo, bi to prizadelo kmetijski sektor. Potencialni izpad proizvodnje v tovarnah zaradi nezmožnosti zadovoljitve povpraševanja po novih izdelkih bi prizadela zaposlene pri teh proizvajalcih traktorjev.

V tej oceni učinka so navedene možne politike za reševanje tega vprašanja.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

Direktiva o emisijah traktorjev usklajuje zakonodajo držav članic o mejnih vrednostih emisij in postopek homologacije za motorje, ki se vgrajujejo v traktorje. Spremembe direktive se lahko opravijo le na ravni EU. Če se ne sprejmejo nobeni ukrepi, obstaja tveganje, da se bodo države članice za reševanje vprašanja zatele k nacionalnim ukrepom, kar bi pomenilo drobitev notranjega trga in neenake pogoje za različne države članice. Ukrepi EU, ki zagotavljajo dodano vrednost pri ohranitvi notranjega trga za traktorje, so zato upravičeni.

3. CILJI

Cilji politike so povezani z vprašanji konkurenčnosti in okoljskimi vprašanji. Splošni cilji pri reševanju vprašanja so varstvo konkurenčnosti in upravičenosti industrije traktorjev ter ohranjanje visoke ravni okoljske zaščite z zmanjšanimi emisijami onesnaževal traktorjev.

Ker proizvajalci ozkokolotečnih traktorjev do leta 2012 na trg ne bodo mogli dati skladnih izdelkov, bodo najverjetneje izgubili velik del prihodkov. To bi pomenilo resno tveganje za naložbe v raziskave in razvoj, nujne za razvoj tehničnih rešitev, potrebnih za ponoven vstop na trg. To tveganje lahko ogrozi obstoj številnih specializiranih družb – običajno so to industrijske družbe omejene velikosti in z omejenim kapitalom, med njimi pa je tudi več malih in srednjih podjetij.

V zvezi z varstvom okolja je obnovitev skupine traktorjev ključnega pomena za zmanjševanje emisij PM in NO_x. Če se zaradi tehničnih težav pri izpolnjevanju zakonskih zahtev novi ozkokolotečni traktorji ne ponudijo na trgu, se pričakuje, da se bodo uporabniki prilagodili tako, da bodo uporabljali stare ozkokolotečne traktorje in tako več onesnaževali s traktorji, ki presežejo običajno življenjsko dobo. Poleg tega industrija potrebuje pobudo za nadaljnji razvoj čistejših ozkokolotečnih traktorjev in zagotavljanje srednje- do dolgoročnih potrebnih zmanjšanj emisij. Emisije trenutne skupine ozkokolotečnih traktorjev predstavljajo med 0,2 in 0,5 % skupnih emisij PM in NO_x v EU.

4. MOŽNE POLITIKE

Za izpolnjevanje ciljev politike je bilo ugotovljenih šest možnosti. To so:

- ***Možnost 1 – Brez novih ukrepov = osnovni scenarij***

Trenutni datumi izvedbe za doseganje skladnosti z novimi mejnimi vrednostmi stopenj IIIB in IV za ozkokolotečne traktorje ostajajo nespremenjeni, kar pomeni, da

bi bila stopnja IIIB za nove ozkokolotečne traktorje zahtevana od 1. januarja 2012, stopnja IV pa od 1. oktobra 2014.

- ***Možnost 2 – Dodatna 3 leta za izvajanje stopenj IIIB in IV za ozkokolotečne traktorje.***

Datumi izvedbe za izpolnjevanje zahtev glede emisij iz stopenj IIIB in IV za ozkokolotečne traktorje bi se odložili za 3 leta. Stopnja IIIB bi bila za nove ozkokolotečne traktorje obvezna od 1. januarja 2015, stopnja IV pa od 1. oktobra 2017.

- ***Možnost 3 – Dodatnih 5 let za izvajanje stopenj IIIB in IV za ozkokolotečne traktorje.***

Datumi izvedbe za izpolnjevanje zahtev glede emisij iz stopenj IIIB in IV za ozkokolotečne traktorje bi se odložili za 5 let. Stopnja IIIB bi bila za nove ozkokolotečne traktorje obvezna od 1. januarja 2017, stopnja IV pa od 1. oktobra 2019.

- ***Možnost 4 – Izvzetje iz stopenj IIIB in IV za ozkokolotečne traktorje.***

Glede na posebne omejitve pri zasnovi ozkokolotečnih traktorjev in njihov omejen tržni delež v primerjavi s celotnim trgom traktorjev bi bila dodatna možnost popolno izvzetje ozkokolotečnih traktorjev izpolnjevanja zahtev iz stopenj IIIB in IV. Tako bi se za te posebne traktorje za nedoločen čas ohranile zahteve iz trenutne stopnje IIIA.

- ***Možnost 5 – Izpustitev stopnje IIIB in uvedba stopnje IV za prvotno predvideni datum.***

Ta možnost predvideva izpustitev stopnje IIIB in uvedbo mejnih vrednosti emisij stopnje IV na datume, prvotno predvidene v zakonodaji o emisijah traktorjev, tj. od 1. oktobra 2014.

- ***Možnost 6 – Razširitev določb o prožnosti za ozkokolotečne traktorje***

Ta možnost predvideva nadaljnjo razširitev določb o prožnosti v direktivi o emisijah traktorjev za ozkokolotečne traktorje, da se proizvajalcem slednjih omogoči prodajo dodatnih neskladnih traktorjev brez spremembe zahtev glede emisij.

Možnost 5 je bila izločena že v zgodnji fazi, ker bo za zasnovu vozil, skladnih s stopnjo IV, potrebnega znatno več časa, kot ga je na voljo do obvezne uvedbe mejnih vrednosti, predvidene z zakonodajo. Od leta 2014 naprej je mogoče pričakovati močne negativne učinke (nezmožnost prodaje skladnih ozkokolotečnih traktorjev, izguba prihodkov, nadaljnja uporaba starih traktorjev), najbrž še v večji meri kot pri možnosti 1. To bi pomenilo tudi izgubo virov za družbe, ki so vlagale v tehnične rešitve za stopnjo IIIB.

Izločena je bila tudi možnost 6. Določbe o prožnosti za traktorje proizvajalcem omogočajo, da še nadalje prodajajo neskladne traktorje tudi po datumu začetka izvajanja novih mejnih vrednosti emisij. Trenutne določbe olajšujejo razmere le za nekaj mesecev. Mogoče si je zamisliti nadaljnjo razširitev določb o prožnosti za ozkokolotečne traktorje, da bi se te določbe uskladile s časovnim rokom, potrebnim za razvoj skladnih ozkokolotečnih traktorjev. V tem primeru bi se morale določbe o prožnosti spremeniti za okoli 300 %. V praksi bi taka možnost pomenila 3-letni odlog pri izvajanju novih stopenj mejnih vrednosti emisij, podobno

kot možnost 2. Vendar bi bilo upravno breme za proizvajalce in uprave za izvedbo sistema prožnosti znatno večje.

5. OCENA UČINKOV

Ker ta ocena učinka obravnava „ozek“ zakonodajni ukrep, bo možnosti ocenila zlasti v smislu kakovosti in s količinskimi opredelitvami za ukrepe, za katere so bili na voljo zadostni podatki. Analiza temelji na podatkih iz različnih virov, vključno s podpornimi študijami Skupnega raziskovalnega središča (JRC), družbe Arcadis in industrije same (zlasti proizvajalcev motorjev, tehnologije naknadne obdelave in traktorjev), ki so predložili podatke o rezultatih raziskav in razvoja ter naj sodobnejših tehnologijah, povezanih z uvedbo novih stopenj za ozkokolotečne traktorje.

- ***Možnost 1 – Brez novih ukrepov = osnovni scenarij.***

Ta možnost pomeni resno tveganje za motnje v industriji in na trgu ozkokolotečnih traktorjev, saj industrija ne bi mogla pravočasno zagotoviti skladnih traktorjev za stopnji IIIB oz. IV. Uporabniki ne bodo mogli nadomestiti starih onesnaževalnih traktorjev s sodobno opremo in bodo verjetno še naprej uporabljali stare traktorje, ki močno onesnažujejo in slabše zagotavljajo varnost delavcev. Nekateri skladni traktorji (v nižji kategoriji motorjev) bi lahko na trg prišli nekaj let pozneje, vendar bi zaradi daljšega izpada prihodka od ozkokolotečnih traktorjev več proizvajalcev lahko zaprlo dejavnost, kar bi vodilo v znatno izgubo delovnih mest, ki se v obdobju treh let ocenjuje na 3 000. Poleg tega se ocenjuje, da bo zaradi ohranitve starega voznega parka okoli 80 000 delavcev, ki uporabljajo ozkokolotečne traktorje, izpostavljenih večjim varnostnim tveganjem vsaj za obdobje naslednjih 3 let. Nedavna zakonodaja je izboljšala varnostne zahteve za nove traktorje, zlasti pri prevrnitvi vozila, obnovitev voznega parka pa je nujna za izboljšanje varnosti delavcev.

Emisije PM in NO_x v skladu s to možnostjo so večje, kot je bilo sprva pričakovano od novih mejnih vrednosti. Razlog za to je nadaljnja uporaba starih traktorjev, ker skladni novi ozkokolotečni traktorji niso na voljo.

Zainteresirane strani (zlasti iz industrije) so več let kritizirale to možnost in opozarjale na njene negativne posledice.

- ***Možnost 2 – Dodatna 3 leta za izvajanje stopenj IIIB in IV za ozkokolotečne traktorje.***

Ta možnost predvideva dodatna tri leta, da ozkokolotečni traktorji dosežejo skladnost, in bi bila zelo učinkovita pri zmanjševanju gospodarskih učinkov na industrijo na strogo, vendar izvedljivo stopnjo, brez resnih družbenih slabosti. Industrija bi še naprej ostala pod stalnim pritiskom, da najde tehnične rešitve, ki bi ustrezale novim mejnim vrednostim emisij iz direktive, torej bi se spodbujale inovacije. Ocenjuje se, da bi morali proizvajalci v naslednjih 4 letih izdatke za raziskave in razvoj s 3 % povečati na več kot 6 % prometa, da bi do leta 2015 izpolnjevali zahteve stopnje IIIB. Pričakuje se, da bo celotna naložba proizvajalcev ozkokolotečnih traktorjev v raziskave in razvoj znašala okoli 50 milijonov EUR. Z zamenjavo starih ozkokolotečnih traktorjev z novimi in varnejšimi se bo izboljšala tudi varnost delavcev.

V primerjavi z osnovnim scenarijem (možnostjo 1) so vplivi na okolje pozitivni. Razlog za to je, da ozkokolotečni traktorji stopnje IIIB niso na voljo, vendar bodo lahko na trg uvedeni novi ozkokolotečni traktorji, ki bodo nadomestili stare in onesnaževalne ozkokolotečne traktorje, ki bodo skladni s stopnjo IIIA in bodo zmanjšali okolju škodljive emisije. Skupne okoljske koristi te možnosti se ocenjujejo na 122 milijonov EUR (manjše emisije PM se ocenjujejo na 31 milijonov EUR, emisije NOx pa na 91 milijonov EUR).

Nekatere družbe industrije menijo, da je to izvedljivo, druge pa, da ni.

- ***Možnost 3 – Dodatnih 5 let za izvajanje stopenj IIIB in IV za ozkokolotečne traktorje.***

Ta možnost bi ozkokolotečnim traktorjem dala dodatnih pet let za doseganje skladnosti in bi zelo učinkovito preprečevala izgube delovnih mest v sektorju. Industrija bi bila še vedno pod pritiskom, da poišče tehnične rešitve za izpolnjevanje določb Direktive, vendar bi imeli vsi ustrezni industrijski akterji dovolj časa za razvoj tehničnih rešitev za ozkokolotečne traktorje. Verodostojnost zakonodaje je lahko nekoliko vprašljiva, če se razume, da industrija mejnih vrednosti ni skušala doseči pravočasno. Ta možnost ustreza trenutnim zahtevam proizvajalcev ozkokolotečnih traktorjev. Z zamenjavo starih ozkokolotečnih traktorjev z novimi in varnejšimi se bo izboljšala tudi varnost delavcev.

To bo v primerjavi z osnovnim scenarijem prav tako izboljšava za okolje, in sicer zaradi zamenjave starih ozkokolotečnih traktorjev s čistejšimi, skladnimi s stopnjo IIIA. Skupne okoljske koristi te možnosti se ocenjujejo na 74 milijonov EUR (manjše emisije PM se ocenjujejo na 12 milijonov EUR, emisije NOx pa na 62 milijonov EUR). Te vrednosti so nekoliko nižje kot vrednosti iz možnosti 2, ker se bo stopnja IIIB začela uporabljati 2 leti pozneje.

Ta možnost ustreza trenutnim zahtevam proizvajalcev ozkokolotečnih traktorjev.

- ***Možnost 4 – Izvzetje iz stopenj IIIB in IV za ozkokolotečne traktorje.***

Trajno izvzetje učinkovito zmanjšuje negativne gospodarske vplive na industrijo, vendar ne zagotavlja z gotovostjo, da se bodo emisije onesnaževal dolgoročno zmanjšale, saj še ni jasno, ali bodo razviti ozkokolotečni traktorji, skladni s stopnjo IIIB ali IV. Ker se pričakuje, da bodo ostali viri PM in NOx sčasoma zmanjšali emisije, se bo relativni delež ozkokolotečnih traktorjev v teh emisijah povečal. Skupne okoljski stroški te možnosti se ocenjujejo na 674 milijonov EUR (večje emisije PM se ocenjujejo na 313 milijonov EUR, emisije NOx pa na 361 milijonov EUR). Vendar bi bila ta možnost kratkoročno pozitivna za okolje, saj bi novi traktorji, skladni s stopnjo IIIA, lahko nadomestili starejše traktorje, ki bolj onesnažujejo. Izvzetje bi v veliki meri odpravilo pobudo za naložbe v raziskave in razvoj ter inovacije glede okoljske tehnologije za ozkokolotečne traktorje. Z zamenjavo starih ozkokolotečnih traktorjev z novimi in varnejšimi se bo izboljšala tudi varnost delavcev.

Ne bi bilo tveganja, da bi bile družbe prisiljene prekiniti poslovanje zaradi zahtev glede emisij, saj bi te ostale take, kot so danes. Vendar bi lahko prišlo do izgube maloštevilnih delovnih mest, povezanih z raziskavami in razvojem pri proizvajalcu traktorjev in dobavitelju naknadne obdelave izpušnih plinov.

To je bila rešitev, ki so jo sprva zahtevale zainteresirane strani (industrije). Pozneje so zaprosile za 5-letni odlog.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Kot rezultat zgoraj navedene analize se sklene, da je odlog datumov izvedbe za ozkokolotečne traktorje za 3 leta (možnost 2) najprimernejši ukrep za zagotovitev izpolnjevanja ciljev politike zagotavljanja konkurenčne industrije in boljšega varovanja okolja. Kot je razvidno iz spodnje preglednice, ta možnost pomeni najugodnejše splošne učinke glede gospodarskih, okoljskih in družbenih posledic.

	Možnost 1 – osnovni scenarij	Možnost 2 – 3-letni odlog	Možnost 3 – 5-letni odlog	Možnost 4 – izvzetje
Neposredni gospodarski vpliv (na industrijo)	0 ozkokolotečni traktorji se ne prodajajo, dokler se ne najde tehnična rešitev, izguba prihodka, resno tveganje za stečaj	+	+	+
Posredni gospodarski vpliv (na potrošnike)	0 ni mogoče obnoviti orodja, višji stroški vzdrževanja	+	+	++
Vpliv na raziskave in razvoj	0 oster boj med nekaterimi za inovacije, brez prihodkov za njihovo financiranje	++	+	--
Emisije PM¹	0 podaljšana uporaba starih, onesnaževalnih traktorjev	++ nadaljnja obnovev voznega parka, zmanjšanje za 2,2 KT, korist 31 milijonov EUR	++ nadaljnja obnovev voznega parka, zmanjšanje za 0,8 KT, korist 12 milijonov EUR	-- dolgoročne višje emisije za 22,7 KT, strošek 313 milijonov EUR
Emisije NOx	0 podaljšana uporaba starih, onesnaževalnih traktorjev	++ nadaljnja obnovev voznega parka, zmanjšanje za 42 KT, korist 91 milijonov EUR	++ nadaljnja obnovev voznega parka, zmanjšanje za 29 KT, korist 62 milijonov EUR	-- dolgoročne višje emisije za 168 KT, strošek 361 milijonov EUR

¹ Ocenjene emisije onesnaževal in denarna ocena učinka sta relativni glede na osnovni scenarij. Emisije ustrezajo časovnemu okviru do leta 2050, denarna ocena okoljskega učinka pa na časovni okvir 2012–2030.

Vpliv na zaposlenost	0 resno tveganje za izgubo delovnih mest, do 3 000 v 3 letih	+	+	+
		omejena izguba delovnih mest, ne strukturna, dodatna delovna mesta pri dobaviteljih	dodatno omejena izguba delovnih mest, ne strukturna, dodatna delovna mesta pri dobaviteljih	ni tveganja za večje izgube delovnih mest, ni dodatnih delovnih mest pri dobaviteljih
Vpliv na varnost delavcev	0 nevarni traktorji se uporabljajo dlje, izpostavljenih je pribl. 80 000 delavcev	+	+	+
		izboljšanje varnosti z obnovitvijo voznega parka	izboljšanje varnosti z obnovitvijo voznega parka	izboljšanje varnosti z obnovitvijo voznega parka

3-letni odlog bi večini proizvajalcev omogočil, da najnovejši tehnološki napredek uporabi v ozkokolotečnih traktorjih, skladnih z mejnimi vrednostmi stopnje IIIB, ki obenem ustrezajo ključnim zahtevam kupcev za uporabo v vinogradih in sadovnjakih. Tako se preprečijo številne izgube delovnih mest iz možnosti 1, vplivi na okolje in varnost delavcev pa zaradi nadaljnje obnovitve voznega parka v EU še naprej ostajajo pozitivni. Odlog bi bil v primerjavi z možnostjo 3 skladen s potrebnim tehnološkim razvojem in bi še naprej spodbujal inovacije. Okoljske prednosti, pričakovane od izvirne zakonodaje, bodo tako za razliko od možnosti 4 z omejenim odlogom vendarle uresničene.

7. NADZOR IN PRESOJA

Pomembno je, da se bo časovno spremljal tehnični napredek v industriji, da se bo sledilo napredku pri prehodu na mejne vrednosti stopenj IIIB in IV. Ključni kazalniki so raven naložb za raziskave in razvoj v sektorju, raven prodaje in dobičkonosnosti družb (zlasti malih in srednjih podjetij), dejavnih v sektorju, ter število ozkokolotečnih traktorjev, ki so uspešno homologirani za mejne vrednosti stopenj IIIB in IV. Pomembno bo tudi spremljanje emisij NOx in PM, pripisanih ozkokolotečnim traktorjem.

Temu ustrezno bo izjemno pomemben tudi stalni dialog z industrijo, namenjen spremljanju naložb v raziskave in razvoj velikih in malih družb v sektorju ter spremljanju konkurenčnosti sektorja in njegove sposobnosti razvoja primernih tehnoloških rešitev. Glede na prihodnje izvajanje zadevnih pravil bo nujno potrebno nadzorovati trg ozkokolotečnih traktorjev in razvoj tehnologij, vključno z morebitnimi rešitvami za prehod na stopnjo IV. Ustrezni način za doseganje takega stalnega dialoga je opiranje na delovno skupino za kmetijske traktorje (WGAT).