



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 31.1.2014 г.
SWD(2014) 32 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаваща документа

**Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА за изменение на регламенти (ЕО) № 715/2007 и (ЕО) № 595/2009 по
отношение на намаляване на емисиите от замърсителите, отделяни от пътните
моторни превозни средства**

{COM(2014) 28 final}
{SWD(2014) 33 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаваща документа

**Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА за изменение на регламенти (ЕО) № 715/2007 и (ЕО) № 595/2009 по
отношение на намаляване на емисиите от замърсителите, отделяни от пътните
моторни превозни средства**

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. Контекст на политиката

В поредица директиви на ЕС са определени общи европейски стандарти за емисиите, с които се установяват допустими гранични стойности на токсичните емисии от отработилите газове от лекотоварни превозни средства (ЛПС) и тежкотоварни превозни средства (ТПС), продавани в ЕС. Стандартите „Евро“ са изготвени в съответствие с принципа за разделяне на отговорностите, което означава, че съществените аспекти са уредени в основен инструмент, одобрен чрез обикновената законодателна процедура, а несъществените технически аспекти са регламентирани посредством делегирани актове или актове за изпълнение. Съответните два основни инструмента са:

- Регламент (ЕО) № 715/2007
- Регламент (ЕО) № 595/2009

1.2. Установени проблеми

В общия контекст на замърсяването на въздуха, глобалното затопляне и опростяването на регулирането са установени шест конкретни проблемни области, в които съществуват пазарни и регулаторни пропуски, които пречат да се разрешат общите предизвикателства:

- (1) Потенциалът за намаляване на разхода на гориво чрез икономични начини на шофиране не се оползотворява в достатъчна степен

Потенциалът за намаляване на разхода на гориво чрез икономични начини на шофиране не се оползотворява в достатъчна степен. Техническата подкрепа за екологично шофиране е насочена към устройствата за измерване на разхода на гориво (УИРГ) и индикаторите за смяна на предавката (ИСП). ИСП вече са въведени като задължителни в новите леки пътнически автомобили от категория М1, които са оборудвани с ръчни скоростни кутии. За разлика от това понастоящем няма правни изисквания за монтиране на УИРГ за нито една категория моторни превозни средства. Проучванията¹ обаче показват, че потенциалът за екологично шофиране може да се оползотворява по-добре при едновременно използване на УИРГ и ИСП.

- (2) Обхватът на граничните стойности на емисиите на амонак (NH₃) поражда риск от изтласкване от пазара на ТПС, използващи природен газ

Граничната стойност на емисиите на амонак (NH₃) е определена в стандарта за емисиите „Евро VI“² за всички ТПС, независимо от вида на двигателя, като тя стана задължителна от 31.12.2012 г. По принцип с въвеждането на тази гранична стойност се целеше да се ограничи рискът от изпускане на амонак (използване на прекалено много амонак в системите за контрол на емисиите) в ТПС с дизелови двигатели. Тъй като малки количества NH₃ се образуват обикновено и при процесите на вътрешно горене в двигателите с бензин или природен газ, които не се нуждаят от системи на основата на амонак, тази гранична стойност поставя в изключително неблагоприятно положение

¹ TNO 2010 г., Effects of a gear-shift indicator and a fuel economy meter on fuel consumption (Въздействие на индикатора за смяна на предавката и устройството за измерване на икономията на гориво върху разхода на гориво)

² Регламент (ЕО) № 595/2009

превозните средства в този много малък сегмент от пазара на ТПС. Вероятно това ще доведе до значително покачване на цените на превозни средства, като например междуградските автобуси, задвижвани с компресиран природен газ (КПГ), което ще стимулира тяхното заместване с по-замърсяващи превозни средства с дизелови двигатели.

- (3) Горната гранична стойност за референтната маса на ЛПС съгласно стандарт „Евро 6“ изисква две одобрения на типа за някои автомобилни платформи

Понастоящем съществува строга гранична стойност за референтната маса, според която се определя дали превозните средства трябва да получат одобрение за емисиите си съгласно законодателството за лекотоварни или за тежкотоварни превозни средства, поради което различните модели на един и същи тип превозно средство могат да попадат в различни категории на това разграничение. Резултатът е, че за един и същи тип превозно средство ще е необходимо двойно сертифициране за емисии, което изисква двойно изпитване. Това поражда значителни разходи за производителя без да се създават никакви видими ползи за околната среда.

- (4) Граничните стойности на емисиите при ниски температури за ЛПС съгласно Евро 6 не са съобразени с техническия напредък

Емисиите на съвременните ЛПС се намаляват благодарение на системите за последваща обработка на отработилите газове или мерките за подобрение на самите двигатели. Настоящите гранични стойности на емисиите на въглеродороди (HC) и въглероден монооксид (CO) съгласно Евро 5 вече не отразяват постигнатия през годините технически напредък. Освен това съгласно Евро 6 все още не са определени гранични стойности за емисии на азотни оксиди (NOx) при ниски температури.

- (5) В стандарт Евро 6 за емисиите от ЛПС се определя гранична стойност за общите емисии на азотни оксиди (NOx), но не се посочва отделна гранична стойност за емисиите на азотен диоксид (NO₂)

Емисиите на азотни оксиди (NOx) от моторни превозни средства се състоят от азотен оксид (NO) и азотен диоксид (NO₂). Преките емисии на NO₂ се считат за особено проблемни, тъй като те оказват най-сериозно въздействие върху здравето в централните градски части. За да се гарантира, че използването на съвременни технологии за контрол на емисиите не води до увеличаване на преките емисии на NO₂, вече са предвидени конкретни гранични стойности за NO₂ за ТПС съгласно стандарт „Евро VI“, докато в настоящата стандарт „Евро 6“ за емисиите от ЛПС се уточнява само граничната стойност за общите емисии на азотни оксиди (NOx).

- (6) Граничните стойности за емисиите от всички въглеродороди (THC) за ЛПС съгласно стандарт „Евро 6“ поражда трудности за производителите на превозни средства, използващи КПГ.

Настоящите гранични стойности за емисиите от всички въглеродороди (THC) за ЛПС съгласно „Евро 6“ включват емисии на метан и неметанови въглеродороди (NMHC). Основната причина за включването на метана е фактът, че той е парников газ със силно действие. Въпреки това би било по-уместно метанът да се добави към еквивалентните емисии на CO₂ от превозното средство и емисиите на метан да не подлежат на регулиране при

одобрение на типа. Това би спомогнало и за навлизането на пазара на превозни средства, използващи природен газ (ПСПГ). Поради това включването на метана затруднява спазването на граничните стойности за ТНС при ПСПГ, а тези превозни средства произвеждат по-ниски общи емисии на парникови газове за пропътувано разстояние.

1.3. Кой, как и в каква степен е засегнат?

Обсъдените по-горе въпроси засягат редица различни групи:

- населението на Европейския съюз е засегнато от лошото качество на въздуха, пораждащо остри и хронични здравословни проблеми³;
- купувачите на моторни превозни средства са засегнати от промените в цените на новите превозни средства. Те обаче могат да извлекат полза от увеличените икономии на гориво;
- производителите на моторни превозни средства са засегнати, тъй като по-строгите гранични стойности на емисиите изискват разработване на нови технологии. Производителите обаче могат да се възползват от опростяване и евентуално преразглеждане на граничните стойности на емисиите на NH₃ и ТНС. Въздействието върху производители от трети държави не се очаква да се различава от въздействието върху местните производители;
- доставчиците на компоненти може да бъдат засегнати от нарастващото търсене на някои компоненти. МСП почти винаги се намират в началото на веригата на доставки в автомобилната промишленост и въздействието върху тях се очаква да бъде минимално.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

По силата на други разпоредби относно одобрението на типа на моторни превозни средства разглежданото действие се основава на член 114 от ДФЕС, с който се гарантира функционирането на вътрешния пазар. Тъй като разглежданата инициатива засяга изменения в действащо законодателство на ЕС, единствено ЕС може да извърши ефективни действия. Действия на Европейския съюз са необходими и поради нуждата от предотвратяване на възникването на пречки пред единния пазар, както и поради транснационалното естество на замърсяването на въздуха и изменението на климата.

3. Цели

Общите цели на политиката са:

- да се гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар;
- да се осигури висока степен на защита на околната среда и здравето в Европейския съюз;
- да се допринесе за амбициозните цели на Европейския съюз за намаляване на емисиите на парникови газове.

³ Световна здравна организация 2004 г., Health aspects of air pollution (Здравословни аспекти на замърсяването на въздуха).

Специфичните цели са:

- приемане на законодателство относно емисиите и изисквания за одобрение на типа, които отразяват техническия напредък и способстват за преодоляване на установените регулаторни пропуски;
- използване на потенциала за опростяване на правната уредба; и
- подобряване на начините за икономично шофиране с цел да се намалят емисиите на замърсители на въздуха и на парникови газове.

Оперативните цели са:

- да се гарантира, че новите моторни превозни средства са оборудвани със системи, помагащи на водача да прилага екологично ефективни начини на шофиране, когато потенциалът за икономии на гориво не се оползотворява напълно;
- да се избегне възпиращият ефект, който приетите гранични стойности за NH_3 за всички тежкотоварни превозни средства може да имат върху навлизането на пазара на някои превозни средства с двигатели с принудително запалване;
- да се преодолее необходимостта от скъпо двойно сертифициране за емисии и така да се избегнат ненужните разходи за постигане на съответствие;
- Комисията да може да предложи посредством делегиран акт актуализирани гранични стойности за емисии при ниски температури, ако това е необходимо и обосновано с доказателства;
- Комисията да може да предложи посредством делегиран акт отделна гранична стойност за емисии на NO_2 от ЛПС, ако това е необходимо и обосновано с доказателства;
- Комисията да може да предложи посредством делегиран акт премахване на регулирането на емисиите на метан, ако това е необходимо и обосновано с доказателства и при условие че емисиите на метан са включени като еквивалент на емисии на CO_2 съгласно Регламента за емисии на CO_2 от автомобили.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Във връзка с описаните в раздел 1.2 установени проблеми по-долу са представени конкретни варианти на политиката за разрешаване на първите три проблемни области:

(1) *Потенциалът за намаляване на разхода на гориво чрез икономични начини на шофиране не се оползотворява в достатъчна степен*

Вариант 1: Запазване на съществуващото положение

Вариант 2: Задължително въвеждане на устройства за измерване на разхода на гориво (УИРГ) за всички ЛПС и разширяване на задължението за монтиране на индикатори за смяна на предавката (ИСП) не само за леките пътнически автомобили, но и за всички ЛПС.

Вариант 3: Задължително въвеждане на УИРГ за ЛПС и ТПС и разширяване на задължението за монтиране на ИСП не само за леките пътнически автомобили, но и за всички ЛПС и ТПС.

(2) Обхватът на граничните стойности на емисиите на амоняк (NH₃) поражда риск от изтласкване от пазара на ТПС, използващи природен газ

Вариант 1: Запазване на съществуващото положение

Вариант 2: Промяна в обхвата на граничните стойности за NH₃ от Евро VI, така че те да се прилагат само за ТПС с двигатели със самовъзпламеняване

(3) Горната гранична стойност за референтната маса за ЛПС съгласно стандарт „Евро 6“ изисква две одобрения на типа за някои автомобилни платформи

Вариант 1: Запазване на съществуващото положение

Вариант 2: Премахване за целите във връзка с емисиите на предвидената в стандарт „Евро 6“ за ЛПС горна гранична стойност за референтната маса

За конкретните посочени по-горе проблеми 4—6 вариантите са или сегашното положение да се запази, или да се възложат мандати за делегирани актове за съответните разпоредби за одобрение на типа.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Подход

Вариантите на политиката се анализират по пропорционален начин, като вниманието се концентрира върху икономическите (въздействие върху промишлеността и потребителите) и екологичните аспекти (емисии на парникови газове и замърсители). Възможността за целесъобразно количествено измерване на социалното въздействие е твърде ограничена, тъй като евентуалното въздействие върху заетостта би било изразено в ниска степен.

Предвид факта, че регулаторните варианти, посочени в проблемните области 4, 5 и 6, са насочени към възлагането на мандат на Комисията да измени или допълни законодателството относно емисиите, не се предоставя оценка на въздействието на тези варианти. Поради това настоящият доклад е съсредоточен върху представянето на пропорционална оценка на въздействието на вариантите на политиката, разработени с цел преодоляване на проблемните области 1, 2 и 3.

5.2. Оценка

(1) Потенциалът за намаляване на разхода на гориво чрез икономични начини на шофиране не се оползотворява в достатъчна степен

ВАРИАНТИ	ИКОНОМИЧЕСКО ВЪЗДЕЙСТВИЕ	СОЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ	ЕКОЛОГИЧНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ
Вариант 1:	Не се очаква допълнително икономическо въздействие.	Не се очаква въздействие върху заетостта.	Продължаващата липса в някои видове превозни средства на технически системи, помагачи на

			водача да възприеме екологично ефективен начин на шофиране, ще доведе до пропуснати възможности за намаляване на емисиите на замърсители и на парникови газове
Вариант 2:	Умерени допълнителни разходи за производителите, приблизително на стойност 0—10 EUR на превозно средство за УИРГ и 0—15 EUR на превозно средство за ИСП ⁴ .	Не се очаква въздействие върху заетостта.	Очаква се намаляване на емисиите на CO ₂ . То е пряко свързано с намаляването на разхода на гориво, което грубо се оценява на 1 % за средностатистическия водач.
Вариант 3:	Не съществуват точни оценки на разходите за УИРГ и ИСП в случай на монтиране в ТПС. Разходите за УИРГ вероятно са от същия порядък като разходите при ЛПС. Очаква се разходите за ИСП да са значително по-високи.	Поради сравнително ниската степен на увеличаване на разходите не се очаква въздействие върху заетостта.	Поради редица специфични за ТПС въпроси допълнителното благоприятно въздействие върху околната среда на вариант 3 в сравнение с вариант 2 се очаква да бъде много ограничено.

Следва да се отбележи, че предвид доста ниските разходи за монтиране на УИРГ и ИСП в ЛПС, дори възможността за сравнително малки икономии на гориво ще доведе до много бързо изплащане на инвестицията.

Въпреки че по принцип в резултат на монтирането на УИРГ и ИСП в ТПС и ЛПС може да се очаква благоприятно въздействие върху екологичното шофиране и във връзка с това намаляване на емисиите на CO₂, допълнителните ползи от включването на ТПС вероятно ще бъдат незначителни.

(2) *Обхватът на граничните стойности на емисиите на амоняк (NH₃) поражда риск от изтласкване от пазара на ТПС, използващи природен газ*

ВАРИАНТИ	ИКОНОМИЧЕСКО ВЪЗДЕЙСТВИЕ	СОЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ	ЕКОЛОГИЧНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ
Вариант 1:	Очакваните допълнителни материални разходи възлизат на 48 млн. EUR на година, а допълнителните разходи по проекта ще варират между 60 и 80 млн. EUR на година.	Степента на увеличение на разходите може да означава, че пазарният потенциал на тези превозни средства ще намалее значително. Това ще засегне несъразмерно специализираните малки и средни предприятия, които са доставчици на компоненти.	Намаляването на емисиите на NH ₃ ще бъде съвсем незначително. Намаленият пазарен потенциал на автобусите, използващи природен газ, вероятно ще доведе до увеличаване на емисиите на PM, NOx и CO ₂ .
Вариант 2:	Очаква се благоприятно икономическо	Въздействието върху заетостта се очаква да	Допълнителните емисии на NH ₃ ще бъдат съвсем

⁴

TNO 2010 г., Effects of a gear shift indicator and a fuel economy meter on fuel consumption (Въздействие на индикатора за смяна на предавката и устройството за измерване на икономията на гориво върху разхода на гориво)

	въздействие за производителите и операторите на ТПС, използващи природен газ, тъй като ще се избегнат допълнителни материални разходи и разходи по проекта на стойност 108—128 млн. EUR на година.	бъде неутрално или леко положително. Възможно е да се създадат малко на брой работни места в производството на ТПС, използващи природен газ. Ще се избегне потенциалното неблагоприятно въздействие върху заетостта от основния вариант.	незначителни. Очаква се благоприятно въздействие върху околната среда от гледна точка на емисиите на NOx и CO ₂ .
--	--	--	--

(3) Горната гранична стойност на референтната маса за ЛПС съгласно стандарт „Евро 6“ изисква две одобрения на типа за някои автомобилни платформи

ВАРИАНТИ	ИКОНОМИЧЕСКО ВЪЗДЕЙСТВИЕ	СОЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ	ЕКОЛОГИЧНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ
Вариант 1:	Трудно е да се оценят допълнителните разходи за разработване, но се очаква те да възлизат на няколко милиона евро на калибриране. Административните разходи за две процедури за одобрение на типа са ограничени (от порядъка на 100 000 EUR за одобрение на типа)	Не се очаква въздействие върху заетостта.	Не се очаква въздействие върху околната среда.
Вариант 2:	Допълнителен вариант при одобрение на типа, който ще намали регулаторната тежест по специално за автомобилните платформи, като някои превозни средства ще бъдат над, а други под настоящата стойност за референтната маса за ЛПС и ТПС.	Не се очаква сериозно въздействие върху заетостта. Вариантът следва да доведе до намаляване на разходите, вследствие на което вероятно ще намалее цените за купувачите.	Не се очаква неблагоприятно въздействие върху околната среда.

Предвид различното естество на проблемните области, разгледани в настоящата оценка на въздействието, не съществуват възможности за съчетаване или замяна на вариантите, оценени в различните области. Поради това кумулативният ефект на различните варианти се равнява на сбора от частите.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

При сравнението на вариантите на политиката в трите проблемни области, разгледани в подробна оценка на въздействието, се очертава следното положение:

СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА ПРОБЛЕМ 1			
Потенциалът за намаляване на разхода на гориво чрез икономични начини на шофиране не се оползотворява в достатъчна степен			
ВАРИАНТИ	ЕФЕКТИВНОСТ	ЕФИКАСНОСТ	СЪГЛАСУВАНOST

Вариант 1: Запазване на съществуващото положение	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага
Вариант 2: Задължително въвеждане на устройства за измерване на разхода на гориво (УИРГ) за всички ЛПС и разширяване на задължението за монтиране на индикатори за смяна на предавката (ИСП) не само за леките пътнически автомобили, но и за всички ЛПС	ВИСОКА	СРЕДНА	ВИСОКА
Вариант 3: Задължително въвеждане на УИРГ за ЛПС и ТПС и разширяване на задължението за монтиране на ИСП не само за леките пътнически автомобили, но и за всички ЛПС и ТПС	ВИСОКА	НИСКА	СРЕДНА

При това сравнение вариант 2 се оказва предпочитаният вариант, тъй като той предлага по-ефикасния начин за преодоляване на проблема. Благоприятното въздействие върху околната среда от вариант 3 не се очаква да бъде значително по-силно от това при вариант 2. Въпреки че при вариант 3 ще има известни ограничени допълнителни ползи за околната среда в сравнение с вариант 2, те вероятно няма да бъдат съизмерими с разходите. Поради това на настоящия етап задължителното монтиране на ИСП или УИРГ в ТПС може трудно да бъде оправдано.

СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА ПРОБЛЕМ 2 Обхватът на граничните стойности на емисиите на амоняк (NH₃) поражда риск от изтласкване от пазара на ТПС, използващи природен газ			
ВАРИАНТИ	ЕФЕКТИВНОСТ	ЕФИКАСНОСТ	СЪГЛАСУВАНOST
Вариант 1: Запазване на съществуващото положение	0	0	0
Вариант 2: Промяна в обхвата на граничните стойности за NH ₃ от Евро VI, така че те да се прилагат само за ТПС с двигатели със самовъзпламеняване (дизелови)	ВИСОКА	ВИСОКА	ВИСОКА

Вариант 2 очевидно е за предпочитане спрямо основния вариант, тъй като чрез него проблемът се решава без да се създават разходи. Съгласуваността с целите на политиката на ЕС е висока, тъй като екологичните и социалните въздействия като цяло се очаква да бъдат благоприятни.

СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ ЗА ПРОБЛЕМ 3 Горната гранична стойност за референтната маса за ЛПС съгласно стандарт „Евро 6“ изисква две одобрения на типа за някои автомобилни платформи			
ВАРИАНТИ	ЕФЕКТИВНОСТ	ЕФИКАСНОСТ	СЪГЛАСУВАНОСТ
Вариант 1: Запазване на съществуващото положение	0	0	0
Вариант 2: Премахване за целите във връзка с емисиите на предвидената в стандарт „Евро 6“ за ЛПС горна гранична стойност за референтната маса	ВИСОКА	ВИСОКА	ВИСОКА

Вариант 2 очевидно е за предпочитане спрямо основния вариант, тъй като чрез него проблемът се решава без да поражда разходи. Не се очакват неблагоприятни екологични или социални въздействия.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Пет години след влизането в сила на новите разпоредби би било полезно да се извърши съвместна оценка на мерките, съдържащи се в настоящата оценка на въздействието и последващата оценка на въздействието. Механизми за докладване вече са налице по отношение на наблюдението на качеството на атмосферния въздух и спазването от страна на държавите членки на целите на Общността за качеството на въздуха. Чрез тези механизми за докладване се събират също данни, които позволяват наблюдението на емисиите от замърсители.

Спазването на изискванията на ЕС при моторните превозни средства, продавани на европейския пазар, се проверява от националните органи за одобрение на типа в процеса на одобряване на нови типове превозни средства. Поради това съществуващите механизми за докладване ще позволят на Комисията да наблюдава до известна степен въздействията на предложеното законодателство.