



EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2014 09 25
SWD(2014) 281 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

**pasiūlymo dėl EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO dėl
reikalavimų, susijusių su ne keliais judančių mechanizmų vidaus degimo variklių
išmetamų teršalų ribinėmis vertėmis ir tipo patvirtinimu**

{COM(2014) 581 final}
{SWD(2014) 282 final}

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

**pasiūlymo dėl EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO dėl
reikalavimų, susijusių su ne keliais judančių mechanizmų vidaus degimo variklių
išmetamų teršalų ribinėmis vertėmis ir tipo patvirtinimu**

Atsakomybės apribojimo išlyga. Šia santrauka įpareigojamos tik ją rengiant dalyvavusios Komisijos tarnybos, ja iš anksto neapsprendžiamas joks galutinis Komisijos priimamas sprendimas.

1. PROBLEMOS APIBRĖŽTIS

Oro tarša

Ne keliais judančiuose mechanizmuose (NKJM) įrengiami degimo varikliai yra didelės oro taršos šaltinis, ir tai yra pagrindinė problema, kurią siekiama išspręsti direktyva, o taip pat ir atliekant šią peržiūrą. Šiuo metu **daugeliui ES valstybių narių sunkiai sekasi siekti oro kokybės tikslų**, tad šiuo atžvilgiu svarbu toliau mažinti degimo variklių išmetamų teršalų kiekį. Nepaisant NKJM direktyvoje ir vėlesniuose jos pakeitimuose nustatytų ribinių verčių, **NKJM sektorius tampa santykinai vis didesnės aplinkos taršos**, pirmiausia azoto oksidais (NO_x) ir kietosiomis dalelėmis (KD), **šaltiniu**. NKJM sektoriuje išmetama apie 15 proc. Europos Sąjungoje išmetamo NO_x ir 5 proc. KD kiekio. Nors KD dalis turėtų mažėti, numatoma, kad NO_x dalis 2020 m. padidės iki beveik 20 proc.

Dabartiniuose teisės aktuose numatyti griežčiausi IV išmetamųjų teršalų ribojimo etapo reikalavimai įsigalios 2014 m. Dabar aišku, kad reikėtų **užtikrinti, kad būtų nustatyta ilgalaikė NKJM sektoriuje išmetamų teršalų mažinimo strategija**, suderinta su bendrąja ES oro kokybės politika ir gretimiems sektoriams taikomais teisės aktų reikalavimais.

Atsižvelgiant į tai, kad ES įsteigtų variklių ir mechanizmų gamintojų veikla iš esmės susijusi su eksportu, taip pat labai svarbu, kad išmetamųjų teršalų reikalavimai, kai taikoma, būtų rengiami atsižvelgiant į atitinkamus **svarbiausiose trečiųjų šalių rinkose**, pvz., Jungtinėse Amerikos Valstijose, **taikomus reikalavimus**.

Be to, pateikus daugiau ilgalaikių gairių dėl išmetamųjų teršalų reikalavimų, nei šiuo metu yra nustatyta, padidėtų **pramonės planavimo tikrumas** ir sektoriui būtų sudarytos sąlygos parengti reikiamų investicijų į mokslinius tyrimus ir technologinę plėtrą planus.

Reglamentavimo trūkumai

Nepaisant ankstesnių pastangų, dabartiniuose teisės aktuose yra tam tikrų trūkumų. **Reglamentuojamos ne visos NKJM variklių kategorijos**. Kadangi šie varikliai šiuo metu neregamentuojami, prarandama galimybė užtikrinti, kad tai būtų labai naudinga aplinkai.

Be to, kai gamintojas lyg ir turi pasirinkimą įrengti į direktyvos taikymo sritį patenkančią arba šiuo metu neregamentuojamą variklį, kyla rizika, kad kai kurių mechanizmų **rinka bus iškraipyta**. Pirmiausia dabartinė reglamentavimo aplinka, atsižvelgiant į aplinkybes ir degalų pasiūlą, galėtų paskatinti pereiti nuo CI prie SI variklių. Šie faktai patvirtinti per atviras viešas konsultacijas gavus suinteresuotųjų subjektų atsiliepimus.

Nauji išmetamųjų teršalų ribojimo etapai nustatyti 2004 m., iš dalies pakeitus direktyvą. Taigi tam tikroms variklių kategorijoms taikomi išmetamųjų teršalų reikalavimai, **palyginti su technologijos pažanga** ir naujausiais pokyčiais kelių sektoriuje, tampa **nebeaktualūs**.

Be to, per tą laiką padarytos įtikinamos išvados dėl **neigiamo dyzelinių variklių išmetamų poveikio sveikatai** ir pirmiausia dėl kietųjų dalelių (t. y. dyzelio suodžių). Vienas iš svarbiausių nustatytų faktų – esminis stebėto poveikio sveikatai veiksnys yra dalelių dydis ir šią problemą galima spręsti tik nustatant kietųjų dalelių skaičiumi

grindžiamas ribines vertes (t. y. dalelių skaičiaus (DS) ribinę vertę). Ekspertai padarė išvadą, kad tinkama apsauga nuo šių teršalų neužtikrinama net labiausiai ribojamais IV etapo lygiais. Todėl, atsižvelgiant į kelių sektoriaus pokyčius, reikia apsvarstyti galimybę svarbiausioms variklių kategorijoms taikyti naują išmetamųjų teršalų kiekio ribojimo etapą (V etapą), kuriuo atsižvelgiama ne tik į kietųjų dalelių masės, bet ir į jų skaičiaus ribines vertes.

Be to, šiuo metu taikomų išmetamųjų teršalų ribinių verčių griežtumo požiūriu **tarp tam tikrų variklių kategorijų yra neatitikimų**. Pirmiausia nepakankamai ribojamos vidaus vandenų laivuose įrengtiems varikliams taikomos išmetamųjų teršalų ribinės vertės, tad jas reikia persvarstyti. Tai pasakytina ir apie pastovaus greičio variklių, kurie sudaro didelę ne keliais judančių mechanizmų variklių dalį, išmetalus: šiems varikliams taikomos išmetamųjų teršalų ribinės vertės yra mažiau griežtos už kintamo greičio varikliams taikomas vertes, ir tai gali paskatinti gamintojus pereiti nuo kintamo greičio variklių prie pastovaus greičio variklių, kurių aplinkosaugos standartai yra žemesnio lygio. Šią padėtį reikėtų persvarstyti, nes techniniu požiūriu nėra pagrįsta pastovaus greičio varikliams nustatyti mažiau griežtas ribines vertes.

Be to, šiuo metu taikomų išmetamųjų teršalų ribinių verčių griežtumo atžvilgiu **tarp tam tikrų variklių kategorijų yra neatitikimų**. Pirmiausia vidaus vandenų laivuose įrengtiems varikliams taikomos išmetamųjų teršalų ribinės vertės atrodo esančios nepakankamai plataus užmojo ir jas reikia persvarstyti. Tai pasakytina ir apie pastovaus greičio variklių, kurie sudaro didelę ne keliais judančių mechanizmų variklių dalį, išmetalus: šiems varikliams taikomos išmetamųjų teršalų ribinės vertės yra mažiau griežtos už kintamo greičio varikliams taikomas vertes, ir tai gali paskatinti gamintojus pereiti nuo kintamo greičio variklių prie pastovaus greičio variklių, kurių aplinkosaugos standartai yra žemesnio lygio. Šią padėtį reikėtų persvarstyti, nes techniniu požiūriu nėra pagrįsta pastovaus greičio varikliams nustatyti mažiau griežtas ribines vertes.

Šiuo metu NKJM išmetamųjų teršalų ribinės vertės tikrinamos laboratorinėmis sąlygomis, kai tvirtinamas variklio tipas. Nors direktyvoje reikalaujama, kad išmetamųjų teršalų kontrolės sistema tinkamai veiktų tikromis sąlygomis, joje nėra jokios nuostatos, pagal kurią reikėtų tikrinti, ar tinkamai prižiūrima išmetamųjų teršalų kontrolės sistema iš tikrųjų tinkamai veikia. Gali būti tikslinga numatyti priemones ir **tikrinti, ar naudojama variklio išmetamųjų teršalų kontrolės sistema** direktyvoje nustatytus **reikalavimus atitinka** nustatytą eksploataavimo laiką, kaip jau daroma didelės galios kelių transporto priemonių atveju.

2. SUBSIDIARUMO ANALIZĖ

NKJM direktyvos 97/68/EB teisinis pagrindas yra Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 114 straipsnis.

Kadangi reikia iš dalies keisti esamus ES teisės aktus, veiksmingai spręsti šiuos klausimus gali tik ES. Taikomas subsidiarumo principas, nes politikos tikslų negalima pakankamai pasiekti valstybių narių veiksmais. Europos Sąjungos veiksmai būtini, nes reikia išvengti naujų kliūčių bendrajai rinkai, būtent NKJM variklių srityje, taip pat dėl tarpvalstybinio oro taršos pobūdžio. Ir nors pagrindinių oro teršalų poveikis didžiausias prie jų šaltinio, poveikis oro kokybei daromas ne tik vietos lygmeniu, todėl tarpvalstybinė tarša yra rimta aplinkos problema, dėl kurios

nacionaliniai sprendimai gali būti neveiksmingi. Sprendžiant oro taršos problemą, reikia imtis bendrų ES masto veiksmų.

Nustačius išmetamųjų teršalų ribines vertes ir tipo patvirtinimo procedūras nacionaliniu lygmeniu, galėtų susidaryti 28 skirtingų sistemų derinys, kuris būtų didelė kliūtis Sąjungos vidaus prekybai. Be to, dėl to galėtų atsirasti didelė administracinė ir finansinė našta gamintojams, veikiantiems daugiau nei vienoje rinkoje. Todėl svarstomos iniciatyvos tikslų negalima pasiekti nesiimant veiksmų ES lygmeniu.

Pagaliau darnus požiūris ES lygmeniu gamintojams ir galutiniais naudotojams turėtų būti ekonomiškai efektyviausias būdas mažinti išmetamųjų teršalų kiekį.

3. TIKSLAI

Svarbiausias NKJM direktyvos tikslas yra mažinti ne keliais judančiuose mechanizmuose įrengiamų variklių išmetamų dujinių teršalų ir kietųjų dalelių (NO_x, HC, PM, CO) kiekį. Šis tikslas taip pat yra pagrindinis peržiūros tikslas.

Išmetamos šiltnamio efektą sukeliančios dujos (ŠESD) į NKJM direktyvos taikymo sritį šiuo metu neįtrauktos. Taip yra daugiausia dėl to, kad direktyva pirmiausia taikoma ne mechanizmom, kuriuose įrengti varikliai, bet variklių išmetamų teršalų kiekiui. Vis dėlto, kadangi išmetamas ŠESD kiekis labai priklauso nuo mechanizmų (pvz., masės, konstrukcijos ir pan.) ir tikrojo eksploatavimo, vis dar reikia ieškoti tinkamiausio teisėkūros būdo, kuriuo būtų galima geriausiai mažinti išmetamą ŠESD kiekį. Todėl atliekant šią peržiūrą į išmetamą ŠESD kiekį neatsižvelgiama.

Konkretūs tikslai:

sveikata ir aplinka:

- apsaugoti žmonių sveikatą ir aplinką toliau mažinant NKJM variklių išmetamų toksinių oro teršalų (NO_x, HC, PM, CO) kiekį, atsižvelgiant į ES oro kokybės politiką;
- užtikrinti, kad ribinės NKJM išmetamų teršalų vertės ir tipo patvirtinimo reikalavimai atitiktų techninę pažangą ir kad jais būtų atsižvelgiama į nustatytus reglamentavimo trūkumus;

konkurencingumas:

- užtikrinti tinkamą vidaus rinkos veikimą, pirmiausia mažinant kliūtis vidaus ir išorės prekybai;
- numatyti patikimas, ilgalaikes susijusių ekonomikos sektorių reglamentavimo perspektyvas;
- užkirsti kelią skaidymui norint išvengti reglamentavimo, mažinant spaudimą valstybėms narėms ir kitoms valdžios institucijoms, kad jos nustatytų NKJM naudojimo apribojimus;
- skatinti techninę pažangą nustatant ilgalaikes išmetamųjų teršalų ribinių verčių gaires;
- geriau suderinti reikalavimus su ne ES rinkoje, pirmiausia Jungtinėse Amerikos Valstijose, nustatytais taisyklėmis;

atitiktis:

- padėti valstybėms narėms laikytis ES oro kokybės politikos reikalavimų, sudarant joms palankią reglamentavimo aplinką;

- padėti valstybėms narėms, regionams ir miestams spręsti atitikties problemas vadinamosiose intensyvaus eismo miestų zonose, kuriose spręsti oro kokybės problemas pasirodė esą sunkiausia.

4. POLITIKOS GALIMYBĖS

Apsvarstytos ir remiantis sąnaudų ir naudos analize išsamiau išnagrinėtos šios galimybės:

1 galimybė. Įprastinės veiklos scenarijus – taikyti esamus teisės aktus (pagrindinis scenarijus)

Toliau būtų taikoma dabartinės redakcijos NKJM direktyva ir po IV etapo, kuris įsigalios nuo 2014 m., naujas išmetamųjų teršalų ribojimo etapas nebūtų nustatytas. Į dabartinę taikymo sritį nepatenkantys variklių tipai ir toliau būtų nereglamentuojami, nebent valstybės narės nuspręstų veikti pačios.

2 galimybė. Suderinti taikymo sritį ir ribines vertes su JAV standartais

Persvarstant direktyvą būtų siekiama, jeigu įmanoma, suderinti reikalavimus su JAV Aplinkos apsaugos agentūros (angl. EPA) standartais. Kadangi šiuo metu taikomi JAV EPA standartai apskritai yra griežtesni už dabartinius ES standartus, taikant šį požiūrį būtų išplečiama reglamentuojamų variklių reikalavimų taikymo sritis ir nustatomos griežtesnės išmetamųjų teršalų ribinės vertės. Nebūtų siekiama suderinti reikalavimus, taikomus variklių kategorijoms, kurių panašumo ES ir JAV ribinių verčių atitikties požiūriu nustatyti neįmanoma arba kurioms JAV taikomi mažiau griežti reikalavimai nei Europos Sąjungoje, būtent drezinų, kurios JAV neišskiriamos kaip atskira kategorija, atveju. Vietoj to, siekiant užtikrinti variklių kategorijų nuoseklumą, būtų taikomas atitinkamo užmojo lygis. Taip pat svarbu pažymėti, kad ši galimybė būtų taikoma ne kietųjų dalelių skaičiaus, bet kietųjų dalelių masės ribinėms vertėms.

3 galimybė. Pereiti plataus užmojo lygių, taikomų svarbiausiems išmetamųjų teršalų šaltiniams kelių sektoriuje

Daugiausia būtų atsižvelgiama į didelės galios transporto priemonėms (t. y. sunkvežimiams ir autobusams) taikomą išmetamųjų teršalų standartą *Euro VI*. Konkrečiai būtų nustatytos kietųjų dalelių skaičiaus ribinės vertės, kurios šiuo metu NKJM teisės aktuose nenustatytos. Vis dėlto, apibrėžiant ribines vertes, būtų atsižvelgiama į didelės galios transporto priemonių ir NKJM techninius ir reglamentavimo skirtumus. Ribinių verčių apibrėžties požiūriu šios galimybės užmojis yra didesnis už 2 galimybes ir jos tikslas būtų darniai ir palyginti panašiai sumažinti svarbiausių kategorijų variklių išmetamųjų teršalų kiekį. Atsižvelgiant į sąnaudų ir naudos analizės rezultatus, būtų galima numatyti šiuos tokius skirtumus, atsižvelgiant į skirtingas galios klases.

Dėl vidaus vandenų laivų transporto sektoriaus variklių nagrinėtos dvi galimybės: pasirinkus 3A galimybę būtų derinami reikalavimai su būsimais JAV standartais, taikomais NO_x ir HC, bet nustatomos išmetamo DS ribinės vertės, o pasirinkus 3B galimybę papildomai būtų nustatyti labai plataus užmojo išmetamo NO_x ir HC kiekio mažinimo tikslai. Panašiai nagrinėtos ir dvi geležinkelių taikmenims skirtos galimybės, t. y. tik išmetamo DS ribinės vertės (3A galimybė) ir išmetamo DS ribinės vertės kartu su griežtesnėmis ribinėmis NO_x ir (arba) HC vertėmis (3B galimybė).

4 galimybė. Didinti užmojus gerinant stebėsenos nuostatas

Pasirinkus šią galimybę, persvarstant direktyvą būtų siekiama pagal 2 ir (arba) 3 galimybę nustatytas griežtesnes ribines išmetamųjų teršalų vertes derinti su geresnės stebėsenos nuostatomis.

Šiomis nuostatomis daugiausia būtų siekiama stebėti NKJM variklių eksploatacinį tinkamumą. Eksploatacinis tinkamumas – variklio atitiktis tipo patvirtinimo reikalavimams įprastu produkto eksploatavimo laikotarpiu. Dėl šios priežasties parengti didelės galios transporto priemonių sektoriaus teisės aktai, pagal kuriuos, taikant ribojamą ėminių ėmimą, siekiama stebėti transporto priemonėse įrengtų variklių išmetamų teršalų kiekį variklių eksploatavimo laikotarpiu. Panaši tvarka būtų nustatoma ne kelių sektoriuje. Tai taip pat būtų pirmas žingsnis siekiant kontroliuoti tikruosius (vadinamuosius ne ciklo) išmetamuosius teršalus.

Be to, siekiant gauti tikslesnės informacijos apie konkretų NKJM variklių išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį ir degalų sąnaudas, ženklinant variklius būtų galima remtis informacija apie šiuos išmetamuosius teršalus, siekiant geriau informuoti pirkėjus ir naudotojus. Vėliau prireikus konkretaus variklių išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio stebėsenos ir ataskaitų teikimo rezultatais galėtų būti pasiremta ateityje imantis tolesnių priemonių.

5. POVEIKIO VERTINIMAS

Atsižvelgiant į didelę NKJM sektoriaus variklių ir taikmenų įvairovę, priimtinausia galimybė yra visų tirtų keturių politikos galimybių aspektų derinimas. Taikant nustatytas priimtinausias galimybes, būtų labai mažinamas neigiamą poveikį sveikatai turinčių išmetamųjų teršalų kiekis. Daugiausia dėmesio skiriama išmetamo dyzelinių variklių kietųjų dalelių kiekio mažinimui. Be to, bus labai sumažintas išmetamas NO_x ir HC kiekis.

Bendra numatoma priimtinausių galimybių nauda iki 2040 m. turėtų siekti 26 100–33 300 mln. EUR.

Daugiausia sąnaudų pasirinkus priimtinausią galimybę patirs variklių ir mechanizmų gamintojai (kūrimo, perprojektavimo ir gamybos sąnaudos), taip pat galutiniai mechanizmų naudotojai (su papildomu degalų suvartojimu susijusios veiklos sąnaudos, techninės priežiūros sąnaudos).

Bendros numatomos priimtinausių galimybių sąnaudos iki 2040 m. turėtų siekti 5 200–5 800 mln. EUR.

Nors iš sąnaudų ir naudos analizės rezultatų matyti, kad galimybė būtų apskritai naudinga, atkreiptinas dėmesys į tai, kad kai kurių variklių kategorijų ir (arba) sektorių atveju reikia didelių investicijų, kurių lygį reikia atidžiai įvertinti atsižvelgiant į pagrindinių susijusių dalyvių finansavimo pajėgumus. Nustatyta, kad didžiausios investicinės sąnaudos tenka sektoriams ir (arba) kategorijoms, kurioms šiuo metu palyginti naudingi žemesni išmetamųjų teršalų standartai, t. y. mažiems (19–37 kW galios) dyzeliniams varikliams ir vidaus vandenų transporto sektoriuje naudojamiems varikliams.

6. GALIMYBIŲ PALYGINIMAS

Darant prielaidą, kad visiems lyginamiesiems kriterijams suteikiama vienoda reikšmė, 2 galimybę (suderinimas su JAV taisyklėmis) priimtinausia taikyti visiems SI varikliams, taip pat mažiausiems ir didžiausiems CI varikliams. 3 galimybė (geresnis suderinimas su kelių sektoriui taikomu užmojo lygiu) būtų taikoma vidutinės galios intervale esantiems CI varikliams, kuriems priskiriama daugiausia CI variklių. 3 galimybė taip pat tiktų drezinoms. Šiuo atžvilgiu analizės rezultatuose nurodoma papildoma 3A galimybė. Pasirinkus 1 galimybę (politikos nekeitimas) patenkinamas rezultatas būtų gaunamas tik dėl dyzelinių lokomotyvų – NKJM variklių rinkos dalies, kurios iki 2050 m. iš esmės visai nebeliks.

Remiantis analizės rezultatais, 2 galimybė ir 3A bei 3B galimybės turi pranašumų ir trūkumų vidaus vandenų laivų (VVL) atveju, todėl pasirinkti nėra paprasta. Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad pasirinkus 2 galimybę Europos Sąjungai labai svarbus klausimas nebūtų sprendžiamas (t. y. nemažinamas neigiamas dalelių dydžio poveikis sveikatai), šiame etape priimtinausios lieka tik 3A ir 3B galimybės.

Pagaliau analizės rezultatai rodo, kad 4 galimybės gerinimo priemonės turėtų būti taikomos tarpvalstybiniu mastu.

Atsižvelgiant į didelę variklių ir taikmenų įvairovę NKJM sektoriuje, jau spėliota, kad priimtinausia galimybė iš tikrųjų būtų visų keturių politikos galimybių aspektų derinimas. Taip yra ir dėl to, kad NKJM variklių kategorijos labai skiriasi atsižvelgiant į numatomą būsimą jų kaip išmetamųjų teršalų šaltinių reikšmę, technines būsimų išmetamųjų teršalų mažinimo galimybes ir jau dabar jiems taikomą teršalų mažinimo lygį arba reguliavimo griežtumą. Priimtinausiu galimybių deriniu būtų užtikrinama, kad į šias aplinkybes ateityje būtų tinkamai atsižvelgiama teisės aktuose dėl NKJM variklių išmetamųjų teršalų ir kartu būtų didinamas reglamentavimo sistemos veiksmingumas ir nuoseklumas.

7. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Europos Komisija turi kelias priemones stebėti, ar veiksmingai siekiama svarstomos iniciatyvos tikslų. Svarbiausia iš jų yra valstybių narių susijusių valdžios institucijų vykdoma rinkos priežiūra. Neatitiktis taip pat bus nustatoma atsižvelgiant į Komisijai pateiktus skundus. Atliekant stebėseną ir vertinimą taip pat vertingi išmetamųjų teršalų duomenys, gaunami taikant variklio tipo patvirtinimo procedūrą, ypač jeigu bus sukurta 6.4.3 punkte aprašyta duomenų bazė.

NKJM teisės aktų techninė peržiūra atlikta 2008 m.; atsižvelgiant į ją parengta dabartinė iniciatyva. Tokią peržiūrą būtų galima pakartoti praėjus keleriems metams po persvarstytų NKJM teisės aktų įsigaliojimo, kai bus galima tikėtis gauti pakankamų įrodymų apie dabartinės iniciatyvos poveikį. Ją būtų galima atlikti praėjus penkeriems metams nuo naujų su išmetamaisiais teršalais susijusių reikalavimų įsigaliojimo.