

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.7.2010
SEC(2010) 828 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

**Voorstel voor een
RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
tot wijziging van Richtlijn 97/68/EG wat betreft de voorschriften voor motoren die
volgens de flexibele regeling in de handel zijn gebracht**

COM(2010)362 final
SEC(2010)829

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

**Voorstel voor een
RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
tot wijziging van Richtlijn 97/68/EG wat betreft de voorschriften voor motoren die
volgens de flexibele regeling in de handel zijn gebracht**

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

Richtlijn 97/68/EG¹ inzake niet voor de weg bestemde mobiele machines (NRMM) reguleert de uitlaatemissies (koolmonoxide (CO), koolwaterstoffen (CH), stikstofdioxiden (NO_x) en deeltjes (PM)) van dieselmotoren die zijn gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines, waaronder bouwmachines, machines voor de landbouw en de bosbouw, motortreinstellen en locomotieven, binnenschepen, motoren met constant toerental (vooral gebruikt in generatoraggregaten en pompen) en kleine benzinemotoren die in verschillende soorten machines worden gebruikt (waaronder draagbare apparatuur zoals kettingzagen enz.).

De huidige fase van emissiegrenzen die van toepassing is op de typegoedkeuring van de meeste dieselmotoren, wordt fase III A genoemd. Deze wordt voor motoren die in de handel worden gebracht, afhankelijk van de vermogenscategorie, vanaf 2011 vervangen door de strengere grenzen van fase III B. De benodigde veranderingen van de configuratie, de omvang of het gewicht van de motoren hebben ook onmiddellijke consequenties voor fabrikanten van originele uitrusting. De technische oplossingen die ervoor moeten zorgen dat motoren van fase III B aan de voorschriften voldoen, zijn in veel gevallen nog niet gereed. Aangezien het herontwerpen van de motoren en de machines niet tegelijkertijd maar alleen na elkaar kan plaatsvinden, is nader onderzoek en technologische ontwikkeling van de fabrikanten van originele uitrusting nodig om ervoor te zorgen dat machines van fase III B in de handel kunnen worden gebracht. Naast het herontwerpen van de carrosserie van de machine, moet ook de productielijn van de machines (extra ruimte, behandeling en opslag, kosten enz.) worden aangepast. De situatie voor machines die onder de NRMM-richtlijn vallen is als volgt:

- voor bouw- en landbouwmachines moeten nog technische oplossingen voor de fabrikanten van originele uitrusting worden gevonden en is daarom meer O&O nodig;
- fabrikanten van originele uitrusting voor motortreinstellen hebben minder problemen, omdat zij vooral motoren gebruiken die al ontwikkeld zijn voor gebruik op de weg. Zij ondervinden wel problemen met het herontwerpen van voertuigen om de motor en de nabehandelingssystemen in een kleine ruimte te passen;
- fabrikanten van originele uitrusting voor locomotieven hebben de meeste moeite om aan de nieuwe grenzen te voldoen en zullen zeker niet op 1 januari 2012 gereed zijn. De aanpassing van voertuigen aan fase III B is nog niet begonnen.

De aanpassingen om aan de nieuwe emissiegrenzen te voldoen, leveren de fabrikanten van originele uitrusting aanzienlijke kosten op. Sinds eind 2008 is het grootste deel van de Europese fabrikanten van niet voor de weg bestemde mobiele machines in de EU onverwacht hard geraakt door de wereldwijde financiële en economische crisis. Met name de verkoop van bouw- en landbouwmachines daalde in 2009 in sommige marktsegmenten met 60% en volgens de laatste voorspellingen wordt vóór eind 2010 geen herstel verwacht. Ook voor motortreinstellen zijn er moeilijkheden, hoewel de gevolgen van de crisis niet zo ernstig lijken als voor bouw- en landbouwmachines. Door de dalende verkoop beschikken de fabrikanten

¹ PB L 59 van 27.2.1998, blz. 1.

van originele uitrusting niet over de nodige financiële middelen om op tijd machines te produceren die voldoen aan de nieuwe emissiegrenzen.

Het voorstel van de Commissie om de richtlijn inzake niet voor de weg bestemde mobiele machines te wijzigen, vormt een antwoord op de hierboven beschreven ongunstige marktsituatie.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

Het voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel aangezien de richtlijn de typegoedkeuringsprocedure voor het in de handel brengen van motoren reeds harmoniseert en de lidstaten geen individuele maatregelen kunnen nemen.

3. DOELSTELLINGEN

Het **algemene doel** van de wijziging is de gevolgen van de huidige economische crisis voor motor- en machinefabrikanten van bepaalde soorten niet voor de weg bestemde mobiele machines zo veel mogelijk te verzachten om de concurrentiepositie en werkgelegenheid te behouden, en tegelijkertijd de negatieve gevolgen voor het milieu van een latere vervanging van een bepaald aantal motoren die nog niet aan de nieuwe, strengere emissiegrens voldoen, zo veel mogelijk te beperken.

Specifieke doelstellingen:

De concurrentiepositie van de NRMM-bedrijfstak in de EU te behouden en de ergste druk van de economische crisis weg te nemen.

De bedrijfstak in staat te stellen O&O te blijven financieren, zodat technologie kan worden ontwikkeld voor alle producttypen in fase III B.

De emissies van NRMM te beperken door de vervanging van oudere, meer vervuilende motoren met een hoger brandstofverbruik door schonere motoren mogelijk te maken.

Operationele doelstellingen

Tijdig een kosteneffectieve maatregel in te voeren die motor- en machinefabrikanten in de EU in staat stelt hun concurrentiepositie te behouden en gedurende fase III B hun producten te blijven verkopen en zo de ergste druk van de economische crisis te weg te nemen.

De prikkel te behouden om in O&O te investeren en schonere motoren te ontwikkelen die aan toekomstige fasen van emissiegrenswaarden voldoen.

De bedrijfstak in staat te stellen op korte termijn uitgaven voor O&O te financieren om machines te ontwikkelen die aan fase III B voldoen, door hen in staat te stellen inkomsten uit verkoop te blijven genereren.

4. BELEIDSOPTIES

Om de geconstateerde problemen op te lossen, zijn de volgende opties vastgesteld:

4.1. Voor sectoren die al onder de flexibele regeling vallen

4.1.1. Geen actie = basisscenario

Fabrikanten van originele uitrusting kunnen gebruikmaken van de flexibele regeling die in de richtlijn is vastgelegd. De flexibele regeling staat de fabrikanten van uitrusting toe in de periode tussen twee opeenvolgende stadia van grenswaarden een beperkt aantal niet voor de weg bestemde mobiele machines in de handel te brengen met motoren die nog voldoen aan de emissiegrenswaarden uit het vorige stadium. De flexibele regeling geldt voor bouw- en bosbouwmachines met motoren met compressieontsteking (dieselmotoren) en voor generatoraggregaten en pompen met motoren met constant toerental, maar niet voor locomotieven, motortreinstellen en binnenschepen met dieselmotoren. Een fabrikant van originele uitrusting heeft de mogelijkheid om 1) voor elke vermogenscategorie een beperkt aantal machines in de handel te brengen dat niet meer bedraagt dan 20% van de per jaar door de fabrikant van uitrusting verkochte uitrusting (berekend als het gemiddelde van de verkopen over de afgelopen vijf jaar in de EU) of 2) een vast aantal machines, zoals bepaald in de richtlijn, in de handel te brengen.

4.1.2. Verstreking van leningen voor de aankoop van opgeslagen motoren die in de "desinvesteringsperiode" zijn geproduceerd

De richtlijn voorziet in de mogelijkheid dat de bedrijfstak, zolang fase III A van kracht is, motoren en machines mag produceren en deze in de EU mag opslaan om de bedrijfsactiviteiten te laten doorlopen en om te voorzien in de behoeften van andere landen met minder strenge uitlaatemissiegrenzen dan de EU. Nadat fase III B is ingegaan, mogen deze opgeslagen motoren en machines gedurende een periode van twee jaar in de handel worden gebracht. Bij deze optie worden leningen met overheidssteun verstrekt aan fabrikanten van originele uitrusting om motoren van fase III A aan te kopen voor opslag.

4.1.3. Invoering van een nationale sloopregeling.

De toepassing van een sloopregeling zou een subsidie zijn, die als prikkel dient voor de gebruiker om nieuwe machines met een motor van fase III B te kopen. Bij deze optie biedt de eigenaar van oudere, meer vervuilende machines deze machines voor de sloop aan. Een nationale overheidsinstantie zou daarvoor een eenmalige subsidie aan de eigenaar van de gesloopte machines betalen. De eigenaar zou het geld via een bankovermaking of via de belastingen ontvangen bij het overleggen van het aankoopbewijs van nieuwe machines.

4.1.4. Andersoortige bepalingen in het kader van de flexibele regeling

4.1.4.1. Invoering van percentageschalen in de flexibele regeling

Bij deze optie wordt een verschillend percentage flexibiliteit op elk van de verschillende typen machines toegepast, afhankelijk van de specifieke problemen die zich voordoen bij de overgang van fase III A naar fase III B, en wordt een soortgelijke aanpak gevolgd voor de vaste aantallen.

4.1.4.2. Verhoging van het flexibiliteitspercentage tot 50%

Bij deze optie wordt de flexibiliteit voor alle machines die nu onder de regeling vallen, verhoogd van 20% tot 50%. Het vaste maximumaantal motoren zou overeenkomstig worden gewijzigd.

4.1.4.3. Voorwaardelijk gebruik van de flexibele regeling met een sanctieregeling

Om de prikkel te behouden om machines van fase III B te ontwikkelen, kan een systeem worden ingevoerd waarbij het gebruik van extra flexibiliteit in de overgang van fase III A naar fase III B na enkele jaren tot een sanctie leidt. Dit zou fabrikanten van originele uitrusting blijven prikkelen om machines met motoren van fase III B te ontwikkelen en om alleen de minimale extra flexibiliteit te gebruiken die zij tijdelijk nodig hebben om de economische crisis het hoofd te bieden.

4.1.5. *Invoering van een handelssysteem*

Er zou een systeem kunnen worden opgezet waarbij bedrijven die niet hun volledige flexibiliteit gebruiken, hun flexibiliteitsrechten kunnen verkopen aan bedrijven die extra flexibiliteit nodig hebben. Hiervoor zou een regeling nodig zijn om flexibiliteit (vergunningen) te verkopen en een systeem om toezicht te houden op de regeling. De prijs van een flexibiliteitsvergunning zou door de markt worden bepaald.

4.2. **Voor de sector motortreinstellen die nu uitgesloten is van de flexibele regeling**

Dezelfde opties als beschreven in punt 4.1 zijn geanalyseerd, en daarnaast de invoering van een flexibiliteitspercentage van 20%.

5. **EFFECTBEOORDELING**

5.1. **Voor sectoren die al onder de flexibele regeling vallen**

De optie om **niets te doen** zou geen effectief middel zijn om de doelen te bereiken, omdat de bedrijfstak in een situatie zou blijven waarin de producenten niet langer machines zouden kunnen verkopen die aan de richtlijn voldoen. Als gevolg daarvan zou een aantal bedrijven failliet gaan, hetgeen tot werkloosheid zou leiden.

De optie dat **fabrikanten van originele uitrusting opgeslagen motoren** kopen van een motorfabrikant om machines van fase III A te blijven verkopen, is niet haalbaar. Als gevolg van de economische crisis is de kasstroom beperkt en verstrekken particuliere bankinstellingen niet voldoende krediet. Een prikkel om meer motoren van fase III A te produceren, zou leiden tot een enorm aantal motoren van fase III A in plaats van de ontwikkeling van meer milieuvriendelijke motoren van fase III B.

Gebruikmaking van een **sloopregeling** zal fabrikanten van originele uitrusting niet helpen de O&O te financieren die nodig is om machines van fase III B te ontwikkelen. Of het vooruitzicht van een sloopregeling voldoende zou zijn om banken aan te sporen om extra leningen aan fabrikanten van originele uitrusting te verstrekken voor O&O, is twijfelachtig. Als de lidstaten de sloopregeling verschillend toepassen, zou dit bovendien kunnen leiden tot een versnippering van de interne markt en concurrentievervalsing.

Een **handelssysteem voor flexibiliteit**, waarbij bedrijven extra flexibiliteit kunnen kopen van bedrijven die deze niet nodig hebben, zou een sterke prikkel geven om zo snel mogelijk aan de nieuwe emissiegrenzen te voldoen. Het opzetten van een dergelijk complex systeem in een kort tijdsbestek zou echter niet in verhouding staan tot de verwachte resultaten.

De **invoering van percentageschalen voor flexibiliteit voor de verschillende typen machines**, afhankelijk van de problemen die zich voordoen bij de overgang van fase III A naar fase III B, is niet haalbaar omdat er geen specifieke inventaris van de machines van elk type is, noch een systeem om de verkochte aantallen te controleren.

Gebruikmaking van de **flexibele regeling met sanctieregeling** zou de bezorgdheid wegnemen dat de grotere flexibiliteit zou leiden tot concurrentievervalsing. Er is echter een gebrek aan informatie over de naleving van niet voor de weg bestemde mobiele machines, hetgeen een aanzienlijke belasting voor de bevoegde nationale instanties zou opleveren, waardoor deze optie niet haalbaar is. Het opzetten en toepassen van een dergelijke regeling zou onevenredig hoge kosten met zich meebrengen (kennisgeving, controle) ten opzichte van de voordelen die het zou opleveren.

Bij de beoordeling van de effecten van de **optie om de flexibele regeling te verhogen tot 50%** voor machines die al onder de flexibele regeling vallen, moet rekening worden gehouden met milieueffecten en de sociale en economische gevolgen. De milieueffecten zijn op basis van de externe kosten van de berekende emissies vastgesteld. Bij de berekening van de emissies is rekening gehouden met de machine-/motorvoorraden, het gemiddelde gebruik en de gemiddelde levensduur van de machines. De economische effecten zijn berekend op basis van de verminderde nalevingskosten, met inbegrip van de kosten van onderzoek en ontwikkeling, variabele productiekosten, de kosten van het herontwerpen van de machines, de kosten van nabehandelingsvoorzieningen en brandstofkosten. De sociaaleconomische gevolgen zijn afgeleid van de nalevingskosten en de specifieke marktsituatie.

De milieukosten vertegenwoordigen de kosten die voortvloeien uit de extra emissies van de motoren bij de gewijzigde flexibele regeling van 50% in vergelijking met de huidige flexibele regeling van 20%. Volgens de gevolgde methodologie, die is gebaseerd op de netto contante waarde (NCW), bedragen de milieukosten per soort verontreinigende stof die voortvloeien uit een 50%-regeling in vergelijking met de huidige 20%-regeling:

In de periode 2008 – 2030 gemaakte milieukosten:

Verontreinigende stof	50%-regeling (in miljoenen euro's)
PM	- 200
NO _x	- 350
Totaal	- 550

De **economische effecten** hebben betrekking op de nalevingskosten, waaronder een lagere piek van de O&O-kosten, gebaseerd op cijfers van Eurostat van 2005. De netto contante waarde van bespaarde nalevingskosten van het gebruik van de gewijzigde flexibiliteit is als volgt:

Economische winst van 50%-regeling in vergelijking met 20%-regeling (in miljoenen euro's)

Jaar	Fase X		Verdisconteerde winst
	% winst bij O&O	Financiële winst	
2010	0,1	496	458
2011	0,2	991	881
2012	0,3	1 487	1 271
2013	0,2	991	Geen winst wegens overlapping met volgende fase
Totaal verdisconteerde winst over de gehele periode			2 610
Totaal bespaarde nalevingskosten			2 124

5.2. Voor sectoren die nog niet onder de flexibele regeling vallen (motortreinstellen)

Na de beoordeling van de opties in punt 5.1 is het duidelijk dat een aantal daarvan geen efficiënt middel is om de doelstellingen te bereiken en daarom onhaalbaar is. De analyse zal daarom gericht zijn op de invoering van flexibiliteit van 20% en van 50%.

Bij de berekening van de **milieueffecten** van de toepassing van de flexibele regeling op motortreinstellen wordt aangenomen dat alle motoren die gebruikmaken van de 20%- en 50%-regeling, in een periode van drie jaar na de invoering van fase III B in de handel worden gebracht, en is uitgegaan van de volledige vloot motortreinstellen.

Flexibiliteitspercentage (%)	Milieukosten (in euro's) per jaar
20%	3 400 000
50%	8 500 000

Wat **economische effecten** betreft, zijn de berekeningen met betrekking tot de nalevingskosten voor motoren die volgens het voorgestelde percentage van de flexibele regeling in de handel worden gebracht als volgt:

Flexibiliteitspercentage (%)	NCW van bespaarde nalevingskosten (in euro's) per jaar
20%	4 900 000
50%	12 500 000

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Een wijziging van de flexibele regeling levert zowel negatief milieueffecten als een economisch voordeel in bespaarde nalevingskosten op, waaronder een lagere piek van de O&O-kosten, aangezien deze kosten over een langere periode worden gespreid.

Vergelijking van opties voor sectoren die al onder de flexibele regeling vallen (NCW's, alle kosten in euro's)

	FLEXIBILITEITSPERCENTAGE	
	20%	50%
Milieukosten		550 000 000
Bespaarde nalevingskosten		2 124 000 000

Vergelijking van opties voor motortreinstellen (NCW's, alle kosten in euro's)

	FLEXIBILITEITSPERCENTAGE		
	Niet van toepassing	20%	50%
Milieukosten		10 200 000	25 500 000
Bespaarde nalevingskosten		14 700 000	37 500 000

Hoewel toepassing van de 50%- regeling voor motortreinstellen tot hogere besparingen op nalevingskosten leidt, gaat de voorkeur uit naar de voorgestelde beleids optie van 20% voor deze sector, omdat fabrikanten van motortreinstellen pas voor het eerst in aanmerking zouden komen voor de flexibele regeling. Voor motortreinstellen bestaat al technologie van fase III B en het gebruik daarvan moet zo veel mogelijk worden gestimuleerd. Motortreinstellen 'lenen' meestal motoren van zware voertuigen (vrachtwagens, bussen enz.) en volgens de bedrijfstak hoeft de motor alleen in meer of mindere mate te worden aangepast zodat deze in de carrosserie van het motortreinstel past. Het is dus niet strikt noodzakelijk motoren van fase III A te gebruiken, omdat er al technologie van fase III B beschikbaar is en het gebruik daarvan moet worden gestimuleerd. Naar verwachting zal de voorgestelde 20%-regeling als bovengrens voor motoren van fase III A fungeren omdat er een groot aantal exploitanten van motortreinstellen op de markt is, maar hen tegelijkertijd in staat stellen hun activiteiten voort te zetten, zodat zij de afronding van de ontwikkeling van motoren van fase III B kunnen financieren.

Kortom, er is gekozen voor de optie om de flexibiliteit voor sectoren die al onder de flexibele regeling vallen met 50% te verhogen en het totale aantal motoren die in het kader van de regeling in de handel worden gebracht, overeenkomstig aan te passen.

Daarnaast is de optie om motortreinstellen met een flexibiliteit van 20% in de flexibele regeling op te nemen, als beste optie beoordeeld. Met deze opties wordt een goede balans bereikt tussen de noodzaak om de concurrentiepositie van de betrokken bedrijfstak in de crisis te behouden en de effecten voor het milieu te verzachten, zonder dat de algemene doelstelling van de richtlijn, namelijk de vermindering van verontreinigende emissies door NRMM, hoeft te worden aangepast.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Nadat de uitgebreide bepalingen van de flexibele regeling zijn uitgevoerd en afgerond, zal een effectbeoordeling worden opgesteld op basis van informatie van de bedrijfstak en van de lidstaten, overeenkomstig artikel 4 en bijlage XIII van de richtlijn.