



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 26.7.2011
SEC(2011) 959 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij

**Voorstel voor een
RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

tot wijziging van Richtlijn 94/25/EG inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten met betrekking tot pleziervaartuigen, gewijzigd bij Richtlijn 2003/44/EG

{COM(2011) 456 definitief}
{SEC(2011) 958 definitief}

1. PROBLEEMSTELLING

De Richtlijn pleziervaartuigen (Richtlijn 94/25/EG) reguleert het in de EU in de handel brengen van voor sport- of vrijetijdsdoeleinden bedoelde vaartuigen. De richtlijn bevat essentiële veiligheidseisen. Bij wijzigingsrichtlijn 2003/44/EG zijn in de Richtlijn pleziervaartuigen specifieke voorschriften voor uitlaatmissies van pleziervaartuigmotoren opgenomen, namelijk voor koolwaterstoffen (HC), stikstofdioxide (NO_x) en fijnstof (PM), alsook voor de geluidsemissies van vaartuigen.

Hoewel de bijdrage van pleziervaartuigen aan de totale luchtverontreiniging in de EU gering is in vergelijking met andere vervuilingbronnen, kan zij op piekmomenten (in de zomer) in sommige gebieden (zoals meren en bepaalde kustgebieden) toch aanzienlijk zijn. Met name de NO_x-concentratie kan in die gebieden de milieukwaliteitsnormen overschrijden.

Veruit de meeste fabrikanten van pleziervaartuigen zijn actief op de markten van de EU en de VS, waar twee derde van de wereldwijde verkoop van pleziervaartuigmotoren plaatsvindt. De uitlaatmissiewetgeving van de VS is strenger dan de huidige EU-regels. Sommige EU-lidstaten hebben getracht de uitstoot van pleziervaartuigen te beperken door plaatselijke (nationale) maatregelen te nemen om de maximumsnelheid te beperken of een scheepvaartverbod voor bepaalde gebieden in te stellen. Om het milieu beter te beschermen, een wereldmarkt voor pleziervaartuigen tot stand te brengen en te voorkomen dat de interne markt gefragmenteerd raakt doordat lidstaten uiteenlopende nationale oplossingen toepassen, moet worden nagegaan of de uitlaat- en geluidsemissiegrenswaarden op EU-niveau moeten worden aangescherpt. Tegelijkertijd moet ook rekening worden gehouden met de kwetsbare positie van het midden- en kleinbedrijf (mkb), aangezien de pleziervaartuigsector hoofdzakelijk uit kleine en middelgrote ondernemingen bestaat (meer dan 95% van de bedrijven behoren tot het mkb).

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

Het voorstel is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel omdat het in de handel brengen van pleziervaartuigen al geharmoniseerd is bij de bestaande richtlijn en de lidstaten geen individuele maatregelen kunnen nemen in verband met veiligheidseisen en voorschriften ter beperking van de uitlaat- en geluidsemissies.

3. DOELSTELLINGEN

De algemene doelstelling van dit initiatief is de milieuprestaties van pleziervaartuigen verder te verbeteren en daardoor het milieu en de volksgezondheid beter te beschermen en tegelijkertijd te zorgen voor gelijke regelgevingsvoorwaarden met de voornaamste handelspartners van de EU en voor een soepel functionerende interne markt voor pleziervaartuigen.

ALGEMEEN	SPECIFIEK	OPERATIONEEL
Milieu en volksgezondheid beschermen	Milieuprestaties van pleziervaartuigen verbeteren	Uitlaatemissiegrenswaarden herzien Geluidsemisiegrenswaarden herzien Veiligheidskenmerken pleziervaartuigen herzien
Werking interne markt verbeteren	Voorkomen dat interne markt gefragmenteerd raakt door uiteenlopende nationale voorschriften voor eigenschappen pleziervaartuigen	Uitlaatemissiegrenswaarden herzien
	Kwetsbare bedrijven (met name in het mkb) beschermen tegen verlies marktaandeel en banen als gevolg van naleving nieuwe wetgeving	Verzachtende maatregelen voor kwetsbaarste marktdeelnemers in Europa (mkb) op het gebied van pleziervaartuigen
	Rechtszekerheid bieden aan pleziervaartindustrie en burgers van de EU	Richtlijn pleziervaartuigen aanpassen aan nieuwe wettelijke kader
Wereldwijde convergentie emissiegrenswaarden bevorderen	Aanvullende nalevingskosten voor verschillende regelgeving beperken	Uitlaatemissiegrenswaarden herzien

4. BELEIDSOPTIES

Er zijn uiteenlopende opties onderzocht om bovenstaande doelstellingen te verwezenlijken. Sommige opties, zoals zelfregulering voor uitlaatemissies (vrijwillige code van de industrie) of stopzetting van de bestaande EU-maatregelen door de uitlaat- en geluidsemissiegrenswaarden van de richtlijn in te trekken en alleen een etiketterings eis te behouden, vielen al snel af omdat duidelijk was dat daarmee de geconstateerde problemen niet zouden worden opgelost. De volgende opties zijn aan een nadere analyse onderworpen.

A. Grenswaarden voor de uitlaatemissies van motoren

Optie 1: Geen wijziging

De bestaande uitlaatemissiegrenswaarden in de richtlijn worden behouden.

Optie 2: Strengere uitlaatemissiegrenswaarden (fase II)

De invoering van een nieuwe fase II voor uitlaatemissiegrenswaarden is beoordeeld. Er zijn vijf mogelijke scenario's geanalyseerd. Scenario 1 houdt in dat de grenswaarden van fase I voor alle benzinemotoren (vonkontstekingsmotoren) worden geharmoniseerd en dat de grenswaarden voor dieselmotoren (compressieontstekingsmotoren) worden gelijkgetrokken met de bestaande voorschriften in de richtlijn betreffende niet voor de weg bestemde mobiele machines (Richtlijn 97/68/EG). In de scenario's 2 t/m 4 worden de grenswaarden voor vonkontstekingsmotoren gelijkgetrokken met de VS-normen en die voor compressieontstekingsmotoren met die van de EU-wetgeving voor niet voor de weg bestemde mobiele machines, met een uiteenlopende mate van strengheid. Scenario 5 harmoniseert de grenswaarden voor vonk- en compressieontstekingsmotoren met die van de VS. Scenario 5 is als meest geschikte scenario verder beoordeeld en maakte als optie 2 deel uit van de effectbeoordeling.

Optie 3: Strengere uitlaatemissiegrenswaarden (fase II) in combinatie met verzachtende maatregelen voor de industrie

Deze optie is op optie 2 gebaseerd en onderverdeeld in drie subopties met verzachtende maatregelen om de negatieve sociaaleconomische gevolgen van strengere emissiegrenswaarden te beperken.

Suboptie 3.1: Gebruik van een flexibele regeling

Een van de mogelijkheden om de effecten van strengere uitlaatemissievoorschriften te verzachten is de invoering van een flexibele regeling zoals vastgesteld bij artikel 4 van Richtlijn 97/68/EG. Hierdoor zouden motorfabrikanten na de inwerkingtreding van de nieuwe emissiegrenswaarden een vaststaand klein aantal motoren voor pleziervaartuigen in de handel mogen brengen die aan de vorige emissiefase voldoen.

Suboptie 3.2: Gebruik van een overgangperiode voor alle motorfabrikanten (3 jaar)

Na de inwerkingtreding van de richtlijn is er bij deze optie een driejarige overgangperiode om de industrie de gelegenheid te geven de motoren aan de nieuwe technologieën aan te passen. Deze periode zou bij de inwerkingtreding van de richtlijn ingaan en dus voor

ongeveer twee jaar met de omzettingsperiode van de richtlijn overlappen; er zou dus één extra jaar voor aanpassingen zijn.

Suboptie 3.3: Gebruik van een overgangperiode voor alle motorfabrikanten + een specifieke overgangperiode voor motorfabrikanten uit het mkb die vonkontstekingsmotoren met een vermogen van 15 kW of minder in de EU in de handel brengen (3+3 jaar)

Deze optie combineert een overgangperiode als algemene verzachtende maatregel voor motorfabrikanten met een specifieke maatregel voor het mkb, aangezien gebleken is (uit de mkb-test) dat dit de kwetsbaarste groep is omdat de nalevingskosten bij deze fabrikanten het hardst aankomen.

B. Grenswaarden voor de geluidsemissies van motoren

Optie 1: Geen wijziging

De bestaande geluidsemissiegrenswaarden in de richtlijn worden behouden.

Optie 2: Strengere geluidsemissiegrenswaarden

Bij deze optie worden de huidige geluidsemissiegrenswaarden van de EU voor pleziervaartuigen aangescherpt.

C. Aanpassing van de Richtlijn pleziervaartuigen aan het nieuwe wettelijke kader

Als gevolg van de vaststelling van Verordening (EG) nr. 765/2008 en Besluit nr. 768/2008/EG moet de Richtlijn pleziervaartuigen aan de beginselen van het nieuwe wetgevingskader worden aangepast. Dit betekent met name dat er bepalingen moeten worden opgenomen over de verplichtingen van de marktdeelnemers, de bevoegdheden van de conformiteitsbeoordelingsinstanties en markttoezichtautoriteiten, nieuwe conformiteitsbeoordelingsmodules en de CE-markering.

5. EFFECTBEOORDELING

A. Effect van strengere uitlaatemissiegrenswaarden

Optie 1: Geen wijziging van grenswaarden

Aan deze optie kleven twee bezwaren, die betrekking hebben op het milieu en de handel. Ten eerste kunnen de NO_x-concentraties de milieukwaliteitsnormen in kustgebieden kortstondig overschrijden. Ook kunnen motorfabrikanten als de huidige grenswaarden van kracht blijven, geneigd zijn motoren van fase I te monteren in plaats van schonere, maar duurdere motoren die aan de VS-normen beantwoorden. Het tweede bezwaar van deze optie is dat het risico bestaat dat de interne markt gefragmenteerd raakt doordat er waarschijnlijk uiteenlopende regionale voorschriften voor bijvoorbeeld snelheidslimieten zullen komen.

Optie 2: Fase II voor uitlaatemissiegrenswaarden

De verlaging van de uitlaatemissiegrenswaarden van de EU tot het niveau van de VS voor pleziervaartuigmotoren zou voordelen voor het milieu opleveren, maar ook hogere nalevingskosten voor motorfabrikanten.

Waarde van de vermeden jaarlijkse schade ten opzichte van optie 1

	Gemiddelde vermeden jaarlijkse schade (miljoenen euro's) / ton emissies (NO _x)	Gemiddelde vermeden jaarlijkse schade (miljoenen euro's) / ton emissies (PM)
Optie 2 - fase II	9,5 - 45,5 mln. euro	3,2 - 18,2 mln. euro

Schatting van de totale jaarlijkse nalevingskosten

	Compressie-ontstekingsmotoren	Vonkontstekingsmotoren
Optie 2 - fase II	5,7 - 19 mln. euro	5,1 - 10,6 mln. euro

Optie 3: Fase II voor uitlaatemissiegrenswaarden gecombineerd met verschillende soorten verzachtende maatregelen voor motorfabrikanten

De naleving van strengere emissienormen zal aanvullende kosten met zich meebrengen. Daarom is gekeken naar maatregelen om de economische en sociale kosten te verzachten.

Suboptie 3.1: Gebruik van een flexibele regeling

Er is niet gekozen voor het gebruik van een flexibele regeling. Deze is bedoeld voor een speciale situatie waarin een fabrikant van originele uitrusting meer aanlooptijd nodig heeft om het ontwerp van machines aan te passen voor de productie van nieuw ontwikkelde motoren, maar niet voor motorfabrikanten in het algemeen.

Suboptie 3.2: Gebruik van een overgangperiode voor alle motorfabrikanten

Deze optie om een driejarige overgangperiode voor fabrikanten in te stellen, komt overeen met de soepele regeling in de VS en met het moment waarop de uitlaatemissiegrenswaarden in de VS volledig van toepassing worden. De productie van de meeste motorfabrikanten moet al aan deze grenswaarden beantwoorden.

Waarde van de vermeden jaarlijkse schade ten opzichte van optie 1

	Gemiddelde vermeden jaarlijkse schade (miljoenen euro's) / ton emissies (NO_x)	Gemiddelde vermeden jaarlijkse schade (miljoenen euro's) / ton emissies (PM)
Suboptie 3.2: Fase II + aanvullende overgangperiode	7,1 - 34,2 mln. euro	2,4 - 13,7 mln. euro

Schatting van de totale jaarlijkse nalevingskosten

	Compressie-ontstekingsmotoren	Vonkontstekingsmotoren
Suboptie 3.2: Fase II + aanvullende overgangperiode	2 - 8 mln. euro	1,8 - 5 mln. euro

Door het gebruik van een overgangperiode kunnen bedrijven de negatieve economische effecten van de grenswaarden van fase II verzachten, terwijl tegelijkertijd administratieve rompslomp wordt vermeden. Omdat deze suboptie mogelijk echter niet goed is toegesneden op de bijzondere behoeften van het mkb, is een mkb-test uitgevoerd.

De mkb-test heeft uitgewezen dat de naleving van de nieuwe emissiegrenswaarden aanvullende nalevingskosten en voor een deel ook administratieve kosten oplevert. Het mkb heeft in vergelijking met grotere bedrijven onvoldoende liquide middelen en toegang tot financiering om deze investeringen te kunnen betalen. In de raadplegingen van belanghebbenden kwam naar voren dat de naleving van de grenswaarden van fase II voor fabrikanten in het mkb die vonkontstekingsmotoren met een klein vermogen produceren, ernstige problemen zou opleveren. Buitenboordmotoren met vonkontsteking en een klein vermogen ($P_N \leq 15$ kW) worden hierdoor getroffen omdat grote investeringen nodig zijn om een dergelijke motor te ontwikkelen die aan de strengere emissiegrenswaarden voldoet. Doordat motoren met een klein vermogen minder inkomsten opleveren, is de terugverdientijd langer dan voor motoren uit de hogere vermogenscategorieën.

Suboptie 3.3: Gebruik van een overgangperiode voor alle motorfabrikanten + een specifieke overgangperiode voor motorfabrikanten uit het mkb die vonkontstekingsmotoren met een vermogen van 15 kW of minder in de EU in de handel brengen (3+3 jaar)

Naar schatting leidt deze verzachtende maatregel tot een extra emissie van 6,16 ton HC+NO_x ten opzichte van suboptie 3.2. Dit komt overeen met 0,015% van de totale jaarlijkse HC+NO_x-emissie. De totale jaarlijkse uitlaatemissies van pleziervaartuigen blijven dus nagenoeg gelijk. Voor kleine en middelgrote fabrikanten van vonkontstekingsmotoren betekent de aanvullende overgangperiode van drie jaar dat zij deze productie niet hoeven te staken. Het wereldwijde marktaandeel van kleine en middelgrote fabrikanten van vonkontstekingsmotoren bedraagt zo'n 0,5%. De aanvullende verzachtende maatregel voor deze fabrikanten heeft dan ook een marginaal effect op de markt.

Vergelijking van de opties

	Gemiddelde verandering in de jaarlijkse emissie van HC+NO _x (%)	Gemiddelde verandering in de jaarlijkse emissie van PM (%)	Gemiddelde verandering in de jaarlijkse emissie van CO (%)
Optie 2: Fase II voor grenswaarden	-26,51%	-45,08%	20,56%
Suboptie 3.1: Fase II + flexibele regeling	-23,96%	-28,20%	17,99%
Suboptie 3.2: Fase II + aanvullende overgangperiode	-19,88%	-33,81%	15,42%
Suboptie 3.3: Fase II + aanvullende overgangperiode + specifieke termijn voor fabrikanten van vonkontstekingsmotoren in het mkb	-19,78%	-33,81%	15,36%

Netto economische baten (analyse van besparingen/kosten)

	Nettobaten (mln. euro)
Optie 2: Fase II voor grenswaarden	1,9 - 34,1 mln. euro
Suboptie 3.1: Fase II + flexibele regeling	4,8 - 34,6 mln. euro
Suboptie 3.2: Fase II + Aanvullende overgangperiode	5,7 - 34,9 mln. euro
Suboptie 3.3: Fase II + aanvullende overgangperiode + specifieke vrijstelling voor fabrikanten van vonkontstekingsmotoren in het mkb	5,7 - 34,8 mln. euro

Vergelijking van de sociale effecten gemeten in eenheden/jaar

	Totaal banenverlies voor compressieontstekings motoren	Totaal banenverlies voor vonkontstekingsmotoren
Optie 2: Fase II voor grenswaarden	minder dan 100	minder dan 100
Suboptie 3.1: Fase II + flexibele regeling	minder dan 10	minder dan 100
Suboptie 3.2: Fase II + Aanvullende overgangperiode	banenverlies onwaarschijnlijk	minder dan 100
Suboptie 3.3: Fase II + aanvullende overgangperiode + specifieke vrijstelling	banenverlies onwaarschijnlijk	banenverlies onwaarschijnlijk

Alle opties verwezenlijken eigenlijk de algemene doelstellingen, aangezien zij ten eerste leiden tot een afname van de luchtverontreinigende stoffen in het milieu, ten tweede het gemeenschappelijk wettelijk kader scheppen voor motorfabrikanten die op de EU-markt actief zijn en ten derde de motoremissievoorschriften gelijktrekken met die van de VS. Optie 2 verwezenlijkt echter onvoldoende de specifieke doelstelling om kwetsbare kleine ondernemingen te beschermen tegen een verslechtering van hun marktpositie. Suboptie 3.3 houdt hiermee rekening.

Suboptie 3.3 is het doeltreffendste compromis voor het mkb als gekeken wordt naar de milieueffecten in combinatie met de sociaaleconomische nadelen. Daarom geniet deze optie de voorkeur.

B. Effect van geluidsemissiegrenswaarden voor motoren

Optie 1: Effect van geen beleidswijziging

Behoud van de huidige geluidsemissiegrenswaarden betekent dat de interne markt in stand wordt gehouden doordat de geluidsgrenswaarden zijn geharmoniseerd en dat bedrijven tegelijkertijd nalevingskosten uitsparen, aangezien zij niet hoeven te investeren in nieuwe technologie om de voorgeschreven emissiegrenswaarden te halen. Hierdoor kunnen grotere voordelen voor het milieu worden behaald met op maat gemaakte specifieke nationale maatregelen voor de gebieden waarin de vaartuigen varen.

De lidstaten krijgen speelruimte om effectieve specifieke geluidswerende maatregelen vast te stellen, aangezien de geluidsemissie van pleziervaartuigen niet uitsluitend het resultaat is van het geluid van de motor.

Optie 2: Effect van strengere geluidsemissiegrenswaarden

Het geluid van een vaartuig hangt niet volledig af van de geluidsemissies van het vaartuig, maar van een combinatie van factoren (gebruik en snelheid van de boot, geluid van de motor, geluid van de romp, subjectieve criteria die verband houden met het gebied, de toehoorder enz.). Het gewicht van deze factoren verschilt per specifiek vaartuig. Aangezien in de richtlijn alleen voorschriften kunnen worden opgenomen voor de in steriele omstandigheden gemeten geluidsemissie van vaartuigen, kan slechts één beperkte bron worden aangepakt van het totale geluid dat gebruikers en omstanders ervaren. Door slechts één factor (zoals de geluidsemissies van motoren) te verminderen, kan de verwachte afname van het totale geluid niet worden bewerkstelligd, terwijl hieraan wel hoge nalevingskosten voor fabrikanten verbonden zijn.

Totale geluidsvermindering die kan worden verkregen door het geluid van motoren te beperken

Motortype	Geluidsvermindering van de motor (in dB)	Totale verkregen geluidsvermindering van het vaartuig (in dB)
Buitenboordmotor $P_N > 40$ kW	-6 / -8	-3

Buitenboordmotor 10 < P _N < 40 kW	-4 / -5	-3
Buitenboordmotor P _N < 10 kW	-4 / -5	-3
Waterscooter P _N > 40kW	-4 -3	-3 -2 / -1

C. Effect van de maatregelen om de Richtlijn pleziervaartuigen aan het nieuwe wettelijke kader aan te passen

Het effect zou voornamelijk positief zijn, aangezien de horizontale bepalingen enkele aspecten verduidelijken waarover momenteel onduidelijkheid bestaat. Alle partijen hebben baat bij rechtszekerheid: marktdeelnemers, de overheden van de lidstaten en de Europese Unie, en consumenten. Bepaalde nieuwe verplichtingen voor marktdeelnemers brengen nieuwe kosten met zich mee en kunnen dus economische gevolgen voor marktdeelnemers hebben.

6. TOEZICHT EN EVALUATIE

Het belangrijkste instrument is markttoezicht door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. De Commissie zal problemen in verband met de goede toepassing van de Richtlijn pleziervaartuigen opsporen via:

- de regelmatige verslagen die de lidstaten aan de Commissie moeten toezenden;
- de vergaderingen van de ADCO-groep;
- de bij artikel 23 van Verordening (EG) nr. 765/2008 ingestelde informatie-uitwisselingssystemen;
- de groep van aangemelde instanties die de gemeenschappelijke toepassing van de conformiteitsbeoordelingsvoorschriften coördineert.