

Bruxelles, 31.1.2014
SWD(2014) 32 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
che modifica i regolamenti (CE) n. 715/2007 e (CE) n. 595/2009 per quanto riguarda la
riduzione delle emissioni inquinanti dei veicoli stradali**

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

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
che modifica i regolamenti (CE) n. 715/2007 e (CE) n. 595/2009 per quanto riguarda la
riduzione delle emissioni inquinanti dei veicoli stradali**

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1.1. Contesto politico

Le norme comuni europee sulle emissioni definite in una serie di direttive dell'UE fissano limiti accettabili per le emissioni tossiche dallo scarico di tutti i veicoli leggeri e di tutti i veicoli pesanti venduti nell'UE. Le norme Euro sono formulate seguendo un'impostazione per livelli separati, il che significa che gli aspetti essenziali sono contenuti in uno strumento principale concordato con la procedura legislativa ordinaria, mentre gli aspetti tecnici non essenziali sono regolamentati mediante atti delegati o di esecuzione. I due strumenti principali corrispondenti sono:

- regolamento (CE) n. 715/2007
- regolamento (CE) n. 595/2009

1.2. Problemi individuati

Nel contesto generale dell'inquinamento atmosferico, del riscaldamento globale e della semplificazione normativa, sono stati individuati sei ambiti problematici specifici in cui le carenze del mercato e le lacune normative costituiscono un ostacolo per poter affrontare le sfide globali:

- (1) Il potenziale di riduzione del consumo di carburante grazie a un comportamento di guida efficiente non è sufficientemente sfruttato

Il potenziale di riduzione del consumo di carburante grazie a un comportamento di guida efficiente non è sufficientemente sfruttato. Il sostegno tecnico alla guida ecologica si basa sui misuratori di consumo di carburante e sugli indicatori di cambio di marcia. Gli indicatori di cambio di marcia sono già stati resi obbligatori nelle nuove autovetture della categoria M1 munite di cambio manuale. Attualmente non esiste invece alcun obbligo giuridico di installare i misuratori di consumo di carburante per nessuna categoria di veicoli a motore. Alcuni studi¹ indicano tuttavia che il potenziale della guida ecologica può essere sfruttato meglio quando gli indicatori di cambio di marcia e i misuratori di consumo di carburante sono utilizzati allo stesso tempo.

- (2) La portata dei limiti di emissione di ammoniaca (NH₃) rischia di far uscire dal mercato i veicoli pesanti alimentati a gas naturale

Il valore limite per l'ammoniaca (NH₃) è stato fissato nella legislazione sulle emissioni Euro VI² per tutti i veicoli pesanti indipendentemente dal tipo di motore ed è diventato vincolante a partire dal 31.12.2012. In linea di principio questo limite era destinato a mitigare il rischio di rilascio di ammoniaca (troppa ammoniaca utilizzata nei sistemi di controllo delle emissioni) nei veicoli pesanti con motore diesel. Poiché è normale che si formi una piccola quantità di NH₃ anche nel processo di combustione dei motori a benzina o a gas naturale che non richiedono sistemi basati sull'ammoniaca, tale limite comporta una situazione di forte svantaggio per questo piccolissimo segmento del mercato dei veicoli pesanti. La probabile conseguenza sarebbe un notevole incremento del costo di veicoli quali gli autobus di transito alimentati a gas naturale compresso (GNC), il che favorirebbe la loro sostituzione con veicoli diesel assai più inquinanti.

¹ TNO 2010, *Effects of a gear-shift indicator and a fuel economy meter on fuel consumption* (Effetti di un indicatore di cambio di marcia e di un misuratore di risparmio di carburante sul consumo di carburante).

² Regolamento (CE) n. 595/2009.

- (3) Il limite di massa superiore del regolamento Euro 6 sui veicoli leggeri richiede due omologazioni per alcune piattaforme di veicoli

Attualmente esiste un limite rigoroso della massa di riferimento che definisce se i veicoli debbano essere omologati per le loro emissioni conformemente alla legislazione sui veicoli leggeri o a quella sui veicoli pesanti; questo fa sì che varianti diverse dello stesso tipo di veicolo possano rientrare in una categoria o nell'altra. La conseguenza è che per lo stesso tipo di veicolo sarà necessaria una doppia certificazione sulle emissioni, il che richiede un raddoppiamento delle prove. Ciò comporta notevoli costi per il costruttore, senza che vi siano benefici ambientali evidenti.

- (4) I limiti di emissione a bassa temperatura Euro 6 per i veicoli leggeri non sono adeguati al progresso tecnico

Le emissioni dei moderni veicoli leggeri sono ridotte grazie a sistemi di post-trattamento o a misure interne applicate al motore: gli attuali limiti Euro 5 per gli idrocarburi (HC) e il monossido di carbonio (CO) non sono più in linea con i progressi tecnici realizzati negli ultimi anni. Inoltre, non sono ancora stati definiti limiti di emissione Euro 6 per gli NOx alle basse temperature.

- (5) Il regolamento Euro 6 sulle emissioni dei veicoli leggeri stabilisce un valore limite per le emissioni totali di ossidi di azoto (NOx), ma non definisce un valore limite distinto per il biossido di azoto (NO₂)

Gli ossidi di azoto (NOx) emessi dai veicoli a motore sono costituiti da ossido di azoto (NO) e da biossido di azoto (NO₂). Le emissioni dirette di NO₂ sono considerate particolarmente problematiche in quanto sono quelle che hanno gli impatti più significativi sulla salute nelle aree urbane. Per garantire che l'uso delle moderne tecnologie di controllo delle emissioni non comporti un aumento delle emissioni dirette di NO₂, la legislazione euro VI prevede già limiti di emissione specifici di NO₂ per i veicoli pesanti, mentre l'attuale regolamento Euro 6 sulle emissioni dei veicoli leggeri precisa un valore limite solo per le emissioni totali degli ossidi di azoto NOx.

- (6) I limiti Euro 6 per le emissioni di idrocarburi totali (THC) dei veicoli leggeri causano problemi ai costruttori di veicoli a GNC

Gli attuali limiti Euro 6 per le emissioni di idrocarburi totali (THC) dei veicoli leggeri comprendono le emissioni di metano e quelle degli idrocarburi non metanici. L'inclusione del metano è motivata principalmente dal fatto che si tratta di un potente gas a effetto serra. Sarebbe tuttavia più appropriato aggiungere il metano alle emissioni di CO₂ equivalente di un veicolo e "deregolamentare" le emissioni di metano a livello dell'omologazione. Questo favorirebbe inoltre l'introduzione sul mercato dei veicoli a gas naturale. L'inclusione del metano rende quindi difficile il rispetto dei valori limite per i THC da parte dei veicoli a gas naturale, malgrado questi ultimi producano le più basse emissioni totali di gas serra per distanza percorsa.

1.3. Quali soggetti sono interessati, in che modo e in quale misura?

Vari gruppi sono interessati dai problemi descritti sopra:

- la scarsa qualità dell'aria è responsabile di effetti acuti e cronici sulla salute della popolazione dell'Unione europea³;
- i cambiamenti dei prezzi dei nuovi veicoli si ripercuotono sui consumatori che acquistano veicoli a motore. I consumatori possono però beneficiare di un maggiore risparmio di carburante;
- il fatto che limiti di emissione più severi rendano necessario lo sviluppo di nuove tecnologie si ripercuote sui costruttori di veicoli a motore. I costruttori potrebbero tuttavia beneficiare della semplificazione e di una possibile revisione dei limiti di emissione di NH₃ e THC. L'impatto sui costruttori dei paesi terzi non dovrebbe essere diverso da quello sui costruttori interni;
- la domanda crescente di determinati componenti può ripercuotersi sui fornitori di componenti. Le PMI sono quasi esclusivamente situate all'inizio della catena di approvvigionamento del settore automobilistico e gli effetti su di esse dovrebbero essere minimi.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

In linea con altri atti legislativi concernenti l'omologazione dei veicoli a motore, l'azione in esame si basa sull'articolo 114 del TFUE che garantisce il funzionamento del mercato interno. Poiché l'iniziativa in esame è intesa a modificare la legislazione dell'UE vigente, soltanto l'UE può agire in modo efficace. L'azione dell'Unione europea è necessaria anche per evitare che si creino ostacoli al mercato unico come pure a causa della natura transnazionale dell'inquinamento atmosferico e dei cambiamenti climatici.

3. OBIETTIVI

Gli obiettivi strategici generali sono:

- garantire il corretto funzionamento del mercato interno;
- garantire un livello elevato di protezione della salute e dell'ambiente nell'Unione europea;
- contribuire agli ambiziosi obiettivi dell'Unione europea in materia di riduzione dei gas a effetto serra.

Gli obiettivi specifici sono:

- disporre di una legislazione sulle emissioni e di requisiti di omologazione che rispecchino i progressi tecnici e permettano di colmare le lacune normative identificate;
- sfruttare il potenziale di semplificazione offerto dal quadro giuridico;
- migliorare l'efficienza dei modelli di guida al fine di ridurre le emissioni di inquinanti atmosferici e di gas a effetto serra.

Gli obiettivi operativi sono:

- garantire che i nuovi veicoli a motore siano dotati di sistemi in grado di assistere il conducente nell'adottare uno stile di guida ecoefficiente qualora il potenziale di risparmio del carburante non sia pienamente sfruttato;

³ OMS 2004, *Health aspects of air pollution* (Aspetti sanitari dell'inquinamento atmosferico).

- evitare che i limiti di NH₃ concordati per tutti i veicoli pesanti ostacolino la diffusione sul mercato di determinati veicoli con motore ad accensione comandata;
- risolvere il problema della necessità di una costosa doppia certificazione delle emissioni ed eliminare quindi inutili costi di adeguamento alla normativa;
- permettere alla Commissione di proporre, grazie a un atto delegato, limiti aggiornati di emissione a bassa temperatura qualora ciò sia ritenuto necessario e sia giustificato da dati concreti;
- permettere alla Commissione di proporre, grazie a un atto delegato, un limite distinto per le emissioni di NO₂ dei veicoli leggeri qualora ciò sia ritenuto necessario e sia giustificato da dati concreti;
- permettere alla Commissione di proporre, grazie a un atto delegato, la deregolamentazione delle emissioni di metano qualora ciò sia ritenuto necessario e sia giustificato da dati concreti e purché le emissioni di metano siano incluse come emissioni di CO₂ equivalente nel quadro del regolamento sulle emissioni di CO₂ dei veicoli a motore.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Sulla base dei problemi individuati descritti nella sezione 1.2., le opzioni strategiche concrete per affrontare i primi tre ambiti problematici sono le seguenti:

(1) *Il potenziale di riduzione del consumo di carburante grazie a un comportamento di guida efficiente non è sufficientemente sfruttato*

Opzione 1: Nessuna modifica della situazione attuale

Opzione 2: Misuratori di consumo di carburante obbligatori per tutti i veicoli leggeri ed estensione dell'installazione obbligatoria degli indicatori di cambio di marcia dalle sole autovetture a tutti i veicoli leggeri

Opzione 3: Introdurre misuratori di consumo di carburante obbligatori per i veicoli leggeri e pesanti ed estendere l'installazione obbligatoria degli indicatori di cambio di marcia dalle sole autovetture a tutti i veicoli leggeri e pesanti

(2) *La portata dei limiti di emissione di ammoniaca (NH₃) rischia di far uscire dal mercato i veicoli pesanti alimentati a gas naturale*

Opzione 1: Nessuna modifica della situazione attuale

Opzione 2: Modificare la portata dei limiti euro VI per l'NH₃ affinché si applichino soltanto ai veicoli pesanti con motori ad accensione spontanea

(3) *Il limite di massa superiore del regolamento Euro 6 sui veicoli leggeri richiede due omologazioni per alcune piattaforme di veicoli*

Opzione 1: Nessuna modifica della situazione attuale

Opzione 2: Eliminare il limite di massa superiore del regolamento Euro 6 sui veicoli leggeri per quanto riguarda le emissioni

Per i problemi specifici da 4 a 6 indicati sopra, le opzioni consistono nel lasciare inalterata la situazione attuale o nell'introdurre mandati per atti delegati relativi ai pertinenti regolamenti di omologazione.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

5.1. Approccio

Le opzioni strategiche sono analizzate in modo proporzionato e prestando un'attenzione particolare agli aspetti economici (effetti sull'industria e sui consumatori) e ambientali (emissioni di gas a effetto serra e di agenti inquinanti). Data la scarsa entità dei possibili effetti sull'occupazione, il margine esistente per quantificare in maniera significativa l'impatto sociale è assai limitato.

Poiché le opzioni normative individuate negli ambiti problematici 4, 5 e 6 mirano a conferire alla Commissione un mandato per modificare o integrare la legislazione sulle emissioni, non viene fornita alcuna valutazione d'impatto per queste opzioni. La presente relazione intende pertanto principalmente fornire una valutazione proporzionata degli impatti delle opzioni strategiche messe a punto per affrontare gli ambiti problematici 1, 2 e 3.

5.2. Valutazione

(1) Il potenziale di riduzione del consumo di carburante grazie a un comportamento di guida efficiente non è sufficientemente sfruttato

OPZIONI	ECONOMICO	SOCIALE	AMBIENTALE
Opzione 1:	Non è previsto alcun impatto economico aggiuntivo.	Non è previsto alcun impatto sull'occupazione.	L'assenza costante di sistemi tecnici in grado di assistere il conducente nell'adottare uno stile di guida ecoefficiente in alcuni segmenti del parco veicoli equivarrebbe a rinunciare a una possibilità di ridurre le emissioni di agenti inquinanti e di gas a effetto serra.
Opzione 2:	Costi aggiuntivi moderati per i produttori, stimati a 0-10 EUR per veicolo per i misuratori di consumo di carburante e a 0-15 EUR per gli indicatori di cambio di marcia ⁴ .	Non si prevedono effetti sull'occupazione.	Sono previste riduzioni delle emissioni di CO ₂ , direttamente collegate a un minor consumo di carburante che, in base a una stima conservativa, dovrebbe essere dell'1% per un conducente medio.
Opzione 3:	Non esistono stime precise dei costi per i misuratori di consumo di carburante e gli indicatori di cambio di marcia da installare sui veicoli pesanti. I costi per i misuratori di consumo di carburante sono probabilmente dello stesso ordine di grandezza che per i veicoli leggeri. Si calcola che i costi per gli indicatori di cambio di marcia siano	Poiché l'aumento dei costi sarà di entità relativamente limitata, non si prevedono effetti sull'occupazione.	A causa di una serie di problemi specifici riguardanti i veicoli pesanti, l'impatto ambientale positivo supplementare dell'opzione 3 rispetto all'opzione 2 è considerato assai limitato.

⁴ TNO 2010, *Effects of a gear-shift indicator and a fuel economy meter on fuel consumption* (Effetti di un indicatore di cambio di marcia e di un misuratore di risparmio di carburante sul consumo di carburante).

	notevolmente più elevati.		
--	---------------------------	--	--

Va osservato che, dato il costo piuttosto basso dei misuratori di consumo di carburante e degli indicatori di cambio di marcia nei veicoli leggeri, anche un potenziale relativamente limitato di risparmio di carburante farà sì che l'investimento risulti redditizio molto rapidamente.

Benché dall'installazione di misuratori di consumo di carburante e di indicatori di cambio di marcia nei veicoli pesanti e in quelli leggeri siano attesi, in linea di massima, effetti positivi sulla guida ecologica e quindi riduzioni delle emissioni di CO₂, i benefici aggiuntivi dell'inclusione dei veicoli pesanti sarebbero probabilmente marginali.

(2) *La portata dei limiti di emissione di ammoniaca (NH₃) rischia di far uscire dal mercato i veicoli pesanti alimentati a gas naturale*

OPZIONI	ECONOMICO	SOCIALE	AMBIENTALE
Opzione 1:	I costi materiali aggiuntivi sono stimati a 48 milioni di euro all'anno e i costi di progetto aggiuntivi sarebbero dell'ordine di 60-80 milioni di euro all'anno.	L'entità dell'aumento dei costi indica che il potenziale di mercato di questi veicoli verrebbe gravemente compromesso. Ciò si ripercuoterebbe in misura sproporzionata sui piccoli e medi fornitori specializzati di componenti.	La riduzione delle emissioni di NH ₃ sarebbe praticamente irrilevante. Il ridotto potenziale di mercato degli autobus alimentati a gas naturale comporterebbe probabilmente un aumento delle emissioni di PM, NOx e CO ₂ .
Opzione 2:	È previsto un impatto economico positivo per i costruttori e gli operatori di veicoli pesanti alimentati a gas naturale dal momento che si eviterebbero costi materiali e di progetto aggiuntivi stimati a 108-128 milioni di euro all'anno.	L'effetto sull'occupazione dovrebbe essere neutro o leggermente positivo. Si potrebbe registrare una creazione limitata di posti di lavoro nel settore della costruzione di veicoli pesanti alimentati a gas naturale. Si eviterebbero le potenziali conseguenze negative sull'occupazione previste nello scenario di base.	Le emissioni aggiuntive di NH ₃ sarebbero praticamente irrilevanti. Sono previsti effetti ambientali positivi per quanto riguarda le emissioni di NOx e di CO ₂ .

(3) *Il limite di massa superiore del regolamento Euro 6 sui veicoli leggeri richiede due omologazioni per alcune piattaforme di veicoli*

OPZIONI	ECONOMICO	SOCIALE	AMBIENTALE
Opzione 1:	I costi aggiuntivi di sviluppo sono difficili da stimare, ma dovrebbero essere dell'ordine di vari milioni di euro per taratura. I costi amministrativi per le due procedure di omologazione sono limitati (attorno a 100 000 euro per omologazione).	Non si prevedono impatti sull'occupazione.	Non si prevedono impatti ambientali.
Opzione 2:	Scelta aggiuntiva all'omologazione, il che ridurrebbe l'onere normativo soprattutto per le piattaforme di veicoli, dato che alcuni veicoli si	Non si prevedono impatti di rilievo sull'occupazione. Questa opzione dovrebbe comportare una riduzione dei costi che potrebbe potenzialmente tradursi in	Non si prevedono effetti negativi sull'ambiente.

	trovano al di sopra e altri al di sotto dell'attuale massa di riferimento che distingue i veicoli pesanti dai veicoli leggeri.	prezzi più bassi per gli acquirenti.	
--	--	--------------------------------------	--

Data la diversa natura degli ambiti problematici considerati nella presente valutazione d'impatto, non esistono sinergie o bilanciamenti tra le opzioni valutate nei vari ambiti. Il loro effetto cumulativo per l'insieme delle opzioni è dunque uguale alla somma delle parti.

6. CONFRONTO TRA LE OPZIONI

Dal confronto tra le opzioni strategiche nei tre ambiti problematici oggetto di una dettagliata valutazione d'impatto emerge il seguente quadro:

CONFRONTO DELLE OPZIONI PER IL PROBLEMA 1			
Il potenziale di riduzione del consumo di carburante grazie a un comportamento di guida efficiente non è sufficientemente sfruttato			
OPZIONI	EFFICACIA	EFFICIENZA	COERENZA
Opzione 1: Nessuna modifica della situazione attuale	Non pertinente	Non pertinente	Non pertinente
Opzione 2: Introdurre misuratori di consumo di carburante obbligatori per i veicoli leggeri ed estendere l'installazione obbligatoria degli indicatori di cambio di marcia dalle sole autovetture a tutti i veicoli leggeri	ELEVATA	MEDIA	ELEVATA
Opzione 3: Introdurre misuratori di consumo di carburante obbligatori per i veicoli leggeri e pesanti ed estendere l'installazione obbligatoria degli indicatori di cambio di marcia dalle sole autovetture a tutti i veicoli leggeri e pesanti	ELEVATA	BASSA	MEDIA

Da questo confronto l'opzione 2 emerge come quella da preferire in quanto rappresenta il modo più efficiente di affrontare il problema. È improbabile che gli impatti ambientali positivi dell'opzione 3 siano significativamente più elevati di quelli dell'opzione 2. Benché l'opzione 3, rispetto all'opzione 2, comporti alcuni benefici ambientali aggiuntivi limitati, è improbabile che questi siano proporzionati ai costi. Allo stadio attuale sembra pertanto difficile giustificare l'installazione obbligatoria dei misuratori di consumo di carburante o degli indicatori di cambio di marcia sui veicoli pesanti.

CONFRONTO DELLE OPZIONI PER IL PROBLEMA 2			
La portata dei limiti di emissione di ammoniaca (NH3) rischia di far uscire dal mercato i veicoli pesanti alimentati a gas naturale			
OPZIONI	EFFICACIA	EFFICIENZA	COERENZA
Opzione 1: Nessuna modifica della situazione	0	0	0

<i>attuale</i>			
Opzione 2: <i>Modificare la portata dei limiti euro VI per l'NH3 affinché si applichino soltanto ai veicoli pesanti con motori (diesel) ad accensione spontanea</i>	ELEVATA	ELEVATA	ELEVATA

L'opzione 2 è chiaramente da preferire rispetto allo scenario di base in quanto risolve il problema senza generare costi. La coerenza con gli obiettivi strategici dell'UE è elevata in quanto sono previsti impatti ambientali e sociali nel complesso positivi.

CONFRONTO DELLE OPZIONI PER IL PROBLEMA 3			
Il limite di massa superiore del regolamento Euro 6 sui veicoli leggeri richiede due omologazioni per alcune piattaforme di veicoli			
OPZIONI	EFFICACIA	EFFICIENZA	COERENZA
Opzione 1: <i>Nessuna modifica della situazione attuale</i>	0	0	0
Opzione 2: <i>Eliminare il limite di massa superiore del regolamento Euro 6 sui veicoli leggeri per quanto riguarda le emissioni</i>	ELEVATA	ELEVATA	ELEVATA

L'opzione 2 è chiaramente da preferire rispetto allo scenario di base in quanto risolve il problema senza generare costi. Non si prevedono impatti ambientali o sociali negativi.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Sarebbe utile realizzare una valutazione congiunta delle misure contenute nella presente valutazione d'impatto e nella valutazione di follow-up cinque anni dopo l'entrata in vigore. Esistono già meccanismi di informazione per monitorare la qualità dell'aria ambiente e la conformità degli Stati membri agli obiettivi dell'Unione in materia di qualità dell'aria. Questi meccanismi di informazione generano inoltre dati che consentono di monitorare le emissioni inquinanti.

La conformità dei veicoli a motore venduti sul mercato europeo ai requisiti dell'UE è controllata dalle autorità nazionali di omologazione durante la procedura di omologazione di nuovi tipi di veicoli. Questi meccanismi di informazione esistenti dovrebbero quindi permettere alla Commissione di monitorare, in certa misura, gli effetti della legislazione proposta.