



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 26.7.2011
SEC(2011) 959 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica la direttiva 94/25/CE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri riguardanti le imbarcazioni da diporto, come modificata dalla direttiva 2003/44/CE

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

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La direttiva 94/25/CE sulle imbarcazioni da diporto (*Recreational Craft Directive - RCD*) disciplina l'immissione sul mercato dell'UE delle imbarcazioni usate con finalità sportive o ricreative e fissa una serie di requisiti essenziali relativi alla sicurezza. La direttiva modificata 2003/44/CE ha poi introdotto prescrizioni specifiche per le emissioni dei gas di scarico dei motori marini da diporto, riguardo soprattutto agli idrocarburi (HC), agli ossidi di azoto (NOx), al particolato (PM) e all'emissione acustica delle imbarcazioni.

Anche se limitato, rispetto ad altre fonti di inquinamento, il contributo delle imbarcazioni da diporto (IDD) all'inquinamento generale nell'UE può risultare significativo in periodi di punta (estate) e in talune zone (come coste lacustri e marittime). In particolare, la concentrazione di NOx può superare in tali zone le norme della qualità ambientale (*environmental quality standards - EQS*).

La maggior parte dei fabbricanti di IDD opera sul mercato dell'UE e degli USA e 2/3 delle vendite di motori marini da diporto sono effettuate su questi 2 mercati. La legislazione americana che regola le emissioni dei gas di scarico è più rigorosa delle norme UE attualmente vigenti. Alcuni Stati membri dell'UE hanno tentato di ridurre le emissioni delle IDD con misure locali (nazionali) di limitazione della velocità o vietando la navigazione in determinate zone. Per meglio proteggere l'ambiente, dare garanzie al mercato delle IDD e impedire che soluzioni nazionali isolate frammentino il mercato interno, occorre esaminare se sia necessario irrigidire a livello europeo l'emissione acustica e dei gas di scarico. Al tempo stesso, si deve tener conto della vulnerabile posizione delle PMI di questo settore, più del 95% del quale si compone di piccole e medie imprese.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà poiché la direttiva armonizzava già la commercializzazione delle IDD e gli Stati membri non possono assumere individualmente iniziative riguardanti requisiti di sicurezza e prescrizioni che limitino l'emissione acustica e dei gas di scarico.

3. OBIETTIVI

Obiettivo generale della presente iniziativa è migliorare ulteriormente la compatibilità ambientale delle IDD, per meglio proteggere l'ambiente e la salute umana, e garantire sia condizioni normative pari a quelle dei principali partner commerciali della UE sia un buon funzionamento del mercato interno per le IDD.

OBIETTIVO GENERALE	OBIETTIVO SPECIFICO	OBIETTIVI OPERATIVI
Proteggere l'ambiente e la salute umana	Migliorare la compatibilità ambientale delle IDD	Rivedere i limiti delle emissioni dei gas di scarico

		Rivedere i limiti dell'emissione acustica Rivedere la caratteristiche di sicurezza delle IDD
Migliorare il funzionamento del mercato interno	Impedire la frammentazione del mercato interno causata da prescrizioni nazionali sulle caratteristiche delle IDD	Rivedere i limiti delle emissioni dei gas di scarico
	Evitare che imprese già vulnerabili (come le PMI) peggiorino la propria posizione sul mercato e che vadano persi posti di lavoro per adeguarsi alla nuova legislazione.	Introdurre misure correttive per gli operatori più vulnerabili sul mercato delle IDD in Europa (PMI).
	Dare certezza giuridica all'industria europea delle IDD e ai cittadini	Allineare la direttiva RCD al nuovo quadro legislativo (<i>New Legislative Framework – NLF</i>)
Promuovere il riavvicinamento dei limiti sulle emissioni a livello mondiale	Ridurre costi aggiuntivi di adeguamento a diversi regimi normativi	Rivedere i limiti delle emissioni dei gas di scarico

4. OPZIONI STRATEGICHE

Per raggiungere gli obiettivi sopra descritti è stata discussa una vasta gamma di opzioni. Alcune di esse, come l'autoregolazione delle emissioni di scarico (codice volontario dell'industria) o la sospensione di iniziative UE esistenti, sostituendo nella direttiva i limiti di

emissione acustica e dei gas di scarico con semplici obblighi di etichettatura, sono state subito scartate come palesemente inadeguate ad affrontare il problema. Verranno invece esaminate attentamente le opzioni che seguono.

A. Limiti per l'emissione di gas di scarico dei motori

Opzione 1 – Nessun cambiamento

Restano in vigore gli attuali limiti di emissione della direttiva.

Opzione 2 – Limiti più severi per l'emissione di gas di scarico (fase II)

È stata esaminata la possibilità di introdurre una nuova fase II riguardante i limiti di emissione dei gas di scarico. Sono stati analizzati 5 scenari. Lo scenario 1 armonizza i limiti della fase I applicati a tutti i motori a benzina (ad accensione comandata) e allinea i limiti applicati ai motori diesel (ad accensione spontanea) alle norme attualmente vigenti della direttiva per le macchine mobili non stradali (*Non-Road Mobile Machinery* - NRMM). Gli scenari da 2 a 4 riguardano l'allineamento, con vari livelli di severità, dei limiti - applicati ai motori ad accensione comandata - alle norme USA e dei limiti - applicati ai motori ad accensione spontanea - alle norme della legislazione UE sulle NRMM. Lo scenario 5 armonizza i limiti - applicati ai motori ad accensione comandata e ai motori ad accensione spontanea - a quelli applicati negli USA. Lo scenario 5, ritenuto il più adeguato, è stato scelto per ulteriori approfondimenti ed è divenuto l'opzione 2.

Opzione 3 - Limiti più severi per l'emissione di gas di scarico (fase II), combinati a misure correttive per l'industria

Questa opzione si ispira all'opzione 2 ma si articola ulteriormente in 3 sub-opzioni contenenti misure correttive tese a limitare gli effetti economico-sociali negativi di limiti d'emissione più rigorosi.

Sub-opzione 3.1 – Introduzione di un regime di flessibilità

Un'opzione per mitigare gli effetti di norme più severe sull'emissione dei gas di scarico potrebbe essere l'introduzione di un regime di flessibilità analogo a quello di cui all'articolo 4 della direttiva 97/68/CE. Ciò permetterebbe ai fabbricanti di motori di commercializzare, anche dopo l'entrata in vigore dei nuovi limiti, un numero fisso di motori marini da diporto conformi alla fase precedente sulle emissioni.

Sub-opzione 3.2 – Introduzione di un periodo di transizione per tutti i fabbricanti di motori (3 anni)

Questa opzione prevede un periodo transitorio di 3 anni dopo l'entrata in vigore della direttiva per permettere all'industria di adeguare i motori alle nuove tecnologie. Tale periodo inizierebbe con l'entrata in vigore della direttiva; ciò significa che 2 anni circa si sovrapporrebbero al periodo di recepimento della stessa, lasciando 1 anno appositamente per gli adeguamenti.

Sub-opzione 3.3 – Introduzione di un periodo transitorio per tutti i fabbricanti di motori e di un ulteriore periodo transitorio specifico per fabbricanti di motori piccoli e medi che

commercializzano nella UE motori fuoribordo ad accensione comandata di potenza ≤15 kW (3+3 anni)

Questa opzione combina un periodo transitorio, cioè un correttivo generale per i fabbricanti di motori, con una misura specifica destinata alle PMI che (in base a prove su di esse effettuate) risultano essere le imprese più vulnerabili in termini di costi di adeguamento.

B. Limiti di emissione acustica applicati ai motori

Opzione 1 – Nessun cambiamento

Riguardo alle emissioni acustiche della direttiva, restano in vigore i limiti attuali.

Opzione 2 – Limiti di emissione acustica più severi

Le norme UE sull'emissione acustica, che attualmente disciplinano il grado della rumorosità emessa dalle IDD, diventeranno più severe.

C. Allineamento della direttiva RCD al nuovo quadro legislativo (*New Legislative Framework – NLF*)

In seguito all'adozione del regolamento (CE) n. 765/2008 e della decisione 768/2008/CE, la direttiva RCD deve essere aggiornata e adeguata ai principi del nuovo quadro legislativo. Ciò significa in sostanza introdurre obblighi per gli operatori economici, competenze per gli enti di valutazione della conformità e le autorità di sorveglianza del mercato, nuovi moduli di valutazione della conformità e stabilire lo status del marchio CE.

5. ANALISI DELL'IMPATTO

A. Impatto di limiti più severi riguardo all'emissione di gas di scarico

Opzione 1 – Nessun cambiamento dei limiti

L'impatto di questa opzione preoccupa per 2 ragioni principali: una a carattere ambientale e una a carattere commerciale. Innanzitutto, sul breve periodo, le concentrazioni di NOx sulle coste marittime possono essere superiori agli EQS. In secondo luogo, se continuano a essere applicati i limiti attuali, i fabbricanti di motori possono essere tentati di installare un numero maggiore di motori inquinanti, conformi alla fase I, invece di motori più puliti ma più costosi che soddisfano le norme USA. Questa opzione presenta poi il rischio di una frammentazione del mercato interno per la probabile adozione di differenti regolamentazioni regionali per i limiti di velocità, ecc.

Opzione 2 – Fase II dei limiti d'emissione dei gas di scarico

Restringere i livelli delle emissioni dei gas di scarico allineando i limiti UE a quelli USA per i motori marini da diporto, produrrebbe un miglioramento dal punto di vista ambientale ma anche elevati costi di adeguamento per i fabbricanti di motori.

Valore del danno evitato/anno rispetto all'opzione 1

	Media annua dei risparmi sui danni (in milioni di euro) per t. di emissioni di NOx	Media annua dei risparmi sui danni (in milioni di euro) per t. di emissioni di PM
Opzione 2 – Fase II	9,5 milioni di euro - 45,5 milioni di euro	3,2 milioni di euro - 18,2 milioni di euro

Stima dei costi di adeguamento totali/anno

	Motori (accensione spontanea)	Motori (accensione comandata)
Opzione 2 – Fase II	5,7 milioni di euro - 19 milioni di euro	5,1 milioni di euro - 10,6 milioni di euro

Opzione 3 - Fase II dei limiti d'emissione dei gas di scarico combinata con vari tipi di misure correttive per i fabbricanti di motori

Poiché adeguarsi a norme di emissione più severe dà luogo a costi aggiuntivi si è pensato di introdurre misure che ne mitigano i costi economico-sociali.

Sub-opzione 3.1 – Introduzione di un regime di flessibilità

Il ricorso al regime di flessibilità è stato scartato perché esso è destinato alla situazione particolare in cui si trova il fabbricante di un accessorio originale cui serve un più lungo periodo di tempo per adeguare il dispositivo ai nuovi motori, ma non per quella del fabbricante dei motori in sé.

Sub-opzione 3.2 – Introduzione di un periodo di transizione per tutti i fabbricanti di motori

Questa opzione, che concede un periodo transitorio di 3 anni ai fabbricanti, riflette la flessibilità concessa negli USA nonché il momento in cui i limiti delle emissioni di scarico diventeranno negli USA pienamente applicabili. La produzione della maggior parte dei fabbricanti di motori deve già soddisfare tali limiti.

Valore del danno evitato/anno rispetto all'opzione 1

	Media annua dei risparmi sui danni (in milioni di euro) per t. di emissioni di NOx	Media annua dei risparmi sui danni (in milioni di euro) per t. di emissioni di PM
Sub-opzione 3.2 – Fase II + periodo transitorio aggiuntivo	7,1 milioni di euro - 34,2 milioni di euro	2,4 milioni di euro - 13,7 milioni di euro

Stima dei costi di adeguamento totali/anno

	Motori (accensione spontanea)	Motori (accensione comandata)
Sub-opzione 3.2 – Fase II + periodo transitorio aggiuntivo	2 milioni di euro - 8 milioni di euro	1,8 milioni di euro - 5 milioni di euro

Il periodo transitorio permette alle aziende di attenuare l'impatto economico negativo dei limiti della fase II e al tempo stesso non è oneroso dal punto di vista amministrativo. È stato comunque effettuato un test sulle PMI dato che esso potrebbe non essere del tutto adatto alle particolari esigenze delle PMI.

Dal test PMI è emerso che soddisfare i nuovi limiti delle emissioni provoca costi aggiuntivi di conformità e, in parte, di tipo amministrativo. Per finanziare tali investimenti, le PMI non dispongono della liquidità e di un accesso al credito comparabile a quello delle grandi imprese. La consultazione degli interessati ha dimostrato che le PMI che fabbricano motori di bassa potenza ad accensione comandata avranno serie difficoltà a soddisfare i limiti della fase II. Particolarmente colpiti saranno i motori fuoribordo a bassa potenza ad accensione comandata (p.es. $P_N \leq 15$ kW): lo sviluppo di motori siffatti, rispondenti a limiti di emissione più severi, richiedono forti investimenti iniziali. A causa degli scarsi utili prodotti dai motori a bassa potenza, l'ammortamento dura più a lungo di quello dei motori di maggior potenza.

Sub-opzione 3.3 – Introduzione di un periodo transitorio per tutti i fabbricanti di motori e di un ulteriore periodo transitorio specifico per fabbricanti di motori piccoli e medi che commercializzano nella UE motori fuoribordo ad accensione comandata di potenza ≤ 15 kW (3+3 anni)

L'impatto ambientale di questa misura correttiva è stimato a circa 6,16 t/anno in più di emissioni di HC+NOx rispetto alla sub-opzione 2 pari allo 0,015% delle emissioni annue totali di HC+NOx. In sostanza, questa cifra non fa variare le emissioni annue complessive delle IDD. Con il periodo transitorio aggiuntivo di 3 anni, le PMI che fabbricano motori ad accensione comandata non saranno costrette a cessare la produzione. La quota di mercato a livello mondiale di PMI che fabbricano motori ad accensione comandata è pari allo 0,5%. La misura correttiva aggiuntiva destinata a questi fabbricanti ha perciò un effetto marginale sul mercato.

Confronto tra le opzioni

	Modifica dell'emissione media annua di HC+Nox (%)	Modifica dell'emissione media annua di PM (%)	Modifica dell'emissione media annua di CO (%)
Opzione 2 – Fase II dei limiti	-26,51%	-45,08%	20,56%
Sub-opzione 3.1 – Fase II + regime di flessibilità	-23,96%	-28,20%	17,99%
Sub-opzione 3.2 – Fase II + periodo transitorio aggiuntivo	-19,88%	-33,81%	15,42%

Sub-opzione 3.3 – Fase II + periodo transitorio aggiuntivo + periodo specifico per PMI che fabbricano motori ad accensione comandata.	-19,78%	-33,81%	15,36%
--	---------	---------	--------

Beneficio economico netto (analisi risparmi/spese aggiuntive)

	Beneficio netto (in milioni di euro)
Opzione 2 – Fase II dei limiti	1,9 milioni di euro - 34,1 milioni di euro
Sub-opzione 3.1 – Fase II + regime di flessibilità	4,8 milioni di euro - 34,6 milioni di euro
Sub-opzione 3.2 – Fase II + periodo transitorio aggiuntivo	5,7 milioni di euro - 34,9 milioni di euro
Sub-opzione 3.3 – Fase II + periodo transitorio aggiuntivo + periodo specifico per PMI che fabbricano motori ad accensione comandata.	5,7 milioni di euro - 34,8 milioni di euro

Confronto dell'impatto sociale misurato in unità/anno

	Perdita complessiva di posti di lavoro (motori ad accensione spontanea)	Perdita complessiva di posti di lavoro (motori ad accensione comandata)
Opzione 2 – Fase II dei limiti	meno di 100	meno di 100
Sub-opzione 3.1 – Fase II + regime di flessibilità	meno di 10	meno di 100
Sub-opzione 3.2 – Fase II + periodo transitorio aggiuntivo	perdita di posti di lavoro improbabile	meno di 100
Sub-opzione 3.3 – Fase II + periodo transitorio aggiuntivo + periodo specifico per PMI che fabbricano motori ad accensione comandata.	perdita di posti di lavoro improbabile	perdita di posti di lavoro improbabile

Sostanzialmente, tutte le opzioni sono compatibili con gli obiettivi generali: innanzitutto, esse fanno diminuire gli inquinanti dell'aria nell'ambiente; rappresentano, poi, il quadro legislativo comune per i fabbricanti di motori che operano sul mercato dell'UE e garantiscono, infine, l'allineamento dei requisiti sulle emissioni dei motori a quelli degli USA. È vero tuttavia che l'opzione 2 non coglie del tutto l'obiettivo di proteggere le PMI vulnerabili da un peggioramento della loro posizione sul mercato. La sub-opzione 3.3, invece, tiene conto di ciò.

Per le PMI, la sub-opzione 3.3 rappresenta il compromesso più efficace tra effetti ambientali e perdite a carattere economico-sociale. Essa è perciò divenuta l'opzione preferita.

B. Impatto dei limiti per l'emissione acustica applicati ai motori

Opzione 1: impatto del mantenimento della politica attuale

Mantenere i limiti di emissione acustica attualmente in vigore permette la stabilità del mercato interno, grazie all'armonizzazione dei limiti, e fa anche risparmiare alle imprese costi di conformità che non dovranno essere investiti in nuove tecnologie per ottenere i limiti d'emissione richiesti. Ciò consente di raggiungere benefici ambientali maggiori con misure specifiche, a carattere nazionale, specificatamente elaborate per le zone in cui operano le IDD in ciascun paese.

Agli Stati membri piacerebbe disporre di un margine di manovra per definire misure specifiche che permettessero loro di limitare efficacemente il rumore proprio perché quello emesso dalle IDD non è causato dal solo motore.

Opzione 2: Impatto di limiti d'emissione acustica più severi

La rumorosità delle IDD non è dovuta solo alle emissioni acustiche dell'imbarcazione ma piuttosto alla somma di più fattori (uso/velocità dell'imbarcazione, rumorosità del motore o dello scafo, criteri soggettivi legati alla zona di rilevamento, alle persone colpite, ecc.) Il peso di tali fattori varia a seconda di ciascuna imbarcazione. Poiché la direttiva può intervenire sull'emissione acustica delle IDD misurata in condizioni acusticamente neutre, essa può modificare una sorgente parziale del rumore complessivo percepito dagli utenti/astanti. Limitarsi a un solo fattore (l'emissione acustica dei motori), pur senza diminuire il rumore complessivo nella misura sperata, impone ugualmente ai fabbricanti alti costi di adattamento.

Riduzione complessiva del rumore ottenibile riducendo la rumorosità dei motori

Tipo di motore	Riduzione del rumore del motore (in dB)	Riduzione totale del rumore dell'IDD così ottenuta (in dB)
Fuoribordo $P_N > 40$ kW	-6 / -8	-3
Fuoribordo $10 < P_N < 40$ kW	-4 / -5	-3
Fuoribordo $P_N < 10$ kW	-4 / -5	-3
PWC $P_N > 40$ kW	-4 -3	-3 -2 / -1

C. Impatto delle misure tese ad allineare la direttiva “Imbarcazioni da diporto” (*Recreational Craft Directive – RCD*) al nuovo quadro legislativo (*New Legislative Framework - NLF*)

L'impatto dovrebbe essere per lo più positivo, anche perché una serie di disposizioni orizzontali stanno chiarendo alcune questioni per il momento ancora incerte. Una certezza giuridica sarà vantaggiosa per tutte le parti in causa: operatori economici, amministrazioni nazionali e dell'UE e consumatori. Alcuni obblighi nuovi stabiliti per gli operatori economici possono causare a quest'ultimi dei costi aggiuntivi.

6. CONTROLLO E VALUTAZIONE

Il principale strumento è la sorveglianza del mercato da parte delle autorità competenti degli Stati membri. La Commissione constaterà la presenza di problemi in merito alla corretta applicazione della direttiva RCD attraverso:

- le relazioni regolari che gli Stati membri devono inviare alla Commissione,
- gli incontri del gruppo ADCO,
- i sistemi di scambio d'informazioni, nel quadro dell'articolo 23 del regolamento 765/2008/CE,
- il gruppo degli organismi notificati che coordina l'applicazione comune delle norme di valutazione della conformità.