



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.10.2009

SEC(2009) 1455

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

Documento di accompagnamento alla

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni dei veicoli commerciali leggeri nuovi nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri

{COM(2009) 593 definitivo}

{SEC(2009) 1454}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il problema di fondo rilevato nelle precedenti comunicazioni della Commissione (riesame della strategia comunitaria sulle emissioni di CO₂ dei veicoli utilitari leggeri¹, valutazione d'impatto della proposta sulle emissioni di CO₂ prodotte dalle autovetture²) risiede nel fatto che le politiche esistenti volte a ridurre le emissioni di CO₂ e ad aumentare il risparmio di carburante delle autovetture nuove vendute nell'UE non hanno permesso di realizzare i progressi necessari per raggiungere l'obiettivo comunitario a lungo termine, ovvero portare a 120 g di CO₂/km le emissioni medie di CO₂ del parco dei nuovi veicoli utilitari leggeri.

La strategia riveduta (COM(2007) 19) annunciava che la Commissione avrebbe proposto un quadro legislativo per conseguire l'obiettivo comunitario di 120 g di CO₂/km. La legislazione sulle emissioni di CO₂ delle autovetture, adottata in codecisione nel dicembre 2008, che riduce le emissioni di questi veicoli a 130 g/km in media, rappresenta un elemento chiave della strategia. Detta strategia individua misure supplementari per ridurre ulteriormente le emissioni di CO₂ di 10 g/km (approccio integrato): fra queste misure figura la nuova legislazione per diminuire la CO₂ emessa dai veicoli commerciali leggeri. Alla luce della percentuale crescente di veicoli commerciali leggeri nel parco mezzi europeo, l'assenza di misure relative all'efficienza di questi veicoli pregiudicherebbe il pieno raggiungimento degli obiettivi della strategia riveduta, compresi quelli del regolamento sulle emissioni di CO₂ delle autovetture.

Una discussione approfondita sugli strumenti strategici adeguati che dovrebbero essere utilizzati per aumentare il risparmio di carburante e ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri si è già svolta nel quadro delle comunicazioni della Commissione e della proposta di regolamento sulle emissioni di CO₂ delle autovetture. La conclusione è stata che gli accordi volontari con l'industria non hanno avuto i risultati attesi e che l'approccio normativo era la migliore soluzione per affrontare il problema delle crescenti emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri.

L'Unione europea si è impegnata a ridurre entro il 2020 le emissioni totali di gas serra del 20%, o del 30% se sarà raggiunto un accordo internazionale generale. Chiaramente tutti i settori devono contribuire alla riduzione. Le emissioni dei veicoli commerciali leggeri rappresentano l'1,5% circa delle emissioni totali di CO₂ dell'Unione europea e la domanda di questi veicoli è in aumento. È assolutamente necessario che le crescenti emissioni dei veicoli commerciali leggeri non annullino i risultati ottenuti con altri mezzi di trasporto e in altri settori dell'economia dell'UE. Inoltre, a seguito dell'adozione del regolamento sulle emissioni di CO₂ delle autovetture, è fortemente giustificato l'intervento per regolamentare altri settori del trasporto stradale in particolare per non creare un eventuale vuoto normativo grazie al quale autovetture più grandi e più inquinanti potrebbero evitare l'obbligo di raggiungere l'obiettivo. Per questi motivi, l'opzione di non intervenire è stata abbandonata.

¹ COM(2007) 19.

² SEC(2007) 1723.

2. OBIETTIVI

2.1. Obiettivi strategici

Gli obiettivi strategici generali applicabili alla proposta legislativa sui veicoli commerciali leggeri sono molto simili a quelli della proposta sulla CO₂ prodotta dalle autovetture, ovvero:

- offrire un livello elevato di protezione dell'ambiente nell'Unione europea e contribuire a realizzare gli obiettivi relativi al cambiamento climatico dell'UE;
- ridurre il consumo di petrolio e migliorare così la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'UE.

L'obiettivo specifico è il seguente:

- ridurre l'impatto sul cambiamento climatico e aumentare il risparmio di carburante dei veicoli commerciali leggeri mediante l'obbligo di una determinata riduzione delle emissioni dei nuovi veicoli, conformemente alla strategia riveduta della comunicazione COM(2007) 19.

Tra gli obiettivi operativi figurano:

- elaborare una proposta legislativa per realizzare efficacemente l'obiettivo di emissioni medie per il parco dei nuovi veicoli commerciali leggeri ed evitare vuoti normativi che potrebbero compromettere l'efficacia del regolamento sulla CO₂ prodotta dalle autovetture;
- rendere la legislazione compatibile con il regolamento sulla CO₂ prodotta dalle autovetture ai fini della semplificazione; nonché
- fornire un quadro normativo che eviti distorsioni ingiustificate della concorrenza fra i costruttori di automobili.

2.2. Coerenza con gli obiettivi orizzontali dell'Unione europea

Gli obiettivi strategici oltre a promuovere l'innovazione e lo sviluppo tecnologico, consentendo così all'industria comunitaria di conquistare il primato mondiale nel campo delle tecnologie mirate al risparmio di carburante tenuto conto della scarsità di greggio e della legislazione in materia di risparmio di carburante vigente in altri paesi, contribuiscono a realizzare gli obiettivi per la crescita e l'occupazione e a creare in Europa posti di lavoro altamente qualificati. Gli obiettivi strategici sono in linea con la strategia rinnovata per lo sviluppo sostenibile, delineata nel giugno 2006 dal Consiglio europeo, il quale ha unanimemente ribadito³ che "*in linea con la strategia dell'UE sulle emissioni di CO₂ dei veicoli utilitari leggeri, [occorre] mirare a ridurre le emissioni di CO₂ delle autovetture nuove, in media, a 140g/km (2008-2009) e a 120g/km (2012)*". Infine, gli obiettivi della proposta di regolamento per ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli commerciali leggeri (insieme a quelli della legislazione sulle autovetture)

³ Strategia rinnovata dell'UE per lo sviluppo sostenibile, giugno 2006.

rappresenteranno una percentuale significativa della riduzione dei gas serra nel settore non compreso nel sistema ETS, come stabilito dalla decisione di ripartizione degli oneri.

3. OPZIONI STRATEGICHE

Lo studio di base sui veicoli commerciali leggeri ha esaminato i livelli obiettivo fissati nella strategia riveduta sulle emissioni di CO₂ dei veicoli utilitari leggeri cioè: 175 g/km per il 2012 e 160 g/km per il 2015. Tuttavia, a seguito degli importanti sviluppi avvenuti dalla pubblicazione della strategia riveduta, cioè il miglioramento dei dati disponibili e l'adozione del regolamento sulla CO₂ prodotta dalle autovetture (con un nuovo calendario), viene presa in considerazione una data d'introduzione alternativa fra il 2013 e il 2015. Il secondo livello di 160 g/km previsto dalla strategia è stato scartato in quanto non realistico entro il 2015 e sarà pertanto preso in considerazione nell'ambito della discussione in merito a un obiettivo supplementare per il 2020.

La valutazione d'impatto esamina le seguenti opzioni strategiche:

opzione 1 - obiettivo di 175 g/km nel 2012 e la massa come parametro dell'utilità;

opzione 2 - obiettivo di 175 g/km nel periodo 2013-2015 e la massa come parametro dell'utilità;

opzione 3 – obiettivo di 175 g/km nel 2012 e la superficie del pianale come parametro dell'utilità;

opzione 4 - obiettivo di 175 g/km nel periodo 2013-2015 e la superficie del pianale come parametro dell'utilità;

opzione 5 – obiettivi di riduzione in percentuale sia per il 2012 sia per il periodo 2013-2015.

Tutte le precedenti opzioni sono anche valutate in funzione della pendenza della curva di utilità e di un incremento autonomo della massa (Autonomous Mass Increase - AMI) dello 0% e dell'1,5%.

In termini di meccanismi di flessibilità, le opzioni esaminate sono il calcolo della media del parco auto di ciascun costruttore, il calcolo della media del parco auto di più costruttori di veicoli commerciali leggeri (raggruppamento) e la media fra autovetture e veicoli commerciali leggeri.

Conformemente all'impostazione adottata nella valutazione d'impatto per il regolamento sulla CO₂ prodotta dalle autovetture, l'indennità per le emissioni in eccesso si è dimostrata lo strumento più adatto per far rispettare il regolamento. Il livello dell'indennità è essenziale per l'efficacia del sistema. Conformemente al regolamento sulle emissioni di CO₂ delle autovetture, l'indennità deve essere coerente con il costo marginale di abbattimento della CO₂.

Infine, viene preso in esame l'obiettivo supplementare per il 2020 (obiettivo a lungo termine) che completa le opzioni a breve termine sopra elencate. L'analisi compiuta dalla

società di consulenza esterna ha individuato i livelli di emissioni compresi fra 125 e 160 g CO₂/km come potenziali obiettivi futuri per i veicoli commerciali leggeri.

4. ANALISI DEGLI EFFETTI

4.1. Effetti economici

L'analisi distributiva delle opzioni sopra elencate porta a concludere che il parametro dell'utilità basato sulla superficie del pianale (**opzioni 3 e 4**) è economicamente meno vantaggioso del parametro basato sulla massa (**opzioni 1 e 2**). Un grosso svantaggio del parametro basato sulla superficie del pianale è che gli impatti distributivi sono molto più diffusi che nel caso dell'utilità basata sulla massa. Gli obiettivi individuali per alcuni costruttori diventano più rigorosi se riferiti alla superficie del pianale anziché alla massa. Anche l'**opzione 5**, nonostante presenti i più bassi costi medi e la più equa distribuzione della riduzione fra i costruttori, risulta avere grossi svantaggi in quanto penalizza gli sforzi compiuti in precedenza per ridurre le emissioni di CO₂ (scoraggiando l'introduzione anticipata di misure a ciò finalizzate) e rende difficile stabilire l'obiettivo per i nuovi operatori del mercato.

Curve di utilità con pendenze inferiori, cioè comprese fra 0% e 40%, sembrano meno adatte ai veicoli commerciali leggeri che alle autovetture, per le quali hanno preso piede incentivi perversi volti ad aumentarne il peso onde beneficiare di obiettivi meno rigorosi. I veicoli commerciali leggeri sono utilizzati per trasportare merci e pertanto è meno interessante renderli più pesanti. Inoltre, i cambiamenti nel mercato dei veicoli commerciali leggeri in genere non sono dovuti nella stessa misura a motivi quali il lusso o il maggiore comfort. Viene pertanto concluso che, nel settore dei veicoli commerciali leggeri, il rischio di incentivi perversi è limitato e può essere applicata una pendenza maggiore di quella usata per le autovetture.

Dal confronto delle diverse pendenze delle curve che rappresentano i valori limite di CO₂ di ogni opzione emerge che l'aumento medio, ponderato sulle vendite, del prezzo al dettaglio per veicolo è inferiore quando la pendenza raggiunge valori più elevati, sebbene la differenza tra i costi medi non sia molto significativa. La distribuzione più uniforme dell'aumento del prezzo al dettaglio si rileva con pendenze fra il 100% e il 120%. Tuttavia, sebbene si reputi che per i veicoli commerciali leggeri vi sia un basso rischio di incentivi perversi di aumento della massa del veicolo per beneficiare di obiettivi meno rigorosi, è più probabile che questi adeguamenti avvengano con una pendenza del 120% anziché con una **pendenza del 100%**.

A seguito dell'analisi effettuata nel quadro della valutazione d'impatto sulle emissioni di CO₂ prodotte dalle autovetture, sono prese in esame le possibili evoluzioni future (aumento della massa) del mercato dei veicoli leggeri. L'**incremento autonomo della massa** (AMI) fissato ad un livello superiore allo 0% aumenta il costo per conseguire l'obiettivo medio e rende più difficile il raggiungimento degli obiettivi per alcuni costruttori. Tenendo conto delle probabilità più scarse di aumento della massa dei veicoli commerciali leggeri, un incremento autonomo della massa pari a zero è ritenuto il più appropriato per questa categoria di veicoli.

L'analisi dell'efficienza economica delle opzioni selezionate (parametro dell'utilità basato sulla massa) ha concluso che, nel caso di un incremento autonomo della massa pari a zero, l'obiettivo di riduzione delle emissioni di 175 g/km per i veicoli commerciali leggeri è economicamente vantaggioso per la società (cioè i costi di abbattimento sono negativi) con entrambe le pendenze, del 60% e del 100%. I costi per la società diventano negativi quando i prezzi del petrolio sono intorno ai 50-54 euro/brl e superiori. La differenza fra le due opzioni è trascurabile in termini di costi per la società e di costi di abbattimento della CO₂. Il volume totale di CO₂ risparmiata è leggermente inferiore nelle opzioni con data d'inizio posteriore (2013-2015) a causa del più tardivo raggiungimento dell'obiettivo. L'analisi della sensibilità al prezzo del carburante mostra che se questo si dimezzasse, i costi di abbattimento dei gas serra sarebbero positivi per pendenze del 60% e del 100% rispettivamente (12,9 - 15,7 euro t CO₂ eq.), poiché i costi di acquisto più elevati non sarebbero del tutto compensati dai risparmi di carburante. Tuttavia, anche in questo scenario sfavorevole, i costi rimangono compresi nell'intervallo di prezzi del sistema comunitario ETS e sono paragonabili ai costi di abbattimento per le automobili illustrati nella valutazione d'impatto delle emissioni di CO₂ prodotta dalle autovetture.

4.2. Effetti sociali

Dalla valutazione dei costi per la società è emerso che l'aumento dei prezzi al dettaglio dei veicoli sarà compensato dai risparmi di carburante ottenibili durante la vita del veicolo.

Il regolamento sulle emissioni di CO₂ dei veicoli commerciali leggeri non dovrebbe incidere notevolmente sull'occupazione. Gli impatti potenziali saranno analoghi a quelli previsti per le autovetture tuttavia, poiché i veicoli commerciali leggeri costituiscono solo il 10% del mercato automobilistico, la percentuale sull'occupazione totale sarà proporzionalmente minore.

La domanda di veicoli commerciali leggeri è meno elastica di quella di autovetture e un aumento del prezzo al dettaglio per effetto della normativa potrebbe avere su di essa un impatto marginale inferiore all'1% nel 2020 e farle subire una diminuzione inferiore al 2,7% nel 2030, rispetto allo scenario di riferimento.

4.3. Effetti ambientali

La riduzione media delle emissioni nel periodo 2010-2020 nel caso dell'**opzione 1** è di circa 67-77 milioni di tonnellate, con risparmi leggermente superiori corrispondenti a una pendenza del 100%. La riduzione di CO₂ ottenibile con l'**opzione 2** nel 2020 è di circa 60 milioni di tonnellate. Lo scarto con l'opzione precedente è dovuto al fatto che l'obiettivo di 175 g/km sarà raggiunto successivamente rispetto all'**opzione 1**.

L'introduzione di un **obiettivo a lungo termine** compreso tra 125 e 160 g/km nel 2020, oltre all'obiettivo a breve termine, consente di ottenere una riduzione totale di 59-82 Mt CO₂ eq. dal 2010 al 2020, in funzione dello scenario prescelto (cioè la combinazione di obiettivi a breve e a lungo termine), e di 247-342 Mt CO₂ eq. dal 2010 al 2030.

La diminuzione delle emissioni di gas serra prodotte dai veicoli commerciali leggeri ottenibile con l'opzione 2 nel 2020 corrisponde approssimativamente a circa il 4% dell'impegno totale di riduzione assunto nell'ambito delle decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio concernenti gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni

dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia entro il 2020. Tale riduzione è inferiore al 4,4% ottenibile con l'opzione 1, in quanto l'obiettivo sarebbe conseguito più tardi. Con l'introduzione di un obiettivo a lungo termine, la percentuale di riduzione (da parte dei settori non compresi nel sistema ETS) imputabile ai veicoli commerciali leggeri sale fino al 5-6%.

5. LE OPZIONI A CONFRONTO

5.1. Analisi comparata delle due alternative

	Opzione 1 Utilità basata sulla massa Anno obiettivo: 2012 Pendenza: 60% - 100%	Opzione 2 Utilità basata sulla massa Anno obiettivo: 2013 -2015 Pendenza: 60% - 100%
Effetti ambientali (riduzione della CO₂)	☺ da 67 a 77 Mt CO ₂ eq. fino al 2020	☹ almeno 60 Mt CO ₂ circa fino al 2020
Costi medi di adeguamento (espressi come aumento relativo del prezzo al dettaglio per pendenze comprese tra il 60% e il 100%)	5,4% - 5,8% per veicolo ipotizzando un incremento autonomo della massa pari a zero, il costo per raggiungere l'obiettivo con entrambe le date di inizio è analogo	
	7,9% - 8,3% per veicolo il costo più elevato è dovuto alla necessità di compensare un incremento autonomo della massa dell'1,5% (AMI=1,5%)	9,5% - 9,9% per veicolo il costo più elevato è dovuto alla necessità di compensare un incremento autonomo della massa dell'1,5% (AMI=1,5%)
Vantaggio economico	☺ da -13,5 a -10,2 euro/t CO ₂ eq.	☺ circa -13,5 euro/t CO ₂ eq.
Altri effetti economici (compresa la neutralità concorrenziale)	☹ Con una pendenza del 60%, è molto difficoltoso per taluni costruttori che producono veicoli più grandi (classe III) raggiungere i rispettivi obiettivi. Con una pendenza del 100%, la distribuzione dei costi fra i vari costruttori è più equa e il costo di adeguamento per l'industria è	☹/☺ Per quanto riguarda la pendenza e i costi, quest'opzione presenta caratteristiche analoghe all'opzione 1, ma lascia più tempo ai costruttori per adeguarsi agli obblighi posti dalla legislazione

	<p align="center">Opzione 1</p> <p align="center">Utilità basata sulla massa</p> <p align="center">Anno obiettivo: 2012</p> <p align="center">Pendenza: 60% - 100%</p>	<p align="center">Opzione 2</p> <p align="center">Utilità basata sulla massa</p> <p align="center">Anno obiettivo: 2013 -2015</p> <p align="center">Pendenza: 60% - 100%</p>
	<p>mediamente inferiore.</p> <p>La data d'inizio nel 2012 è molto ambiziosa e non lascia ai costruttori un lasso di tempo sufficiente per adeguare i loro cicli di produzione</p>	
<p>Altri effetti economici – effetto sulle aziende, comprese le PMI</p>	<p align="center">☺</p> <p>I veicoli commerciali leggeri sono usati soprattutto da imprese commerciali, fra cui PMI. Con entrambe le pendenze vi sono benefici netti per l'utilizzatore del veicolo</p>	<p align="center">☺</p> <p>Con entrambe le pendenze vi sono benefici netti per l'utilizzatore del veicolo Anche l'opzione 2 offre benefici netti per veicolo ai conducenti nella stessa misura dell'opzione 1</p>
<p>Effetti sociali (occupazione)</p>	<p align="center">☺</p> <p>Il valore aggiunto più elevato del veicolo potrebbe creare maggiore occupazione nella catena del valore (stessi effetti del regolamento sulla CO₂ emessa dalle autovetture).</p> <p>Gli effetti negativi sulle vendite di nuovi veicoli dovrebbero essere molto contenuti: da -0,69% a -1,33%</p>	<p align="center">☺</p> <p>Il valore aggiunto più elevato del veicolo potrebbe creare maggiore occupazione nella catena del valore (stessi effetti del regolamento sulla CO₂ emessa dalle autovetture).</p> <p>Gli effetti negativi sulle vendite di nuovi veicoli dovrebbero essere molto contenuti, -1% circa</p>

Nell'ipotesi di un **incremento autonomo della massa pari a zero** e di una curva d'utilità con **pendenza del 100%**, **l'opzione 2** pare **la più promettente**. La data d'introduzione fra il 2013 e il 2015 lascia ai costruttori più tempo per adeguarsi al regolamento sebbene i risparmi di CO₂ siano maggiori per date anteriori. L'indennità per le emissioni in eccesso dovrebbe essere fissata al livello del costo marginale dell'abbattimento di 120 euro/g per garantire l'osservanza. Infine, l'obiettivo a lungo termine di **135 g/km entro il 2020** sarebbe paragonabile all'obiettivo di 95g/km fissato per le emissioni delle autovetture e dovrebbe essere perseguito nella seconda fase della riduzione.