



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 13.1.2011
SEC(2011) 44 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica la direttiva 2000/25/CE per quanto riguarda l'applicazione a trattori a
carreggiata stretta di fasi entro cui fissare i limiti di emissione

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

SEC(2011) 43 definitivo
COM(2011) 1 definitivo

Clausola di esclusione della responsabilità: La presente sintesi impegna unicamente i servizi della Commissione che hanno partecipato alla sua elaborazione e non pregiudica la forma definitiva delle eventuali decisioni assunte dalla Commissione.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il problema è stabilire se i cosiddetti trattori a carreggiata stretta (TCS) possono soddisfare i requisiti stabiliti dalla legislazione in vigore sulle emissioni inquinanti. Con 26 000 unità annue vendute circa, pari al 16% del mercato UE dei trattori nuovi, i TCS sono progettati per rispondere a specifiche caratteristiche pedologiche e morfologiche dei vigneti e dei frutteti in Europa, come i filari stretti delle vigne. Di fatto, tali tipi di trattori sono prodotti e usati quasi esclusivamente in Europa. Il problema ha 2 aspetti: stabilire, da un lato, se i limiti fissati dalla regolamentazione siano adeguati e, dall'altro, se dal punto di vista tecnologico siano fattibili.

Quando, nel 2005, furono introdotti i nuovi limiti d'emissione per trattori, il legislatore disponeva ancora di poche informazioni sulla tecnologia necessaria a soddisfare tali standard. Oltre alla fase IIIA, attualmente applicabile, vennero definite le fasi IIIB e IV caratterizzate da forti riduzioni delle emissioni di particolato (*particulate matter* - PM) e degli ossidi di azoto (NO_x). Le date di applicazione attualmente vigenti per immettere sul mercato TCS in base alle varie categorie di motori su di essi montati (e pari al 75% del mercato dei TCS nuovi), erano:

Potenza del motore	Data di applicazione (Fase IIIB)	Data di applicazione (Fase IV)
56-75 kW	1 gennaio 2012	1 ottobre 2014
37-56 kW	1 gennaio 2013	-

La potenziale esistenza di difficoltà per i TCS venne riconosciuta nella direttiva 2000/25/CE, sulle emissioni dei trattori, al cui articolo 4 venne aggiunto il punto (8) riguardante la necessità di ulteriori studi di fattibilità sui limiti d'emissione previsti per i TCS. Poco dopo, venne confermato che i TCS avrebbero avuto serie difficoltà a soddisfare i requisiti d'emissione fissati per le fasi successive. Contrariamente infatti ai trattori normali o più larghi, i TCS dispongono di poco spazio per montare motori nuovi e dispositivi tecnologici di post-trattamento dei gas inquinanti. Aumentando le dimensioni dei veicoli verrebbero meno alcune caratteristiche fondamentali di manovrabilità e di attività su terreni coltivabili e in generale aumenterebbe la difficoltà di operare nell'ambiente normale per il quale essi sono progettati.

I requisiti d'emissione delle fasi IIIB e IV non sarebbero problematici se entro limiti temporali appropriati si rendessero disponibili soluzioni tecnologiche soddisfacenti per i TCS. Ma, da ricognizioni sul mercato, emerge che lo sviluppo di motori e di tecnologie di post-trattamento per soddisfare la fase IIIB ha generato solo di recente i primi prototipi. Per la fase IV, la R&S sui motori di nuova concezione è ancora in corso. Occorreranno poi ulteriori sforzi per rendere tali tecnologie applicabili ai TCS e integrarle nel poco spazio disponibile. Questo processo, per la fase IIIB, con i tempi normali necessari all'industria, richiederà tra i 3 e i 6 anni. Per la fase IV, ammesso che esista un concetto tecnico fattibile, lo sviluppo di TCS conformi ai requisiti può chiedere tra 6 e 10 anni.

Le parti maggiormente coinvolte sono i fabbricanti di motori e di trattori, le loro maestranze e il settore agricolo. Innanzitutto, i fabbricanti di motori devono progettare nuovi motori che soddisfino i nuovi limiti e possano essere montati sui TCS. In secondo luogo, la sfida

tecnologica per i fabbricanti di trattori consisterà nel riuscire a installare la nuova generazione di motori su prodotti specifici, mantenendone la capacità di operare in vigneti a filari stretti. Il settore agricolo risentirà della mancanza di nuovi TCS, compatibili con la larghezza attuale dei vigneti e dei frutteti e con le loro attuali attrezzature di coltivazione. Le maestranze dei fabbricanti di trattori sarà esposto a periodi di inattività delle fabbriche per l'impossibilità di soddisfare la domanda di nuovi prodotti.

La valutazione d'impatto ha ipotizzato alcuni metodi per affrontare questo problema.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La direttiva sulle emissioni dei trattori armonizza la legislazione degli Stati membri relativa ai limiti d'emissione e la procedura di omologazione per tipo dei motori da montare sui trattori. Qualsiasi modifica alla direttiva deve essere introdotta a livello UE. Esiste però il rischio che se non viene presa alcuna iniziativa, gli Stati membri cerchino di ricorrere a misure nazionali per affrontare il problema; ciò causerebbe una frammentazione del mercato interno e condizioni di disparità tra i vari Stati membri. Un'iniziativa a livello UE è pertanto non solo giustificata ma valorizzerebbe anche il mercato interno dei trattori.

3. OBIETTIVI

Gli obiettivi sono legati anche alla concorrenzialità e alle tematiche ambientali. Obiettivo generale è salvaguardare la concorrenzialità e la redditività dell'industria dei trattori e, affrontando il problema individuato, continuare a mantenere livelli di tutela ambientale elevati grazie alla riduzione delle emissioni inquinanti prodotte dai trattori.

Impossibilitati a immettere sul mercato prodotti conformi a partire dal 2012, i fabbricanti di TCS subiranno probabilmente forti perdite. Ciò esporrebbe a gravi rischi gli investimenti di R&S, necessari per trovare le soluzioni tecniche in grado di far ripartire il mercato. Rischi che possono mettere a repentaglio l'esistenza di più d'una di queste aziende altamente specializzate, solitamente di dimensione e capitali limitati e molte delle quali sono PMI.

Riguardo alla protezione dell'ambiente, rinnovare il parco trattori è essenziale per ridurre le emissioni di PM e di NO_x. Se, per difficoltà tecniche legate al rispetto di requisiti normativi, non vengono offerti sul mercato nuovi TCS gli utenti cominceranno a dilatare l'uso di TCS vecchi e più inquinanti ben al di là del loro normale ciclo di vita. È anche necessario incentivare l'industria perché continui lo sviluppo di TCS puliti e possa offrire le riduzioni prescritte nel medio/lungo termine. Le emissioni dell'attuale parco macchine dei TCS rappresenta lo 0,2% e lo 0,5% delle rispettive emissioni totali nell'UE di PM e di NO_x.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state individuate 6 opzioni strategiche come possibili mezzi per raggiungere gli obiettivi descritti. Esse sono:

- ***Opzione 1 - Nessun intervento = situazione di partenza.***

In questo caso, le date attualmente in vigore a partire dalle quali i TCS devono soddisfare i nuovi limiti delle fasi IIIB e IV restano immutate; i TCS devono perciò

essere conformi ai requisiti della fase IIIB a partire dall'1 gennaio 2012 e a quelli della fase IV a partire dall'1 ottobre 2014.

- ***Opzione 2 – Prorogare di altri 3 anni l'applicazione ai TCS delle fasi IIIB e IV.***

In questo caso, le date a decorrere dalle quali i TCS devono essere conformi ai requisiti della fasi IIIB e IV, sarebbero prorogate di 3 anni. I TCS devono perciò essere conformi ai requisiti della fase IIIB a partire dall'1 gennaio 2015 e a quelli della fase IV a partire dall'1 ottobre 2017.

- ***Opzione 3 – Prorogare di altri 5 anni l'applicazione ai TCS delle fasi IIIB e IV.***

In questo caso, le date a decorrere dalle quali i TCS devono essere conformi ai requisiti della fasi IIIB e IV, sarebbero prorogate di 5 anni. I TCS devono perciò essere conformi ai requisiti della fase IIIB a partire dall'1 gennaio 2017 e a quelli della fase IV a partire dall'1 ottobre 2019.

- ***Opzione 4 – I TCS vengono esentati dalle fasi IIIB e IV.***

Dati gli specifici vincoli di progettazione cui sono sottoposti i TCS e l'esiguità della loro quota di mercato rispetto all'intero mercato dei trattori, un'opzione potrebbe essere quella di esentare completamente i TCS dalle fasi IIIB e IV. In tal caso, per questi particolari trattori e per un tempo illimitato, verrebbero mantenuti i requisiti dell'attuale fase IIIA.

- ***Opzione 5 - Saltare la fase IIIB e introdurre la fase IV alla data inizialmente prevista.***

In questo caso, saltata la fase IIIB, si introducono i limiti d'emissione della fase IV alla data inizialmente prevista dalla legislazione sulle emissioni dei trattori, cioè l'1 ottobre 2014

- ***Opzione 6 – Ampliare le disposizioni di flessibilità ai TCS.***

In questo caso, le disposizioni di flessibilità della direttiva sulle emissioni dei trattori vengono ulteriormente estese ai TCS per permettere ai fabbricanti di TCS di vendere un numero maggiore di trattori non conformi senza modificare i requisiti delle emissioni in quanto tali.

L'opzione 5 è stata scartata quasi subito, perché per progettare veicoli conformi alla fase IV occorre molto più tempo di quello disponibile fino all'introduzione obbligatoria dei limiti previsti dalla legislazione. A partire dal 2014 si avrebbero conseguenze fortemente negative (impossibilità di vendere TCS conformi, perdite di profitti, dilatazione dell'uso di trattori vecchi) e, forse, in misura maggiore che nel caso dell'opzione 1. +Ciò comporterebbe inoltre uno spreco di risorse per le aziende che hanno investito nelle soluzioni tecniche per la fase IIIB.

Anche l'opzione 6 è stata scartata. Le disposizioni di flessibilità per i trattori permettono ai fabbricanti di continuare a vendere trattori non conformi dopo la data di entrata in vigore di fasi con i nuovi valori d'emissione. Le disposizioni attuali concedono un margine di pochi mesi. Per far sì che tali disposizioni si avvicinino al periodo di tempo necessario a sviluppare

TCS conformi, si potrebbe pensare a un'ulteriore estensione delle disposizioni di flessibilità per i TCS. In tal caso, bisognerebbe che le disposizioni di flessibilità venissero estese del 300%. In pratica, tale opzione rappresenterebbe un ritardo di 3 anni nell'applicazione delle fasi con i nuovi limiti d'emissione e assomiglierebbe molto all'opzione 2. In ogni caso, l'onere amministrativo per fabbricanti e autorità pubbliche per attuare il regime di flessibilità sarebbe notevolmente più alto.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Poiché la presente valutazione d'impatto riguarda un'iniziativa legislativa "a raggio limitato", le opzioni saranno valutate soprattutto sul piano qualitativo, facendo un esame quantitativo solo nei casi in cui esistono dati sufficienti. L'analisi si fonda su dati ottenuti da fonti diverse come, tra l'altro, studi effettuati da CCR, Arcadis e dalla stessa industria (fabbricanti di motori, di dispositivi di post-trattamento e di trattori), che hanno inviato informazioni sui risultati di R&S e sullo stato di avanzamento della tecnologia relativi all'introduzione delle nuove fasi per i TCS.

- ***Opzione 1 - Nessun intervento = situazione di partenza.***

Questa opzione presenta il grave rischio di perturbare l'industria e il mercato dei TCS perché essa non darà luogo a trattori conformi in tempo né per la fase IIIB né per la fase IV. Gli utenti non potranno sostituire trattori vecchi e inquinanti con macchine moderne e continueranno probabilmente a usarli nonostante l'alto inquinamento e le deteriorate condizioni di sicurezza per l'operatore. È possibile che dopo alcuni anni compaiano sul mercato trattori conformi (con motori appartenenti a categorie inferiori) ma le perdite prolungate sul mercato dei TCS indurrà alcuni fabbricanti a chiudere, con notevoli perdite di posti di lavoro, calcolabili in circa 3 000 unità su un periodo di 3 anni. Poiché inoltre l'attuale parco circolante non verrà sostituito, si stima che 80 000 lavoratori circa che usano TCS saranno esposti a rischi di sicurezza più elevati almeno per un periodo di 3 anni. La legislazione recente ha infatti migliorato i requisiti di sicurezza per i nuovi trattori, in particolare per evitare gli incidenti da ribaltamento, e il rinnovo del parco è essenziale per migliorare la sicurezza degli operatori.

Le emissioni complessive di PM e di NO_x all'interno di questa opzione sono più elevate rispetto ai nuovi limiti di emissione: un fenomeno dovuto al fatto che, in mancanza di nuovi TCS conformi, si continuano a usare vecchi trattori.

Le parti interessate (soprattutto, l'industria) hanno criticato per molti anni questa opzione e messo in guardia dalle sue conseguenze negative.

- ***Opzione 2 – Prorogare di altri 3 anni l'applicazione ai TCS delle fasi IIIB e IV.***

Questa opzione che ammette una proroga di 3 anni per consentire ai TCS di adeguarsi, ridurrebbe efficacemente l'impatto economico dell'industria a proporzioni accettabili che, pur restando problematiche, sarebbero senza gravi ricadute sociali. L'industria non potrebbe sottrarsi alla necessità di trovare soluzioni tecniche che soddisfino i nuovi limiti d'emissione introdotti dalla direttiva e l'innovazione verrebbe così rafforzata. Si stima che i fabbricanti dovrebbero aumentare le spese di

R&S dal 3% a oltre il 6% del fatturato nei prossimi 4 anni per potersi conformare alla fase IIIB entro il 2015. L'investimento complessivo dei fabbricanti di TCS dovrebbe aggirarsi quindi intorno a 50 milioni di euro. Grazie alla sostituzione di vecchi TCS con nuovi - più sicuri - migliorerà anche la sicurezza degli operatori.

Rispetto alla situazione di partenza (opzione 1) l'impatto ambientale sarebbe positivo. Infatti, in mancanza di TCS conformi alla fase IIIB, verrebbero immessi sul mercato TCS nuovi conformi alla fase IIIA: le emissioni inquinanti si ridurrebbero grazie alla sostituzione dei TCS vecchi e inquinanti. Si stima che i benefici complessivi a carattere ambientale di questa opzione si aggirino intorno a 122 milioni di euro (31 e 91 milioni di euro, per la riduzione delle emissioni rispettivamente di PM e di NO_x)

Alcune aziende sostengono che ciò sia fattibile; altre sono di avviso contrario.

- ***Opzione 3 – Prorogare di altri 5 anni l'applicazione ai TCS delle fasi IIIB e IV.***

Questa opzione concede altri 5 anni per rendere conformi i TCS e sarebbe in grado di evitare perdite occupazionali nel settore. L'industria continuerebbe a essere sotto pressione per trovare soluzioni tecniche che soddisfino la direttiva, ma tutti settori industriali coinvolti avrebbero tempo sufficiente per sviluppare soluzioni tecniche per i TCS. Eventualmente, se ciò fosse percepito come scarsa volontà da parte dell'industria di conformarsi ai limiti nei tempi stabiliti, la credibilità della legislazione verrebbe in qualche misura danneggiata. Questa opzione corrisponde alle attuali richieste dei fabbricanti di trattori. Grazie alla sostituzione di vecchi TCS con nuovi - più sicuri - migliorerà anche la sicurezza degli operatori.

Di nuovo, vi sarebbe un miglioramento per l'ambiente rispetto alla situazione di partenza grazie alla sostituzione di TCS vecchi con altri più puliti e conformi alla fase IIIA. Si stima che i benefici complessivi a carattere ambientale di questa opzione si aggirino intorno a 74 milioni di euro (12 e 62 milioni di euro, per la riduzione delle emissioni rispettivamente di PM e di NO_x) Questi valori sono di poco inferiori a quelli dell'opzione 2, in quanto la fase IIIB diverrebbe applicabile 2 anni più tardi.

Questa opzione corrisponde alle attuali richieste dei fabbricanti di trattori.

- ***Opzione 4 – I TCS vengono esentati dalle fasi IIIB e IV.***

L'esenzione permanente riduce effettivamente l'impatto economico negativo per l'industria ma non garantisce riduzioni delle emissioni inquinanti sul lungo periodo perché non è affatto certo che vengano sviluppati TCS conformi alle fasi IIIB o IV. Poiché, col tempo, altre fonti di PM e di NO_x ridurranno le loro emissioni, la quota relativa dei TCS in tali emissioni è destinata ad aumentare. Si stima che i costi complessivi a carattere ambientale di questa opzione si aggirino intorno a 674 milioni di euro (313 e 361 milioni di euro per la riduzione delle emissioni rispettivamente di PM e di NO_x) A breve termine, tuttavia, sarebbe positivo per l'ambiente il fatto che almeno trattori nuovi conformi alla fase IIIA potrebbero sostituire quelli vecchi, più inquinanti. Un'esenzione toglierebbe ogni incentivo a investimenti a favore della R&S e dell'innovazione nel campo delle tecnologie

ambientali per i TCS Anche in questo caso, con la sostituzione di vecchi TCS con nuovi più sicuri migliorerà anche la sicurezza degli operatori.

Non ci sarebbe il rischio che alcune aziende siano espulse dal mercato per requisiti di emissione: di fatto, esse resterebbero nella stessa situazione in cui si trovano ora. È possibile invece che, nel campo della fabbricazione dei trattori e della fornitura di dispositivi di post-trattamento dei gas di scarico, si perdano alcuni posti di lavoro legati alla R&S.

In un primo tempo, questa era la soluzione chiesta dalle parti interessate (industriali). Recentemente, esse hanno cominciato a chiedere la proroga di 5 anni.

6. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI

In conseguenza dell'analisi che precede, si conclude che prorogare le date di applicazione di 3 anni per i TCS (opzione 2) sia il modo migliore per riuscire a cogliere gli obiettivi di avere un'industria concorrenziale e di proteggere meglio l'ambiente. Come si desume dalla tabella che segue, questa opzione è quella che permette l'impatto complessivo più favorevole rispetto alle implicazioni economiche, ambientali e sociali.

	Opzione 1 – Situazione di partenza	Opzione 2 - Proroga di 3 anni	Opzione 3 - Proroga di 5 anni	Opzione 4 - Esenzione
Impatto economico diretto (sull'industria)	0 Nessuna vendita di TCS finché non venga trovata una soluzione tecnica, perdita di profitti, rischi gravi di fallimenti	+	+	+
Impatto economico diretto (sui consumatori)	0 Impossibilità a rinnovare gli strumenti, maggiori costi di manutenzione	+	+	++
Impatto sulla R&S	0 Corsa all'innovazione tra alcune aziende, senza redditi per finanziarla	++	+	--

Emissioni di PM¹	0 Dilatazione dell'uso di trattori vecchi e inquinanti	++ Il rinnovo del parco circolante continua, riduzione di 2,2 kt, benefici per 31 mil. di €	+ Il rinnovo del parco circolante continua, riduzione di 0,8 kt, benefici per 12 mil. di €	-- Aumento delle emissioni a lungo termine di 22,7 kt, costi per 313 milioni di €
Emissioni di NO_x	0 Dilatazione dell'uso di trattori vecchi e inquinanti	++ Il rinnovo del parco circolante continua, riduzione di 42 kt, benefici per 91 mil. di €	+ Il rinnovo del parco circolante continua, riduzione di 29 kt, benefici per 62 mil. di €	-- Aumento delle emissioni a lungo termine di 168 kt, costi per 361 mil. di €
Impatto sull'occupazione	0 Serio rischio di perdere fino a 3 000 posti di lavoro in 3 anni	+ Perdite occupazionali limitate, non strutturali, alcuni posti di lavoro in più presso i fornitori	+ Perdite occupazionali ulteriormente limitate, non strutturali, alcuni posti di lavoro in più presso i fornitori	+ Nessun rischio di perdite occupazionali significative, nessun posto di lavoro in più presso i fornitori
Impatto sulla sicurezza dei lavoratori	0 Uso prolungato di trattori poco sicuri, 80 000 lavoratori esposti	+ Miglioramento della sicurezza attraverso il rinnovo del parco circolante	+ Miglioramento della sicurezza attraverso il rinnovo del parco circolante	+ Miglioramento della sicurezza attraverso il rinnovo del parco circolante

La proroga di 3 anni permette alla maggior parte dei fabbricanti di riversare recenti progressi tecnologici in TCS conformi ai limiti della fase IIIB e di soddisfare al tempo stesso le esigenze essenziali dei clienti che li usano in vigneti e frutteti. Con ciò si evitano le notevoli perdite occupazionali dell'opzione 1 e, con il continuo rinnovo del parco circolante UE, resta positivo l'impatto sull'ambiente e sulla sicurezza dei lavoratori. Rispetto all'opzione 3, la proroga rispetta il necessario sviluppo tecnologico e continua a stimolare l'innovazione. Con una proroga limitata, i benefici ambientali previsti dalla legislazione originaria saranno realizzati, contrariamente all'opzione 4.

¹ Le emissioni inquinanti e la monetizzazione degli impatti si riferiscono alla situazione di partenza. Le emissioni sono considerate per il periodo fino al 2050; la monetizzazione degli impatti ambientali, al periodo 2012-2030.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Sarà importante monitorare nel tempo l'evoluzione tecnica nell'industria per seguire i passi avanti compiuti nella transizione verso i limiti delle fasi IIIB e IV. I principali indicatori sono il livello degli investimenti di R&S nel settore, il livello delle vendite e la redditività delle imprese (in particolare, PMI) attive nel settore nonché, via via, il numero di TCS che riescono a essere omologati rispettando i valori delle fasi IIIB e IV. Sarà anche opportuno monitorare le emissioni di NO_x e di PM attribuite ai TCS.

Di conseguenza, avrà enorme importanza il dialogo costante con l'industria, finalizzato a seguire gli investimenti di R&S nel settore da parte delle aziende grandi e piccole nonché a monitorare la concorrenzialità del settore e la sua capacità di sviluppare soluzioni tecnologiche effettivamente applicabili nei prossimi anni. Per attuare in futuro le norme varate, sarà essenziale non perdere di vista il mercato dei TCS e lo sviluppo delle tecnologie, come l'apparire di potenziali soluzioni per la transizione alla fase IV. Un modo per mantenere questo dialogo costante e quello di affidarsi al Gruppo di lavoro sui trattori agricoli (*Working Group for Agricultural Tractors - WGAT*)