CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 5 dicembre 2011 (13.12)
(OR. en)

18010/11
ADD 2

Fascicolo interistituzionale: 2011/0398 (COD)

AVIATION 258
ENV 922
CODEC 2290

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	2 dicembre 2011
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SEC(2011) 1456 definitivo
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Sintesi della VALUTAZIONE D'IMPATTO *che accompagna* la proposta di regolamento che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione e che abroga la direttiva 2002/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2011) 1456 definitivo.

All.: SEC(2011) 1456 definitivo

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 1.12.2011
SEC(2011) 1456 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna

la proposta di regolamento che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione e che abroga la direttiva 2002/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio
Sintesi della VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2011) 828 definitivo}
{SEC(2011) 1455 definitivo}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna

la proposta di regolamento che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione e che abroga la direttiva 2002/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio
Sintesi della VALUTAZIONE D'IMPATTO

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1. Nell'ambito del contesto normativo costituito dagli obblighi imposti dall'ICAO[1] e dai principi di sussidiarietà e proporzionalità stabiliti all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, la direttiva 2002/30/CE[2] (in appresso "la direttiva"), che rientra nell'ambito della direttiva sul rumore ambientale[3], fa parte dell'"approccio equilibrato" alla gestione del rumore negli aeroporti dell'UE.

2. Obiettivo della direttiva è di agevolare l'adozione di restrizioni operative coerenti a livello degli aeroporti, in modo da limitare o ridurre il numero delle persone che subiscono in misura significativa gli effetti nocivi del rumore prodotto dai velivoli.

3. A questo fine, la direttiva stabilisce un quadro comune di norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative negli aeroporti dell'UE, a salvaguardia della tutela ambientale attorno agli aeroporti in maniera compatibile con le esigenze del mercato interno, prendendo in considerazione restrizioni operative analoghe in aeroporti con problemi di inquinamento acustico largamente simili.

4. Il quadro comune comprende:

- *norme relative all'effettuazione della procedura di determinazione del rumore,* di cui bisogna tener conto prima dell'introduzione di restrizioni operative in funzione delle emissioni acustiche. Le restrizioni operative sono misure dirette a contenere il rumore

---

[1] Nel 2001, l'assemblea dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (in appresso ICAO) ha approvato il concetto di "approccio equilibrato" per la gestione del rumore causato dai velivoli. Tale approccio equilibrato dell'ICAO offre un quadro politico per la riduzione del rumore negli aeroporti nel rispetto del principio costo/efficacia e utilizzando le restrizioni alle operazioni non come prima soluzione, ma, solo dopo aver preso in considerazione altre misure possibili, vale a dire la riduzione alla fonte, la pianificazione e la gestione del territorio, le procedure operative di riduzione del rumore nonché le restrizioni operative.

[2] Direttiva 2002/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 marzo 2002, che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità (Testo rilevante ai fini del SEE) GU L 85 del 28.3.2002, pag. 40.

[3] Direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2002, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale — Dichiarazione della Commissione in sede di comitato di conciliazione sulla direttiva relativa alla valutazione ed alla gestione del rumore ambientale.

mediante le quali viene limitato o ridotto l'accesso dei velivoli subsonici civili a reazione ad un determinato aeroporto;

- *norme specifiche sull'introduzione di restrizioni operative dirette al ritiro di velivoli marginalmente conformi* (in appresso MCA), che sono i più rumorosi della flotta aerea. Essi vengono definiti nella direttiva quali velivoli con un margine cumulativo non superiore a 5 decibel in relazione ai limiti di certificazione acustica di cui al capitolo 3;

- *una procedura*[4] che le autorità competenti devono seguire nell'introduzione di nuove restrizioni operative.

5. Alla luce dei risultati delle consultazioni delle parti interessate, la Commissione è giunta alla conclusione che, tenendo conto dei limiti intrinseci all'iniziativa UE indicati sopra, le norme e le procedure stabilite dalla direttiva sul modo in cui gli aeroporti UE introducono restrizioni operative attualmente non vengono applicate in maniera coerente e il loro impatto è limitato. Ciò si avverte in particolare a due livelli:

- anzitutto, le norme specifiche sull'introduzione di restrizioni operative dirette al ritiro di velivoli marginalmente conformi non sono più applicate. In effetti, con il tempo, il numero di MCA è divenuto relativamente limitato a causa della loro naturale sostituzione attraverso lo sviluppo tecnologico. La definizione di MCA è divenuta obsoleta e il relativo periodo di graduale eliminazione non più appropriato;

- in secondo luogo, le parti interessate hanno riferito che, nell'attuale quadro giuridico, le restrizioni operative sono considerate in modo diverso in aeroporti che hanno problemi di emissioni acustiche largamente simili, comportando così potenziali distorsioni della concorrenza. Questa situazione è dovuta alla mancanza di chiarezza e all'insufficiente precisione delle attuali norme relative alle modalità generali della procedura di determinazione del rumore. Inoltre, l'attuale procedura per introdurre restrizioni operative è considerata troppo debole.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

6. La direttiva contribuisce al funzionamento appropriato del sistema europeo di trasporto aereo. Essa risponde agli obiettivi degli articoli 90 e 91 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

7. A norma dell'articolo 4 del TFUE, è necessario giustificare l'iniziativa UE sulle restrizioni operative dirette a contenere il rumore, nell'ambito della politica comune del trasporto aereo. In questo caso, è quindi necessario che venga rispettato il principio di sussidiarietà enunciato all'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea. A tal fine occorre valutare due aspetti.

8. In primo luogo occorre valutare se gli obiettivi dell'azione proposta non potrebbero essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri nel quadro del proprio sistema costituzionale nazionale, il cosiddetto "criterio della necessità". Nel caso di

[4] Tale procedura riguarda aree come la consultazione delle parti interessate, l'informazione preliminare della Commissione e degli altri Stati membri e il diritto di ricorso.

specie, tale giustificazione è incentrata sulla necessità di assicurare che le norme e le procedure internazionali siano applicate dagli Stati membri in modo uniforme ed efficiente al fine di offrire agli operatori UE e non UE pari condizioni operative.

9. In secondo luogo occorre considerare se e in che modo gli obiettivi possano essere raggiunti più efficacemente attraverso un'iniziativa dell'Unione, il cosiddetto "criterio del valore aggiunto europeo". Il valore aggiunto dell'UE, offerto dalla presente iniziativa, dovrebbe consistere nell'attuazione di misure in grado di tener conto della situazione di diversi aeroporti assicurando, contemporaneamente, che le restrizioni operative dirette a contenere il rumore siano introdotte nel rispetto del principio costo/efficacia in siti nei quali la situazione acustica richiede un intervento e che sia trovato un equilibrio appropriato a livello locale tra i diversi obiettivi della politica dei trasporti e delle esigenze di tutela dell'ambiente. Qualsiasi azione individuale a livello di Stato membro sarebbe potenzialmente pregiudizievole per il funzionamento del mercato interno.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE

10. Nel quadro normativo specifico indicato sopra, l'*obiettivo politico generale* di questa iniziativa consiste nell'armonizzare e rafforzare ulteriormente le norme e le procedure comuni concernenti l'introduzione di restrizioni operative dirette a contenere il rumore negli aeroporti UE nell'ambito del processo di gestione del rumore.

11. Così riveduto, il quadro comune sarebbe in grado di promuovere le soluzioni migliori, sotto il profilo del rapporto costo/efficacia, connesse al problema del rumore, concepite per conseguire gli obiettivi di qualità acustica stabiliti dalle norme UE, nazionali o locali. Esso contribuirebbe inoltre all'obiettivo generale di politica acustica volto ad evitare, impedire o ridurre, secondo le rispettive priorità, gli effetti nocivi, compreso il fastidio, dell'esposizione al rumore ambientale[5].

12. Alla luce delle cause fondamentali dei problemi che sono stati individuati, l'obiettivo generale dell'iniziativa proposta può essere tradotto in altri *obiettivi specifici:*

(1) rendere efficaci le norme sugli MCA rivedendo la definizione di MCA e la relativa disposizione sulla loro graduale sostituzione[6];

(2) garantire che le restrizioni operative vengano prese in considerazione negli aeroporti con problemi acustici largamente simili in maniera coerente:

- specificando come eseguire una procedura di valutazione acustica;
- rafforzando il quadro procedurale che conduce all'introduzione di restrizioni operative.

---

5 Cfr. l'articolo 1 della direttiva sul rumore ambientale (2002/49/CE).

6 Ciò comporterebbe la revisione dell'articolo 2, lettera d), e dell'articolo 6 sulle "norme relative all'introduzione di restrizioni operative dirette al ritiro degli MCA".

13. Al fine di valutare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi generali e specifici, vengono proposti i seguenti *obiettivi operativi:*

- il numero delle nuove restrizioni operative dovrebbe limitarsi ad un livello paragonabile a quello raggiunto da altre grandi potenze economiche entro il 2020 riducendo, o, almeno, contenendo i livelli di esposizione acustica dei cittadini.

- Tutte le nuove restrizioni operative dovrebbero includere misure concernenti gli MCA allo scopo di massimizzare la riduzione delle emissioni acustiche.

4. OPZIONI STRATEGICHE

14. La logica di elaborazione delle opzioni strategiche riflette l'interazione tra i due problemi. Ogni opzione strategica è composta da due componenti principali che affrontano ognuno uno dei problemi. Inoltre, ogni opzione strategica è progettata per mantenere almeno lo stesso clima acustico come nello scenario "business-as-usual" (Opzione strategica 1). Quello che distingue le opzioni strategiche è l'intensità dell'intervento che, a seconda dell'opzione, è maggiore nel primo e minore nel secondo problema. Affrontare le questioni relative agli MCA (Problema 1) porterà a minori e/o meglio focalizzate restrizioni operative che colpiscono i velivoli non marginalmente conformi (meno rumorosi). Da qui l'importanza delle questioni collegate alla corretta attuazione dell'approccio equilibrato (Problema 2) per le riduzioni di questi ultimi velivoli.

Tabella 1 Mappatura di problemi, cause e obiettivi

Obiettivi specifici	***Opzioni strategiche***		
	OS2	**OS3**	**OS4**
Rendere le norme specifiche sugli MCA effettive:			
rivedendo la definizione divenuta obsoleta di MCA	Cambiare la definizione di MCA per includere i velivoli sotto lo standard EPNdB – 12 del capitolo 3	Cambiare la definizione di MCA per includere i velivoli sotto lo standard EPNdB – 10 del capitolo 3	Cambiare la definizione di MCA per includere i velivoli sotto lo standard EPNdB – 8 del capitolo 3
scegliere un periodo adeguato di soppressione graduale	Completare la soppressione graduale autorizzata entro 4 anni	Completare la soppressione graduale autorizzata entro 2 anni	Completare la soppressione graduale autorizzata entro 2 anni
Garantire che vengano prese in considerazione restrizioni operative simili negli aeroporti con problemi acustici largamente simili in maniera coerente:			
rafforzare il quadro procedurale che porta all'introduzione di restrizioni operative	Istituzione di una cellula di sostegno a livello UE per l'attuazione	Istituzione di una cellula di sostegno a livello UE per	Istituzione di una cellula di sostegno a livello UE per

	dell'approccio equilibrato	l'attuazione dell'approccio equilibrato	l'attuazione dell'approccio equilibrato
chiarendo e specificando come eseguire una procedura di valutazione acustica	Norme aggiuntive sulla portata della consultazione con le parti interessate	Norme aggiuntive sulla portata della consultazione con le parti interessate	Norme aggiuntive sulla portata della consultazione con le parti interessate
	Maggiore certezza del diritto per le procedure di infrazione	Diritto di controllo della Commissione con possibilità di sospensione fino a valutazione riveduta considerata adeguata	Controllo obbligatorio da parte della Commissione e autorizzazione preliminare

15. La legislazione europea sul rumore negli aeroporti assume attualmente la forma della direttiva. La scelta di questo strumento giuridico ha condotto in parte ad un'ampia varietà nel modo in cui le restrizioni operative sono introdotte in Europa.

16. Per affrontare i problemi individuati sopra, le opzioni strategiche 3 e 4 propongono di attribuire alla Commissione un diritto di controllo. Questo si giustifica con il fatto che se il rapporto costo/efficacia di una restrizione operativa non è dimostrato, tenendo conto di altri strumenti di gestione del rumore, la Commissione dovrebbe garantire che tale misura può essere sospesa fino a quando la procedura di valutazione non sia stata effettuata correttamente. Dovrebbero essere stabiliti dei criteri trasparenti, applicabili e interpretati per tutta l'UE sulla possibilità di sospendere una restrizione operativa.

17. Vi è anche il fatto che le opzioni strategiche comprendono un aggiornamento della definizione di MCA. Questa definizione dovrebbe essere applicata uniformemente in tutti gli Stati membri, essendo uno standard tecnico che viene deciso dagli stessi Stati membri in sede ICAO. Riflettendo sulla probabile necessità futura di modificare questa definizione al fine di tenere il passo con il progresso tecnico e con il rinnovo autonomo della flotta di velivoli, tutte le opzioni strategiche prevedono la possibilità di aggiornare la definizione di MCA attraverso un atto delegato da parte del comitato appropriato.

18. Sulla base dell'argomentazione che precede, un regolamento sarebbe probabilmente lo strumento più appropriato per tradurre i cambiamenti politici in legislazione.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

19. L'analisi degli impatti dimostra che le tre opzioni strategiche hanno un chiaro impatto economico, sociale e ambientale.

– Da un punto di vista economico, l'opzione strategica 2 sembra complessivamente preferibile in quanto comporta il minore incremento di costi amministrativi. Tuttavia questa opzione può essere considerata una sfida in termini di relazioni internazionali. L'opzione strategica 3 eviterebbe questo impatto negativo sulle relazioni esterne, ma costituirebbe un onere supplementare per il bilancio dell'UE. Questa opzione strategica manterrebbe l'onere amministrativo simile all'opzione strategica 1.

– Anche da un punto di vista sociale le opzioni strategiche 2, 3 e 4 hanno un impatto simile. La sola differenza importante negli effetti deriva dall'ampiezza con cui vengono esaminate le misure operative che incidono sulla sicurezza del velivolo. Le opzioni strategiche 2 e 3 possono essere considerate ampiamente equivalenti sotto questo aspetto.

– Per quanto riguarda l'ambiente, l'opzione strategica 4 può essere chiaramente distinta dal potenziale relativamente elevato di impatti negativi collegati al compromesso tra misure operative che affrontano il problema del rumore e del cambiamento climatico. Inoltre, le opzioni strategiche 2 e 3 possono essere considerate grosso modo comparabili in relazione agli impatti ambientali.

Tabella 2 Tabella di sintesi degli impatti rispetto alla opzione strategica 1

	Opzione strategica 2	***Opzione strategica 3***	***Opzione strategica 4***
Impatto sull'attuazione dell'approccio equilibrato	Medio	Medio	Alto
Impatto economico			
Impatto su:			
il funzionamento efficiente della rete aeronautica europea	Basso	Basso	Basso
Aeroporti	Medio	Medio	Basso
Operatori aerei	Basso	Basso	Medio
Costruttori di cellule e motori aerei	Medio	Medio	Neutrale
Costi amministrativi	***Fino a €1 800 000/anno***	***Fino a €3 000 000/anno***	***Fino a €4 200 000/anno***
Bilancio UE	***Basso***	***Medio***	***Alto***
Relazioni internazionali	***Alto***	Basso	Medio
Impatto sociale			
Impatto su governance e partecipazione	Alto	Alto	Alto
Impatto su livello e condizioni di occupazione	Basso	Basso	Basso
Impatto su sicurezza	Basso	Medio	Medio
Impatto ambientale			
Impatto su rumore	Neutrale	Neutrale	Neutrale

Impatto su cambiamento climatico	Medio	Medio	Neutrale

Legenda:
gli impatti negativi sono indicati in arancione scuro in corsivo grassetto.
"Alto" significa alta probabilità di impatti significativi "Medio" e "Basso" significano minori probabilità di avere un impatto significativo. La grandezza dell'impatto in tutti i casi dipenderà dalle misure scelte in maniera discrezionale da autorità locali e nazionali e dagli operatori aerei.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

6.1. Coerenza

20. Come indicato sopra, l'opzione strategica 3 è la più coerente, equilibrando con attenzione le iniziative per conseguire gli specifici obiettivi strategici. Non è previsto alcun impatto significativo nell'ambito di questa opzione, che rappresenta quindi il compromesso minore tra le aree economica, sociale e ambientale.

21. *Efficacia*

22. La tabella 3 offre una breve panoramica dell'efficienza delle opzioni strategiche per quanto riguardo gli obiettivi specifici definiti alla sezione 3. Essa dimostra che, sotto il profilo dell'efficienza, non può essere stabilita alcuna chiara priorità. Tuttavia, l'opzione strategica 3 sembra la più equilibrata in quanto offre il ventaglio di iniziative più appropriato per affrontare gli obiettivi definiti.

23. Per quanto riguarda l'obiettivo collegato alle norme sugli MCA, l'efficacia delle opzioni strategiche dipende dal loro livello di ambizione in relazione alla prestazione acustica dei velivoli. A questo riguardo l'opzione 2 sembra migliore in quanto la definizione riveduta di MCA è la più severa, in quanto vi rientrano i velivoli la cui prestazione acustica è inferiore allo standard – 12EPNdB del capitolo 3 e quindi vicino ai velivoli del capitolo 4. Di conseguenza, l'opzione strategica 4 offre l'efficienza più bassa, essendo la meno ambiziosa sotto il profilo della prestazione acustica dei velivoli, mentre l'opzione 2 è migliore dell'opzione 3.

24. Per quanto riguarda l'obiettivo connesso all'introduzione coerente di restrizioni operative negli aeroporti UE, l'efficacia delle opzioni previste dipende dal livello del controllo di qualità effettuato. L'opzione 4 offre le migliori possibilità a questo riguardo. L'opzione beneficia del fatto di concentrarsi maggiormente sul quadro procedurale, in particolare con il ruolo di primo piano assunto dalla Commissione nel controllo della qualità della procedura di valutazione. La Commissione sarà effettivamente incaricata del controllo obbligatorio e dell'autorizzazione preliminare di eventuali restrizioni operative previste negli aeroporti UE. Rispetto all'opzione 4, l'opzione 3 è meno efficace in quanto il controllo di qualità non sarà sistematico. Tuttavia, consentirà alla Commissione di concentrare il suo controllo di qualità sulle restrizioni operative più problematiche. L'opzione 2 dovrebbe essere la meno efficace in quanto il controllo della qualità della procedura di valutazione verrà effettuato a posteriori attraverso procedure di infrazione.

Tabella 3 Efficacia delle opzioni strategiche previste alla luce degli obiettivi strategici specifici

Obiettivi strategici specifici	*Opzione strategica 1*	*Opzione strategica 2*	*Opzione strategica 3*	*Opzione strategica 4*
Rendere le norme specifiche sugli MCA effettive: rivedendo la definizione divenuta obsoleta di MCA scegliendo un periodo adeguato di soppressione graduale	neutrale	alta	media	bassa
Garantire che le restrizioni operative vengano prese in considerazione negli aeroporti con problemi acustici largamente simili in maniera coerente: chiarendo e specificando come eseguire una procedura di valutazione acustica rafforzando il quadro procedurale che porta all'introduzione di restrizioni operative	neutrale	bassa	medio alta	alta

6.2. Efficienza

25. Dato che l'iniziativa proposta è di natura procedurale, il costo totale delle opzioni strategiche previste copre costi amministrativi e costi per il bilancio UE.

26. Alla luce delle stime specificate sopra, l'opzione 2 sembra essere la più efficiente in quanto comporterebbe il minor aumento di costi amministrativi. Tuttavia, questa valutazione non tiene conto dei costi potenziali di una controversia internazionale nel mercato altamente globale dell'aviazione, che inciderebbe negativamente sugli operatori aerei dell'UE.

6.3. Conclusioni

27. Alla luce di quanto precede, la preferenza è attribuita all'opzione strategica 3. L'opzione 3 appare, in particolare rispetto alla coerenza, l'opzione più adatta a conseguire gli obiettivi individuati alla sezione 3.

7. SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE

28. La Commissione valuterà e rivedrà in modo appropriato il regolamento cinque anni dopo la sua adozione. Oltre alle prove prodotte nell'ambito di un controllo o di una procedura di ricorso su casi particolari, la Commissione monitora costantemente una serie di indicatori centrali che verranno aggiornati per verificare l'efficacia del regolamento.

Tabella 4 Indicatori di monitoraggio

Indicatori essenziali	*Definizioni*	*Pertinenza*
Monitorare la prestazione acustica dei velivoli e la qualità delle politiche di gestione del rumore		
Certificazione acustica	Questo indicatore indica la prestazione acustica di nuovi velivoli	Questo indicatore monitora i progressi nella prestazione acustica di nuovi velivoli
Numero di movimenti di MCA	Questo indicatore indica il numero di voli effettuati nella regione ECAC da MCA (può essere specificato per aeroporto e compagnia aerea).	Questo indicatore indica le tendenze nell'uso di MCA.
Visione di insieme delle restrizioni operative e del mix di misure di mitigazione del rumore	Questo nuovo indicatore raccoglie le informazioni dai piani di azione sul rumore e dai piani prestazionali sulla qualità delle misure di mitigazione del rumore.	Questo indicatore rivela la qualità della procedura di valutazione acustica.