



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 11.3.2016
C(2016) 1405 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 11.3.2016

**indirizzato al governo della Repubblica austriaca relativo a un progetto di decreto che
introduce un divieto settoriale di circolazione su un tratto dell'autostrada A12 nella valle
dell'Inn**

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 11.3.2016

indirizzato al governo della Repubblica austriaca relativo a un progetto di decreto che introduce un divieto settoriale di circolazione su un tratto dell'autostrada A12 nella valle dell'Inn

1. Introduzione

Conformemente all'articolo 1 della decisione n. 357/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 aprile 2009, relativa ad una procedura di esame e di consultazione preventivi per alcune disposizioni legislative, regolamentari o amministrative previste dagli Stati membri nel settore dei trasporti¹, il 22 dicembre 2015 il governo austriaco ha inviato alla Commissione il progetto di un decreto del governo del Land del Tirolo che introduce un divieto settoriale di circolazione su un tratto dell'autostrada A12 nella valle dell'Inn. Il presente parere è stato adottato dalla Commissione conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, della decisione.

L'obiettivo dichiarato del previsto divieto settoriale di circolazione è contribuire alla riduzione dell'inquinamento atmosferico nella valle dell'Inn al fine di proteggere l'ambiente e la salute umana. Si rileva che le autorità tirolesi già in passato hanno adottato, a due riprese, misure che imponevano un divieto settoriale di circolazione. La prima misura in tal senso è stata adottata nel 2003² ma è stata sospesa prima dell'applicazione in seguito ad un'ordinanza della Corte di giustizia europea ed è stata successivamente abrogata quando, con la sentenza relativa alla causa C-320/03 *Commissione c/ Austria*,³ la Corte l'ha dichiarata incompatibile con la libera circolazione delle merci (di cui agli attuali articoli 34 e 35 del TFUE).

La seconda misura che imponeva un divieto settoriale di circolazione è stata adottata nel 2007⁴. Il divieto è stato in vigore tra il 1° gennaio 2008 e il 21 dicembre 2011. Esso è stato abrogato in seguito ad un'altra sentenza della Corte di giustizia europea, questa volta nella causa C-28/09 *Commissione/Austria*⁵, in cui la Corte ha nuovamente ritenuto tale misura incompatibile con la libera circolazione delle merci, perlomeno in quanto non era stato dimostrato che misure meno restrittive non fossero sufficienti per raggiungere l'obiettivo precipuo di un miglioramento della qualità dell'aria.

La notifica della misura effettuata dalle autorità austriache il 22 dicembre 2015 nel contesto della decisione n. 357/2009/CE ha fatto seguito ad una consultazione pubblica indetta dalle autorità tirolesi il 27 luglio 2015 sul loro sito web⁶ e durata otto settimane. La consultazione riguardava un pacchetto di misure volte a migliorare la qualità dell'aria nella valle dell'Inn le quali, oltre al divieto settoriale di circolazione, comprendevano anche un divieto di circolazione per le categorie più inquinanti di veicoli commerciali pesanti e la proroga

¹ GU L 109 del 30.4.2009, pag. 37.

² Verordnung des Landeshauptmannes, mit der auf der A12 verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot), BGBl. II 279/2003 vom 27.05.2003.

³ ECLI:EU:C:2005:684.

⁴ Verordnung des Landeshauptmannes vom 17. Dezember 2007, mit der auf der A12 Inntal Autobahn der Transport bestimmter Güter im Fernverkehr verboten wird (Sektorales Fahrverbot-Verordnung), LGBl. Nr. 92/2007 vom 20.12.2007.

⁵ ECLI:EU:C:2011:854.

⁶ <https://www.tirol.gv.at/umwelt/umweltrecht/aktionsprogramm/>.

dell'esenzione dal già esistente divieto di circolazione notturna sull'A12 per i veicoli EURO VI.

Con lettera del 28 luglio 2015 le autorità austriache hanno informato la Commissione della consultazione pubblica e fornito la pertinente documentazione. Oltre ai progetti di decreti legati a queste tre misure e la rispettiva documentazione esplicativa, i documenti della consultazione comprendevano anche un progetto della revisione 2015 della strategia generale per la riduzione delle emissioni di NO₂ in Tirolo prodotta dall'Agenzia federale austriaca per l'ambiente (Umweltbundesamt)⁷ e una relazione, realizzata dalla società svizzera Ökoscience⁸, concernente le valutazioni d'impatto di diverse misure specifiche sulle emissioni di NO_x nella bassa valle dell'Inn.

Il 10 dicembre 2015 le autorità austriache hanno presentato alla Commissione, in occasione di una riunione tenutasi a Bruxelles, il testo del previsto divieto settoriale di circolazione. Il progetto allora presentato era identico al progetto che figurava sul sito web della consultazione senza che vi fossero stati apportati cambiamenti in seguito alla stessa. Ad eccezione della data prevista di decorrenza del divieto settoriale di circolazione (che è ora di due mesi posteriore a quella originariamente contemplata) anche il progetto di decreto notificato che introduce un divieto settoriale di circolazione è identico a quello presentato nella consultazione pubblica.

2. Misure per ridurre la concentrazione di NO₂ nella valle dell'Inn

2.1. Contesto: la situazione ambientale nella valle dell'Inn

Stando alle informazioni fornite dalle autorità austriache, la qualità dell'aria in due punti di campionamento lungo l'autostrada A12 nella bassa valle dell'Inn attualmente non corrisponde al disposto della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa⁹. Nel 2014 la concentrazione media annua di biossido di azoto (NO₂) nelle località di Kundl e di Vomp superava rispettivamente di 8 e di 17 µg/m³ il valore limite di 40 µg/m³ di cui all'allegato XI della direttiva, laddove tale valore limite avrebbe già dovuto essere raggiunto nel 2010.¹⁰ Conformemente all'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva, in caso di superamento di valori limite dopo il termine previsto per il loro raggiungimento "i piani per la qualità dell'aria stabiliscono misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile".

La relazione dell'Agenzia federale austriaca per l'ambiente allegata ai documenti della consultazione pubblica suggerisce che il traffico stradale è responsabile della maggior parte delle emissioni di NO_x nelle zone in cui il valore limite è superato. Circa due terzi (60-70%) delle emissioni complessive di NO_x sono dovuti al traffico stradale e la percentuale sale fino al 95% nei punti di misurazione lungo importanti arterie stradali. Risulterebbe quindi appropriato concentrarsi su misure volte a ridurre le emissioni legate al traffico.

Tenendo conto di fattori che determinano le emissioni in condizioni di guida reale è stata calcolata per il 2012 la percentuale delle singole categorie di veicoli responsabili delle

⁷ https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/umwelt/umweltrecht/Luftseiten/Entwurf_IG-L_Massnahmenprogramm_Stand_Begutachtung.pdf.

⁸ Ökoscience (2015): Stickstoffoxidimmissionen an der Messstelle Vomp: Szenarien für 2015-2020. <https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/umwelt/umweltrecht/Luftseiten/Szenarienberechnung.pdf>.

⁹ GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1.

¹⁰ Conformemente all'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva 2008/50/CE il termine poteva essere prorogato di cinque anni al massimo fino al 2015 poiché l'Austria aveva predisposto un piano per la qualità dell'aria per la zona interessata.

emissioni complessive di NOx dovute al traffico stradale nella bassa valle dell'Inn in Tirolo. I risultati sono i seguenti: i veicoli commerciali pesanti (VCP; massa massima >3,5 tonnellate) e le autovetture sono entrambi responsabili di circa il 40% delle emissioni totali, i veicoli commerciali leggeri (massa massima <3,5 tonnellate) sono responsabili di circa il 20%, gli autobus e i pullman del 3% e i motocicli di meno dell'1%¹¹. Le autovetture e i veicoli commerciali leggeri considerati assieme sono quindi all'origine di circa il 60% di tutte le emissioni di NOx in esame.

2.2. Misure di limitazione del traffico già adottate dalle autorità austriache

Negli ultimi anni le autorità austriache hanno attuato diverse misure al fine di ridurre le emissioni di NO₂ legate al traffico nella valle dell'Inn. Le più importanti sono riportate qui di seguito.

a) La differenziazione dei pedaggi sulle autostrade austriache a seconda della categoria di emissione EURO introdotta nel 2010 conformemente all'articolo 7 *octies* della direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture¹²; il differenziale tra la categoria meno inquinante (EURO VI) e la categoria più inquinante (da EURO 0 a EURO III) è attualmente del 35,7%.

Anche se non si dispone di cifre precise sull'impatto che questa misura ha avuto sull'insieme delle emissioni di NOx nella valle dell'Inn, è lecito ipotizzare che la differenziazione dei pedaggi a carico dei VCP in base alle categorie di emissione EURO abbia contribuito a un rinnovo del parco veicoli più celere di quello che si sarebbe avuto in assenza di una simile differenziazione.¹³ Poiché i veicoli più recenti emettono di gran lunga meno NOx rispetto ai veicoli più vecchi [i veicoli di categoria EURO VI emettono l'80% di NOx in meno rispetto ai veicoli ordinari di categoria EURO V ed ai veicoli ecologici migliorati di categoria EURO V (EEV)] che, a loro volta, come risulta dai cicli di prova, emettono il 43% di NOx in meno rispetto ai veicoli EURO IV e il 60% in meno dei veicoli EURO III), qualsiasi misura acceleri il rinnovo del parco veicoli contribuisce a ridurre le emissioni di NOx.

b) Il graduale inasprimento del divieto di circolazione notturna sull'A12 per i VCP con una massa massima superiore alle 7,5 tonnellate: le esenzioni per i veicoli EURO V sono scadute il 31 ottobre 2012 e quelle per gli EEV (vale a dire i veicoli ecologici migliorati della categoria EURO V) il 31 ottobre 2013. Da allora sull'A12 è autorizzata la circolazione notturna esclusivamente dei veicoli EURO VI. L'esenzione per i veicoli EURO VI è stata recentemente prorogata fino alla fine del 2020¹⁴.

Anche in questo caso non sono disponibili cifre esatte sull'impatto di tale misura sulle emissioni di NOx. Il traffico notturno sull'A12 era piuttosto ridotto già prima che venisse introdotto il divieto di circolazione notturna dei veicoli EURO V e EEV poiché il raddoppio

¹¹ Ökoscience (2015), op. cit., pag. 15.

¹² GU L 187 del 20.7.1999, pag. 42.

¹³ Ciò è stato confermato nella valutazione d'impatto che correda la Strategia per l'internazionalizzazione dei costi esterni (SEC(2008)2208 dell'8.7.2008). A pag. 22 del documento sono raffrontate le esperienze della Germania (che aveva introdotto nel 2005 una differenziazione delle tariffe dei pedaggi stradali in base alla categoria EURO) e dell'Austria (che all'epoca della redazione della relazione non l'aveva ancora fatto): *"la Germania ha registrato aggiustamenti della composizione del parco veicoli con una chiara tendenza verso il passaggio a veicoli più verdi e un rinnovo più accelerato del parco stesso. Di converso, tale effetto non si è registrato nella vicina Austria in cui il sistema dei pedaggi autostradali non opera tale differenziazione."*

¹⁴ Verordnung des Landeshauptmannes vom 7. Dezember 2015, mit der auf der A 12 Inntal Autobahn das Nachtfahrverbot für Schwerfahrzeuge geändert wird; LGBl. Nr. 129/2015 vom 22.12.2015.

del pedaggio notturno sull'autostrada A13 del Brennero aveva già fatto desistere il grosso degli utilizzatori dal transito nelle ore notturne. Senza la recente proroga dell'esenzione dei veicoli EURO VI fino alla fine del 2020, sull'autostrada A12 sarebbe stato in vigore un divieto totale della circolazione notturna. Negli scenari calcolati da Ökoscience la proroga dell'esenzione dei veicoli EURO VI era già contemplata nello scenario di riferimento.

c) L'introduzione di un limite di velocità permanente di 100 km/h per i veicoli leggeri (autoveicoli e veicoli commerciali leggeri) sulle autostrade A12 e A13 il 20 novembre 2014¹⁵. Prima di tale data esisteva un limite di velocità variabile che veniva imposto soltanto nei periodi in cui si registrava un aumento dell'inquinamento atmosferico.

Negli scenari calcolati da Ökoscience il limite di velocità permanente di 100 km/h dovrebbe far scendere i valori di NO₂ nella valle dell'Inn di 2,0 - 2,4 µg/m³ nel 2020¹⁶. La cifra più alta fa riferimento a una situazione in cui il rinnovo del parco veicoli non avviene così rapidamente come nello scenario cui si riferisce la cifra più bassa. Ciò appare logico poiché il potenziale di riduzione delle emissioni legato a una limitazione della velocità è inferiore nel caso di veicoli di recente immissione sul mercato.

d) Inoltre, anche al fine di accrescere la vantaggiosità relativa del trasporto su rotaia e quindi incentivare un trasferimento modale verso la ferrovia, in base all'articolo 7 *septies* della direttiva 1999/62/CE, sull'autostrada A12 è stata inoltre introdotta una **maggiorazione del pedaggio per i VCP**: la maggiorazione è passata gradualmente dal 10% nel 2012 passando per il 15% nel 2013 e 2014 per arrivare al 20% nel 2015 e al 25% (il massimo consentito dalla direttiva 1999/62/CE) nel 2016. Gli introiti derivanti dalla maggiorazione devono essere usati per cofinanziare la costruzione della galleria di base del Brennero, un progetto prioritario della rete centrale TEN-T. Inoltre, **nella bassa valle dell'Inn e sulla tratta del Brennero è stata rinnovata e ammodernata la rete ferroviaria** anche con l'introduzione del Sistema europeo del controllo dei treni ETCS.

Non è possibile in questa fase valutare l'impatto di tali misure sulla ripartizione modale del traffico nella valle dell'Inn e quindi sulla riduzione dell'inquinamento atmosferico.

e) Infine, è il caso di citare una misura meno recente **che vieta in generale la circolazione dei VCP che non soddisfino determinate norme ambientali** sull'autostrada A12 nella bassa valle dell'Inn. Sulla base di un decreto del 2006¹⁷ i veicoli EURO 0 ed EURO I sono esclusi dalla circolazione a partire dal gennaio 2007 se provvisti di rimorchio o semirimorchio, e dal novembre 2009 anche se ne sono privi. Ai veicoli EURO II con rimorchio o semirimorchio è vietata la circolazione dal novembre 2008. Poiché tale misura è in vigore già da un po' di tempo il suo impatto sulle emissioni di NO_x è incluso nello scenario di riferimento.

2.3. Misure di limitazione del traffico previste dalle autorità austriache

a) Divieto per le categorie di veicoli più inquinanti

Assieme al divieto settoriale di circolazione [cfr. il seguente punto b)], le autorità austriache intendono adottare un'estensione del citato divieto di circolazione per i veicoli commerciali

¹⁵ Verordnung des Landeshauptmannes vom 17. November 2014, mit dem für bestimmte Abschnitte der A 12 Inntal Autobahn und der A 13 Brenner Autobahn eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 100 km/h festgesetzt wird; LGBL. Nr. 145/2014 vom 18.11.2014.

¹⁶ Le riduzioni potenziali di emissioni citate qui fanno riferimento a scenari basati sul presupposto che non vi sia un aumento del traffico tra il 2012 e il 2020.

¹⁷ Verordnung des Landeshauptmannes vom 24. November 2006, mit der auf der A 12 Inntalautobahn ein Fahrverbot für schadstofffreie Schwerfahrzeuge erlassen wird; LGBL. Nr. 90/2006 vom 05.12.2006.

pesanti di vecchia immatricolazione aventi una massa massima superiore a 7,5 tonnellate e che non rispettano determinate norme ambientali. Il piano prevede l'esclusione dei

- veicoli EURO II anche senza rimorchio o semirimorchio a decorrere dal luglio 2016,
- veicoli EURO III con rimorchio o semirimorchio a decorrere dal gennaio 2018,
- veicoli EURO III anche senza rimorchio o semirimorchio a decorrere dal gennaio 2020 e
- veicoli EURO IV con o senza rimorchio o semirimorchio a decorrere dal gennaio 2023.

Ciò significa che, a partire dal 2023, sull'autostrada A12 verrebbe consentita la circolazione esclusivamente di veicoli EURO V, EEV ed EURO VI.

Lo scadenziario previsto dalle autorità tirolesi dovrebbe produrre una riduzione dei valori di NO₂ nella valle dell'Inn di 0,1 – 0,7 µg/m³ entro il 2020. Come osservato sopra, la cifra più bassa presuppone un rinnovo più celere del parco veicoli. Entrambe queste cifre riguardano esclusivamente il divieto dei veicoli EURO II ed EURO III poiché i veicoli EURO IV sarebbero ancora autorizzati a circolare sull'A12 nel 2020.

b) Divieto settoriale di circolazione

Con il progetto di decreto notificato le autorità tirolesi intendono vietare la circolazione dei veicoli commerciali pesanti (VCP) aventi una massa totale superiore a 7,5 tonnellate e che trasportano determinate merci sull'autostrada A12 tra Langkampfen (a sudovest di Kufstein) e Ampass (immediatamente ad est di Innsbruck). Il divieto verrebbe introdotto in due fasi: la fase 1 inizierebbe il 1° settembre 2016. A partire da tale data sarebbe interdetta la circolazione dei VCP che trasportano tutti i tipi di rifiuti, pietre, terra, materiale di scavo, tronchi e sughero, come pure veicoli a motore e rimorchi. Nella fase 2, destinata ad iniziare il 1° settembre 2016, sarebbero colpiti dal divieto i VCP che trasportano minerali non ferrosi e ferrosi, acciaio (tranne il tondino e l'acciaio da costruzione da consegnare in cantieri edili), marmo e travertino nonché piastrelle (di ceramica). Queste merci sono state scelte in base alla considerazione che sarebbero le più idonee a un trasporto su rotaia.

Il trasporto delle merci sopra indicate sarebbe esentato dal divieto se il luogo di carico o di scarico si trovasse in una zona principale o se il luogo di carico e scarico fosse sito in una zona ampliata. La zona principale comprende i distretti amministrativi di Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck-Stadt, Kufstein e Schwaz. La zona ampliata comprende i distretti amministrativi di Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte e Zell am See in Austria, i distretti di Bad Tölz-Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (compresa la città di Rosenheim) e Traunstein in Germania nonché le comunità comprensoriali della Valle Isarco/Eisacktal, Val Pusteria/Pustertal e Alta Valle Isarco/Wipptal in Italia.

Nel caso di merci trasportate a partire da o verso i terminali per il trasporto combinato di Hall (da/verso ovest) o di Wörgl (da/verso est) i VCP che trasportano tali merci potrebbero anche usare l'autostrada A12.

Stando alle informazioni fornite dalle autorità austriache, il divieto di traffico settoriale dovrebbe ridurre il numero di VCP circolanti sull'autostrada A12 di circa 170 000 unità all'anno (pari al 6,6% del totale che si registra oggi). Ciò dovrebbe ridurre i valori di NO₂ nella valle dell'Inn di 0,2 – 0,4 µg/m³ nel 2020. Anche in questo caso il livello più basso della riduzione di NO₂ prevista si riferisce a uno scenario caratterizzato dal rapido rinnovo del parco veicoli e dalla circolazione di un minor numero di veicoli con elevate emissioni di NO₂.

2.4. Misure di limitazione del traffico scartate dalle autorità austriache

- **Riduzione del limite di velocità per i veicoli commerciali pesanti:** una riduzione del limite di velocità per i VCP da 80 km/h a 60 km/h è stata ritenuta controproducente poiché finirebbe nella realtà per far aumentare le emissioni di NO₂.
- **(Ulteriore) riduzione del limite di velocità per le autovetture:** un'ulteriore riduzione del limite di velocità per le autovetture e i veicoli commerciali leggeri da 100 km/h a 80 km/h è stata scartata poiché è prevedibile che importanti flussi di traffico userebbero, e congestionerebbero, le strade di categoria inferiore.
- **Divieto variabile di circolazione imposto ai VCP in caso di peggioramento della qualità dell'aria:** una limitazione della circolazione dei VCP quando la concentrazione degli inquinanti nell'aria supera la soglia legale è stata scartata per mancanza di prevedibilità. Le autorità austriache hanno ritenuto che sarebbe stato difficile pianificare la logistica in assenza di un quadro chiaro e prevedibile. Rispetto a una simile misura il divieto settoriale di circolazione rappresenterebbe una misura prevedibile che non ostacolerebbe la pianificazione logistica.
- **Introduzione di una zona ambientale (da cui sarebbero esclusi i veicoli leggeri maggiormente inquinanti):** è stato infine ritenuto impossibile attuare un divieto di circolazione per i veicoli leggeri considerato il gran numero di veicoli stranieri che circolano sull'A12. Questa misura è stata quindi scartata.

3. Valutazione delle misure

3.1. Introduzione

Il progetto di decreto che introduce un divieto settoriale di circolazione è stato notificato alla Commissione il 22 dicembre 2015 in forma quasi identica ai decreti del 2003 e 2007 che sono stati rispettivamente oggetto delle cause C-320/03 e C-28/09 della Corte di giustizia europea. In linea con le sentenze pronunciate in queste due cause, la presente valutazione si concentra sulla compatibilità della misura con la libera circolazione delle merci. Lo stesso ragionamento si applicherebbe anche alla valutazione della compatibilità della misura con la libera prestazione di servizi.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte il previsto divieto settoriale di circolazione sull'autostrada A12 della valle dell'Inn, che costituisce una delle principali vie di comunicazione terrestre tra il sud della Germania e il nord Italia, va considerato una misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative dei flussi commerciali all'interno dell'UE che sono vietate ai sensi degli articoli 34 e 35 del TFUE¹⁸.

Misure che comportano una restrizione della libera circolazione delle merci possono essere adottate soltanto per ragioni imperative di interesse pubblico come la protezione dell'ambiente e della salute umana. In tal caso tuttavia le misure devono essere idonee per raggiungere l'obiettivo perseguito e non devono andare oltre quanto necessario per raggiungere tale obiettivo.

Per loro natura i divieti di circolazione riducono i flussi del traffico e quindi le emissioni locali di inquinanti e possono pertanto essere ritenuti misure idonee per migliorare la qualità dell'aria nelle zone interessate dall'inquinamento atmosferico da traffico¹⁹. Ciò non significa

¹⁸ Cfr. causa C-28/09, punto 116 e causa C-320/03, punto 67.

¹⁹ Cfr. causa C-28/09, punto 138.

tuttavia che non vi siano altre misure, almeno altrettanto idonee, ma meno restrittive della libera circolazione delle merci.

In entrambe le sentenze relative ai precedenti tentativi di introduzione di un divieto settoriale di circolazione la Corte di giustizia ha ribadito che:

"prima dell'adozione di una misura così radicale come il divieto totale di circolazione su un tratto di autostrada che costituisce una via di comunicazione vitale tra taluni Stati membri, le autorità austriache erano tenute ad esaminare attentamente la possibilità di fare ricorso a misure meno restrittive della libertà di circolazione, escludendole solo qualora fosse risultata chiaramente la loro inadeguatezza rispetto all'obiettivo perseguito.²⁰ "

È quindi importante che l'Austria esamini tutte le misure appropriate disponibili, tra quelle menzionate sopra o altre, e il loro impatto previsto sulla qualità dell'aria e le confronti con l'impatto che il divieto settoriale di circolazione produrrebbe per poter valutare se la misura notificata sia proporzionata o meno.

3.2. Misure già adottate

La Commissione plaude alle misure già adottate dalle autorità austriache per migliorare la qualità dell'aria nella valle dell'Inn. La differenziazione dei pedaggi per categoria di veicoli EURO, l'inasprimento del divieto di circolazione notturna esteso a tutti i veicoli tranne quelli di categoria EURO VI e l'introduzione del limite di velocità permanente di 100 km/h per i veicoli leggeri hanno contribuito negli ultimi anni ad una riduzione della concentrazione di NO₂ nell'aria lungo l'autostrada A12. L'evoluzione delle emissioni va chiaramente nella giusta direzione.

I dati contenuti nello studio di Ökoscience presentato dalle autorità austriache suggeriscono che, nel caso di uno scenario basato su un celere rinnovo del parco veicoli e su flussi costanti di traffico, nel 2020 le concentrazioni di NO₂ scenderebbero addirittura a 35,8 µg/m³ mentre nel 2018 il valore limite di 40 µg/m³ verrebbe ancora superato di 1,6 µg/m³ se le autorità austriache non adottassero misure addizionali per ridurre le emissioni di NO₂^{21,22}. Considerando uno scenario basato su un rinnovo meno celere del parco veicoli, la concentrazione di NO₂ nella bassa valle dell'Inn dovrebbe scendere a 49,1 µg/m³ entro il 2018 e a 46,2 µg/m³ entro il 2020 in assenza di ulteriori misure.

Per conformarsi quanto prima al valore limite di 40 µg/m³ e quindi per ottemperare alla direttiva 2008/50/CE le autorità austriache devono adottare misure ulteriori. Si dovrebbe dare la precedenza alle misure più efficaci e meno restrittive in termini di libera circolazione delle merci.

3.3. Misure attualmente non previste che produrrebbero probabilmente un impatto ambientale positivo

3.3.1. Ulteriore riduzione del limite di velocità per i veicoli leggeri

L'introduzione nel novembre 2014 del limite di velocità permanente di 100 km/h per i veicoli leggeri si è dimostrata efficace in termini di riduzione dell'inquinamento atmosferico nella

²⁰ Causa C-28/09, punto 140 e causa C-320/03, punto 87.

²¹ L'impatto previsto della limitazione di velocità a 100 km/h per i veicoli leggeri introdotta nel novembre 2014 è già compreso in queste cifre.

²² In caso di aumento del traffico, nel 2018 il superamento del valore limite sarebbe un po' più alto.

valle dell'Inn²³. Stando ai calcoli di Ökoscience, il suo impatto sulla riduzione dei valori di NO₂ dovrebbe essere molto superiore a quello determinato dal divieto settoriale di circolazione. Nel 2020 i valori di NO₂ dovrebbero essere inferiori di 2,0 – 2,4 µg/m³ rispetto a come sarebbero in assenza del limite di velocità permanente. Di converso il divieto settoriale di circolazione dovrebbe far scendere i valori di NO₂ nella valle dell'Inn di 0,2 – 0,4 µg/m³ entro il 2020, il che corrisponde a 1/10 - 1/6 di quanto prodotto dal limite di velocità permanente.

Poiché con l'aumentare della velocità il consumo di carburante non aumenta in modo lineare, ma esponenziale, un'ulteriore riduzione del limite di velocità per i veicoli leggeri a 90 km/h o 80 km/h potrebbe non produrre la stessa riduzione di emissioni inquinanti come la riduzione che dovrebbe essere determinata dall'abbassamento del limite di velocità da 130 km/h a 100 km/h. È probabile che la riduzione supererebbe comunque in modo significativo qualsiasi riduzione determinata da un divieto settoriale di circolazione. In altri paesi dell'UE sono stati introdotti limiti di velocità di 80 km/h in zone altrettanto sensibili producendo un impatto positivo sulla qualità dell'aria²⁴.

L'argomentazione addotta dalle autorità austriache che un'ulteriore riduzione del limite di velocità farebbe aumentare il traffico sulle strade di categoria inferiore che non sarebbero in grado di far fronte ai nuovi flussi di veicoli non è corroborata da prove. L'autostrada rimarrebbe probabilmente il percorso preferito poiché assicura un traffico molto più celere rispetto alle strade di categoria inferiore.

Al di là di un'ulteriore riduzione del limite di velocità per i veicoli leggeri, che farebbe abbassare immediatamente i livelli di NO₂, è possibile adottare ulteriori misure per rendere più verde il parco veicoli circolante sull'A12 e ottenere effetti positivi in termini di un rafforzato contenimento dell'inquinamento nel lungo periodo. Tali misure possono utilmente riguardare sia i veicoli leggeri (autovetture e veicoli commerciali leggeri) sia i veicoli commerciali pesanti.

3.3.2. Differenziazione del prezzo della "Vignette" per circolare sulle autostrade austriache a seconda della classe EURO/del tipo di carburante del veicolo

Una differenziazione del prezzo della "Vignette" autostradale austriaca per i veicoli leggeri in funzione della categoria di emissione EURO e del tipo di carburante potrebbe incoraggiare l'acquisto di veicoli nuovi e più ecologici e ridurre l'inquinamento causato dai veicoli più vecchi. Il 60% di tutte le emissioni di NO₂ legate al traffico stradale sull'A12 è dovuto a veicoli leggeri, per lo più a veicoli con motore diesel e a veicoli commerciali leggeri. La percentuale dei veicoli con motore diesel è aumentata costantemente in Austria negli ultimi anni passando dal 49% nel 2005 al 57% nel 2015. L'Austria ha quindi una delle più alte percentuali di veicoli diesel nell'UE. In Austria il Tirolo è il Land con la maggiore percentuale di automobili diesel (quasi il 60% nel 2015). Una differenziazione del prezzo della "Vignette" autostradale in base al tipo di carburante e alla classe EURO del veicolo potrebbe incoraggiare l'acquisto di veicoli meno inquinanti e contribuire quindi a una riduzione della concentrazione di NO₂ nell'aria nella valle dell'Inn. Altre misure come un aumento delle accise sul carburante diesel e un aumento delle tasse che gravano sui veicoli diesel potrebbero produrre risultati analoghi. Secondo i calcoli di Ökoscience, se la quota dei veicoli diesel che

²³ <https://www.tirol.gv.at/regierung/pressemeldungen/meldung/artikel/bilanz-des-luft-100ers-zeigt-erfolg-auf-allen-ebenen/>.

²⁴ Ad esempio a Rotterdam, nella valle del Neckar attorno a Stoccarda.

circolano sull'autostrada A12 si riducesse ad un terzo di tutti i veicoli leggeri, i valori di NO₂ diminuirebbero di 7,6-8,3 µg/m³ nel 2018 e di 6,6-7,9 µg/m³ nel 2020.

3.3.3. Ulteriore differenziazione dei pedaggi dei VCP in base alla categoria di emissione

La differenziazione introdotta nel 2010 (come previsto nella direttiva 2006/38/CE che modificava la direttiva 1999/62/CE) dei pedaggi per i VCP in base alla categoria di emissione EURO ha incoraggiato gli operatori del trasporto stradale a investire in veicoli più nuovi e più ecologici che comportano quindi costi di gestione più contenuti. Ciò ha contribuito indubbiamente a un'accelerazione del rinnovo del parco veicoli e quindi ad una riduzione delle emissioni di NO₂ nella valle dell'Inn. L'attuale differenziale del 35,7% tra il pedaggio per la categoria di veicoli più inquinante e quella meno inquinante è ancora ben lungi dal massimo del 100% consentito in forza della direttiva 1999/62/CE. L'aumento di tale differenziale fornirebbe ulteriori incentivi al rinnovo del parco veicoli poiché l'uso dei veicoli di vecchia immatricolazione diventerebbe relativamente più costoso. Ciò contribuirebbe quindi alla riduzione dell'inquinamento atmosferico. Se è vero che la percentuale di veicoli maggiormente inquinanti (veicoli di categoria da EURO 0 a EURO III) non è molto alta in relazione al traffico complessivo che si registra sull'A12²⁵, la quota del loro contributo all'inquinamento atmosferico totale è potenzialmente importante considerato che le emissioni di NO₂ di un camion di categoria EURO III sono 12,5 superiori a quelle di un camion di categoria EURO VI.

3.3.4. Altre misure scartate dalle autorità austriache

Le altre misure scartate dalle autorità austriache (riduzione del limite di velocità per i VCP da 80 a 60 km/h, divieti di circolazione variabili imposti ai VCP in caso di deterioramento della qualità dell'aria e creazione di zone ambientali nella valle dell'Inn) non sono ulteriormente esaminate poiché ritenute inefficaci o difficilmente attuabili.

3.4. Misure pianificate che potrebbero essere rafforzate: divieto delle categorie di veicoli più inquinanti

Il divieto delle categorie di veicoli più inquinanti è una misura efficace per ridurre l'inquinamento atmosferico poiché consente di raggiungere un determinato obiettivo senza colpire un numero di veicoli maggiore del necessario. L'impatto sulle emissioni di NO₂ del divieto di circolazione sull'autostrada A12 dei veicoli più inquinanti dipende dalla velocità di rinnovo del parco veicoli. In uno scenario in cui il parco veicoli è rinnovato rapidamente, un numero minore di VCP rientra nelle categorie di veicoli che non possono circolare e l'impatto sulle emissioni di NO₂ non è così grande come in uno scenario basato sull'ipotesi di un rinnovo meno celere del parco veicoli.

Considerato che l'efficacia di un divieto assoluto dei veicoli più inquinanti si riduce quanto più tardi interviene l'introduzione di un simile divieto (a motivo del rinnovo "naturale" del parco veicoli), la misura contemplata dalle autorità austriache e descritta nella precedente sezione 2.3, lettera a) potrebbe essere rafforzata anticipando le date a partire dalle quali sarebbero vietate certe categorie EURO: il divieto dei veicoli EURO III (che nel 2016 hanno più di 10 anni) con o senza rimorchio o semirimorchio già a partire dalla metà del 2016, assieme al previsto divieto dei veicoli EURO II sprovvisti di rimorchio o semirimorchio,

²⁵ Nella vicina autostrada A13 del Brennero nel 2014 tali veicoli rappresentavano il 10% dell'intero traffico VCP, con un andamento in rapido calo.

potrebbe, secondo le stime, ridurre immediatamente le concentrazioni di NO₂ di 0,5-1,0 µg/m³ su base annualizzata.²⁶ Già da sola questa misura sarebbe quasi doppiamente efficace rispetto al previsto divieto settoriale di circolazione.

Inoltre, il divieto dei veicoli EURO IV se fosse già attuato nel 2018 invece che nel 2023, potrebbe ridurre i livelli di emissioni di NO₂ di 0,3-1,0 µg/m³ nel 2018 e di 0,1-0,9 µg/m³ nel 2020²⁷.

Le autorità austriache sostengono che un divieto anticipato recherebbe pregiudizio agli interessi tutelati delle imprese interessate cui dovrebbe essere consentito usare i loro veicoli per un periodo di tempo appropriato. Le imprese interessate potrebbero tuttavia vendere i loro veicoli ad altre imprese operanti in zone meno sensibili sul piano ambientale senza quindi subire la perdita totale dei cespiti. In tale contesto va notato che il divieto settoriale di circolazione genererebbe costi supplementari anche per le imprese che hanno investito in veicoli dotati delle tecnologie più aggiornate e più ecologiche disponibili sul mercato, anche se queste inquinerebbero l'atmosfera in modo significativamente meno marcato di coloro che usano veicoli più vecchi.

3.5. Misure pianificate che andrebbero scartate: divieto settoriale di circolazione

Secondo le stime, il previsto divieto settoriale di circolazione consente solo la riduzione dei valori di NO₂ di 0,4-0,5 µg/m³ per il 2017²⁸, di 0,3-0,5 µg/m³ per il 2018 e di 0,2-0,4 µg/m³ per il 2020. Si tratta quindi di una delle misure meno efficaci che, nel contempo, limita maggiormente la libera circolazione delle merci. Essendo ancora disponibili diverse misure che appaiono almeno altrettanto efficaci quanto il divieto settoriale di circolazione, e che allo stesso tempo limitano in misura minore la libera circolazione delle merci, tali misure andrebbero adottate per prime. In termini di miglioramento della qualità dell'aria il divieto settoriale di circolazione nella sua forma notificata non è una misura proporzionata.

²⁶ Conformemente ai calcoli di Ökoscience, il divieto dei veicoli EURO III con o senza rimorchio o semirimorchio avrebbe comportato una riduzione delle emissioni di NO₂ di 0,6-1,1 µg/m³ nel 2015 e di 0,2-0,8 µg/m³ nel 2018. La stima per il 2016 è probabilmente più vicina all'impatto calcolato per il 2015 che a quello per il 2018.

²⁷ Le cifre più basse negli intervalli di valori riportati qui si riferiscono allo scenario che ipotizza un più celere rinnovo del parco veicoli.

²⁸ Secondo i calcoli di Ökoscience, nel 2015 il divieto settoriale di circolazione avrebbe ridotto i valori di NO₂ di 0,6 µg/m³. Il valore stimato per il 2017 è probabilmente leggermente inferiore e più vicino ai valori calcolati per il 2018. Poiché l'introduzione del divieto dovrebbe prendere effetto nel settembre e nel dicembre 2016, la riduzione dei valori medi annui di NO₂ per il 2016 sarebbe probabilmente insignificante.

4. Conclusione

È indubbio che l'Austria è obbligata ad adottare misure per migliorare la qualità dell'aria nelle zone in cui si superano i valori limite stabiliti dalla direttiva 2008/50/CE. Sono tuttavia disponibili alcune misure diverse dal previsto divieto settoriale di circolazione che appaiono essere almeno altrettanto efficaci quanto tale divieto senza avere contemporaneamente un impatto altrettanto restrittivo sulla libera circolazione delle merci. Pertanto, come nel caso delle misure precedenti notificate nel 2003 e nel 2007, il testo notificato del divieto settoriale di circolazione non rispetta il principio di proporzionalità.

Fatto a Bruxelles, il 11.3.2016

Per la Commissione
Violeta Bulc
Membro della Commissione

