



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 11 de enero de 2007 (15.01)
(OR. en)**

**Expediente interinstitucional:
2007/0297 (COD)**

**5089/08
ADD 2**

**ENV 4
ENT 1
CODEC 8**

PROPUESTA

| | |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Emisor: | la Comisión Europea |
| Con fecha de: | 20 de diciembre de 2007 |
| Asunto: | Propuesta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a un reglamento para reducir las emisiones de CO ₂ de los turismos - Resumen de la evaluación de impacto |

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento SEC(2007) 1724.

Adj.: SEC(2007) 1724



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 19.12.2007
SEC(2007) 1724

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Documento de acompañamiento de la

**PROPUESTA DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
relativa a un reglamento para reducir las emisiones de CO₂ de los turismos**

Resumen de la evaluación de impacto

{COM(2007)856 final}
{SEC(2007)1723}

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El problema de fondo destacado en las Comunicaciones sobre la estrategia comunitaria para reducir las emisiones de CO₂ de los turismos y CARS 21¹ es que las políticas de reducción de las emisiones de CO₂ y de mejora de la eficiencia en el consumo de combustible de los vehículos nuevos vendidos en la Comunidad no han producido los progresos necesarios para alcanzar el objetivo que lleva persiguiendo la UE desde hace tiempo de una emisión media del parque de automóviles nuevos de 120 g de CO₂/km. Así pues, la Comisión ha decidido proponer un marco legislativo por el que se aplica un «planteamiento integrado» para conseguir los 120 g de CO₂/km antes de 2012, centrándose en reducciones obligatorias para lograr la meta de 130 g de CO₂/km respecto a la media del parque de automóviles nuevos mediante el perfeccionamiento de la tecnología de los motores de los vehículos y una reducción suplementaria de 10 g de CO₂/km, o equivalente, si resulta necesario desde el punto de vista técnico, mediante otras mejoras tecnológicas y una mayor utilización de los biocarburantes. El problema concreto es cómo diseñar un instrumento legislativo que refleje los principios señalados por la Comisión en las Comunicaciones arriba mencionadas.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivos estratégicos

La propuesta persigue los siguientes objetivos estratégicos generales:

- Proporcionar un nivel elevado de protección ambiental en la Unión Europea y contribuir a alcanzar los objetivos de la UE con arreglo al Protocolo de Kioto.
- Mejorar la seguridad de abastecimiento energético de la UE.
- Fomentar la competitividad de la industria europea del automóvil y promover la investigación de tecnologías que mejoren la eficiencia del combustible.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Reducir las repercusiones del cambio climático y mejorar la eficiencia del combustible de los turismos, logrando un valor medio de emisiones de 130 g de CO₂/km para los nuevos automóviles vendidos.

Entre los objetivos operativos figuran los siguientes:

- Elaborar un marco legislativo por el que se aplique el objetivo medio para el nuevo parque automovilístico, de manera que los objetivos de reducción no afecten a la competencia y sean socialmente justos y sostenibles, que se impongan los mismos requisitos a todos los fabricantes europeos de automóviles y que se evite toda distorsión injustificada de la competencia entre dichos fabricantes. El marco

¹ COM(2007) 19 de 7.2.2007 y COM(2007) 22 de 7.2.2007.

legislativo deberá ser compatible con el objetivo general de la UE en relación con el Protocolo de Kyoto.

2.2. Coherencia con los objetivos horizontales de la Unión Europea

Los objetivos estratégicos promueven la innovación y el desarrollo tecnológico, capacitando así a la industria de la UE para asumir el liderazgo a nivel internacional en el campo de las tecnologías que mejoran la eficiencia del combustible, dadas la escasez de petróleo y la legislación en materia de eficiencia del combustible existente en otros países, contribuyen al programa de crecimiento y empleo y favorecen la creación de puestos de trabajo muy cualificados en Europa. Los objetivos estratégicos son coherentes con la Estrategia revisada para un desarrollo sostenible, descrita en junio de 2006 por el Consejo Europeo, que confirmó² unánimemente lo siguiente: «De acuerdo con la estrategia de la UE sobre las emisiones de CO₂ de los vehículos utilitarios ligeros, la flota media de coches nuevos deberá alcanzar unas emisiones de CO₂ de 140 g/km para 2008-2009 y de 120 g/km para 2012».

3. OPCIONES ESTRATÉGICAS

- (1) **Objetivo uniforme:** se establece un límite común de emisiones de CO₂ para cada fabricante respecto a la media de sus automóviles nuevos vendidos en 2012. Para que esta opción sea operativa, debe basarse en un mecanismo de intercambios que ofrezca la flexibilidad necesaria, teniendo en cuenta la diversidad de carteras de productos de los fabricantes de automóviles.
- (2) **Parámetro de utilidad basado en la curva límite:** una función lineal proporciona el límite de CO₂ según la utilidad de los vehículos (masa o huella). En el caso de la masa, es necesario prever supuestos respecto a la evolución del aumento independiente de la masa (AMI, en sus siglas en inglés), para tener en cuenta la evolución del parque. Se prevén cuatro escenarios: 0 %, 0,82 %, 1,5 % y 2,5 % al año de AMI. La inclinación de la función lineal («% de pendiente») influirá en el reparto de la carga entre fabricantes y en los resultados ambientales.
- (3) **Objetivos basados en porcentajes de reducción:** se exige a todos los fabricantes una reducción fija correspondiente a la distancia entre el nivel de 2006 de 160 g de CO₂/km y la meta de 2012 de 130 g de CO₂/km (alrededor del 19 %), en relación con sus niveles de 2006.

En términos de flexibilidad, se examinan las opciones de promediar el parque de los fabricantes y entre fabricantes (agrupaciones), así como de establecer un sistema de intercambios entre fabricantes. Para todas las opciones, dados los costes estimados que proporciona el estudio correspondiente, se consideran unos niveles de primas por exceso de emisiones de 7 €/g, 10 €/g, 25 €/g, 95 €/g y 150 €/g, incluida la posibilidad de un aumento gradual del nivel de las primas en el futuro.

² Estrategia revisada de la UE para un desarrollo sostenible, junio de 2006.

4. ANÁLISIS DE IMPACTOS

4.1. Impactos económicos

El impacto económico para la sociedad depende principalmente de los objetivos definidos por la Comisión en sus Comunicaciones y evaluaciones de impacto anteriores³. Aunque, en conjunto, la opción menos costosa para los fabricantes sea la Opción 2, con una inclinación del 123 %, el aumento de los costes por vehículo no varía de manera significativa cuando se puede promediar el parque respecto a otras inclinaciones u opciones. Por consiguiente, pueden elegirse opciones distintas de la opción óptima desde el punto de vista de los costes teniendo en cuenta los demás objetivos. Por lo que respecta a la **Opción 1**, un objetivo uniforme de 130 g de CO₂/km para todos significa que su cumplimiento planteará menos problemas a los fabricantes de los vehículos más pequeños que a los de vehículos más grandes. Esta opción suscita cierta preocupación dada la diversidad de fabricantes europeos de automóviles y afecta a la competencia, ya que penaliza a los fabricantes de vehículos más grandes sin que los fabricantes de vehículos más pequeños tengan suficientes incentivos para seguir reduciendo sus emisiones de CO₂ por debajo de 130 g/km en ausencia de un sistema de intercambios. Con la **Opción 2** se consigue el reparto *ponderado por ventas*⁴ más uniforme del aumento relativo de los precios al por menor por fabricante, con pendientes comprendidas entre un 74 % y un 80 % respecto a la masa, y entre un 64 % y un 68 % respecto a la huella. El reparto *no ponderado* más uniforme del aumento relativo de los precios al por menor por fabricante se obtiene con pendientes comprendidas entre un 39 % y un 47 % respecto a la masa y entre un 18 % y un 27 % respecto a la huella (en función del AMI). Con la **Opción 3** se consigue un coste medio menos elevado que con las Opciones 1 y 2, y un reparto aparentemente uniforme del aumento relativo de los precios al por menor para todos los fabricantes. No obstante, bloquea a los fabricantes de vehículos pequeños en la posición que ocupan actualmente en el mercado, mientras que los fabricantes de vehículos grandes pueden cumplir su objetivo ampliando su oferta. Asimismo, supondría costes más elevados para los fabricantes más emprendedores. Los intercambios equilibran el reparto del aumento relativo de los precios y reducen la sensibilidad de los fabricantes con respecto a la pendiente en el caso de la Opción 2. No obstante, no se garantiza la liquidez del mercado y los costes de las transacciones pueden ser más elevados que en el caso de las agrupaciones.

4.2. Impactos sociales

Por lo que respecta al **empleo**, suponiendo una elasticidad de los precios de venta de vehículos nuevos comprendida entre 0 y -1 (es decir, poca elasticidad), un aumento de los precios del 6 % se traduciría en una reducción de las ventas inferior al 6 % , con lo que el valor total de las ventas aumentaría ligeramente. Por consiguiente, una disminución de las ventas de vehículos en la UE no sólo no tiene por qué provocar una pérdida de puestos de trabajo en el sector del automóvil, sino que puede dar lugar a un aumento del empleo directo dependiendo de qué porcentaje de los costes suplementarios corresponde a la mano de obra adicional. El impacto directo podría ser relativamente

³ CO₂ y automóviles: SEC(2007) 60 de 7.2.2007; CARS 21: SEC(2007) 77 de 22.3.2007.

⁴ Salvo por lo que respecta a Porsche y Subaru, dadas las características de su parque (vehículos de gasolina de altas emisiones), que dejarían sin sentido a la optimización.

marginal. Por otra parte, los proveedores van desempeñando un papel cada vez mayor en la cadena de valor. El aumento de los precios debería tener un efecto multiplicador muy positivo en el inicio de la cadena de suministro, lo que debería traducirse en la creación de empleo. La deslocalización de la capacidad de producción fuera de Europa como consecuencia del aumento de los costes podría ser motivo de preocupación. No obstante, los fabricantes de automóviles procuran emplazar sus nuevas instalaciones de producción en los mercados a los que se destinan los vehículos, y todos los fabricantes, nacionales y extranjeros, tendrán que respetar la legislación. En términos de **justicia social**, el aumento de los precios al por menor de los vehículos se compensará con creces con el ahorro de combustible a lo largo de toda su vida útil. Por lo que respecta a la asequibilidad, en el caso de la **Opción 1**, el aumento relativo de los precios al por menor de los vehículos pequeños es prácticamente el mismo que el de los vehículos grandes, pero sigue siendo superior al de los vehículos de tamaño medio. Por lo que respecta a los vehículos diésel, esta condición se cumple con las **Opciones 1 y 2**. A nivel de fabricantes, con la **Opción 2**, en el caso de inclinaciones inferiores al 80 %, hasta un 80 %, o incluso un porcentaje superior, de los vehículos vendidos en Europa se vería expuesto a un aumento medio relativo de los precios al por menor por fabricante inferior o próximo a ese valor medio. Por lo que respecta a la masa, puede observarse un impacto sobre algunos fabricantes de vehículos pequeños con una inclinación superior al 70 %. A nivel de vehículos, con pendientes inferiores al 60 % y sin promediar el parque/con subvenciones cruzadas, los vehículos de gasolina pequeños se enfrentan a un aumento relativo de los precios al por menor inferior al de los vehículos de gasolina de tamaño mediano y grande. Por lo que respecta a la **Opción 3**, el aumento relativo de los precios al por menor es superior en el caso de los fabricantes de vehículos pequeños/ligeros/que emiten poco CO₂, lo que plantea problemas de asequibilidad y equidad.

4.3. Impactos medioambientales

En relación con la **Opción 1**, dado que por definición el objetivo es el mismo para todos los fabricantes (130 gramos), los resultados en materia medioambiental están relacionados con la liquidez del mercado y la eficacia del mecanismo de cumplimiento. No es fácil determinar si el mercado podría funcionar de manera eficaz, es decir, si habría suficientes créditos para permitir los intercambios. Más allá de las estrategias de mercado, el nivel de las primas será esencial para la eficacia del sistema. En el caso de la **Opción 2** «parámetro de utilidad», los supuestos en relación con el AMI son clave en la definición de la función lineal a fin de garantizar la consecución del objetivo de 130 g de CO₂/km, ni por exceso ni por defecto. Además, para evitar incentivar a los fabricantes a que aumenten la masa (y así reducir su obligación en materia de CO₂), la pendiente de una función límite basada en la masa debería ser inferior al 80 %. Por lo que respecta a la **Opción 3** «reducción en %», en el supuesto de que la posición de mercado de los diferentes fabricantes siga siendo la misma tanto en términos de segmentación como de cuota de mercado, la obtención de resultados en materia medioambiental estaría vinculada principalmente al nivel de las primas. No obstante, en caso de que el mercado esté sujeto a grandes cambios, los fabricantes podrían cumplir su obligación en materia de CO₂, pero no se conseguiría alcanzar el objetivo general de 130 g de CO₂/km.

4.3.1. Mecanismo de cumplimiento: primas y resultados medioambientales

La figura 1 presenta el impacto posible de los diferentes escenarios de primas elegidos sobre el sector del automóvil en su conjunto, en el supuesto de que la diferencia respecto

al objetivo establecido sea de 1 a 10 g de CO₂/km. La figura 2 presenta las emisiones de CO₂ previstas respecto a distintos niveles de primas.

Figura 1. Primas anuales acumuladas (fuente de las cifras de beneficios: informes financieros del sector)

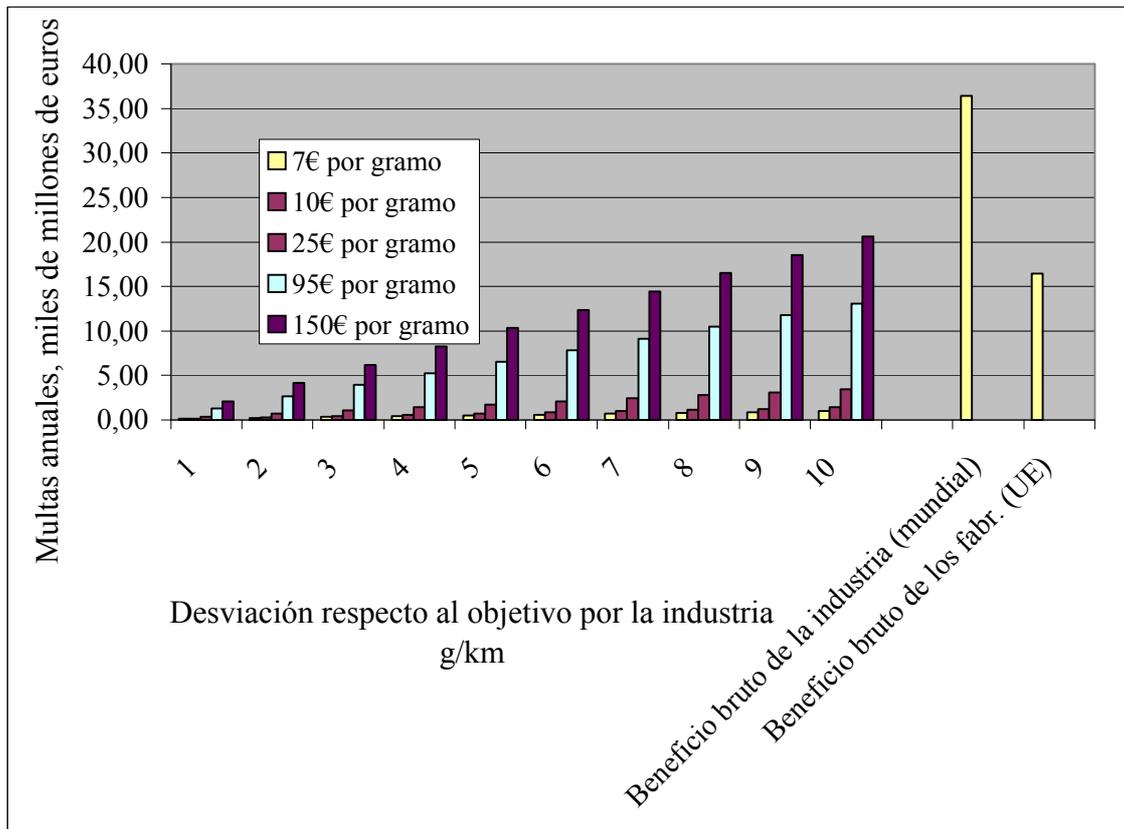
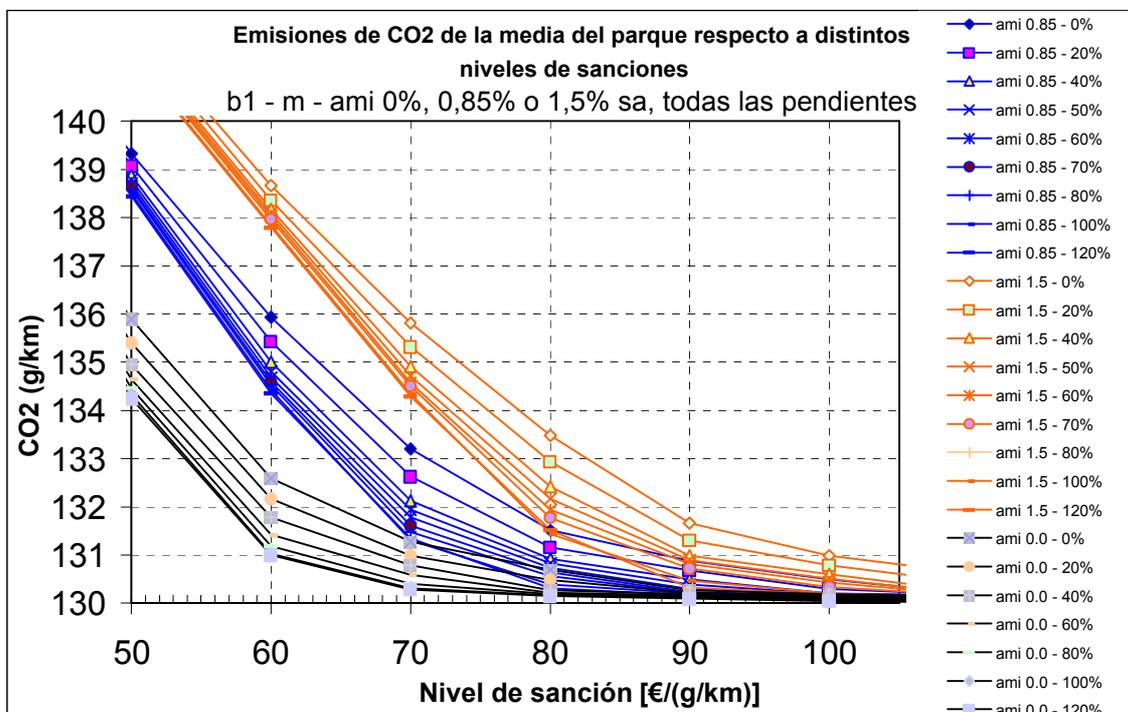


Figura 1 – Emisiones de CO₂ de la media del parque respecto a distintos niveles de primas



5. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

5.1. Comparación de las tres opciones

| | Opción 1 Objetivo uniforme | Opción 2 Planteamiento de utilidad | Opción 3 Reducción en % |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reducciones de CO₂ | 624 Mt eq. CO ₂ | 634 a 638 Mt eq. CO ₂ | 626 Mt eq. CO ₂ |
| Rentabilidad⁵ | 16 a 46 €/t CO ₂ | 32 a 40 €/t CO ₂ | 29 a 34 €/t CO ₂ |
| Neutralidad en cuanto a la competencia/s in distorsiones injustificadas de la competencia |  Los fabricantes de vehículos con bajas emisiones ganan, y pierden los de vehículos con altas emisiones porque el objetivo es el mismo para todos. |  Con pendientes de entre un 74 % y un 80 % respecto a la masa y de entre un 64 % y un 67 % respecto a la huella se consigue el reparto <i>ponderado por ventas</i> más uniforme del aumento medio de los precios al por menor. El reparto <i>no</i> |  Los fabricantes de vehículos pequeños quedan bloqueados en la posición que ocupan actualmente en el mercado, mientras que los fabricantes de vehículos más grandes pueden bien reducir las emisiones de CO ₂ |

⁵ Los cálculos de rentabilidad se basan en el período 2006-2020.

| | Opción 1 Objetivo uniforme | Opción 2 Planteamiento de utilidad | Opción 3 Reducción en % |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | ponderado más uniforme se obtiene con pendientes de entre un 39 % y un 47 % respecto a la masa y de entre un 18 % y un 27 % respecto a la huella. En el caso de la masa, según sean los supuestos utilizados para trazar la curva relativa a la evolución de la masa del parque, esa curva podría dar como resultado requisitos de reducción inferiores a 130 g de CO ₂ /km. | de su parque actual bien aumentar las ventas en los segmentos pequeño y mediano. |
| Justicia social |  La opción favorece a los fabricantes de vehículos pequeños y medianos/de bajas emisiones, manteniendo así el carácter asequible de los vehículos más vendidos en Europa. Con un alto nivel de promediación del parque/sin subvenciones cruzadas, el precio de los automóviles pequeños de gasolina puede registrar un mayor aumento relativo. |  Con pendientes por debajo del 80 %, la mayoría de los principales fabricantes de vehículos pequeños/medianos, que representan el 80 % de las ventas en el mercado, están expuestos a aumentos de los precios al por menor por debajo de la media. En el caso de la masa, los impactos sobre algunos fabricantes de vehículos pequeños se manifiestan en una pendiente superior al 70 %. A nivel de vehículos, con pendientes inferiores al 60 % y sin promediar el parque/con subvenciones cruzadas, |  Puesto que todos los fabricantes deben conseguir la misma reducción relativa, los de vehículos pequeños (cuyo nivel de emisiones ya es bajo) están expuestos a costes relativamente altos. |

| | Opción 1 Objetivo uniforme | Opción 2 Planteamiento de utilidad | Opción 3 Reducción en % |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | el precio al por menor de los automóviles pequeños de gasolina registra un aumento relativo menos importante que en el caso de los vehículos de gasolina grandes y medianos. | |
| Sostenibilidad/compatibilidad con los objetivos de Kioto | ☺/☺ Dado que el objetivo es de 130 g de CO ₂ /km para todos los fabricantes, su consecución dependerá del funcionamiento correcto del sistema de intercambios y del nivel de las sanciones financieras. | ☺/☺ Con inclinaciones por debajo del 80 % se evitan los incentivos indeseables para aumentar la masa. No obstante, en el caso de la masa, según sean los supuestos utilizados para trazar la curva relativa a la evolución de la masa del parque, esa curva podría provocar la no realización del objetivo de 130 g de CO ₂ /km. | ☺/☺ Los resultados dependen de la evolución de la cuota de mercado de los diferentes fabricantes, algo que no puede controlarse. |
| Equidad respecto a la diversidad de fabricantes europeos | ☹ Véase la observación sobre la neutralidad en cuanto a la competencia. | ☺ Planteamiento favorable; la formación de agrupaciones refuerza ese efecto. | ☺ Planteamiento favorable; la formación de agrupaciones refuerza ese efecto. |

La **Opción 2 parece la mejor**, con algunas reservas por lo que se refiere a los supuestos subyacentes a la determinación de la curva y su inclinación, así como en función del parámetro de utilidad elegido.

5.2. Parámetro de utilidad (Opción 2)

| | Masa | Huella | Debate |
|-------|------|--------|----------------------------------------------------------|
| Buena | = | + | La masa se utiliza como variable de sustitución de otros |

| | | | |
|------------------------------------------------------------------------|------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| medida de la utilidad | | | parámetros de utilidad tales como el tamaño del vehículo o las características especiales. La huella está directamente vinculada a la utilidad (por ejemplo, vehículos familiares frente a coches pequeños concebidos para la ciudad). |
| Disponibilidad de datos | ++ | =/- | Los datos sobre la masa pueden obtenerse y comunicarse con facilidad. Aún no se ha notificado la huella, definida como la superficie interna entre las ruedas. Los datos sobre la huella, definida como la superficie total (longitud multiplicada por anchura, también denominada zona del cárter), están disponibles pero aún no se han notificado. |
| Impacto sobre los fabricantes | = | = | Ambos parámetros tienen impactos comparables desde el punto de vista del aumento relativo de los precios para los fabricantes. La masa permite distribuir mejor la carga entre todos los fabricantes. La huella favorece algo más a los fabricantes de vehículos pequeños. |
| Comprensibilidad | + | =/- | La huella definida como la superficie entre las cuatro ruedas resulta más difícil de comprender. |
| Prevención de efectos indeseables/manipulación | - | = | Se evita el efecto indeseable del aumento de la masa si se elige una pendiente por debajo del 80 %. La huella puede manipularse menos. |
| Compatibilidad a nivel internacional | + | = | La masa se utiliza en China y Japón para los turismos, y la huella, en los Estados Unidos para los camiones ligeros. |
| Posibilidad de recurrir a todas las técnicas de reducción de emisiones | --/- | ++ | Reducir la masa permite reducir las emisiones de CO ₂ . Parte de su potencial de «reducción» quedará anulado si la curva se basa en la masa. Esa neutralización dependerá de la inclinación de la curva. |

Las conclusiones preliminares se inclinan por un sistema basado en la masa, siempre y cuando se eviten los efectos indeseables y se tenga en cuenta la evolución del AMI.

5.3. Evaluación de las distintas pendientes a la luz de los objetivos operativos

La **solución menos costosa** consiste en elegir una curva con una pendiente del 123 %, con lo cual el esfuerzo es más importante para los vehículos más pequeños que para los más grandes porque «globalmente» es más barato así aun cuando puedan plantearse problemas de asequibilidad. En términos absolutos, las variaciones de precios en función de las distintas pendientes son pequeñas y, por eso, otros criterios podrían justificar la elección de pendientes diferentes. Desde el punto de vista de la **neutralidad en cuanto a la competencia**, el reparto *ponderado por ventas* más uniforme del aumento relativo de los precios al por menor por fabricante se obtiene con pendientes de entre el 74 % y el 80 % en el caso de la masa, y de entre el 64 % y el 68 % en el de la huella (dependiendo de los supuestos en materia de AMI). El reparto *no ponderado* más uniforme del aumento relativo de los precios al por menor por fabricante se consigue con pendientes de entre el 39 % y el 47 % en el caso de la masa, y de entre el 18 % y el 27 % en el de la huella (dependiendo de los supuestos en materia de AMI). Por lo que se refiere a la **sostenibilidad**, los incentivos indeseables vinculados a la masa se evitan con pendientes por debajo del 80 %, y los supuestos en materia de AMI son fundamentales para evitar desviarse, por exceso o por defecto, del objetivo de 130 g de CO₂/km. En el caso de la **justicia social**, con pendientes por debajo del 80 %, los fabricantes principales de vehículos pequeños/medianos, que representan el 80 % de las ventas en el mercado, están expuestos a aumentos de los precios al por menor inferiores a la media. Respecto a la masa, los impactos sobre algunos fabricantes de vehículos pequeños se manifiestan en una pendiente del 70 %. A nivel de vehículos, con pendientes inferiores al 60 % y sin promediar el parque/con subvenciones cruzadas, el precio al por menor de los automóviles pequeños de gasolina registra un aumento relativo menos importante que en el caso de los vehículos de gasolina grandes y medianos. Se tiene en cuenta la **diversidad de fabricantes** porque se respeta la neutralidad en cuanto a la competencia y se permite la formación de agrupaciones. Tras un análisis preliminar, convendría prever pendientes situadas entre un 50 % y un 80 % para conseguir un equilibrio en la aplicación de estos criterios.

6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Las modalidades de seguimiento y evaluación podrían basarse en dos fuentes de datos y estar a cargo de la Comisión. Los Estados miembros seguirían notificando sus datos (como lo hacían en virtud de la Decisión 1753/2000/CE). Podría exigirse también a los fabricantes que comunicaran sus datos.