



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 31.1.2007

SEC(2007) 56

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra dovute all'uso di combustibili per i trasporti su strada, modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE

Analisi d'impatto del riesame della direttiva sulla qualità dei combustibili

Sintesi

{COM(2007) 18 definitivo}

{SEC(2007) 55}

INDICE

1.	Aspetti procedurali e consultazione delle parti interessate	3
1.1.	Organizzazione e scadenze	3
1.2.	Consultazione e pareri degli esperti	3
2.	Definizione del problema	3
3.	Obiettivi.....	3
4.	Opzioni strategiche e analisi degli impatti.....	4
4.1.	World Wide Fuel Charter (Carta mondiale dei combustibili).....	4
4.2.	Limite per il tenore di biodiesel (FAME) nel diesel	4
4.3.	Specifiche applicabili al GPL, al CNG e ai biocarburanti	4
4.4.	Specifiche applicabili ai carburanti per i parchi veicoli vincolati.....	5
4.5.	Termine ultimo riguardante il tenore di zolfo di 10ppm nel diesel.....	5
4.6.	Emissioni prodotte dai mezzi pesanti.....	5
4.7.	Riesame degli accordi volontari riguardanti le emissioni di CO2 e delle automobili .	6
4.8.	Riesame della direttiva 1999/30/CE.....	6
4.9.	Idrocarburi poliaromatici	6
4.10.	Combustibile diesel non utilizzato nel trasporto stradale	6
4.11.	Detergenti.....	7
4.12.	Additivi metallici	8
4.13.	Densità del carburante diesel	8
4.14.	Tenore di ossigenati nella benzina	8
4.15.	Pressione massima dei vapori della benzina	9
4.16.	Emissioni di gas a effetto serra prodotte durante il ciclo di vita dei combustibili	9
5.	Monitoraggio e valutazione.....	10

1. ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

1.1. Organizzazione e scadenze

Nel contesto del programma di lavoro della Commissione del 2006 il documento di riferimento 2006/ENV/19 costituisce un riesame della direttiva 98/70/CE. A seguito dei dati raccolti e della consultazione del 2005, nel maggio 2006 è stato istituito un gruppo interservizi, riunitosi quattro volte, in collaborazione con il quale la DG Ambiente ha elaborato la valutazione d'impatto.

1.2. Consultazione e pareri degli esperti

I requisiti minimi stabiliti dalla Commissione per le consultazioni sono stati rispettati. Le parti interessate – essenzialmente i vari settori industriali, gli Stati membri e le ONG - sono state invitate a fornire un loro contributo al riesame. Nel 2005 si sono svolte due riunioni con le parti interessate. Le presentazioni, i commenti delle parti interessate e gli altri documenti elaborati in occasione delle riunioni possono essere consultati su un sito Web accessibile al pubblico all'indirizzo seguente: http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/fuel_quality/home"

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La direttiva 98/70/CE ha stabilito una specifica minima per la benzina e il combustibile diesel usati nel trasporto stradale. Le specifiche sono state definite al fine di tutelare l'ambiente e la salute, sulla scia del programma "Auto Oil". La direttiva 2003/17/CE ha modificato alcuni aspetti della direttiva summenzionata, introducendo fra l'altro l'obbligo di un riesame. Il continuo progresso tecnologico registrato nell'industria automobilistica e nelle tecnologie dei carburanti e il costante desiderio di ottimizzare il livello di protezione dell'ambiente e della salute richiedono un riesame periodico delle specifiche riguardanti i carburanti. Il riesame valuta se le politiche riguardanti i limiti di emissioni prodotte dagli autoveicoli, la riduzione della CO₂ prodotta dalle automobili, la qualità dell'aria, i carburanti alternativi o gli sviluppi nel settore degli additivi richiedono modifiche della direttiva.

3. OBIETTIVI

La direttiva assicura un mercato unico per i combustibili stabilendo delle specifiche minime per la loro commercializzazione, basate su considerazioni ambientali e sanitarie che rivestono un'importanza fondamentale al momento del riesame delle specifiche.

Diverse strategie comunitarie forniscono una serie di orientamenti per il riesame. La strategia tematica sull'inquinamento atmosferico¹ ha fissato obiettivi ambiziosi per la riduzione delle emissioni inquinanti. Altri obiettivi pertinenti ai fini del riesame figurano nell'agenda di Lisbona, nella strategia per lo sviluppo sostenibile, nella politica sui cambiamenti climatici e nella strategia per i biocarburanti.

4. OPZIONI STRATEGICHE E ANALISI DEGLI IMPATTI

Il riesame riguarda un'ampia gamma di temi, che sono stati ripartiti in categorie distinte ai fini dell'analisi, permettendo così di evitare per quanto possibile le interazioni fra i vari settori. Per ciascuna di queste categorie, elencate di seguito, si propone una descrizione generale del problema, un'analisi della situazione e la soluzione ritenuta più adatta.

4.1. World Wide Fuel Charter (Carta mondiale dei combustibili)

L'industria automobilistica ha proposto una carta mondiale per i combustibili per armonizzare gli standard dei combustibili sostenendo che l'adozione della carta agevolerebbe la commercializzazione dei veicoli in molti mercati diversi. La WWFC considera molti parametri, ognuno dei quali deve essere valutato in relazione ai benefici per l'ambiente e al rapporto costi-efficacia. Viste queste premesse, la WWFC non è valutata integralmente ma sono presi in esame soltanto i singoli parametri pertinenti.

4.2. Limite per il tenore di biodiesel (FAME) nel diesel

Le specifiche fissate nella direttiva per il diesel non prevedono un limite per il tenore di FAME (*Fatty Acid Methyl Esthers*, esteri metilici di acidi grassi). La norma europea EN590 stabilisce invece un limite in proposito, in quanto è stato segnalato che l'uso di percentuali più elevate di FAME causerebbe problemi tecnici. Nonostante l'industria del settore dei FAME abbia chiesto l'introduzione di un limite nella direttiva, l'analisi non ha individuato motivi validi connessi alla tutela dell'ambiente o della salute. Conformemente ai principi del "legiferare meglio", non sono proposte modifiche, tuttavia la Commissione ha chiesto al CEN di riesaminare il limite dei FAME stabilito nella norma EN590.

4.3. Specifiche applicabili al GPL, al CNG e ai biocarburanti

Determinati requisiti in materia di tutela della salute e dell'ambiente potrebbero giustificare l'introduzione nella direttiva di specifiche per questi carburanti. Dopo la valutazione di questi e di altri carburanti, fra cui l'idrogeno, i carburanti emulsionati e il dimetiletere, la conclusione è che non sussistono motivi per inserire questi carburanti nella direttiva.

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico - COM(2005) 446 dal 21.9.2005.

Considerando l'assenza di benefici e conformemente ai principi del "legiferare meglio", non si propone di includere le specifiche per questi combustibili nella direttiva.

4.4. Specifiche applicabili ai carburanti per i parchi veicoli vincolati

L'introduzione di specifiche speciali per i carburanti utilizzati dai parchi veicoli vincolati potrebbe fornire vantaggi in materia di tutela dell'ambiente e della salute in quanto sono utilizzati nelle aree urbane in cui possono emergere problemi specifici connessi alla qualità dell'aria. L'analisi mostra che possono essere prese in considerazione molte opzioni per far fronte alle emissioni generate dai trasporti e ai problemi di qualità dell'aria. Adottare specifiche per i carburanti utilizzati dai parchi veicoli vincolati offre vantaggi scarsi o inesistenti rispetto ad altri approcci.

La direttiva autorizza l'applicazione di specifiche più rigorose per i carburanti utilizzati in determinate circostanze. L'introduzione di una specifica relativa ai parchi veicoli vincolati non apporterebbe vantaggi supplementari, pertanto non è proposta alcuna azione.

4.5. Termine ultimo riguardante il tenore di zolfo di 10ppm nel diesel

Il diesel con un tenore massimo di zolfo di 10ppm permette di aumentare l'efficienza dei veicoli e riduce le emissioni di biossido di zolfo e di particelle. Inoltre, lo zolfo compromette i sistemi di post-trattamento De-Nox che saranno probabilmente introdotti in futuro. La direttiva prevede un termine ultimo provvisorio per il diesel con un tenore massimo di zolfo di 10ppm.

La decisione dovrebbe tendere ad assicurare che non si verifichi un aumento globale dei gas a effetto serra, cosa che è impossibile stabilire con certezza. L'analisi basata sugli autoveicoli commerciali leggeri indica che il punto di equilibrio potrebbe essere raggiunto dopo la data provvisoria del 2009. Tuttavia, l'analisi non tiene conto dei possibili risparmi ottenuti con i mezzi commerciali pesanti, per i quali anche una minima riduzione ha conseguenze importanti. Non esistono vantaggi evidenti dal prorogare il termine ultimo a dopo il 2009, tranne la possibile ma non certa diminuzione dei gas serra.

Confermare il 2009 come termine ultimo permette di migliorare la qualità dell'aria e garantisce all'industria automobilistica la disponibilità del carburante, agevolando la realizzazione del programma di limiti di emissioni Euro 5. La conclusione non può basarsi esclusivamente sulle emissioni di gas serra, ma tenendo conto dei vantaggi e dei progressi finora compiuti, si propone di confermare il 1° gennaio 2009 come termine ultimo per l'applicazione del tenore di zolfo di 10ppm.

4.6. Emissioni prodotte dai mezzi pesanti

Durante l'elaborazione della proposta che fissa i limiti di emissioni Euro VI, la Commissione ha chiesto alle parti interessate di definire la quantità di carburante per diversi valori limite. Dalle risposte fornite non risulta necessario modificare la composizione dei carburanti per rispettare gli eventuali cambiamenti dei requisiti riguardanti le emissioni dei mezzi pesanti. Di conseguenza, non si propongono modifiche.

4.7. Riesame degli accordi volontari riguardanti le emissioni di CO₂ e delle automobili

Nell'ambito dei loro accordi volontari, l'ACEA, la JAMA e la KAMA hanno riesaminato la situazione congiuntamente alla Commissione europea, esprimendo la propria soddisfazione generale in merito alle qualità dei carburanti forniti durante il periodo di valutazione. Durante la consultazione, le parti interessate non hanno richiesto espressamente modifiche delle specifiche applicabili ai carburanti in relazione agli accordi volontari vigenti riguardanti le emissioni di CO₂ e le automobili. Di conseguenza, non si propongono modifiche.

4.8. Riesame della direttiva 1999/30/CE

La direttiva 1999/30/CE stabilisce valori limite dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo. La direttiva è stata oggetto di un riesame nell'ambito del programma "Aria pulita per l'Europa" (*Clean Air For Europe*, CAFE), a seguito del quale è stata pubblicata la comunicazione "Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico".

Le emissioni inquinanti di biossido di zolfo e di piombo non sono più una grande preoccupazione in materia di trasporto stradale. Per il piombo non sono richieste ulteriori azioni. Il tenore di zolfo del diesel è oggetto del punto 4.5. A medio termine, per conseguire gli obiettivi di qualità dell'aria le principali difficoltà nel settore del trasporto stradale sono rappresentate dagli ossidi di azoto e dalle particelle.

Attualmente non esistono prove convincenti che ulteriori modifiche delle specifiche dei carburanti possano ridurre le emissioni in questione o che costituiscano l'approccio più efficace dal punto di vista del rapporto costi-efficacia. Di conseguenza, non si propongono modifiche.

4.9. Idrocarburi poliaromatici

Determinati idrocarburi aromatici policiclici (PAH) sono cancerogeni. I PAH sono emessi nei gas di scappamento dei veicoli: la direttiva stabilisce un contenuto massimo di PAH dell'11% nel diesel. Durante le discussioni con le parti interessate, l'ACEA (Associazione dei costruttori europei di automobili) ha chiesto una riduzione del contenuto di PAH mentre EUROPIA (Associazione dell'industria petroliera europea) sostiene che non è necessario abbassarne ulteriormente il contenuto in quanto la riduzione ha effetti trascurabili sulle emissioni di PAH.

Tuttavia, l'industria petroliera ha mostrato che una riduzione all'8% potrebbe essere realizzata parallelamente alla riduzione del tenore di zolfo al 10ppm senza costi aggiuntivi. Di conseguenza, si propone di ridurre il limite all'8%.

4.10. Combustibile diesel non utilizzato nel trasporto stradale

Le macchine mobili non stradali consumano il 9% circa del carburante diesel. Nella precedente revisione della direttiva 98/70/CE la Commissione ha fatto notare che il tenore di zolfo nel diesel non utilizzato nel trasporto stradale deve essere modificato per consentire la definizione di norme di emissioni più rigorose.

La direttiva 2004/26/CE stabilisce valori limite per le emissioni per l'omologazione di macchine mobili non stradali. L'attrezzatura perfezionata di controllo delle emissioni necessaria per il rispetto delle specifiche richiede un carburante di migliore qualità. Il progetto di direttiva prevedeva di fissare il tenore di zolfo per i combustibili a un valore compreso fra 10 e 50ppm. I fabbricanti di motori sono favorevoli a un limite di zolfo di 10ppm, che agevola il rispetto dei limiti di emissione e migliora l'affidabilità.

Per il trasporto sulle vie navigabili interne si applicano limiti di emissioni meno rigorosi, ma gli operatori dei trasporti sulle vie navigabili interne hanno chiesto una diminuzione del tenore di zolfo nel carburante. La direttiva ha previsto carburante di riferimento corrispondente abbia un tenore di zolfo di 300ppm.

L'analisi conclude che sarebbe opportuno fissare il tenore di zolfo per il trasporto terrestre a 10ppm mentre quello per il trasporto sulle vie navigabili interne dovrebbe essere di 300ppm. La direttiva 1999/32/CE, relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi, si riferisce al combustibile utilizzato sulle vie navigabili interne e deve essere modificata a seguito del cambiamento in questione. Un'ulteriore riduzione sarà necessaria quando saranno concordati limiti più severi di emissioni per i motori, proposti per il 2011.

4.11. Detergenti

Durante il normale uso si possono formare dei depositi nei motori. Questo problema può essere risolto utilizzando detergenti nei carburanti. I detergenti non influiscono direttamente sulle emissioni inquinanti, ma possono ridurre o evitare un possibile aumento di emissioni dovuto ai depositi, che hanno un'incidenza sulle emissioni inquinanti, sulle condizioni di guida e sulle economie di carburante.

Per l'industria automobilistica, che è tenuta sempre più a garantire che i veicoli rispettino i requisiti in materia di emissioni per il loro intero ciclo di vita, è diventato di fondamentale importanza evitare la formazione di depositi nei motori. Attualmente i detergenti possono essere aggiunti al carburante ma non esiste un obbligo in materia. I fornitori di carburante chiedono con insistenza carburanti più perfezionati contenenti un insieme di detergenti sofisticati e l'industria automobilistica chiede che l'uso di questi carburanti diventi obbligatorio.

Attualmente non esiste un test rapido, economico ed efficace per misurare le proprietà dei detergenti nei carburanti, che quindi non possono essere valutate tramite campionamento. L'unico metodo efficace consisterebbe nel determinare tassi adeguati di trattamento del carburante, monitorare l'aggiunta di detergenti e quindi assicurarne indirettamente un utilizzo adeguato.

Le difficoltà elencate indicano che l'applicazione di processi e procedure rappresenta il modo più adatto di trattare la questione dei detergenti, nel rispetto del principio "legiferare meglio". Studi più approfonditi potrebbero permettere di determinare norme concrete per le prestazioni dei detergenti. Tenuto conto delle affermazioni relative al miglioramento dell'efficienza dei veicoli, la promozione dell'utilizzo di detergenti potrebbe essere assicurata dal meccanismo proposto di monitoraggio delle emissioni di gas serra prodotte nell'intero ciclo di vita dei combustibili.

4.12. Additivi metallici

Alcuni additivi metallici sono utilizzati nei carburanti usati nei trasporti, per esempio per migliorare la combustione o aumentare l'indice di ottano. Sono state espresse preoccupazioni circa gli effetti sulla salute delle emissioni prodotte da carburanti contenenti additivi e sull'impatto degli additivi sui motori e sulle attrezzature di controllo delle emissioni. Nonostante queste preoccupazioni, non è possibile affermare con certezza che gli additivi metallici causano danni. Per comprendere meglio la situazione, è stato ritenuto auspicabile stabilire un protocollo di prova per determinare l'effetto degli additivi in questione.

Non sono state fornite prove sufficienti per giustificare un divieto generalizzato degli additivi metallici o un divieto di un prodotto specifico. La Commissione intende continuare a sviluppare il protocollo di prova. Parallelamente, le industrie interessate devono informare i loro clienti per consentir loro di evitare gli effetti indesiderati.

4.13. Densità del carburante diesel

Per il carburante diesel è fissato un livello massimo di densità visto il suo legame con le emissioni inquinanti. Un innalzamento del livello rischia di determinare un aumento delle emissioni inquinanti. La densità dell'estere metilico di acidi grassi (Fatty Acid Methyl Ester, FAME) è superiore al limite in questione, si è quindi suggerito di limitarne l'uso. L'analisi mostra che l'effetto di questa restrizione è minimo e sarà probabilmente compensato dall'introduzione di un carburante diesel sintetico meno denso, prodotto in particolare con la biomassa. Non sembra quindi necessario adottare modifiche e non è stata presentata alcuna proposta in merito.

4.14. Tenore di ossigenati nella benzina

La direttiva limita la quota massima autorizzata di ossigenati che possono essere utilizzati nella benzina per limitare le emissioni prodotte dalle automobili e assicurare la compatibilità del carburante con il parco veicoli esistente.

Il problema principale è che l'etanolo è incompatibile con alcuni sistemi di alimentazione del carburante. Visto che alcune automobili potrebbero subire danni, un tenore superiore di etanolo può essere autorizzato soltanto sotto forma di un'apposita miscela per i veicoli compatibili.

Esistono anche rischi ambientali connessi a un tenore superiore di etanolo e ossigenati. Un tenore più elevato di ossigenati può causare un aumento delle emissioni di Nox, prodotte principalmente dai veicoli più vecchi. Un tenore più elevato di etanolo rischia di far aumentare le emissioni di COV a causa della perdita di efficacia dei sistemi di controllo delle emissioni per evaporazione. L'aumento del tenore di etanolo al di sopra dei livelli attuali determina un aumento della permeazione dei COV. Una miscela con una percentuale più elevata di etanolo deve avere una pressione di vapore inferiore a quella della benzina convenzionale dato il suo comportamento non lineare quando miscelata con benzina con un tenore di etanolo inferiore.

Per agevolare la diffusione del biocarburante è auspicabile autorizzare l'uso di composti con un contenuto superiore di ossigenati e adottare un approccio che riduce i rischi ambientali. È proposta una miscela al 10% di etanolo, sotto forma di una miscela chiaramente contraddistinta.

4.15. Pressione massima dei vapori della benzina

L'aggiunta di etanolo alla benzina fa aumentare la sua pressione di vapore. È stato proposto di aumentare la pressione di vapore massima consentita per le miscele di benzina contenenti etanolo, una misura che produrrebbe un aumento delle emissioni di COV. La modellizzazione mostra che un aumento di 10kPa provocherebbe un aumento complessivo delle emissioni di COV di circa l'1%, mentre l'obiettivo perseguito dalla Comunità è la riduzione del 50% delle emissioni entro il 2020. Il livello globale dell'impatto è incerto.

Non è auspicabile applicare tale deroga alle miscele di etanolo e il problema può essere affrontato eliminando altri componenti leggeri presenti nella benzina, come per esempio il butano. L'applicazione di una regola speciale per una parte dell'industria dei biocarburanti non sarebbe una misura neutrale sul piano tecnologico. Visto che i fornitori di etanolo sono in concorrenza diretta sia con i fornitori di etere (per es. ETBE) che con i fornitori di altri biocarburanti, questa soluzione favorirebbe un tipo specifico di produzione rispetto agli altri.

Non si propongono modifiche del limite e si chiarisce la deroga relativa alla pressione di vapore autorizzata nel caso di condizioni climatiche invernali rigide per garantire la sicurezza giuridica.

4.16. Emissioni di gas a effetto serra prodotte durante il ciclo di vita dei combustibili

I progressi tecnologici, i costi energetici e le preoccupazioni a proposito della sicurezza dell'approvvigionamento energetico hanno incoraggiato lo sviluppo di metodi non convenzionali in materia di fornitura di carburante per il trasporto stradale. Alcuni processi producono più emissioni di gas serra di altri. Inoltre, è possibile produrre carburanti sintetici utilizzando diverse materie prime con livelli di emissioni di gas serra molto diversi. Questo problema è stato preso in scarsa considerazione nonostante sia menzionato nell'ambito della strategia per i biocarburanti.

Per risolvere il problema i fornitori di carburanti dovrebbero essere tenuti a monitorare le emissioni di gas serra prodotte durante il ciclo di vita dei combustibili che forniscono e a presentare una relazione in merito. Una procedura di comitato stabilirà i dettagli del monitoraggio. Successivamente, dovrebbero essere imposte riduzioni delle emissioni per facilitare l'attuazione della politica a favore dei biocarburanti.

5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La realizzazione degli obiettivi fissati nella direttiva 98/70/CE è indicata dalla conformità ai parametri relativi ai combustibili. È in funzione un sistema di monitoraggio della qualità dei combustibili e al termine del 2006 sarà pubblicata la quinta relazione riguardante il 2005. La Commissione presenta relazioni annuali al Consiglio e al Parlamento europeo. Tutti i dati sono disponibili al seguente indirizzo internet: http://europa.eu.int/comm/environment/air/fuel_quality_monitoring.htm. Viste le modifiche proposte, sarà necessario introdurre l'obbligo di dichiarare e monitorare le emissioni di gas serra prodotte dai carburanti per il trasporto stradale.