



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 4.12.2008
COM(2008) 812 definitivo

2008/0229 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**relativa alla fase II del recupero di vapori di benzina durante il rifornimento delle
automobili nelle stazioni di servizio**

{SEC(2008) 2937}

{SEC(2008) 2938}

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1.1. Contesto generale

La presente proposta legislativa riguarda il recupero dei vapori di benzina emessi nell'atmosfera durante il rifornimento delle automobili nelle stazioni di servizio (la cosiddetta "fase II del recupero dei vapori di benzina"). Le emissioni di composti organici volatili contenuti nella benzina contribuiscono ad aggravare i problemi di qualità dell'aria, dovuti al benzene e all'ozono, a livello locale e regionale per i quali la Comunità ha stabilito norme e obiettivi comunitari. L'ozono troposferico è una sostanza inquinante che attraversa i confini nazionali ed è anche il terzo gas a effetto serra per ordine di importanza. Il benzene è una sostanza cancerogena per la salute umana.

La proposta è stata preparata a seguito degli impegni assunti dal Collegio:

- nella Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico¹;
- nella proposta della Commissione di modifica della direttiva 98/70/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel², che intende agevolare una maggiore diffusione dei biocarburanti (in particolare del bioetanolo) attenuando i requisiti di tensione di vapore della benzina. La Commissione ha riconosciuto che la conseguenza potrebbe essere un aumento delle emissioni di composti organici volatili e ha indicato l'intenzione di proporre la fase II del recupero dei vapori di benzina per compensare l'eventuale aumento delle emissioni;
- in una dichiarazione che accompagna una nuova direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente³ in cui la Commissione ha riconosciuto l'importanza di affrontare alla fonte il problema dell'inquinamento atmosferico per conseguire gli obiettivi in materia di qualità dell'aria e ha proposto una serie di nuove misure comunitarie per ridurre l'inquinamento alla fonte, fra cui il recupero dei vapori di benzina nelle stazioni di servizio.

1.2. Disposizioni vigenti nel settore della proposta

La direttiva 94/63/CE riguarda il recupero dei vapori emessi nell'atmosfera derivanti dal deposito della benzina e dalla sua distribuzione dai terminali alle stazioni di servizio (la cosiddetta "fase I del recupero dei vapori della benzina"). I vapori spostati quando una stazione di servizio riceve una nuova consegna di benzina sono riconvogliati all'autocisterna o alla cisterna mobile e riportati al terminal, dove possono essere ridistribuiti.

¹ Punto 4.2.1.2, pagina 9 del documento COM(2005) 446 del 21 settembre 2005.

² Punto 3(4), pagine 7 e 8 del documento COM(2007) 18 del 31 gennaio 2007.

³ Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1.

1.3. Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione

La proposta è coerente con le politiche comunitarie in materia di qualità dell'aria e a favore di ulteriori progressi verso il conseguimento di livelli di qualità dell'aria che non causano impatti significativi sulla salute e sull'ambiente, come stabilito dal sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità. La proposta è inoltre compatibile con i tre pilastri della strategia di Lisbona, in quanto incoraggerà la domanda e lo sviluppo delle tecnologie necessarie per la fase II del recupero dei vapori di benzina.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

2.1. Consultazione delle parti interessate

2.1.1. Metodi di consultazione, principali settori interessati e profilo generale dei partecipanti

Si è svolta una consultazione mirata delle principali parti in causa mediante contatto diretto. Fra i soggetti partecipanti figurano associazioni dell'industria petrolifera, fabbricanti di attrezzature per la fase II del recupero dei vapori di benzina, ONG attive nel settore dell'ambiente e dei trasporti, gestori indipendenti di stazioni di servizio e organizzazioni di automobilisti. Inoltre su internet è stato pubblicato un questionario rivolto al pubblico in generale.

2.1.2. Sintesi delle risposte e modo in cui sono state prese in considerazione

Le risposte hanno riguardato questioni concernenti l'impatto dei vapori di benzina sulla salute, l'efficienza dell'attrezzatura prevista per la fase II, i vantaggi dei sistemi di controllo automatico e il rapporto costi-benefici delle varie opzioni a proposito dell'installazione dell'attrezzatura per la fase II. Le risposte sono state prese direttamente in considerazione per elaborare gli elementi fondamentali della proposta allegata, in particolare in relazione alle stazioni di servizio situate in edifici residenziali, la definizione di un limite inferiore per le stazioni di servizio interessate e il controllo automatico dell'efficienza in servizio dell'attrezzatura.

Una sintesi delle domande e delle risposte fornite può essere consultato all'indirizzo seguente: <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/petrol.htm>

2.2. Ricorso al parere di esperti

2.2.1. Settori scientifici/di competenza interessati

Pareri di esperti dell'industria petrolifera, dei fabbricanti dell'attrezzatura per la fase II del recupero dei vapori di benzina e di consulenti che hanno elaborato una stima dei costi e dei benefici relativamente alle opzioni previste per i controlli della fase II.

2.2.2. Metodologia applicata

Per calcolare i costi complessivi dell'applicazione delle misure previste dalla fase II a lunga scadenza e la riduzione dei vapori di benzina sono stati utilizzati dati statistici riguardanti il numero e le dimensioni delle stazioni di servizio, associati alle stime

dei costi delle attrezzature necessarie per la fase II. Per determinare i costi dei danni causati dai vapori di benzina emessi è stata utilizzata una funzione semplice del costo medio dei danni basata sugli impatti associati all'ozono troposferico. Gli effetti dovuti al benzene non sono stati quantificati.

2.2.3. Principali organizzazioni consultate

Associazioni europee dell'industria petrolifera, fabbricanti di attrezzature per la fase II del recupero dei vapori di benzina, ONG attive nel settore dell'ambiente e dei trasporti, gestori indipendenti di stazioni di servizio e organizzazioni di automobilisti.

2.2.4. Sintesi dei pareri pervenuti e utilizzati

Due consulenti distinti sono stati incaricati di fornire consulenza alla Commissione in merito ai costi e al rapporto costi-benefici delle varie opzioni prese in considerazione per la fase II del recupero dei vapori di benzina. Le informazioni sono state riassunte in due relazioni distinte, pubblicate rispettivamente nel 2005 e nel 2008. La seconda relazione ha inoltre tenuto conto di informazioni recenti associate all'attuazione della fase II negli Stati membri.

2.2.5. Strumenti utilizzati per diffondere le consulenze presso il pubblico

Entrambe le relazioni sono disponibili sul seguente sito internet della Commissione: <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/petrol.htm>

2.3. Valutazione dell'impatto

La valutazione dell'impatto ha considerato i costi e i benefici delle opzioni seguenti:

- (1) Nessun tipo d'iniziativa;
- (2) Installare impianti di recupero dei vapori di benzina a bordo delle automobili e dei veicoli commerciali leggeri;
- (3) Installare attrezzature per la fase II del recupero dei vapori di benzina:
 - (a) in tutte le stazioni di servizio nuove e completamente ristrutturate con un flusso annuo di benzina superiore a 500 m³;
 - (b) in tutte le stazioni di servizio nuove e completamente ristrutturate con un flusso annuo di benzina superiore a 500 m³ e nelle stazioni di servizio esistenti di grandi dimensioni (con un flusso annuo di benzina superiore a 3 000 m³);
 - (c) nei casi previsti dall'opzione di cui alla lettera b) e nelle stazioni di servizio situate in edifici residenziali;
 - (d) nei casi previsti dall'opzione di cui alla lettera c) con l'aggiunta di sistemi di controllo automatico delle attrezzature della fase II per limitare la vendita di benzina se l'attrezzatura non funziona correttamente.

La valutazione dettagliata delle opzioni è inclusa nella valutazione di impatto che accompagna la presente proposta. Sarà disponibile sul seguente sito web: <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/petrol.htm>

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

3.1. Sintesi delle misure proposte

La proposta i) renderebbe obbligatoria l'installazione dell'attrezzatura necessaria per la fase II del recupero dei vapori di benzina nelle stazioni di servizio nuove e ristrutturata con un flusso annuo di benzina superiore a 500 m³, ii) imporrebbe l'ammodernamento delle stazioni di servizio esistenti con un flusso di benzina superiore a 3 000 m³ entro il 2020 e iii) imporrebbe a tutte le stazioni di servizio nuove o completamente ristrutturate situate in edifici residenziali l'obbligo di dotarsi dei sistemi di controllo della fase II; iv) l'installazione di sistemi di controllo automatico dell'attrezzatura per la fase II non sarebbe obbligatoria ma autorizzerebbe un intervallo maggiore fra le ispezioni.

È evidente che imporre alle stazioni di servizio di grandi dimensioni l'obbligo di installare i sistemi di controllo previsti dalla fase II prima del 2020 genera costi supplementari ma permette anche di ridurre in misura maggiore le emissioni, seppur con un rapporto costi-efficacia leggermente meno vantaggioso. Tuttavia, i costi per entrambe le opzioni sono relativamente modesti e ammontano a circa 20-30 milioni di euro all'anno nel 2020.

Sebbene non sia possibile calcolare direttamente i costi associati all'installazione dei sistemi previsti dalla fase II del recupero dei vapori di benzina in tutte le stazioni situate negli edifici residenziali, il calcolo illustrativo dimostra che i costi di un ammodernamento programmato di una stazione di servizio di piccole dimensioni sarebbero simili ai valori medi per le altre opzioni considerate. I costi di un ammodernamento non programmato sono tuttavia molto più elevati e non giustificano l'imposizione di una data limite. In ogni caso, nei 10 anni successivi all'adozione di una nuova direttiva relativa alla fase II si prevede che oltre i due terzi delle stazioni in questione dovrebbero essere oggetto di un ammodernamento programmato. La proposta terrebbe poi pienamente conto del fatto che le stazioni di servizio situate negli edifici residenziali devono già installare i sistemi previsti dalla fase I del recupero dei vapori della benzina, indipendentemente dalle loro dimensioni.

L'installazione di sistemi di controllo automatico permetterebbe certamente di concretizzare gli effetti positivi previsti ma sussiste incertezza riguardo ai costi di questi sistemi e alla possibilità di adottare sistemi più semplici e meno costosi per ottenere gli stessi risultati. Questa conclusione è confermata dai risultati della relazione dell'ENTEC, secondo la quale il rapporto costi-benefici peggiorerebbe del 50% in caso di obbligo di installazione di sistemi di controllo⁴. Al tempo stesso la frequenza delle ispezioni periodiche dovrebbe diminuire, permettendo così risparmi in caso di installazione dell'attrezzatura di controllo automatico.

⁴ Tabella 6.24, pag. 55 della relazione preparata dall'ENTEC per la Commissione (maggio 2005).

3.2. Base giuridica

Vista la natura chiaramente ambientale della proposta, l'articolo 175 del trattato è la base giuridica appropriata.

3.3. Principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà si applica nella misura in cui la proposta non riguarda un campo di competenza esclusivo della Comunità. Gli Stati membri non possono realizzare in maniera sufficiente gli obiettivi della proposta per i motivi di seguito indicati.

- l'ozono troposferico è un inquinante atmosferico transfrontaliero che si forma in situ nell'atmosfera da emissioni precursori di composti organici volatili (per es. vapori di benzina) e ossidi di azoto. Le emissioni di vapori di benzina in un paese possono causare problemi di qualità dell'aria nei paesi confinanti. Per affrontare il problema dell'ozono troposferico è pertanto necessaria un'azione coerente da parte di tutti gli Stati membri.
- La direttiva che disciplina la qualità della benzina e del combustibile diesel venduti nell'UE ha come base giuridica l'articolo 95 del trattato e si applica uniformemente in tutta l'UE. La Commissione ha proposto di attenuare i requisiti in materia di tensione di vapore della benzina per promuovere l'uso del bioetanolo. La conseguenza potrebbe tuttavia essere un aumento delle emissioni di composti organici volatili anche nei paesi in cui i sistemi di controllo previsti dalla fase II sono già attuati. È pertanto necessaria un'azione comunitaria per far fronte all'aumento potenziale di emissioni di COV.

3.4. Principio di proporzionalità

La proposta non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo di ridurre le emissioni di vapori di benzina prodotte durante le attività di rifornimento. Sono specificati soltanto i parametri tecnici minimi, la scelta delle tecnologie e degli strumenti è lasciata alla discrezione degli Stati membri.

3.5. Scelta dello strumento

Una proposta di direttiva è la soluzione più adeguata. La fase II del recupero dei vapori di benzina può essere attuata adottando diverse soluzioni tecnologiche. Inoltre, un congruo numero di Stati membri ha già adottato disposizioni legislative nazionali per la fase II. Non occorre cambiare l'approccio adottato da questi Stati membri, anche se può essere necessario rivedere i valori numerici per uno o più parametri tecnici. Una direttiva lascerebbe agli Stati membri la massima libertà su come attuare la proposta, permettendo di imporre controlli più severi, se necessario, per rispondere a problemi di qualità dell'aria.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non ha alcuna incidenza sul bilancio comunitario.

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa alla fase II del recupero di vapori di benzina durante il rifornimento delle automobili nelle stazioni di servizio

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 175,

vista la proposta della Commissione⁵,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁶,

visto il parere del Comitato delle regioni⁷,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato⁸,

considerando quanto segue:

- (1) La decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente⁹ ha sancito la necessità di ridurre l'inquinamento a livelli tali che limitino al minimo gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente.
- (2) La direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa¹⁰ fissa una serie di obiettivi di qualità dell'aria per l'ozono troposferico e il benzene, mentre la direttiva 2001/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici¹¹ stabilisce limiti nazionali di emissione per i composti organici volatili che contribuiscono alla formazione dell'ozono troposferico. Le emissioni di composti organici volatili, compresi i vapori di benzina, prodotte in uno Stato membro contribuiscono ad aggravare i problemi di qualità dell'aria in altri Stati membri.
- (3) La direttiva 94/63/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sul controllo delle emissioni di composti organici volatili (COV) derivanti dal deposito

⁵ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁶ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁷ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁸ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁹ GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1.

¹⁰ GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1.

¹¹ GU L 309 del 27.11.2001, pag. 22.

della benzina e dalla sua distribuzione dai terminali alle stazioni di servizio¹² (fase I del recupero dei vapori di benzina) intende recuperare i vapori di benzina emessi dal deposito e dalla distribuzione della benzina fra i terminali petroliferi e le stazioni di servizio.

- (4) Anche durante il rifornimento delle automobili nelle stazioni di servizio sono emessi vapori di benzina, che dovrebbero essere recuperati secondo modalità conformi alle disposizioni della direttiva 94/63/CE.
- (5) È possibile che le stazioni di servizio esistenti debbano adattare le infrastrutture attualmente in uso e per ridurre i costi è preferibile installare attrezzature di recupero dei vapori in caso di ristrutturazioni complete. Tuttavia, le stazioni di servizio di dimensioni maggiori possono essere adattate con minori difficoltà: sarebbe opportuno che installassero le attrezzature di recupero dei vapori più rapidamente, visto che producono maggiori emissioni. Le stazioni di servizio nuove possono integrare le attrezzature di recupero dei vapori di benzina in fase di progettazione e costruzione e quindi possono installare immediatamente le attrezzature in questione.
- (6) È opportuno stabilire un livello minimo uniforme di recupero dei vapori di benzina per garantire un beneficio elevato per l'ambiente e incentivare il commercio di attrezzature per il recupero dei vapori di benzina.
- (7) Per assicurare che le attrezzature di recupero dei vapori di benzina permettano effettivamente di ridurre le emissioni, occorre sottoporre a ispezioni periodiche tutte le attrezzature installate per la fase II del recupero dei vapori di benzina.
- (8) È opportuno che gli Stati membri stabiliscano norme relative alle sanzioni da applicare in caso di violazione delle disposizioni della presente direttiva e ne garantiscano l'applicazione. Tali sanzioni dovrebbero essere effettive, proporzionate e dissuasive.
- (9) Vista la natura transfrontaliera dell'inquinamento atmosferico, gli obiettivi dell'azione prevista per ridurre le emissioni di vapori di benzina nell'atmosfera non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono essere realizzati meglio a livello comunitario. Di conseguenza, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito all'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

Oggetto

La presente direttiva stabilisce una serie di misure per ridurre la quantità di vapori di benzina emessi nell'atmosfera durante il rifornimento dei veicoli a motore nelle stazioni di servizio.

¹² GU L 365 del 31.12.1994, pag. 24.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per:

1. "benzina", la benzina ai sensi della definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 98/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹³;
2. "vapori di benzina", composti gassosi che evaporano dalla benzina;
3. "stazione di servizio", una stazione di servizio ai sensi dell'articolo 2, lettera f), della direttiva 94/63/CE;
4. "stazione di servizio esistente", una stazione di servizio che è già costruita o per la quale, prima della data di cui all'articolo 7, paragrafo 1, secondo comma, è concessa un'autorizzazione specifica di progettazione, una licenza di costruzione o di esercizio;
5. "stazione di servizio nuova", una stazione di servizio che è già costruita o per la quale, dopo la data di cui all'articolo 7, paragrafo 1, secondo comma, è concessa un'autorizzazione specifica di progettazione, una licenza di costruzione o di esercizio;
6. "sistema della fase II del recupero dei vapori di benzina", l'attrezzatura per recuperare i vapori di benzina spostati dal serbatoio del carburante di un veicolo a motore durante il rifornimento in una stazione di servizio e che li trasferisce in una cisterna di stoccaggio sotterranea nella stazione di servizio o li riconvoglie al distributore di benzina per rimmetterli in vendita;
7. "efficienza della cattura di idrocarburi", la frazione di vapori di benzina catturati dal sistema di recupero dei vapori rispetto alla quantità di vapori che sarebbero stati emessi nell'atmosfera in assenza di tale sistema, espressa in percentuale;
8. "rapporto vapori/benzina", il rapporto fra il volume dei vapori, a pressione atmosferica, che passano attraverso il sistema della fase II di raccolta dei vapori e il volume della benzina distribuita;
9. "flusso", la quantità totale annua di benzina scaricata da cisterne mobili in una stazione di servizio.

Articolo 3

Stazioni di servizio

1. Gli Stati membri assicurano che le stazioni di servizio nuove siano equipaggiate con un sistema della fase II del recupero dei vapori di benzina se il flusso effettivo o previsto è superiore a 500 m³ all'anno. Tuttavia, tutte le stazioni di servizio nuove

¹³ GU L 350 del 28.12.1998, pag. 58.

situate in edifici utilizzati in modo permanente come luoghi di residenza o di lavoro devono essere equipaggiate con un sistema della fase II del recupero dei vapori di benzina indipendentemente dal flusso effettivo o previsto.

2. Gli Stati membri assicurano che le stazioni di servizio esistenti con un flusso superiore a 500 m³ all'anno, oggetto di una ristrutturazione completa, siano equipaggiate con un sistema della fase II del recupero dei vapori di benzina al momento della ristrutturazione.
3. Gli Stati membri assicurano che le stazioni di servizio esistenti con un flusso superiore a 3 000 m³ all'anno siano equipaggiate con un sistema della fase II del recupero dei vapori di benzina entro il 31 dicembre 2020.

Articolo 4

Livello minimo autorizzato di recupero dei vapori di benzina

1. Gli Stati membri assicurano che l'efficienza della cattura di idrocarburi di un sistema della fase II di recupero dei vapori di benzina sia pari o superiore all'85%.
2. Per i sistemi della fase II del recupero dei vapori di benzina in cui i vapori recuperati sono trasferiti in una cisterna di stoccaggio sotterranea nella stazione di servizio, il rapporto vapori/benzina è uguale o superiore a 0,95 ma inferiore o uguale a 1,05.

Articolo 5

Ispezione periodica e conformità

1. Gli Stati membri assicurano che l'efficienza della cattura di idrocarburi sia verificata almeno una volta all'anno.
2. In caso di installazione di un sistema di controllo automatico, gli Stati membri assicurano che l'efficienza della cattura di idrocarburi sia verificata almeno una volta ogni tre anni. Il sistema di controllo automatico rileva automaticamente i guasti nel corretto funzionamento del sistema della fase II del recupero dei vapori di benzina così come nel sistema stesso di controllo automatico, indica i guasti al gestore della stazione di servizio e arresta automaticamente il flusso di benzina dal distributore difettoso se il guasto non è riparato entro 7 giorni.

Articolo 6

Sanzioni

Gli Stati membri determinano le disposizioni relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali adottate conformemente alla presente direttiva e adottano tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione. Le sanzioni previste devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri notificano tali disposizioni alla Commissione al più tardi alla data specificata all'articolo 7, paragrafo 1, primo comma, e le notificano tempestivamente ogni ulteriore modifica di tali disposizioni.

Articolo 7

Recepimento

1. Gli Stati membri adottano e pubblicano, entro [il 30 giugno 2012], le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni nonché una tavola di concordanza tra queste ultime e la presente direttiva.

Gli Stati membri applicano le suddette disposizioni a decorrere dal [1° luglio 2012].

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 8

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 9

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il [...]

Per il Parlamento europeo
Il Presidente
[...]

Per il Consiglio
Il Presidente
[...]