



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 15 luglio 2011 (22.07)
(OR. en)**

**12806/11
ADD 2**

**Fascicolo interistituzionale:
2011/0190 (COD)**

**ENV 612
MAR 100
MI 360
CODEC 1197**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	15 luglio 2011
Destinatario:	Signor Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SEC(2011) 919 definitivo
Oggetto:	Documento di lavoro dei servizi della Commissione sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/32/ce relativa al tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2011) 919 definitivo.

All.: SEC(2011) 919 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.7.2011
SEC(2011) 919 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che modifica la direttiva 1999/32/CE relativa al tenore di zolfo dei combustibili per uso
marittimo**

{COM(2011) 439 definitivo}
{SEC(2011) 918 definitivo}

1. CONTESTO POLITICO, QUESTIONI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

La presente valutazione di impatto accompagna una proposta di modifica della direttiva 1999/32/CE sul tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi. Nel preparare la presente modifica la Commissione ha condotto una consultazione online aperta a tutte le parti interessate. La Commissione ha inoltre consultato regolarmente i rappresentanti degli Stati membri e altri stakeholder.

L'inquinamento atmosferico provoca danni alla salute umana e all'ambiente nel quale viviamo, per questo motivo l'UE agisce su vari fronti per ridurre l'inquinamento atmosferico. In conseguenza di questi interventi nel corso degli anni e decenni precedenti è stato possibile ridurre le emissioni della maggior parte degli inquinanti atmosferici, tra cui le emissioni di anidride solforosa (SO₂), ossidi di azoto (NO_x), composti organici volatili, ammoniaca e particolato (PM). La maggior quota di queste riduzioni è stata ottenuta intervenendo su fonti di emissioni a terra come gli impianti industriali o il trasporto su gomma. Nondimeno, è dimostrato che ulteriori riduzioni di queste sostanze inquinanti permetteranno di ottenere importanti benefici per la salute dei cittadini dell'UE e per l'ambiente, rivelandosi al tempo stesso vantaggiose sotto il profilo economico.

Storicamente alle fonti marittime non è stata prestata la stessa attenzione che è stata dedicata a quelle terrestri. Tuttavia, dato che le emissioni di inquinanti atmosferici possono attraversare grandi distanze, molte emissioni marittime avranno un impatto a terra, in particolare quando si producono vicino alla costa. È stato previsto che, senza ulteriori interventi di regolamentazione, la crescita incessante delle emissioni di SO₂ e NO_x del settore marittimo supererà il totale delle emissioni di questi inquinanti proveniente da tutte le fonti terrestri entro il 2020¹. Tenendo conto del ritardo storico nella regolamentazione dell'inquinamento in questo settore il costo per tonnellata della riduzione dell'inquinamento provocato dalle navi è attualmente inferiore rispetto alle fonti terrestri.

La direttiva 1999/32/CE (modificata dalla direttiva 2005/33/CE) disciplina il tenore di zolfo dei combustibili utilizzati per il trasporto marittimo e incorpora talune norme internazionali nel diritto dell'UE, come è stato convenuto nell'ambito dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO). In particolare, la direttiva nella sua forma attuale incorpora norme più rigide sul tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo da utilizzare nelle zone che richiedono una speciale protezione ambientale, le cosiddette zone di controllo delle emissioni di zolfo² (SECAs). Il tenore di zolfo di un combustibile liquido determina essenzialmente le emissioni di SO₂ rilasciate durante la combustione di tale combustibile, vale a dire che la combustione di combustibile a basso tenore di zolfo porta a bassi livelli di emissioni di SO₂. Analogamente, una riduzione di emissioni di SO₂ può essere ottenuta utilizzando combustibili con tenore di zolfo più elevato in combinazione con metodi di riduzione delle emissioni.

¹ SEC(2005)1133: documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione sulla strategia tematica sull'inquinamento atmosferico (COM(2005)446 definitivo) e la direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (COM(2005)447 definitivo).

² Nell'UE le SECA interessano il Mar Baltico, il Mare del Nord e il Canale della Manica.

Già al momento dell'adozione della modifica della direttiva adottata nel 2005, i colegislatori dell'UE, prevedendo la necessità di un'ulteriore riduzione delle emissioni del trasporto marittimo, hanno invitato la Commissione a rivedere i pertinenti requisiti legali sul tenore di zolfo dei combustibili liquidi. Nell'ottobre del 2008, con il deciso sostegno degli Stati membri, si è proceduto ad una revisione delle norme dell'IMO sull'inquinamento atmosferico provocato dalle navi, tra cui quelle relative alla SO₂. Tali norme figurano nell'allegato VI della convenzione sull'inquinamento marino 73/78 (Allegato VI MARPOL).

2. CARATTERIZZAZIONE DEL PROBLEMA GENERALE E OBIETTIVI

2.1. Caratterizzazione del problema generale

Le modifiche più significative all'allegato VI della Convenzione MARPOL dell'IMO, nella revisione del 2008, hanno riguardato l'inquinamento da SO₂. In breve:

- (1) una riduzione dall'1,50% in peso del tenore di zolfo di tutti i combustibili per uso marittimo utilizzati nelle SECA
 - all'1,00% entro il 1° luglio 2010;
 - allo 0,10% entro il 1° gennaio 2015;
- (2) una riduzione dal 4,50% in peso del tenore di zolfo di tutti i combustibili per uso marittimo utilizzati globalmente fuori delle SECA (lo "standard globale")
 - al 3,50% entro il 1° gennaio 2012;
 - allo 0,50% entro il 1° gennaio 2020, fatta salva una revisione nel 2018, con un eventuale rinvio al 2025;
- (3) l'autorizzazione del ricorso ad un ampio ventaglio di metodi di riduzione delle emissioni ("equivalenti"), come dispositivi, metodi, procedure o combustibili alternativi.

La revisione del 2008 dell'allegato VI della convenzione MARPOL dell'IMO permette di ottenere benefici per l'UE, derivanti dal miglioramento della salute e dalla riduzione della mortalità, stimati dai 15 ai 34 miliardi di euro. I costi per realizzare l'insieme della revisione da 2,6 a 11 miliardi di euro. Come tale la revisione offre benefici che sono da tre a tredici volte maggiori dei costi.

L'allegato VI della MARPOL introduce inoltre disposizioni sulle emissioni di NO_x e permette la creazione di zone di controllo delle emissioni di NO_x (NECA).

Le nuove norme dell'allegato VI della convenzione MARPOL sullo zolfo divergono ora notevolmente dalla direttiva 1999/32/CE:

- la direttiva consente alle navi di utilizzare combustibili con un tenore di zolfo fino a 1,5% quando operano nelle SECA, mentre l'allegato VI della nuova MARPOL consente un tenore di zolfo massimo dell'1,00% e a partire dal gennaio 2015, un tenore di zolfo massimo dello 0,1%;

- la direttiva offre un forte meccanismo di conformità alle norme dell'operatore, mentre l'allegato VI MARPOL non contiene tale meccanismo di applicazione;
- la direttiva consente una gamma limitata di metodi di riduzione delle emissioni rispetto all'allegato VI della convenzione MARPOL riveduta.

Oltre all'allineamento della direttiva alle norme IMO, la revisione della direttiva ha individuato una serie di altre questioni. In particolare, essa ha rivelato la presenza di alcune lacune nelle disposizioni di applicazione della direttiva (in materia di campionamento e rendicontazione) e che talune altre disposizioni, come la definizione di "area portuale", di "nave passeggeri in servizio di linea" o quale metodo si deve utilizzare per l'interpretazione statistica della verifica del tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo, non sono chiare.

2.2. Obiettivi

Gli obiettivi generali consistono nel garantire che i benefici sotto il profilo della salute, dell'ambiente e della sicurezza, associati all'accordo IMO sulla riduzione degli impatti negativi delle emissioni di inquinanti atmosferici provocate dal trasporto marittimo siano effettivamente realizzati e che sia assicurato il corretto funzionamento del mercato interno per il trasporto marittimo, i porti dell'UE e vengano utilizzati combustibili e tecnologie di riduzione delle emissioni nel trasporto marittimo.

Per raggiungere gli obiettivi generali, è necessario conseguire tre obiettivi specifici:

- (1) garantire l'allineamento della legislazione dell'UE alle più recenti norme internazionali sui combustibili marittimi e l'inquinamento, tra cui l'adeguamento alle tecnologie e agli standard tecnici avanzati;
- (2) individuare misure addizionali e/o alternative per ridurre l'impatto ambientale negativo delle emissioni del trasporto marittimo sulla salute umana e l'ambiente;
- (3) rafforzare e migliorare l'attuazione del regime UE di monitoraggio e applicazione delle norme, garantendo la conformità alla direttiva.

I capi da 3 a 5 della presente sintesi contengono quattro raccomandazioni principali per la modifica della direttiva. Altre questioni connesse alla revisione della direttiva sono riassunte al capo 6.

3. RECEPIMENTO DELLE NORME IMO RIVEDUTE NELLA LEGISLAZIONE DELL'UE

Definizione specifica del problema

La direttiva non è più allineata alle norme internazionali (IMO) in seguito alla revisione dell'allegato VI della convenzione MARPOL nel 2008.

Analisi delle opzioni

Nella valutazione di impatto sono state prese in considerazione dieci opzioni per correggere la mancanza di allineamento della direttiva all'allegato VI della convenzione MARPOL, arrivando alle seguenti raccomandazioni:

- inserire la modifica IMO del 2008 dell'allegato VI della convenzione MARPOL relativa al tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo nella direttiva;
- allineare la direttiva alle disposizioni dell'IMO che consentono un'ampia gamma di metodi di riduzione delle emissioni equivalenti. Integrare queste disposizioni con ulteriori misure di salvaguardia per evitare che i metodi di riduzione equivalenti non abbiano un impatto negativo inaccettabile sull'ambiente;
- adottare la procedura dell'IMO di verifica del combustibile.

La combinazione di queste opzioni permetterebbe di allineare le norme UE alle norme internazionali sul tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo. Incorporare gli standard internazionali sul combustibile e la loro procedura di verifica nella legislazione dell'UE rafforzerebbe l'efficienza di questi standard in quanto sarebbero monitorati e applicati nell'ambito di un regime di conformità UE, che è più efficiente del sistema internazionale. Inoltre, estendere l'accesso e promuovere l'utilizzo di metodi di riduzione delle emissioni innovativi in quanto opzione equivalente ai fini della conformità alle norme ridurrebbe in misura significativa i costi di adeguamento alla norma IMO (dal 50% all'88%) e servirebbe a promuovere soluzioni industriali innovative, in linea con le priorità della Strategia Europa 2020 e dell'articolo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Pertanto, il recepimento delle norme IMO rivedute garantirebbe l'effettivo raggiungimento degli obiettivi economici e ambientali che motivano la modifica dell'IMO in modo armonizzato e efficiente sotto il profilo dei costi in tutta l'UE.

4. STANDARD AMBIENTALI PER NAVI PASSEGGERI IN SERVIZIO DI LINEA

Definizione specifica del problema

L'attuale direttiva prevede che le navi passeggeri che effettuano un servizio di linea fuori dalle zone SECA si conformino agli stessi standard sul tenore di zolfo nei combustibili delle navi che operano nelle zone SECA, vale a dire allo standard dell'1,5%, che era applicabile fino alla revisione del 2008 dell'allegato VI della convenzione MARPOL dell'IMO. Questo standard non rientra nell'allegato VI della convenzione MARPOL ed esiste solo a livello dell'UE. La disposizione è stata introdotta nella direttiva in quanto le navi passeggeri operano per la maggior parte nei porti o vicino alle aree costiere e, di solito hanno un impatto negativo maggiore sulla salute umana e l'ambiente di altri tipi di navi. Quando è stato introdotto lo standard dell'1,5% per le navi passeggeri nelle SECA veniva applicato lo stesso standard qualitativo del combustibile e, quindi, era garantita la disponibilità di combustibile. Tuttavia, con l'introduzione dei requisiti di un tenore di zolfo dello 0,1% nelle SECA a partire dal 2015, è necessario riesaminare i costi e i benefici del mantenimento o della modifica delle disposizioni della direttiva sulle navi passeggeri che effettuano servizi di linea fuori dalle SECA, sia sulla base della disponibilità di combustibile che su quella dei costi e dei benefici degli standard sul tenore di zolfo per tali navi.

Analisi delle opzioni

Sono state esaminate quattro opzioni, arrivando alla seguente raccomandazione:

- ripristinare il collegamento con il tenore di zolfo delle SECA nelle disposizioni sul combustibile per le navi passeggeri che operano fuori dalle zone SECA introducendo il nuovo limite dello 0,1% nel 2020 (anziché nel 2015).

Allineare i requisiti per le navi passeggeri che effettuano servizi di linea fuori dalle zone SECA allo standard dello 0,1% nelle SECA consentirebbe di ottenere benefici per la salute umana e l'ambiente superiori ai costi. Tuttavia, la valutazione d'impatto raccomanda di introdurre un nuovo standard SECA per le navi passeggeri prevedendo un rinvio di 5 anni rispetto al 2015 al fine di evitare eventuali problemi con la disponibilità di combustibile. I rapporti costo/benefici per la gamma di opzioni raccomandata varia da 1,5 a 6 (2020) e da 0,8 a 10 (2025).

5. QUESTIONI CONNESSE AL MONITORAGGIO DEL RISPETTO DELLE NORME E ALLA RENDICONTAZIONE

Definizione specifica del problema

L'attuale frequenza di campionamento è troppo bassa (una volta per mille navi) e vi sono prove di livelli importanti di non conformità ad alcuni dei requisiti relativi al tenore di zolfo nei combustibili della direttiva. Di conseguenza, anche a causa dell'assenza di regole armonizzate in materia di rendicontazione, le relazioni trasmesse dagli Stati membri rendono difficile valutare il rispetto delle norme.

Analisi delle opzioni

Sono state esaminate quattro opzioni. La valutazione d'impatto contiene la seguente raccomandazione:

- prevedere in un primo momento l'elaborazione di orientamenti non vincolanti in materia di campionamento e rendicontazione e, qualora questo approccio non sia sufficiente, prendere in considerazione l'adozione di norme vincolanti.

Tale opzione cerca di migliorare i livelli di conformità alle norme attraverso uno strumento soft. In caso di insuccesso, verrebbero introdotte norme vincolanti che regolano la frequenza di campionamento, i metodi di analisi, nonché il tenore e il formato delle relazioni degli Stati membri.

6. ALTRE QUESTIONI RILEVANTI PER LA REVISIONE DELLA DIRETTIVA

La valutazione di impatto prende in considerazione inoltre una serie di altre questioni ai fini della revisione.

6.1. Adeguare la direttiva al progresso tecnico

La valutazione di impatto propone di allineare i riferimenti e le definizioni contenuti nella direttiva ai più recenti standard tecnici internazionali (come l'ISO).

6.2. Migliorare la chiarezza e la certezza del diritto

La valutazione di impatto propone di chiarire le definizioni di "navi passeggeri che effettuano un servizio di linea" e "area portuale" attraverso degli orientamenti pubblicati dalla Commissione.

6.3. Misure supplementari per affrontare impatti sproporzionati sul trasporto marittimo di corto raggio

Una analisi degli studi sull'impatto che avrebbe il requisito di un tenore di zolfo dello 0,1% nelle SECA sul trasporto marittimo di corto raggio giunge alla conclusione che questa norma avrebbe alcuni effetti sui modelli di trasporto marittimo. Tali effetti possono giustificare determinate misure di mitigazione.

La valutazione d'impatto raccomanda:

nel breve termine, adeguare gli attuali strumenti dell'UE per affrontare in modo specifico gli impatti non desiderati sullo spostamento modale. Questo permetterebbe di adottare misure a sostegno dell'industria del trasporto marittimo a corto raggio, con l'obiettivo di ridurre lo spostamento modale non desiderato dal trasporto via mare a quello via terra.

Nel medio e lungo termine, potrebbero essere prese in considerazione misure specifiche a condizione che vengano effettuate ulteriori valutazioni.

6.4. Designazione di nuove zone di controllo delle emissioni

Vi sono indicazioni che l'estensione delle ECA ad altre aree marittime avrebbe effetti positivi netti. Questo permetterebbe di affrontare le preoccupazioni relative alla competitività in presenza di diversi standard ambientali nelle zone marittime dell'UE. Inoltre, la revisione del 2008 dell'allegato VI della convenzione MARPOL ha introdotto la possibilità di istituire zone di controllo delle emissioni di NO_x (NECA) e stabilire emissioni standard per i NO_x e, in futuro, il PM. La creazione di una nuova ECA dovrebbe essere conforme a criteri specifici istituiti dall'IMO.

Tuttavia, la Commissione non ha la competenza per proporre zone di controllo delle emissioni all'IMO. Inoltre, i valori limite di emissione per NO_x e PM sono standard in relazione ai motori. La loro introduzione nella legislazione dell'UE richiederebbe un ampliamento del campo di applicazione della direttiva, in quanto attualmente disciplina solo gli standard sul tenore di zolfo dei combustibili o l'adozione di un nuovo strumento. Questo potrebbe essere preso in considerazione in futuro, tenendo conto degli sviluppi in sede IMO. Per il momento l'opzione preferita è che non vengano istituite nuove ECA e che la Commissione continui a sostenere gli Stati membri nell'elaborazione di ulteriori proposte di altre ECA e di valori limite di emissione da trasmettere all'IMO.

7. CONCLUSIONE

I nuovi valori limite internazionali per il tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo dovrebbero ridurre in misura significativa le emissioni di anidride solforosa provenienti dal settore marittimo. Ciò contribuirà in misura notevole a raggiungere gli obiettivi generali in materia di ambiente stabiliti nella strategia tematica sull'inquinamento atmosferico del 2005 ed è coerente con le priorità della strategia Europa 2020³. Inoltre ciò produrrà ulteriori benefici sotto il profilo delle emissioni di NOx e particolato. Le norme internazionali produrranno benefici per la salute umana che sono da tre a tredici volte superiori ai costi, più altri benefici significativi connessi a miglioramenti sotto il profilo ambientale. Inoltre, al fine di promuovere la conformità agli attuali valori limite sulla qualità dell'aria ambiente, che costituisce un problema per diversi Stati membri che attualmente devono affrontare procedimenti di infrazione, è essenziale garantire che questi benefici previsti possano materializzarsi.

La valutazione di impatto conferma il rapporto costo/efficacia di un pieno allineamento della direttiva alle norme IMO sugli standard del combustibile, inclusi gli standard applicabili fuori delle SECA e alle disposizioni sui metodi di riduzione delle emissioni. Incorporare gli standard internazionali nella legislazione dell'UE rafforzerebbe l'efficienza di questi standard in quanto sarebbero monitorati e applicati nell'ambito di un regime UE, che è più efficiente del sistema internazionale. L'estensione proposta dell'utilizzo di metodi innovativi di riduzione delle emissioni in quanto opzione equivalente ai fini dell'adeguamento alle norme risponde alle preoccupazioni relative alle conseguenze sotto il profilo dei costi che avrebbero le nuove norme IMO. L'utilizzo di questi metodi riduce sensibilmente i costi di adeguamento alle norme IMO e promuove soluzioni industriali innovative, in linea con le priorità della Strategia Europa 2020 e l'articolo 3 del TFUE. Inoltre, la valutazione di impatto raccomanda di conservare il collegamento tra gli standard sul combustibile più severi nelle SECA e quelli applicabili alle navi passeggeri che effettuano servizi di linea fuori delle SECA. Tuttavia, l'introduzione di un nuovo standard SECA per le navi passeggeri verrebbe rinviata di 5 anni al fine di evitare eventuali problemi con la disponibilità di combustibile.

Inoltre, è particolarmente importante aumentare l'efficienza del regime UE di monitoraggio e applicazione delle norme considerando che standard sui combustibili decisamente più severi, uniti a costi di adeguamento alle norme più elevati, possono spingere gli agenti economici a non rispettare le norme.

Infine, la valutazione di impatto propone che la Commissione europea e gli Stati membri utilizzino e, ove possibile o necessario, adeguino gli esistenti strumenti di sostegno pubblico, per assistere l'industria nella transizione verso i nuovi standard dell'IMO.

³ Comunicazione della Commissione "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020 definitivo.