



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.7.2011
COM(2011) 441 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'esame dell'attuazione della direttiva 1999/32/CE relativa alla riduzione del tenore di
zolfo di alcuni combustibili liquidi e sull'ulteriore riduzione di emissioni inquinanti
causate dal trasporto marittimo**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'esame dell'attuazione della direttiva 1999/32/CE relativa alla riduzione del tenore di
zolfo di alcuni combustibili liquidi e sull'ulteriore riduzione di emissioni inquinanti
causate dal trasporto marittimo**

1. INTRODUZIONE

Le emissioni di sostanze inquinanti nell'atmosfera causate dal trasporto marittimo contribuiscono in misura sempre maggiore ai problemi relativi alla qualità dell'aria nell'UE. Gli impatti essenziali riguardano la salute umana e l'acidificazione e si estendono oltre le regioni costiere. La strategia tematica sull'inquinamento atmosferico dal 2005¹ ha permesso di giungere alla conclusione che le emissioni di zolfo nell'UE causate dal trasporto marittimo avrebbero superato quelle provenienti da fonti terrestri entro il 2020. Ulteriori interventi sono quindi necessari per migliorare la salute umana e l'ambiente. Considerando la dimensione internazionale dell'industria del trasporto marittimo, la Commissione ha sollecitato un intervento a livello dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) al fine di ridurre ulteriormente le emissioni. Questo invito è stato ripreso dai colegislatori al momento di concludere la seconda modifica della direttiva 1999/32/CE sul tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi (la direttiva) che disciplina la qualità dei combustibili per uso marittimo utilizzati nelle acque e nei porti dell'UE².

La presente comunicazione riferisce sui progressi compiuti a livello dell'IMO dal 2005 nella riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici, nonché sulle azioni di monitoraggio adottate a livello UE come proposto dalla Commissione. Quest'ultima è responsabile inoltre di determinate misure che sono state proposte sulla base dell'esperienza acquisita con l'attuazione della direttiva dal 2005 come auspicato dai colegislatori. Viene illustrata la base logica finalizzata ad allineare la pertinente legislazione dell'UE con le più recenti norme IMO, la modifica del 2008 all'allegato VI della convenzione MARPOL che stabilisce nuovi standard per combustibili con tenore di zolfo più basso, oltre a limiti più severi nelle zone di controllo delle emissioni di SO_x già istituite. Inoltre viene presentata una serie di misure di accompagnamento dirette a promuovere e facilitare l'adeguamento alle norme. Tali misure includono metodi equivalenti, consentendo all'industria del trasporto marittimo di conseguire la conformità alle norme in maniera neutrale sotto il profilo tecnologico.

¹ COM(2005) 446 definitivo

² Direttiva 2005/33/CE che modifica la direttiva 1999/32/CE.

2. I PROGRESSI COMPIUTI A LIVELLO DELL'ORGANIZZAZIONE MARITTIMA INTERNAZIONALE PER QUANTO RIGUARDA L'INQUINAMENTO ATMOSFERICO

L'inquinamento causato dal trasporto marittimo è disciplinato dall'allegato VI della Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL 73/78) regolata dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO)³. Fino al 2008 la Convenzione ha autorizzato l'utilizzo di combustibili per uso marittimo con un tenore di zolfo fino al 4,5% in tutte le acque con l'eccezione di specifiche *zone di controllo delle emissioni di zolfo* (SECA) dove il tenore massimo di zolfo è limitato all'1,5%⁴. Data la particolare importanza delle emissioni del trasporto marittimo nei problemi di acidificazione presenti nel nord Europa, l'IMO ha designato il Mar Baltico, il Mare del Nord e il Canale della Manica zone SECA nell'UE.

In seguito agli inviti internazionali per ulteriori interventi diretti a ridurre le emissioni provocate dal trasporto marittimo, le parti contraenti dell'IMO hanno concluso un'importante revisione dell'allegato VI della convenzione MARPOL a fine 2008⁵. Tale revisione prescrive una riduzione graduale del tenore di zolfo dei combustibili utilizzati in tutti i mari allo 0,50% dal 2020 e allo 0,10% nelle SECA dal gennaio 2015⁶. Le disposizioni per conseguire la conformità alle norme sono neutrali sotto il profilo tecnologico e possono essere soddisfatte anche attraverso metodi alternativi di riduzione delle emissioni come sistemi di depurazione dei gas di scarico o combustibili alternativi puliti come il GNL⁷.

Le nuove disposizioni decise nel 2008 costituiscono un passo importante verso la riduzione delle emissioni causate dal settore in rapida crescita del trasporto marittimo. Grazie ad esse le emissioni di SO₂ causate dal trasporto marittimo dovrebbero diminuire di oltre il 90% nelle SECA e di oltre il 75% nelle altre zone che confinano con l'UE⁸. Analogamente, le emissioni di particolato (PM_{2.5}) dovrebbero diminuire rispettivamente di oltre il 60% e il 75% nelle SECA e nelle altre zone marittime. I benefici connessi derivanti dall'accordo MARPOL del 2008 dovrebbero consistere almeno tra i 15 e i 34 miliardi di euro all'anno nel 2020 in ragione dei miglioramenti alla salute umana e della riduzione della mortalità nell'UE. I costi di attuazione della revisione variano da 2,6 a 11 miliardi di euro. La forcella di costi più elevata è basata su una strategia di messa in conformità alle norme incentrata sui combustibili mentre la forcella più bassa è basata su una strategia che fa leva sui summenzionati metodi alternativi di riduzione delle emissioni. Gli elevati rapporti costi/benefici riflettono il più alto rapporto costo/efficacia delle misure di

³ [http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-\(Marpol\)](http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-(Marpol)).

⁴ Un limite di zolfo del 4,5% è pari a 45 000 ppm e corrisponde ai 10 ppm attualmente autorizzati nei combustibili da trasporto. Il livello medio attuale di zolfo utilizzato globalmente nei combustibili per uso marittimo, tuttavia, è inferiore allo standard massimo, vale a dire 2,7%.

⁵ http://www5.imo.org/SharePoint/mainframe.asp?topic_id=233

⁶ L'entrata in vigore della disposizione "globale" può essere differita al 2025 in funzione della revisione sulla disponibilità dei combustibili necessari.

⁷ Ulteriori misure per limitare le emissioni di altri inquinanti come NOx sono state decise nell'ambito della revisione dell'allegato VI della convenzione MARPOL.

⁸ Gas a effetto serra e inquinanti atmosferici nell'Unione europea: previsioni di base fino al 2030, valutazione interinale EC4MACS (2010).

riduzione delle emissioni che mirano alle fonti marittime rispetto alle fonti terrestri per le quali sono già state ottenute notevoli riduzioni di emissioni.

3. REVISIONE DELLA DIRETTIVA 1999/32/CEE

La direttiva 1999/32/CE modificata disciplina, tra l'altro, il tenore di zolfo dei combustibili utilizzati nel trasporto marittimo nonché le disposizioni in materia di monitoraggio e ispezione applicabili solo a livello UE.

In seguito alla modifica dell'allegato VI della convenzione MARPOL dell'IMO adottata a fine 2008, sono intervenute notevoli discrepanze nella direttiva che devono essere corrette. Sulla base della valutazione di impatto effettuata a sostegno della presente revisione, si propone un completo allineamento della direttiva alle nuove disposizioni dell'IMO relative al tenore di zolfo dei combustibili⁹. Esso comprende l'incorporazione di standard sullo zolfo più severi da applicare nelle SECA e nelle altre zone marittime e l'adeguamento delle norme UE alle disposizioni dell'IMO sui metodi alternativi di adeguamento alle norme. Queste misure alternative o equivalenti consentiranno agli operatori di scegliere la soluzione più appropriata, incluso l'uso di sistemi di depurazione dei gas di scarico o di combustibili alternativi come il GNL, a condizione che essi producano gli stessi benefici in termini di riduzione delle emissioni rispetto ai combustibili per uso marittimo a basso tenore di zolfo. Esse contribuiranno inoltre a promuovere l'innovazione nelle tecnologie verdi come auspicato dalla strategia 2020 dell'UE permettendo nel contempo agli operatori di ridurre i costi di adeguamento alle norme fino al 90%¹⁰. Ulteriori misure di salvaguardia garantiranno che i metodi alternativi come l'uso di depuratori non provochino danni alla salute umana, alla sicurezza e all'ambiente.

Inoltre, e sulla base della revisione dell'attuazione della direttiva, vengono proposte alcune correzioni mirate ai regimi di monitoraggio e applicazione delle norme, in considerazione dell'aumentato rischio di aggiramento delle norme internazionali rese più severe per quanto riguarda il tenore di zolfo dei combustibili¹¹. La proposta legislativa allegata prevede la possibilità per la Commissione di elaborare norme vincolanti sulle modalità con cui gli Stati membri procedono ai controlli e riferiscono alla Commissione, anche se in prima istanza la Commissione intende preparare degli orientamenti destinati agli Stati membri sul modo migliore per migliorare l'attuazione della direttiva. Delle iniziative dell'UE di monitoraggio e applicazione delle norme più armonizzate e rafforzate permetteranno di ottenere importanti benefici sul piano della salute e dell'ambiente nonché di contribuire all'istituzione di pari condizioni operative e di leale concorrenza a livello internazionale¹².

Inoltre, sulla base del risultato della valutazione di impatto, la Commissione propone di mantenere degli standard più severi per le navi passeggeri che operano fuori delle SECA al fine di conservare il collegamento tra gli standard sui combustibili più

⁹ Riferimento SEC della valutazione di impatto.

¹⁰ AEA et al., Dicembre 2009.

¹¹ Nell'allegato I figura un riassunto della valutazione delle relazioni trasmesse. Ulteriori dettagli sono contenuti nella valutazione di impatto che accompagna la proposta di emendamento della direttiva.

¹² Maggiori dettagli sulla proposta legislativa figurano nel memorandum esplicativo di accompagnamento.

severi nelle SECA (che ora prevedono per i combustibili per uso marittimo un tenore massimo di zolfo dell'1,5% e dal 2015 dello 0,1%) e quelli che si applicano alle navi passeggeri che effettuano servizi di linea fuori delle SECA (attualmente l'1,5%). L'introduzione di standard sul combustibile più severi per le navi passeggeri sarebbe differita di 5 anni rispetto alle SECA al fine di evitare eventuali problemi con la disponibilità di combustibile.

4. MISURE D'ACCOMPAGNAMENTO

Mentre i benefici associati all'introduzione di questo standard internazionale in materia di ambiente sono significativi, l'adeguamento alle nuove norme pone una serie di sfide per i settori dell'industria più direttamente interessati. La Commissione continuerà a monitorare i possibili impatti sul settore del trasporto marittimo, in particolare il settore del trasporto marittimo di corto raggio, per garantire un'adeguata risposta politica in caso di distorsioni nella catena logistica o in caso di significativi spostamenti modali dal trasporto via mare a quello via terra.

Procedere all'adeguamento alle norme basandosi sulla tecnologia supplementare prevista dalla revisione dell'allegato VI della convenzione MARPOL e successivamente dalla direttiva riveduta, come depuratori, combustibili alternativi (GNL) e rete elettrica terrestre, richiede investimenti di capitali da parte del settore privato e di quello pubblico. Tali investimenti possono essere incentivati in particolare quando viene perseguita una serie più ampia di obiettivi sostenibili del trasporto marittimo che vanno oltre la conformità all'allegato VI della convenzione MARPOL. A questo fine, è stata individuata una serie di misure di accompagnamento di breve termine destinate ad assistere il settore.

Nel breve termine, nell'ambito delle attuali prospettive finanziarie, è già disponibile un sostegno attraverso gli strumenti esistenti di finanziamento dei trasporti dell'UE, vale a dire la Rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) e i programmi Marco Polo II. Di conseguenza, il programma TEN-T continuerà a sostenere progetti che comportano ampi benefici, ad esempio quelli che riguardano le questioni ambientali, come progetti di attuazione, studi e azioni pilota che introducono nuove tecnologie, infrastrutture innovative e impianti a sostegno dell'adozione del GNL. Nell'ambito del programma Marco Polo II, la priorità è attribuita a progetti diretti all'attuazione e all'utilizzo di tecnologie innovative o pratiche operative che riducono in misura significativa le emissioni nell'atmosfera provocate dalle navi, come l'utilizzo di combustibili a basso tenore di zolfo, combustibili alternativi come il GNL, le tecnologie di riduzione delle emissioni (depuratori) o navi che utilizzano la rete elettrica terrestre.

Inoltre, gli investimenti diretti alla ricerca, lo sviluppo e l'innovazione per ridurre le emissioni causate dalle navi e per promuovere l'efficienza energetica potrebbero essere finanziati attraverso il meccanismo europeo per i trasporti puliti (ECTF), un programma di prestiti dedicato della Banca europea per gli investimenti (BEI).

L'utilizzo di finanziamenti degli Stati membri potrebbe essere previsto anche per sostenere misure come l'adattamento di dispositivi di controllo dell'inquinamento atmosferico o di motori marini delle navi prima dell'entrata in vigore dei nuovi

standard, o lo sviluppo di infrastrutture a terra per il trattamento di residui o stazioni di rifornimento di GNL marino. Sostegni di questo tipo devono essere conformi rispettivamente alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale¹³ e agli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013¹⁴.

Per quanto riguarda la formulazione di misure di accompagnamento di medio e lungo termine, la Commissione europea sta sviluppando un'impostazione di interventi pluridimensionali, ad esempio lo "strumento per trasporti per via d'acqua sostenibili" diretto ad affrontare, da una prospettiva più ampia e in maniera integrata, le sfide ambientali che attendono il settore. Questa impostazione intende esplorare misure normative di tipo più o meno rigido, la tecnologia verde per le navi e i combustibili alternativi, un'infrastruttura verde adeguata, gli strumenti economici e di finanziamento, la ricerca e l'innovazione e la cooperazione internazionale. Tali misure verranno messe in atto successivamente all'adozione del Libro bianco che delinea una tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti¹⁵, la nuova strategia e gli orientamenti per le TEN-T basati su ulteriori consultazioni con gli stakeholders, tra cui le autorità pertinenti degli Stati membri. Questa serie di misure integrate potrà essere ulteriormente elaborata nel prossimo documento di lavoro dei servizi della Commissione che integrerà la presente comunicazione. **Conclusioni e tappe successive**

Le nuove misure (come le disposizioni dell'allegato VI della convenzione MARPOL dell'IMO adottate nel 2008) costituiscono un passo importante verso la riduzione delle emissioni causate dal settore in rapida crescita del trasporto marittimo. La presente proposta di modifica della direttiva 1999/32/CE allinea la legislazione UE alle più recenti norme IMO applicabili nelle SECA e in altre zone marittime e le disposizioni sui metodi equivalenti di adeguamento alle norme. Inoltre, essa allinea le esistenti norme sul combustibile per le navi passeggeri che operano fuori dalle SECA alle norme che si applicano nelle SECA e rafforzano il regime di monitoraggio e applicazione delle norme. La proposta contribuirà a raggiungere gli obiettivi stabiliti nella attuale strategia tematica dell'UE sull'inquinamento atmosferico e la strategia Europa 2020. Pertanto, la proposta permette di raccogliere i benefici per i cittadini dell'UE e per l'ambiente e promuove al tempo stesso le tecnologie verdi e la crescita spinta da sistemi di trasporto sostenibili a bassi livelli di carbonio. Inoltre, lo Strumento per trasporti per via d'acqua sostenibili (*Sustainable Waterborne Transport Toolbox*) favorirà gli sforzi messi in atto da tutti gli stakeholder per arrivare ad un settore del trasporto marittimo effettivamente innovativo e sostenibile, in grado di sostenere la crescita economica con un impatto ambientale ridotto al minimo.

La Commissione ha presentato una valutazione iniziale di misure supplementari dirette a ridurre le emissioni di SOx, particolato e NOx, ad esempio attraverso l'ampliamento delle SECA e nuove zone di controllo delle emissioni di NOx (SECA). Queste ultime hanno rivelato rapporti costo/benefici promettenti ma la Commissione non è in grado di presentare proposte formali per istituire ulteriori zone di controllo delle emissioni. Le zone di controllo delle emissioni possono essere

¹³ GU C 82 dell'1.4. 2008, pag. 1.

¹⁴ GU C 54 del 4.3.2006, pag. 13.

¹⁵ Libro bianco della Commissione - Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile, COM(2011) 144 del 28.3.2011.

stabilite nella legislazione UE solo dopo essere state decise a livello internazionale dall'IMO secondo le procedure specificate nella convenzione MARPOL. Inoltre, la Commissione non ha la competenza per presentare proposte all'IMO e pertanto la presente comunicazione e proposta legislativa si limita alle zone di controllo sulle emissioni istituite in precedenza e alla modifica del 2008 dell'allegato della convenzione MARPOL. La Commissione prende atto con soddisfazione, tuttavia, che alcuni Stati membri stanno richiedendo la designazione di nuove NECA. La Commissione lavorerà strettamente con questi e altri Stati membri per sostenere queste e altre misure supplementari, se necessario, nell'ambito della revisione in corso della strategia tematica dell'UE sull'inquinamento atmosferico che dovrà essere completata entro il 2013¹⁶.

¹⁶ SEC(2011) 342 definitivo

Allegato 1: Relazione sintetica sull'attuazione della direttiva 1999/32/CE relativa al tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi

Contesto

La direttiva 1999/32/CE relativa al tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi¹⁷ è stata adottata il 26 aprile 1999 ed è stata modificata diverse volte. La modifica più significativa relativa agli standard dei combustibili per uso marittimo risale al 2005¹⁸. L'11 agosto 2006 era il termine ultimo per rendere conforme la legislazione nazionale. Sulla base dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 1999/32/CE modificata, la Commissione ha riesaminato una serie di questioni generali e specifiche in seguito all'esperienza maturata con l'attuazione della direttiva. Il riesame ha pienamente giustificato i nuovi standard relativi alla qualità dei combustibili per uso marittimo e i relativi controlli sulle emissioni adottati dall'IMO alla fine del 2008. Il presente allegato riassume i principali risultati del riesame mentre maggiori dettagli figurano nella relazione che accompagna la valutazione di impatto¹⁹.

Recepimento

Gli Stati membri dovevano recepirla nei rispettivi ordinamenti entro l'11 agosto 2006. Solo tre Stati membri hanno comunicato misure nazionali di recepimento entro questo termine. Sette Stati membri hanno trasmesso le rispettive informazioni sul recepimento entro 18 mesi mentre l'ultimo recepimento è stato comunicato nell'aprile 2010. In seguito ai recepimenti tardivi o non avvenuti, la Commissione ha avviato 16 procedimenti di infrazione, che si sono tutti conclusi nel frattempo.

Relazioni presentate dagli Stati membri

Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva, gli Stati membri devono trasmettere ogni anno alla Commissione le informazioni relative ai campionamenti e alle analisi condotte al fine di garantire che il tenore di zolfo dei combustibili sia conforme alle disposizioni pertinenti della direttiva. Questo articolo prevede inoltre che gli Stati membri riferiscano sul tenore medio di zolfo dei combustibili per uso marittimo utilizzati sul loro territorio che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva. La Commissione ha ricevuto 26 relazioni che riguardano il 2007, vale a dire l'intero anno successivo al termine di recepimento. Per gli anni 2008 e 2009, sono pervenute finora rispettivamente 25 e 26 relazioni. In attesa della decisione di avviare i procedimenti di infrazione, tra il 2008 e il 2010 è stata inviata una serie di solleciti.

Le relazioni degli Stati membri sono state analizzate su base annuale dalla Commissione con l'assistenza della Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA). L'analisi ha indicato che le relazioni ricevute dagli Stati membri variano notevolmente nella struttura e nel contenuto e molte relazioni presentano importanti lacune informative rendendo difficile procedere ad una valutazione. Le questioni più importanti sembrano essere:

¹⁷ GU L121 dell'11.5.1999, pag. 13.

¹⁸ GU L191 del 22.7.2005, pag. 59.

¹⁹ Riferimento SEC

- poche relazioni distinguono tra campionatura e risultati relativi ai combustibili per uso marittimo e combustibili simili utilizzati in impianti a terra;
- il numero di campioni prelevati e la frequenza di campionamento nell'UE sono molto bassi (normalmente 1 campione per 1 000 navi) e sono insufficienti a garantire un quadro rappresentativo della qualità del combustibile utilizzato e venduto e che la direttiva sia correttamente applicata;
- i campioni venivano utilizzati esclusivamente per monitorare il tenore di zolfo dei combustibili disciplinati dalla direttiva. Ciò non coincide con il requisito fissato dall'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva;
- i problemi associati al campionamento e all'analisi sembrano derivare anche da una insufficiente chiarezza delle disposizioni sulla frequenza e i metodi di analisi da utilizzare;
- le informazioni relative alla verifica dei giornali di bordo e dei bollettini di consegna del combustibile sono limitate. Un studio separato condotto dall'EMSA, tuttavia, ha indicato che i bollettini di consegna del combustibile in genere sono piuttosto affidabili.

Tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo

In seguito alle richieste degli operatori navali, le consegne di combustibile vengono sistematicamente analizzate da organismi indipendenti. L'EMSA ha ottenuto delle informazioni statistiche rese anonime sui campioni di combustibile analizzati nel 2008. Inoltre, l'EMSA ha commissionato uno studio sui combustibili utilizzati dalle navi passeggeri che operano nel Mediterraneo e nel Golfo di Biscaglia. Si tratta di zone non SECA e le navi passeggeri di linea sono obbligate ad utilizzare combustibile con un tenore massimo di zolfo di 1,5%. I risultati principali possono essere riassunti nel modo seguente:

- standard dell'1,5% SECA: il 5-10% dei campioni analizzati ha superato il tenore di zolfo consentito. Tuttavia, circa il 60% dei superamenti rientra nel limite di affidabilità statistico;
- standard dello 0,1% "agli ormeggi": il 25% dei campioni ha violato il limite massimo di zolfo;
- standard dell'1,5% per navi passeggeri fuori delle zone SECA: con l'eccezione della Francia e in una certa misura della Spagna, il tenore medio di zolfo del combustibile variava tra il 2,3% e il 3,3%.

Il tasso di conformità alle norme varia notevolmente e non è ancora soddisfacente. In particolare i combustibili utilizzati dalle navi passeggeri in alcune parti del Mediterraneo costituiscono una causa di preoccupazione maggiore.

Conclusioni

Le attuali modalità di rendicontazione da parte degli Stati membri rendono molto difficile valutare la conformità alla direttiva 1999/32/CE. Le disposizioni di questa direttiva sulla rendicontazione e il campionamento del combustibile richiedono delle chiarificazioni e delle linee guida.