

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.12.2008
SEC(2008) 2938

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

**VOORSTEL VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**voor een richtlijn inzake fase II-benzinedampsterugwinning tijdens het bijtanken van
personenauto's in benzinstations**

Samenvatting - Effectbeoordeling

**{COM(2008) 812 definitief}
{SEC(2008) 2937}**

SAMENVATTING

Deze effectbeoordeling behoort bij een wetgevingsvoorstel dat erop gericht is om benzinedamp die tijdens het bijtanken van personenauto's in de atmosfeer wordt uitgestoten, terug te winnen (de zogeheten "fase II-benzinedampt terugwinning" – "Stage II Petrol Vapour Recovery", hierna "PVR" genoemd). Deze uitstoot draagt bij tot plaatselijke en regionale luchtkwaliteitsproblemen (benzeen en ozon); voor die stoffen bestaan communautaire luchtkwaliteitsnormen en -doelstellingen. Ozon in de onderste luchtlagen is een verontreinigende stof die nationale grenzen overschrijdt en die ook het op twee na belangrijkste broeikasgas is. Benzeen is een bekend carcinogeen voor de mens waarvoor geen veilig maximumgehalte bekend is.

Maatregelen tegen luchtverontreiniging met een grensoverschrijdend karakter, zoals ozon, zijn alleen effectief als de problemen door de lidstaten gezamenlijk worden aangepakt. De huidige doelstelling voor luchtkwaliteit ten aanzien van ozon in de onderste luchtlagen in de communautaire wetgeving wordt op grote schaal overschreden, en dat zal zeer waarschijnlijk blijven doorgaan, ondanks de emissiereducties van ozonprecursoren in de richtlijn inzake nationale emissieplafonds, Richtlijn 2001/81/EG, en de streefcijfers van de Thematische strategie inzake luchtverontreiniging.

Het voorstel is opgesteld naar aanleiding van verbintenissen die de Commissie is aangegaan in:

- de Thematische strategie inzake luchtverontreiniging¹;
- het voorstel van de Commissie om Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof² te wijzigen, dat tot doel heeft de inzet van meer biobrandstoffen (en met name bio-ethanol) te vergemakkelijken, door de eisen op het gebied van dampspanning voor benzine te versoepelen. De brandstofkwaliteitsrichtlijn is gebaseerd op artikel 95 van het Verdrag en de specificaties daarvan zijn in de hele EU uniform van toepassing. De Commissie heeft erkend dat het versoepelen van de dampspanningsgrenswaarden zou kunnen leiden tot meer emissies van vluchtige organische stoffen door het tanken en door verdampingsemissies uit de brandstofsysteemen van motorvoertuigen, zelfs in landen waar fase II-benzinedampt terugwinning reeds wordt toegepast. Daarom heeft de Commissie laten weten dat zij een voorstel zou doen inzake de terugwinning van benzinedamp tijdens het bijtanken van auto's om de toegenomen emissies van vluchtige organische stoffen in de hele EU te compenseren.
- een verklaring waarvan de goedkeuring bij tweede lezing van een nieuwe richtlijn inzake de luchtkwaliteit³ vergezeld gaat en waarin de Commissie (i) het belang van de aanpak van luchtvervuiling bij de bron om de luchtkwaliteit te verbeteren heeft erkend, en (ii) de aandacht heeft gevestigd op verschillende nieuwe communautaire bronspecifieke maatregelen, waaronder de terugwinning van benzinedamp in benzinstations.

¹ Punt 4.2.1.2 op bladzijde 9 van COM(2005) 446 van 21 september 2005.

² Deel 3, punt 4 op blz. 7 en 8 van COM(2007) 18 van 31 januari 2007.

³ Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1 - 43.

De analyse van de effecten is gebaseerd op informatie uit twee aparte adviesverslagen van ENTEC en COWI⁴, alsmede op recente effectbeoordelingen van regelgeving, waarvan de nationale maatregelen inzake fase II-benzinedampsterugwinning vergezeld gaan. Bij de beoordeling zijn de kosten, de kosteneffectiviteit en de voordelen van de introductie in de hele EU van fase II-apparatuur op een consistente manier onderzocht, terwijl consistent is omgegaan met de bestaande communautaire wetgeving inzake fase I-benzinedampsterugwinning (betreffende de opslag van benzine en het vervoer tussen terminals en tankstations), en wordt erkend dat meer dan de helft van de lidstaten reeds nationale fase II-PVR-maatregelen heeft getroffen. Fase II-PVR is ook een eis van een internationaal protocol dat de Gemeenschap heeft ondertekend, maar niet heeft geratificeerd.

Verscheidene opties zijn onderzocht, waaronder “conventionele” benzinedampsterugwinningssystemen, waarbij de ontsnappende benzinedamp via een vacuümpomp wordt afgevangen en naar de ondergrondse opslagtanks in het benzinestation wordt afgeleid. Deze damp wordt uiteindelijk naar de olieraffinaderij teruggebracht als de ondergrondse tanks van het benzinestation zelf vol zitten. Een nieuwer fase II-PVR-systeem “bij de pomp” moet worden onderzocht, waarbij de ontsnappende damp wordt opgevangen, gekoeld en rechtstreeks naar de pomp wordt teruggevoerd waar het opnieuw wordt geleverd als vloeibare benzine. Voor dit laatstgenoemde systeem hoeven de ondergrondse tanks of de leidingen niet te worden gerenoveerd en dus is het minder versturend voor de benzinestationhouder, met name wanneer de fase II-PVR achteraf zonder planning moet worden geïnstalleerd.

Bij de berekening van de kosten voor de invoering van fase II is rekening gehouden met het aantal stations, de omvang van de stations, de kosten van fase II-apparatuur (en de installatiekosten daarvan), de economische levensduur van de installatie en de economische waarde van de teruggewonnen damp, exclusief belasting. Alleen met de kosten die rechtstreeks samenhangen met fase II-PVR is rekening gehouden (d.w.z. de extra kosten, bovenop de kosten voor normale nieuwbouw of een normale renovatie waarbij in ieder geval nieuwe benzinepompen moeten worden geïnstalleerd). De voordelen van de verminderde uitstoot zijn geraamd door de gewone schadekosten per ton benzinedampuitstoot te berekenen en rekening te houden met de effecten van ozon op de gezondheid en op gewassen; de effecten van ozon op het milieu en benzeen op de gezondheid zijn daarbij evenwel buiten beschouwing gelaten.

De drie beleidsopties zijn:

- (1) Niets doen.
- (2) De installatie van dampsterugwinning aan boord van personenauto's en lichte commerciële voertuigen.
- (3) Fase II-PVR-apparatuur installeren in
 - (a) alle nieuwe en uitgebreid gerenoveerde benzinestations met een debiet van meer dan 500 m³ benzine per jaar;

⁴ <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/petrol.htm>

- (b) alle nieuwe en uitgebreid gerenoveerde benzinestations met een debiet van 500 m³ benzine per jaar en grotere bestaande stations (d.w.z. met een debiet van meer dan 3000 m³ per jaar);
- (c) optie b) en benzinestations in of onder woongebouwen, ongeacht hun omvang;
- (d) automatische bewaking van alle fase II-apparatuur waardoor de verkoop van benzine aan banden wordt gelegd als de apparatuur niet correct werkt (samen met alle bovenstaande opties toe te passen).

Opties 1) en 2) zijn al vroeg terzijde geschoven; optie 3 c) geniet de voorkeur. Optie 3 d) is afgewezen vanwege de onzekerheid over de kosten en de negatieve effecten op de kosteneffectiviteit, met name omdat er wellicht andere, goedkopere middelen zijn om ervoor te zorgen dat de fase II-PVR-apparatuur betrouwbaar functioneert.

In onderstaande tabel wordt een samenvatting gegeven van de kosten en de kosteneffectiviteit van de verschillende opties, waar dit mogelijk is.

Optie	Totale kosten (mln. euro)	Vermin- derde uitstoot (in ton)	Kosteneffectiviteit (euro/ton)		Kosten per jaar* [en voordelen] in 2020 (mln. euro)
			Exclusief terugge- wonnen benzine	Inclusief kleinhan- delswaarde van terugge- wonnen benzine	
3a (Bij de pomp)	179,5	12 141	1540	915	11,1 [11,5-34,0]
3a (Conventioneel)	209,5	12 141	1760	1140	13,8[11,5-34,0]
3b (Bij de pomp)	317,4	17 769	1798	1171	20,8 [16,9-49,7]
3b (Conventioneel)	389	17 769	2160	1533	27,2 [16,9-49,7]
3c (Bij de pomp)	niet berekend	niet berekend	raming 1500	raming 960	niet berekend
3c (Conventioneel)	niet berekend	niet berekend	raming 1890	raming 1340	niet berekend
3d	Beperkte informatie beschikbaar				
<i>a – Fase II-apparatuur bij nieuwe en uitgebreid gerenoveerde benzinestations</i> <i>b – Optie a) plus bestaande stations met debiet van meer dan 3000 m³ per jaar tegen 2020</i> <i>c – optie b) plus alle stations onder woongebouwen, ongeacht afmeting/debiet</i> <i>d - optie c) plus installatie van automatische bewakingsapparatuur</i> * - met inbegrip van de economische waarde van de teruggewonnen benzine (kleinhandelsprijs)					

Er is maar een beperkte hoeveelheid informatie over de aantallen benzinestations onder woongebouwen en dus is berekening van de totale kosten e.d. niet mogelijk. De kosten voor een klein benzinestation met een debiet van ongeveer 500 m³ zijn echter wel geraamd en de

kosten en de kosteneffectiviteit voor een geplande renovatie zijn vergelijkbaar met de gemiddelde cijfers voor de bovenstaande opties 3 a) en 3 b).

De totale kosten en de kosten per jaar in 2020 (tussen 20 en 30 miljoen euro) zijn bescheiden. De kosteneffectiviteit steekt gunstig af bij andere beschikbare maatregelen om de uitstoot van vluchtige organische stoffen te verminderen.

Op 28 februari heeft de Commissie de belangrijkste belanghebbenden verzocht rechtstreeks een aantal vragen over de mogelijke introductie van fase II-PVR te beantwoorden. Dit verzoek is op de Europa-website gezet, zodat het publiek er ook over kon worden geraadpleegd. De raadpleging is op 17 maart 2008 ook bekendgemaakt door "ENDS Daily". Er zijn zestien antwoorden ontvangen van regio's van lidstaten, milieuagentschappen, NGO's, leveranciers van apparatuur, benzinestationhouders, de olie-industrie en autofabrikanten. Een samenvatting van deze antwoorden is online beschikbaar⁵. De reacties omvatten onderwerpen als de gezondheidsgevolgen van benzinedamp, de doelmatigheid van fase II-apparatuur, de voordelen van automatische bewakingsapparatuur en de kosteneffectiviteit van de verschillende opties voor fase II-PVR-apparatuur. Met deze antwoorden is rechtstreeks rekening gehouden bij de opstelling van de belangrijkste onderdelen van het begeleidende voorstel, met name wat betreft benzinestations onder woongebouwen, de ondergrens voor de betrokken benzinestations en de automatische bewaking van de bedrijfsprestaties van de apparatuur.

⁵ <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/petrol.htm>