



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 31.1.2007
SEC(2007) 56

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за изменение на Директива 98/70/ЕО по отношение на спецификацията на бензина, дизеловото гориво и газьола и за въвеждане на механизъм за наблюдение и намаляване на нивата на емисиите на парникови газове от употребата на горива за пътен транспорт и за изменение на Директива 1999/32/ЕО на Съвета относно спецификацията на горивото, използвано от плавателни съдове по вътрешните водни пътища, и за отменяне на Директива 93/12/ЕИО

**Анализ на въздействието на Доклада върху
Директивата относно качеството на горивата**

Резюме

{COM(2007) 18 окончателен}
{SEC(2007) 55}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Процедурни въпроси и консултация на заинтересуваните страни	3
1.1.	Организация и съгласуване	3
1.2.	Консултации и експертни оценки	3
2.	Дефиниране на проблема	3
3.	Цели	
4.	Избор на политика и анализ на въздействието	4
4.1.	Световна харта за горивата	4
4.2.	Пределно допустима стойност на съдържание на биодизел (метилови естери на мастни киселини - FAME) в дизеловото гориво	4
4.3.	Спецификации за пропан-бутан, метан и биогорива.....	5
4.4.	Спецификации за горивата за служебни автомобилни паркове.....	5
4.5.	Краен срок за съдържание на сяра от 10ppm в дизеловото гориво.....	5
4.6.	Емисии от тежкотоварни автомобили.....	
4.7.	Преглед на CO ₂ и доброволните споразумения на автомобилните производители	6
4.8.	Анализ на Директива 1999/30/ЕО.....	6
4.9.	Полиароматни въглеводороди.....	7
4.10.	Извънпътно дизелово гориво.....	7
4.11.	Почистващи препарати.....	8
4.12.	Метални добавки.....	9
4.13.	Плътност на дизеловото гориво.....	
4.14.	Съдържание на кислородосъдържащи съединения в бензина.....	9
4.15.	Максимално налягане на бензиновите пари.....	10
4.16.	Емисии на парникови газове от целия жизнен цикъл на горивата.....	10
5.	Мониторинг и оценка	10

1. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИЯ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

1.1. Организация и съгласуване

Документ 2006/ENV/19 от работната програма на Комисията за 2006 г. представлява доклад върху Директива 98/70/ЕО. След събиране на данни и консултации през 2005 г., през май 2006 г. беше учредена Междуведомствена работна група, която заседава 4 пъти. В сътрудничество с тази група Генерална Дирекция “Околна среда” изготви настоящия анализ на въздействие.

1.2. Консултации и експертни оценки

Спазени са минималните стандарти на комисията за провеждане на консултации. При изготвянето на доклада е потърсено становището на съответните заинтересовани страни. В основни линии това са различните производители, държавите-членки и неправителствените организации. През 2005 г. бяха проведени две срещи със заинтересованите страни. На адрес "http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/fuel_quality/home" е създадена отворена за обществеността страница, осигуряваща достъп до изложения, коментари на участниците и друга документация от тези срещи.

2. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Директива 98/70/ЕО въвежда минимални технически изисквания за бензиновите и дизеловите горива, предназначени за автомобилния транспорт. Тези спецификации се въвеждат от здравни и екологични съображения след началото на Програмите “Автомобил – петрол”. Директива 2003/17/ЕО внася редица изменения в тази Директива, включително и изискването за нейното преразглеждане. Непрекъснатият технически напредък в автомобилната технология и тази на горивата и непрекъснатият стремеж да се гарантира, че нивото на екологична и здравна защита се оптимизира, налага периодично преразглеждане на спецификациите за горивата. При това преразглеждане се извършва оценка дали политиката относно пределно допустимите стойности на емисиите от моторните превозни средства (МПС), намаляването на емисиите на CO₂ от автомобилите, качеството на въздуха, алтернативните горива или разработката на добавки налагат промени в Директивата.

3. ЦЕЛИ

Директивата осигурява единен пазар за горивата чрез определяне на минимални технически изисквания за предлаганите за продажба горива от екологична и здравна гледна точка. Тези съображения остават от първостепенно значение при определянето на необходимостта от преразглеждане на дадена спецификация.

Множество стратегии на Общността съдържат указания за насоката на доклада. Тематичната стратегия относно замърсяването на въздуха¹ поставя високи цели за намаляване на емисиите на атмосферни замърсители. Други цели, които имат отношение към доклада, се съдържат в Дневния ред от Лисабон, стратегията за устойчиво развитие, политиката относно промените в климата и стратегията за биогоривата.

4. ИЗБОР НА ПОЛИТИКА И АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Докладът разглежда широка гама от въпроси, които са разделени на отделни теми за анализиране. Доколкото е възможно е избягнато припокриването между обособените теми. Различните теми са посочени по-долу с кратко изложение на проблемите, анализ и препоръки.

4.1. Световна харта за горивата

Производителите на автомобили предлагат да се приеме Световна харта за горивата, с която да се хармонизират стандартите за горивата. Твърди се, че приемането ще улесни маркетинга на моторните превозни средства на различните пазари. Световната харта за горивата разглежда широка гама от параметри, всеки от които трябва да бъде оценен с оглед на екологичната му целесъобразност и икономическа рентабилност. В тази връзка Световната харта за горивата не е анализирана като цяло, а където е уместно са анализирани отделните параметри.

4.2. Пределно допустима стойност на съдържание на биодизел (метилови естери на мастни киселини - FAME) в дизеловото гориво

Спецификацията на дизеловото гориво в Директивата не съдържа пределно допустима стойност за съдържанието на метилови естери на мастни киселини (FAME). Подобна пределно допустима стойност съществува в Европейски стандарт EN590, тъй като се отчита, че използването на по-голямо относително съдържание на метилови естери на мастни киселини води до технически проблеми. Производителите на метилови естери на мастни киселини (FAME) поискаха въвеждането на пределно допустима стойност в Директивата, но анализът не установи здравни или екологични основания за въвеждане на подобен лимит. С оглед на подобряване на регулирането не се предлагат промени, но Комисията поиска от Европейския комитет по стандартизация (CEN) да преразгледа пределно допустимата стойност за метилови естери на мастни киселини, посочена в EN590.

¹ Тематична стратегия за замърсяването на въздуха - COM(2005) 446, 21.9.2005.

4.3. Спецификации за пропан-бутан, метан и биогорива

За въвеждане на спецификации за тези горива в Директивата може да съществуват основания, свързани с екологията или здравето. Анализът на тези и други горива, в това число на водород, емулсионни горива и диметилов етер (DME) показва, че няма основания за включването на тези горива в директивата.

Предвид липсата на ползи и с оглед постигане на по-добро регулиране не се предлага включване на спецификации за тези горива в директивата.

4.4. Спецификации за горивата за служебни (затворени) автомобилни паркове

Възможно е да съществуват екологични или здравни ползи от въвеждането на специални спецификации за горивата, използвани в служебните автомобилни паркове, тъй като те се експлоатират в градска среда, където може да има специфични проблеми с качеството на въздуха. Анализът показва множество възможности за решаване на проблемите с транспортните емисии на вредни вещества и качеството на въздуха. В сравнение с другите подходи, ползата от въвеждането на спецификации за горивата за служебни автомобилни паркове ще бъде малка, ако изобщо има такава.

Директивата позволява прилагане на по-строги спецификации за горивата при определени обстоятелства. Допълнителни ползи от въвеждането на спецификации за служебните автомобилни паркове не се установиха и поради това не се предлага предприемането на действия.

4.5. Краен срок за съдържание на сяра от 10ppm в дизеловото гориво

Дизеловото гориво с максимално сярно съдържание от 10ppm дава възможност за постигане на по-висока ефективност на превозните средства и за намаляване на емисиите от серен двуокис и прахови частици. Освен това сярата намалява действието на пречиствателните системи De-NOx, които по всяка вероятност ще бъдат въведени в бъдеще. Директивата предвижда предварителен краен срок за въвеждане на ограничението за максимално сярно съдържание от 10ppm в дизеловото гориво.

Решението трябва да се основава на гаранцията, че няма да има цялостно повишаване на емисиите на парникови газове, което обаче не може да се установи със сигурност. Анализът на леките и лекотоварните автомобили показва, че изравнителната точка може да настъпи доста след предвидения срок от 2009 г. Този аргумент обаче не взема под внимание тежкотоварните автомобили, където и малката полза може да има огромно влияние. Не се очертава ясна полза от отлагането на крайния срок след 2009 г., освен възможното, но несигурно леко намаляване на парниковите газове.

Потвърждаването на 2009 г. като краен срок ще бъде от полза за подобряването на качеството на въздуха и ще гарантира на производителите на автомобили наличие на горива, които ще улеснят спазването на пределно допустимите нива на емисиите, заложи в Евро V. Това заключение не може да се основава единствено върху емисиите на парникови газове, но с оглед на ползите и постигнатия досега напредък се предлага да се потвърди 1 януари 2009 г. като краен срок за съдържанието на сяра от 10ppm.

4.6. Емисии от тежкотоварни автомобили

При подготовката на предложението за установяване на пределно допустимите стойности на емисиите за Евро VI, Комисията попита заинтересованите страни какво качество на горивата ще бъде необходимо при различните пределно допустимите стойности. Получените отговори не показват необходимост от промяна на състава на горивата при каквато и да е промяна в изискванията към емисиите от тежкотоварни автомобили. С оглед на посоченото, промяна не се предлага.

4.7. Преглед на CO₂ и доброволните споразумения на автомобилпроизводители

Като част от доброволните споразумения помежду им, Европейската асоциация на автомобилните производители (ACEA), Японската асоциация на автомобилните производители (JAMA) и Корейската асоциация на автомобилните производители (КАМА), заедно с Европейската комисия, извършиха анализ на ситуацията и изразиха общо задоволство от качеството на горивата, предлагани през разглеждания период. По време на консултациите заинтересованите страни не поискаха изрично внасянето на изменения в спецификациите на горивата по отношение на CO₂ и доброволните ангажменти на автомобилните производители. С оглед на посочените факти промени не се предлагат.

4.8. Анализ на Директива 1999/30/ЕО

Директива 1999/30/ЕО въвежда пределно допустими стойности за серен двуокис, азотен двуокис и азотни окиси, прахови частици и олово в атмосферния въздух. Анализът на Директивата е изготвен като част от програмата “Чист въздух за Европа”, вследствие на което беше изработено Съобщение на Комисията за Тематичната стратегия за замърсяването на въздуха.

Вредните емисии от серен двуокис и олово вече не представляват основен проблем за пътния транспорт. Относно оловото не се налагат никакви допълнителни действия. Съдържанието на сяра в дизеловото гориво е разгледано в точка 4.5. по-горе. Основните заплахи за качеството на въздуха от пътните транспортни средства в обозримото бъдеще са азотните окиси и праховите частици.

В момента не съществуват убедителни доказателства, че някакви допълнителни промени в спецификациите на горивата биха могли да намалят тези емисии или че това е най-рентабилният подход за постигане на тези цели. С оглед на това, промени не се предлагат.

4.9. Полиароматни въглеводороди

Някои полиароматни въглеводороди (РАН) са канцерогенни. Полиароматните въглеводороди се отделят с автомобилните изгорели газове и Директивата определя максимално съдържание на полиароматни въглеводороди от 11% в дизеловото гориво. По време на дискусиите с основните заинтересовани страни, АСЕА (Европейската асоциация на автомобилните производители) поиска намаляване на съдържанието на полиароматни въглеводороди в дизеловото гориво, докато EUROPIA (Европейската петролна асоциация) твърди, че съдържанието на полиароматни въглеводороди не е необходимо да се намалява повече, тъй като ефектът върху емисиите на полиароматни въглеводороди ще бъде незначителен.

Независимо от това, нефтената промишленост показва, че без допълнителни разходи би могло да се постигне намаляване на полиароматните въглеводороди до 8% успоредно с намаляване на съдържанието на сяра до 10ppm. В тази връзка се предлага пределната стойност да се намали до 8%.

4.10. Извънпътно дизелово гориво

Извънпътните превозни средства потребяват около 9% от дизеловото гориво. При предишното си преразглеждане на Директива 98/70/ЕО Комисията отбеляза, че съдържанието на сяра в извънпътното гориво трябва да бъде изменено така, че да позволи налагането на по-строги стандарти за вредните емисии.

Директива 2004/26/ЕО въвежда пределно допустими нива на емисиите при одобряване на типа на извънпътни превозни средства. Усъвършенстваните уреди за контрол на емисиите, които трябва да се използват, за да се спазят спецификациите, изискват по-добро качество на горивата. Проектът на тази Директива предвиждаше изискване за съдържание на сяра в горивото от 10 до 50ppm. Производителите на двигатели подкрепят съдържание на сяра от 10ppm, което улеснява спазването на пределно допустимите нива на емисиите и подобрява надеждността на двигателите.

Вътрешните водни пътища имат не толкова строги пределно допустими нива на емисии, но операторите на плавателни съдове по вътрешните водни пътища претендират за гориво с по-ниско съдържание на сяра. Директивата предвижда използването на гориво с 1000ppm, въпреки че съответното еталонно гориво съдържа 300ppm сяра.

Резултатите от анализа показват, че горивото за наземното оборудване трябва да бъде с 10ppm съдържание на сяра, докато това за вътрешните водни пътища трябва да бъде 300ppm. Директива 1999/32/ЕО (относно намаляването на съдържанието на сяра в някои течни горива) се отнася до горивата за вътрешните водни пътища и се нуждае от поправка в резултат на тази промяна. Допълнително намаляване ще се наложи след договарянето на по-строги пределно допустими нива на емисиите от двигатели, което се предлага за 2011 г.

4.11. Почистващи препарати

Вследствие на нормалната работа на двигателите в тях се натрупват отлагания. За да се реши този проблем, се използват препарати за почистване. Почистващите препарати не влияят пряко върху емисиите от вредни вещества; те могат да намалят или предотвратят възможното увеличение на емисиите вследствие на натрупаните отложения, за които е установено, че оказват влияние върху емисиите, режима на работа и икономията на гориво.

Производителите на автомобили са длъжни да гарантират във все по-висока степен, че превозните средства отговарят на изискванията по отношение на емисиите през целия си жизнен цикъл. В тази връзка предотвратяването на отлаганията по двигателите придобива все по-голямо значение за тях. Понастоящем в горивата могат да се добавят почистващи препарати, но не е задължително. Доставчиците на горива претендират за по-съвременни горива, съдържащи усъвършенствани комплекси от почистващи препарати и по тази причина производителите на автомобили искат използването им да бъде направено задължително.

В момента не съществува бързо, евтино и ефикасно изпитване за оценка на почистващите свойства на горивата, което е пречка за извършване на оценка чрез мостри от горива. Единственият ефективен подход би бил да се определят подходящи стандарти за обработка на горивата, да се контролира добавянето на почистващи препарати и така косвено да се гарантира употребата на подходящи горива.

Очертаните трудности сочат към необходимостта от процеси и процедури като най-подходящо средство за решаване на проблема с почистващите препарати с оглед на подобряване на регулирането. По-нататъшната работа може да отвори път към установяване на действащи стандарти за почистващите препарати в горивата. Като се имат предвид декларираните подобрения в ефективността на автомобилите, използването на почистващи препарати може да се насърчи чрез предложени механизъм за контрол на емисиите от парникови газове през целия жизнен цикъл.

4.12. Метални добавки

В транспортните горива се използват множество метални добавки, например за подобряване на горенето или за увеличаване на октановото число. Изразяват се опасения относно здравните аспекти на емисиите от горива, съдържащи добавки и въздействието на добавките върху двигателите и уредите за контрол на емисиите. Независимо от тези опасения, не може да се заяви със сигурност, че металните добавки причиняват определени вреди. С цел подобряване, на базата на разполагаемите знания, се счита за желателно да се изработи изпитвателен протокол за определяне на тяхното влияние.

Липсват достатъчно убедителни доказателства както за налагане на обща забрана върху металните добавки, така и за забрана върху конкретен продукт. Комисията ще продължи да разработва изпитвателния протокол. Успоредно с това съответните производители трябва да предоставят информация на своите клиенти, която да им позволи да избягват всички нежелани въздействия.

4.13. Плътност на дизеловото гориво

Определена е максимална плътност на дизеловото гориво поради връзката □ с емисиите на замърсители. Повишената плътност създава опасност от повишаване нивата на емисиите. Метиловият естер на мастни киселини е по-плътен от определената пределна стойност, което навежда на предположението, че пределната стойност ограничава употребата му. Анализите показват, че ограничението е незначително и вероятно ще бъде компенсирано чрез въвеждането на синтетично дизелово гориво с по-ниска плътност, и по-конкретно гориво, произвеждано от биомаса. Не се установи необходимост от въвеждане на промени и такива не се предлагат.

4.14. Съдържание на кислородосъдържащи съединения в бензина

Директивата ограничава максималното разрешено относително съдържание на оксигенати (кислородосъдържащи съединения допринасящи за намаляване на непълното горене), които могат да се използват в бензиновото гориво. Целта е да се ограничат емисиите на замърсители от превозните средства и да се гарантира съвместимост на горивата със съществуващия автомобилен парк.

Основният проблем е несъвместимостта на етанола с някои автомобилни горивни системи. Тъй като това би могло да причини повреда на някои автомобили, по-високото съдържание на етанол може да бъде разрешено само за конкретни горивни смеси за приспособени за тях автомобили.

Освен това съществуват и екологични рискове, свързани с по-високото съдържание на етанол и оксигенати. По-високото съдържание на оксигенати може да доведе до по-големи емисии на NO_x, основно от по-стари автомобили. Повишеното съдържание на етанол носи риск от по-високи емисии на летливи органични съединения (ЛОС), тъй като намалява ефективността на автомобилните устройства за контрол на изпаренията от горивото. Повишаването на етаноловото съдържание над текущите нива освен това повишава инфилтрацията на летливи органични съединения. Сместа с високо

съдържание на етанол трябва да има по-ниско налягане на парите от обикновения бензин поради нелинейното си поведение при смесване с бензин с по-ниско съдържание на етанол.

За да се подпомогне увеличаването на употребата на биогоривата, е желателно разрешеното съдържание на кислородосъдържащи съединения да бъде увеличено и по тази причина се предприемат стъпки за намаляване на екологичните рискове. Предлага се смес с 10% съдържание на етанол, която да бъде ясно обозначена.

4.15. Максимално налягане на бензиновите пари

Добавянето на етанол в бензина повишава налягането на бензиновите пари. Предлага се да се увеличи максималното разрешено налягане за парите на бензиновите смеси, съдържащи етанол, което ще доведе до повишаване на емисиите на летливи органични съединения. Разработените модели показват, че увеличение от 10kPa ще увеличи като цяло с около 1% емисиите от летливи органични съединения, докато целта на Общността е намаляване с 50% до 2020 г. Не е ясно общото ниво на въздействие.

Приемането на подобно изключение за етаноловите смеси е нежелателно, а проблемът може да бъде решен чрез отстраняване на други леки съставки на бензина, като бутана. Изработването на специално правило за една част от биогоривната промишленост няма да бъде технологично неутрално. Тъй като доставчиците на етанол са в пряка конкуренция както с доставчиците на етер (например ЕТВЕ - етил-третичен-бутил-етер) така и с тези на други биогорива, на практика подобно действие ще благоприятства една производствена линия за сметка на останалите.

Не се предлага изменение на пределната стойност, а изключението, предвидено за налягането на парите при сурови зимни условия се изяснява допълнително с цел юридическа сигурност.

4.16. Емисии на парникови газове от целия жизнен цикъл на горивата

Технологичният прогрес, енергийните разходи и грижата за сигурността на енергийните доставки доведоха до редица постижения в неконвенционалните подходи към осигуряването на горива за пътния транспорт. Някои от тези процеси се характеризират с по-високи нива на емисии на парникови газове, други с по-ниски. Освен това при производството на синтетични горива могат да се използват различни изходни суровини, при които емисиите на парникови газове варират в много широк диапазон. Този въпрос е отчетен слабо, макар да е заложен в Стратегията за биогоривата.

За да се реши проблемът, трябва да се въведе изискване към доставчиците на гориво да наблюдават и докладват за емисиите на парникови газове от целия жизнен цикъл на горивото, което доставят. Параметрите на това наблюдение ще бъдат разработени подробно в процедура на Комисията. Впоследствие ще се въведе задължително изискване за намаляване на тези емисии в подкрепа на реализацията на политиката за биогоривата.

5. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Показател за постигането на целите на Директива 98/70/ЕО е спазването на параметрите за горивата. Системата за мониторинг на качеството на горивата е добра, а петият доклад за 2005 година ще бъде публикуван в края на 2006 г. Комисията представя своите годишни доклади на Съвета и на Парламента. Всички данни са достъпни в интернет на адрес: http://europa.eu.int/comm/environment/air/fuel_quality_monitoring.htm. Съгласно предложените промени ще бъде необходимо да се въведе наблюдение и докладване на емисиите на парникови газове от пътнотранспортни горива.