



Berna, 14 novembre 2008

Rapporto sui risultati dell'indagine conoscitiva relativa all'ordinanza del DATEC concernente la prova del bilancio ecologico globale positivo per i carburanti provenienti da materie prime rinnovabili

Indice

1	SITUAZIONE INIZIALE	2
2	RIEPILOGO DEI RISULTATI	3
3	I RISULTATI IN DETTAGLIO	4
	ALLEGATO	8

1 Situazione iniziale

Con la modifica del 23 marzo 2007 della legge sull'imposizione degli oli minerali (LIOM; RS 641.61) il Parlamento ha deciso di introdurre un'agevolazione fiscale per i carburanti ottenuti da materie prime rinnovabili, a condizione che venga presentata la prova di un bilancio ecologico globale positivo e che tali carburanti siano prodotti in modo socialmente accettabile.

Con la modifica del 30 gennaio 2008 dell'ordinanza sull'imposizione degli oli minerali (OIOm) il Consiglio federale ha regolamentato l'agevolazione fiscale per i carburanti ottenuti da materie prime rinnovabili. L'articolo 19b OIOm fissa i requisiti minimi per un bilancio ecologico globale positivo. La prova del bilancio ecologico globale positivo dev'essere fornita dall'importatore per i carburanti importati e dal fabbricante per quelli fabbricati in Svizzera.

Al fine di garantire il rispetto dei requisiti ecologici minimi fissati per i carburanti ottenuti da materie prime rinnovabili, l'ordinanza sull'imposizione degli oli minerali fissa diversi criteri riguardanti l'intero ciclo di vita dei carburanti stessi, dalla coltivazione delle materie prime al consumo finale:

- le emissioni di CO₂ generate dai carburanti ottenuti da materie prime rinnovabili devono essere inferiori almeno del 40 per cento rispetto a quelle della benzina fossile;
- il carico inquinante non deve essere considerevolmente più alto di quello causato dalla benzina fossile;
- nell'ambito della coltivazione delle materie prime va garantita la salvaguardia della foresta pluviale e della diversità biologica.

Si considera che i carburanti prodotti da rifiuti biogeni o da residui della produzione o della lavorazione di prodotti agricoli e forestali soddisfano i requisiti minimi. La Direzione generale delle dogane e l'UFAM definiscono congiuntamente quali sono i carburanti prodotti da rifiuti biogeni o da residui.

Secondo la versione del 18 giugno 2008 dell'ordinanza del DATEC concernente la prova del bilancio ecologico globale positivo per i carburanti provenienti da materie prime rinnovabili (OEC), i produttori e gli importatori di carburanti di questo tipo devono documentare due aspetti:

- in primo luogo, devono descrivere l'intero percorso produttivo dei carburanti dalla coltivazione delle materie prime fino all'acquisto da parte dei consumatori nelle stazioni di servizio. Si tratta in particolare di stabilire i flussi energetici e di sostanze generati durante il ciclo di vita dei carburanti. In base a tali dati e alla stima dei valori medi sull'utilizzazione dei carburanti, l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) calcola l'ecobilancio per i gas serra e il carico inquinante, verificando anche se sono rispettati i requisiti minimi;
- in secondo luogo, devono dimostrare che la coltivazione delle materie prime non minaccia né la foresta pluviale (o altri ecosistemi che assorbono CO₂) né la diversità biologica. Sono richieste informazioni precise sulla provenienza delle materie prime, inclusa una descrizione della superficie coltivata, come pure indicazioni sull'utilizzazione della superficie coltivata tra il 1° gennaio 2006 e l'inizio della coltivazione delle materie prime.

Basandosi sui criteri appena elencati, l'UFAM verifica se sono rispettati i requisiti minimi per un bilancio ecologico globale positivo. Le esigenze minime relative alle condizioni di produzione socialmente accettabili sono soddisfatte quando, all'atto della coltivazione delle

materie prime e della produzione di carburanti, viene rispettata la legislazione sociale applicabile al luogo di produzione o si osservano almeno le convenzioni principali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). La Segreteria di Stato dell'economia esegue la verifica secondo l'articolo 19d dell'OIOm. La Direzione generale delle dogane decide in merito all'eventuale agevolazione fiscale d'intesa con l'Ufficio federale dell'ambiente e la Segreteria di Stato dell'economia. Se i requisiti minimi ecologici e sociali non sono soddisfatti, i richiedenti devono versare l'integralità dell'imposta sugli oli minerali.

I produttori e gli importatori di carburanti provenienti da materie prime rinnovabili possono commerciare liberamente biocarburanti in Svizzera. Dal 1° luglio 2008, con l'entrata in vigore dell'OIOm, possono presentare una domanda di agevolazione fiscale. Le domande di agevolazione vengono trattate speditamente. I risultati della procedura di verifica della prova del bilancio ecologico globale positivo sono comunicati alla Direzione generale delle dogane a partire dall'entrata in vigore dell'OEC.

2 Riepilogo dei risultati

L'indagine conoscitiva in merito all'ordinanza del DATEC concernente la prova del bilancio ecologico globale positivo per i carburanti provenienti da materie prime rinnovabili (ordinanza sull'ecobilancio dei carburanti) è stata avviata il 18 giugno 2008. I destinatari direttamente interessati hanno trasmesso il loro parere: si tratta di 24 associazioni o aziende del settore, 19 Cantoni, 12 associazioni di tutela dell'ambiente e dei consumatori, 7 istituti o associazioni di ricerca e 8 tra partiti politici e Uffici federali. Complessivamente sono stati inoltrati 70 pareri.

L'ordinanza del DATEC sull'ecobilancio dei carburanti ha raccolto un'eco favorevole. Gli aspetti più apprezzati sono le linee generali e il metodo della prova del bilancio ecologico globale positivo dei carburanti provenienti da materie prime rinnovabili rispetto ai carburanti di origine fossile. Il ruolo pionieristico della Confederazione nel disciplinamento e nell'applicazione dell'ordinanza non viene messo in discussione. Nessuno rifiuta categoricamente il contenuto globale dell'ordinanza.

La maggior parte delle critiche e delle modifiche auspiccate si focalizzano su tre aspetti principali: la complessità della procedura, il controllo dei dati e la concorrenza con la produzione alimentare.

Per quanto riguarda la semplificazione della procedura, la maggior parte dei partecipanti del settore dei carburanti deplora la complessità dell'approccio, in particolare la quantità di dati che i richiedenti devono fornire, e temono che la verifica sia difficile, che i dati non siano attendibili e che la tracciabilità non possa essere garantita. I produttori svizzeri ritengono che i criteri alla base delle prestazioni ecologiche richieste (PER) bastino a dimostrare che la coltivazione di materie prime in Svizzera non mette in pericolo la biodiversità. Anche gli importatori propongono il ricorso a marchi di qualità e a norme o standard internazionali riconosciuti per semplificare la procedura.

Come menzionato, molti partecipanti del settore dei carburanti, i Cantoni e le organizzazioni ambientaliste temono che la qualità della verifica, l'attendibilità dei dati e la loro tracciabilità non possano essere garantite. I partecipanti propongono di affidare il controllo dei dati a specialisti indipendenti e riconosciuti. Chiedono tuttavia che la verifica di questi dati non comporti costi ingenti. Secondo alcuni la verifica dei dati provenienti dall'estero è praticamente impossibile se non ci si avvale delle certificazioni o dei mezzi di controllo nazionali o internazionali già in uso. Alcuni rappresentanti del settore precisano che la tracciabilità è possibile a condizione che poggia su marchi certificati o norme riconosciute. Sottolineano inoltre che la mancanza di dati verificabili renderebbe gli ecobilanci troppo aleatori.

I partecipanti – per lo più le associazioni di tutela dell'ambiente e dei consumatori e i Cantoni – fanno notare che l'ordinanza non menziona la concorrenza tra i vegetali destinati alla produzione di carburanti e quelli destinati alla produzione di alimenti.

La maggioranza fatica ad accettare che il carico inquinante dei carburanti provenienti da materie prime rinnovabili – che secondo l'articolo 19b OIOM non dev'essere considerevolmente superiore a quello della benzina – possa superare del 25 per cento al massimo quello della benzina fossile (art. 15 OEC).

Infine, il periodo di osservazione della vegetazione e di utilizzazione delle superfici dal 1° gennaio 2006 è considerato troppo breve: la maggior parte dei partecipanti auspica un periodo più lungo.

3 I risultati in dettaglio

Il capitolo riporta i commenti e le modifiche o i complementi richiesti per i vari articoli dell'ordinanza.

Sezione 1 Disposizioni generali

Articolo 1: Oggetto

Le associazioni di tutela dell'ambiente e dei consumatori chiedono che le organizzazioni di controllo e gli esperti siano indipendenti (cfr. art. 17).

Un istituto di ricerca ritiene illogico eliminare d'ufficio i carburanti prodotti dall'olio di palma, di soia e dai cereali e invita a prevedere un'agevolazione fiscale anche per questi carburanti dietro presentazione di un ecobilancio positivo, secondo gli articoli 19b capoverso 3 e 19c capoverso 3 OIOM.

Due Cantoni ritengono che la definizione di carburanti provenienti da materie prime rinnovabili non sia chiara.

Articolo 2: Principio

Sia le associazioni di tutela dell'ambiente e dei consumatori che numerosi operatori del settore e alcuni Cantoni chiedono che la coltivazione di materie prime per la produzione di biocarburanti non sia in competizione con la coltivazione a scopi alimentari.

Inoltre, le associazioni di tutela dell'ambiente e dei consumatori propongono di vietare l'impiego di organismi geneticamente modificati. Tale proposta, tuttavia, è incompatibile con l'OIOM.

Una parte del settore critica la nozione di "serbatoio di CO₂", ritenendola non abbastanza precisa o addirittura impropria, e chiedono che venga soppressa.

Sezione 2 Requisiti per la prova del bilancio ecologico globale positivo

Articolo 3: Tipo di carburanti

Il settore chiede di tenere conto delle norme di qualità dei carburanti.

Propone inoltre di non ripetere la verifica per i carburanti prodotti in un altro Paese da materie prime rinnovabili e che presentano un ecobilancio positivo. Se l'ecobilancio è negativo, i richiedenti devono poter fornire informazioni complementari e conoscere i fattori che permettono di ottenere un ecobilancio positivo.

Un istituto di ricerca è del parere che nel sistema di distribuzione internazionale i biocarburanti si troveranno mescolati in grandi serbatoi e che sarà impossibile garantire la tracciabilità e la natura del prodotto fino alla pompa del distributore.

Articolo 4: Minaccia per la foresta pluviale, per altri ecosistemi che assorbono CO₂ e per la diversità biologica

Le associazioni di tutela dell'ambiente e dei consumatori ritengono troppo ravvicinata la data del 1° gennaio 2006 e propongono il 1° gennaio 2003. Due Cantoni chiedono di considerare gli ultimi dieci anni. Alcune associazioni di ricerca e un operatore del settore suggeriscono la data del 1° gennaio 2004, conforme peraltro alle norme riconosciute.

Un operatore del settore esprime scetticismo circa l'attendibilità e la qualità dei dati raccolti e avverte che la verifica di questi dati non dovrebbe comportare costi ingenti.

Un altro operatore propone che venga stralciato l'obbligo per i produttori di carburanti di descrivere il luogo di coltivazione delle materie prime prodotte in Svizzera o in Europa.

Secondo alcune associazioni del settore e di tutela dell'ambiente e dei consumatori, nell'ambito della coltivazione di materie prime in Svizzera le prestazioni ecologiche richieste (PER) soddisfano le condizioni di protezione della diversità biologica o di altri ecosistemi che assorbono CO₂.

Articolo 5: Coltivazione delle materie prime

Una parte del settore ritiene praticamente impossibile verificare i dati provenienti dall'estero. Le PER (prestazioni ecologiche richieste) adempiono peraltro, come già esposto all'articolo 4, ai requisiti di protezione applicabili alla coltivazione delle materie prime in Svizzera.

Un operatore del settore chiede che il rendimento quantitativo dei sottoprodotti, delle piante utilizzate e dei rifiuti venga considerato lungo tutto il ciclo di coltivazione e non solo al momento del raccolto.

Un altro operatore fa osservare che il metodo di allocazione scelto non è quello raccomandato dall'UE (che raccomanda il metodo di allocazione energetica, di più facile applicazione). A suo parere, questo metodo penalizza i carburanti provenienti da materie prime rinnovabili rispetto ai carburanti fossili.

Articolo 6: Produzione dei carburanti

Secondo un operatore del settore i dati sono troppo dettagliati e difficili da verificare qualora le materie prime rinnovabili provengano da aziende agricole diverse.

Una minoranza chiede che le sostanze ausiliarie utilizzate siano adeguate e autorizzate. Occorre inoltre fornire informazioni relative alla loro origine.

Articolo 7: Trasporti

Un servizio dell'Amministrazione federale reputa estremamente difficile valutare il bilancio ambientale fino alla consegna del carburante alla stazione di servizio e auspica che la valutazione si fermi al deposito di distribuzione. Secondo un Cantone, dovrebbero essere presi in considerazione gli aspetti ecologici legati allo stoccaggio. Gli operatori del settore reputano le emissioni e gli impatti irrilevanti, come d'altronde rivela lo studio condotto dall'EMPA.

Articolo 8: Vantaggi ecologici particolari

Secondo un Cantone, i vantaggi ecologici sono difficilmente quantificabili a breve termine. Per un'associazione di tutela dell'ambiente e dei consumatori, i vantaggi ecologici concernono unicamente la produzione di materie prime e bisognerebbe confrontare le emissioni di CO₂ con quelle delle energie fossili.

Uno specialista di tutela ambientale suggerisce di inserire nelle spiegazioni una lista di possibili vantaggi ecologici particolari.

Un operatore del settore invita a tener conto della sostituzione del petrolio prodotto per estrazione e del petrolio estratto da riserve ecologicamente problematiche con carburanti prodotti da materie prime rinnovabili.

Articolo 9: Presentazione delle indicazioni

Le informazioni di cui agli articoli 3-8 potrebbero essere sostituite da certificazioni o da strumenti di verifica nazionali o internazionali già esistenti. Alcuni operatori del settore precisano che la tracciabilità può essere garantita solo attraverso marchi di qualità certificati o norme riconosciute.

Articolo 10: Altre indicazioni

Due operatori del settore sono del parere che quest'articolo vada soppresso.

Sezione 3 Procedura di verifica

Articolo 11: Verifica della completezza

Secondo le associazioni di tutela dell'ambiente e dei consumatori, prima di scegliere determinate norme internazionali o determinati sistemi di certificazione, è importante avviare una consultazione per non adottare una norma troppo poco incisiva.

Articolo 12 : Verifica della minaccia per la foresta pluviale, per altri ecosistemi che assorbono CO₂ e per la diversità biologica

Per le associazioni di tutela dell'ambiente e dei consumatori e per alcuni attori politici, la data del 1° gennaio 2006 è troppo ravvicinata e chiedono di sostituirla con il 1° gennaio 2003. Auspicano anche che vengano esclusi gli organismi geneticamente modificati. Un istituto di ricerca propone la data del 1° gennaio 2004 e i rappresentanti del settore indicano il 31 luglio 2004.

Per una minoranza degli operatori del settore, la menzione di altri ecosistemi che fungono da serbatoi di CO₂ è impropria poiché tutti gli ecosistemi hanno questa funzione. Chiedono inoltre di sopprimere la parola "nettamente" al capoverso 2 lettera a.

Secondo uno specialista, occorre menzionare la raccomandazione 2.82 relativa alle restrizioni di prospezione nelle zone protette e adottata dal Secondo Congresso Mondiale sulla Conservazione della Natura tenutosi a Amman.

Articolo 13: Ecobilanci per i gas serra e il carico inquinante

Sempre che le esigenze della PER siano soddisfatte, alcuni operatori del settore ritengono che per la coltivazione delle materie prime in Svizzera si possano utilizzare i valori standard ai quali i richiedenti dovrebbero poi aggiungere i dati individuali.

Propongono inoltre di affidare la verifica dei dati a una struttura esterna indipendente e di applicare altri metodi riconosciuti internazionalmente.

Una minoranza auspica la creazione di uno strumento online che, prima di procedere alla verifica completa, permetta di valutare le prospettive di successo e i risultati della domanda, indicando anche i fattori che possono influenzare i risultati. Infine, rileva che l'unità funzionale non è adatta e che bisognerebbe sopprimere l'articolo 13 senza sostituirlo.

Articolo 14 : Controllo delle emissioni di gas serra rispetto ai carburanti fossili

Molti Cantoni chiedono che il tipo di carburante fossile venga indicato secondo le norme di qualità, ad esempio secondo la norma SN 181 162.

Un operatore del settore deplora la mancanza di dati verificabili, che secondo lui rende gli ecobilanci troppo aleatori, e il fatto che non si tenga conto di fattori quali il rischio di inquinamento legato agli incidenti petroliferi, la distruzione delle riserve naturali e il degasaggio. Un'associazione di ricerca giudica troppo severo il 40 per cento di riduzione

delle emissioni di CO₂ previsto dall'articolo 19b dell'OIOm e ritiene che basterebbe il 30 per cento.

Articolo 15: Controllo del carico inquinante rispetto ai carburanti fossili

Secondo le associazioni di tutela dell'ambiente e dei consumatori, i Cantoni e gli operatori del settore, il bilancio ecologico positivo significa che il carico inquinante dei carburanti provenienti da materie prime rinnovabili non deve superare quello dei carburanti fossili, sebbene ciò sia contrario a quanto previsto all'articolo 19a OIOm. Respingono quindi il limite massimo del 25 per cento in più rispetto ai carburanti fossili. Inoltre, il carico inquinante dei carburanti di origine fossile varierà con la scoperta di nuovi giacimenti in zone sensibili e ricche di biodiversità. Uno specialista del settore auspica un'agevolazione fiscale proporzionale alla riduzione dei quantitativi di gas serra emessi.

Articolo 16: Rapporto di verifica

Le associazioni di tutela dell'ambiente e dei consumatori ritengono che il rapporto di verifica debba essere pubblico e gli esperti incaricati indipendenti. Per una minoranza di operatori del settore, il rapporto che l'UFAM trasmette alla Direzione generale delle dogane dev'essere inviato anche al richiedente.

Articolo 17: Ricorso a esperti

Le associazioni di professionisti del settore ambientale e due operatori del settore chiedono che gli esperti e le organizzazioni di controllo siano indipendenti e riconosciuti.

Articolo 18: Termini

Un operatore del settore chiede un termine per il trattamento delle domande più lungo. Tutti gli altri chiedono di ridurre il termine a 60 giorni.

Sezione 4 Entrata in vigore

Articolo 19: Entrata in vigore

Nessuna osservazione

Allegato

Lista dei partecipanti che hanno risposto

Associazioni e imprese del settore dei carburanti (24):

- Agenzia per le energie rinnovabili e l'efficienza energetica (AEE)
- Agrola
- Associazione Svizzera dell'Industria e del Gas
- Association Suisse pour l'équipement technique et agricole
- Automobile Club Svizzero (ACS)
- BioEthanol
- Biofuels Svizzera
- Bio Suisse
- Carbura
- Centre Patronal
- Coop
- Economie Suisse
- e'Mobile
- Friendship seven AG
- Gastrosuisse
- Green Bio Fuels (GBF)
- Prometerre
- RESAG
- SGCI Chemie
- Società svizzera dell'industria del gas e delle acque (SSIGA)
- Touring Club Svizzero (TCS)
- Unione Svizzera dei Contadini (USC)
- Unione petrolifera (UP)
- Federazione stradale svizzera (FRS)

Cantoni (19):

- Basilea Campagna
- Basilea Città
- Friburgo
- Ginevra
- Giura
- Glarona
- Grigioni
- Lucerna
- Neuchâtel
- Nidvaldo
- Obvaldo
- Sciaffusa
- Svitto
- Soletta
- San Gallo
- Uri
- Vallese
- Vaud
- Zugo

Associazioni di tutela dell'ambiente e dei consumatori (12):

- Alliance Sud

- Associazione traffico e ambiente (ATA)
- Birdlife
- Dichiarazione di Berna
- Equiterre
- Fondazione svizzera per l'energia (FSE)
- Greenpeace
- Klima Bündis – Städte Schweiz
- Pronatura
- Associazione svizzera dei professionisti dell'ambiente
- Swissaid
- World Wide Found for Nature (WWF)

Istituti di ricerca e specialisti (7)

- Accademie svizzere delle scienze
- Agroscope Reckenholz-Tänikon
- Ecoinvent
- EMPA
- Mike Chudacoff
- Società svizzera di pedologia (SSP)
- International Union for Conservation of Nature

Altri (Partiti e Amministrazione federale) (8) :

- Dipartimento federale degli affari esteri
- Ecologie Libérale
- Energiesuisse
- I Verdi
- Ufficio federale dell'energia
- Partito popolare democratico
- Regia federale degli alcol (Alcosuisse)
- Unione delle Città svizzere