



16.08.2012

Ordinanza concernente l'acquisizione di dati relativi alle tonnellate-chilometro effettuate dagli aeromobili

Rapporto sui risultati dell'indagine conoscitiva

Riferimento/Numero d'incarto: L271-0595

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Nell'Unione europea (UE) come pure negli Stati membri dello Spazio economico europeo (SEE) dall'inizio del 2012 le emissioni prodotte da tutti i voli in partenza o in arrivo nell'intero spazio UE/SEE rientrano nel sistema europeo di scambio delle quote di emissioni (EU ETS).

La vigente legge federale dell'8 ottobre 1999 sulla riduzione delle emissioni di CO₂ obbliga il Consiglio federale a impegnarsi a favore di una limitazione delle emissioni di CO₂ derivanti dal traffico aereo internazionale. Attualmente, la Svizzera e l'UE stanno negoziando un'integrazione dei loro sistemi di scambio delle quote di emissioni (ETS). I negoziati riguardano non solo lo scambio di quote di emissioni generate dagli impianti industriali fissi, ma anche misure di riduzione delle emissioni di CO₂ prodotte dal traffico aereo.

Per l'implementazione di un sistema di scambio delle quote di emissioni nell'ambito dei trasporti aerei è indispensabile disporre di dati specifici: sulla base di dati relativi alle tonnellate-chilometro acquisiti in via preliminare si può calcolare il numero di quote di emissioni da assegnare a titolo gratuito a ogni operatore aereo. Per obbligare le compagnie aeree ad acquisire i dati necessari, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha elaborato un avamprogetto dell'ordinanza concernente l'acquisizione di dati relativi alle tonnellate-chilometro effettuate dagli aeromobili, che è stato sottoposto a un'indagine conoscitiva.

1.2 Indagine conoscitiva

L'indagine conoscitiva è stata avviata l'11 maggio 2012 e si è conclusa il 30 giugno 2012. Sono stati invitati a esprimere il proprio parere le principali associazioni aeronautiche e imprese di trasporto aereo, i più importanti aerodromi come pure il servizio svizzero della sicurezza aerea. Altre associazioni e cerchie interessate sono state informate dell'avamprogetto attraverso il sito Internet dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e un comunicato stampa relativo a un'altra indagine conoscitiva iniziata contemporaneamente, ovvero quella per l'ordinanza concernente la legge sul CO₂ riveduta.

2 Risultati dell'indagine conoscitiva

2.1 Panoramica dei pareri pervenuti

La presente tabella offre un prospetto dei partecipanti all'indagine conoscitiva:

	Destinatari dell'indagine conoscitiva	Pareri inoltrati dai destinatari dell'indagine conoscitiva	Pareri inoltrati da terzi
Associazioni aeronautiche	10	6	3
Imprese di trasporto aereo	30	1	2
Aeroporti	8	0	
Servizio della sicurezza aerea	1	0	
Altro			4
Totale	49	7	9

L'elenco dei partecipanti all'indagine conoscitiva figura al capitolo 4.

2.2 Posizione di fondo sull'avamprogetto di ordinanza

La maggioranza dei partecipanti all'indagine conoscitiva considera l'avamprogetto dell'ordinanza concernente l'acquisizione di dati relativi alle tonnellate-chilometro effettuate dagli aeromobili come un passo preliminare determinante per l'inclusione del traffico aereo in un sistema di scambio di quote di emissioni collegato a quello europeo (EU ETS). Molti partecipanti si sono espressi in modo dettagliato sugli aspetti primari, vale a dire su come regolamentare le emissioni globali di CO₂ prodotte dal traffico aereo internazionale e sull'efficacia e la legittimità di un'inclusione dell'aviazione internazionale in un sistema di scambio di quote di emissioni regionale. La maggior parte dei partecipanti all'indagine conoscitiva si è dichiarata favorevole a misure rientranti nell'ambito di una soluzione da attuare su scala mondiale mentre respinge, allo stato attuale, l'inclusione del traffico aereo in un sistema di scambio di quote di emissioni collegato a quello europeo. Tra di essi è diffusa l'opinione secondo cui la Svizzera, per via dell'acquisizione preliminare dei dati e della prevista inclusione del traffico aereo nel sistema di scambio di quote di emissioni, si esporrebbe a probabili controversie legali rischiando quindi, analogamente all'UE, resistenze sul piano politico e misure di ritorsione da parte di Stati terzi.

Di seguito sono presentate le principali richieste avanzate dai partecipanti all'indagine conoscitiva.

2.2.1 Rigetto dell'avamprogetto di ordinanza

12 partecipanti all'indagine conoscitiva chiedono al Consiglio federale di non porre in vigore l'ordinanza concernente l'acquisizione di dati relativi alle tonnellate-chilometro effettuate dagli aeromobili.

(A4A, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, economiesuisse, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna, SHA, Swiss, USAM, United Airlines, ASA)

3 partecipanti chiedono di attendere almeno fino alla prossima assemblea generale dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO), fissata per l'autunno 2013, prima di introdurre l'obbligo di acquisizione dei dati in questione.

(AACO, Air Malta, IATA)

1 partecipante critica il fatto che nell'ambito dell'avamprogetto di ordinanza non sia stata effettuata una stima dei costi e degli effetti della regolamentazione. Inoltre, nel rapporto esplicativo manca un'analisi critica della programmata integrazione nel sistema di scambio di quote di emissioni europeo.

(USAM)

2.2.2 Critiche ai tempi scelti per l'elaborazione dell'avamprogetto di ordinanza e per l'avvio dell'indagine conoscitiva

Secondo 5 partecipanti all'indagine conoscitiva, i tempi scelti per elaborare questo progetto di ordinanza e avviare la relativa indagine conoscitiva sono stati poco opportuni, considerata la forte resistenza al sistema di scambio EU ETS delineatasi a livello internazionale.

(Aerosuisse, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna, IATA, SHA, ASA)

Secondo 5 partecipanti, l'acquisizione di dati non dovrebbe avvenire prima della conclusione dei negoziati che la Svizzera sta conducendo con l'UE in vista di un'integrazione dei rispettivi sistemi di scambio delle quote di emissioni.

(Aerosuisse, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna, SHA, Swiss, ASA)

2.2.3 Critiche alla compatibilità con la convenzione di Chicago

10 partecipanti all'indagine conoscitiva ritengono che l'acquisizione dei dati concernenti i voli internazionali equivalga a un'applicazione extraterritoriale del diritto svizzero e che sia pertanto contraria al principio fondamentale della sovranità sullo spazio aereo al di sopra del proprio territorio riconosciuta a ogni Stato secondo l'articolo 1 della convenzione relativa all'aviazione civile internazionale (detta convenzione di Chicago).

(A4A, AACO, Aerosuisse, ASDA, BAR, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna, SHA, Swiss, United Airlines, ASA)

1 partecipante osserva che la legittimità dell'acquisizione di dati relativi ai voli internazionali è contestata da più parti.

(IATA)

3 partecipanti sostengono che la sentenza della Corte di giustizia dell'UE che sancisce la legittimità del sistema europeo di scambio delle quote di emissioni non chiarisce definitivamente tutti gli interrogativi giuridici.

(A4A, IATA, United Airlines)

Secondo 2 partecipanti, la questione della legittimità dell'acquisizione dei dati dovrà eventualmente essere riesaminata dalle autorità giudiziarie svizzere.

(A4A, United Airlines)

2.2.4 Rischio di possibili misure di ritorsione da parte di Stati terzi

12 partecipanti all'indagine conoscitiva evidenziano la forte opposizione politica degli Stati terzi riguardo al sistema EU ETS e rammentano la dichiarazione resa nel novembre 2011 nell'ambito dell'ICAO.

(A4A, AACO, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna, IATA, SHA, Swiss, United Airlines, ASA)

11 partecipanti osservano che l'acquisizione dei dati viene interpretata dagli Stati terzi come un passo preliminare all'inclusione del traffico aereo nel sistema di scambio di quote di emissioni. Mettono in guardia contro le misure di ritorsione decise e annunciate dagli Stati terzi in risposta al sistema di scambio EU ETS e ritengono che anche la Svizzera potrebbe essere colpita da simili misure.

(AACO, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, economiesuisse, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna, IATA, SHA, Swiss, ASA)

6 partecipanti rimarcano che per la Svizzera il rischio di diventare bersaglio di azioni legali e di misure di ritorsione di carattere politico è particolarmente elevato, considerato che sarebbe il primo Stato terzo a riconoscere formalmente il sistema di scambio europeo e che il suo peso politico è inferiore a quello dell'UE.

(Aerosuisse, ASDA, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna, SHA, Swiss, ASA)

Per 8 partecipanti all'indagine conoscitiva, le misure di ritorsione degli Stati terzi potrebbero penalizzare le compagnie aeree svizzere ed europee.

(AEA, Aerosuisse, ASDA, economiesuisse, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna, SHA, Swiss, ASA)

1 partecipante sottolinea che eventuali misure di ritorsione potrebbero colpire in particolare anche il settore turistico e le esportazioni svizzere.
(economiesuisse)

2.2.5 Sostegno alle misure globali a livello dell'ICAO

12 partecipanti all'indagine conoscitiva sono dell'avviso che le emissioni di CO₂ prodotte dal traffico aereo possano essere limitate soltanto con l'introduzione di misure globali.

(A4A, AACO, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna, IATA, SHA, Swiss, United Airlines, ASA)

Ricordando il ruolo di mediatore della Svizzera in seno all'ICAO, 7 partecipanti presumono che questo possa venir meno con l'entrata in vigore dell'ordinanza.

(AEA, Aerosuisse, ASDA, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna, SHA, Swiss, ASA)

Secondo 2 partecipanti, la prevista acquisizione di dati renderà più complessa la ricerca di una soluzione a livello globale.

(AEA, IATA)

2.2.6 Critiche all'insufficienza delle basi giuridiche

7 partecipanti all'indagine conoscitiva sostengono che l'ordinanza non ha basi giuridiche sufficienti. Al riguardo, fanno notare che innanzitutto manca la condizione disposta dall'articolo 2 capoverso 3 della vigente legge federale sul CO₂, vale a dire un accordo internazionale. Inoltre, l'articolo 58 capoverso 2 della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea ammette solo la regolamentazione di aeromobili iscritti nella matricola svizzera. Infine, gli aeromobili non rientrano nella definizione di impianto ai sensi dell'articolo 16 della legge sul CO₂ riveduta.

(Aerosuisse, BAR, economiesuisse, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna, SHA, Swiss, ASA)

2.2.7 Critiche all'onere amministrativo

Secondo 7 partecipanti all'indagine conoscitiva l'acquisizione e la verifica dei dati relativi alle tonnellate-chilometro comportano un onere amministrativo eccessivo per gli operatori aerei.

(A4A, Aerosuisse, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna, IATA, SHA, United Airlines, ASA)

1 partecipante all'indagine conoscitiva osserva che i dati da acquisire possono essere ricavati anche dalla statistica degli aerodromi svizzeri.

(ASA)

2.2.8 Critiche alla possibile introduzione di misure alternative

2 partecipanti all'indagine conoscitiva chiedono che gli operatori aerei vengano informati dei dettagli delle misure alternative se i dati acquisiti dovessero essere utilizzati a tale scopo. Ritengono che tali misure alternative non debbano basarsi sull'articolo 25a della direttiva UE sullo scambio delle quote di emissione.

(A4A, United Airlines)

2.3 Pareri in merito ai singoli elementi dell'avamprogetto di ordinanza

Con riserva delle obiezioni di fondo sollevate nei confronti dell'avamprogetto di ordinanza (cap. 2.2), diversi partecipanti all'indagine conoscitiva si sono espressi su singoli elementi del testo.

2.3.1 Doppio onere amministrativo per gli operatori aerei

3 partecipanti all'indagine conoscitiva sono dell'avviso che un'acquisizione dei dati debba avvenire nel quadro di un coordinamento con l'applicazione del sistema europeo e che ogni operatore aereo debba far capo solo a un'autorità nazionale.

(AACO, IATA, United Airlines)

2 partecipanti chiedono che i voli già inclusi nel sistema ETS europeo siano esentati da una nuova acquisizione dei dati.
(AEA, Air Malta)

Per gli operatori aerei già inclusi nel sistema ETS europeo, 2 partecipanti propongono che i piani e i rapporti di monitoraggio vengano richiesti alle autorità nazionali competenti nello spazio UE.
(AACO, IATA)

Limitatamente agli operatori aerei già inclusi nel sistema ETS europeo, 2 partecipanti all'indagine conoscitiva propongono di concedere loro la scelta tra redigere piani e rapporti di monitoraggio secondo le prescrizioni svizzere oppure estendere ai voli svizzeri detti piani e rapporti approvati nel sistema ETS europeo rendendo così necessario sottoporre alle autorità svizzere soltanto i dati concernenti questi voli.
(A4A, United Airlines)

2.3.2 Acquisizione dei dati facoltativa versus obbligatoria

3 partecipanti all'indagine conoscitiva chiedono che l'acquisizione dei dati sia svincolata dal carattere obbligatorio e che avvenga pertanto facoltativamente come nel sistema ETS europeo (da intendersi come una richiesta di attribuzione di quote a titolo gratuito in un futuro sistema ETS).
(AACO, Air Malta, IATA)

2.3.3 Valori soglia per gli operatori che effettuano pochi voli

Secondo 2 partecipanti all'indagine conoscitiva l'ordinanza non è attuabile se non si introduce un valore soglia per gli operatori che effettuano pochi voli.
(A4A, United Airlines)

1 partecipante all'indagine conoscitiva critica l'assenza nella documentazione relativa all'indagine conoscitiva di un valore soglia *de minimis* per gli operatori aerei commerciali.
(ASA)

2.3.4 Termine per la presentazione dei piani di monitoraggio

Per 5 partecipanti all'indagine conoscitiva il previsto termine per la presentazione dei piani di monitoraggio fissato al 30 settembre 2012 non è sufficiente.
(A4A, AACO, Air Malta, IATA, United Airlines)

3 partecipanti chiedono che nel caso in cui sia rinviato il termine per l'acquisizione dei dati venga rinviato di conseguenza anche quello per la presentazione dei piani di monitoraggio.
(AACO, IATA, United Airlines)

2 partecipanti chiedono che il termine per la presentazione dei piani di monitoraggio sia spostato almeno al 30 novembre 2012. Chiedono di prorogare ulteriormente il termine se al 30 settembre 2012 i negoziati con l'UE non dovessero essere ancora conclusi.
(AACO, IATA)

2 partecipanti chiedono che agli operatori aerei sia riconosciuto un termine per la presentazione dei piani di monitoraggio di almeno 120 giorni a decorrere dall'entrata in vigore dell'ordinanza.
(A4A, United Airlines)

2.3.5 Campo d'applicazione per l'acquisizione dei dati

1 partecipante all'indagine conoscitiva chiede che anche i voli effettuati in elicotteri con una massa al decollo superiore a 5700 kg vengano esentati dall'obbligo di acquisizione dei dati, essendo l'onere connesso all'acquisizione eccessivo rispetto alle finalità della stessa.
(SHA)

2.3.6 Confidenzialità dei dati

2 partecipanti all'indagine conoscitiva chiedono che la confidenzialità nel trattamento e nella conservazione dei dati sia garantita anche nel caso in cui i dati vengano trasmessi ad altri servizi.
(A4A, United Airlines)

2.3.7 Prescrizioni per la verifica dei rapporti di monitoraggio

1 partecipante all'indagine conoscitiva osserva che le prescrizioni per la verifica dei rapporti di monitoraggio sono in parte poco chiare e chiede pertanto che vengano adeguate alle prescrizioni applicate nel quadro del sistema ETS europeo.
(PWC)

3 Elenco delle abbreviazioni

A4A	Airlines for America
AACO	Arab Air Carriers Organization
AEA	Association of European Airlines
ASA	Associazione svizzera degli aerodromi
ASDA	Association Suisse de Droit Aérien et Spatial
BAR	Board of Airline Representatives in Switzerland
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
ETS	Sistema di scambio di quote di emissioni
EU ETS	Sistema europeo di scambio di quote di emissioni
IATA	International Air Transport Association (Associazione internazionale dei trasporti aerei)
ICAO	International Civil Aviation Organization (Organizzazione internazionale dell'aviazione civile)
PWC	PricewaterhouseCoopers
SEE	Spazio economico europeo
SHA	Swiss Helicopter Association
UE	Unione europea
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri

4 Elenco dei partecipanti all'indagine conoscitiva

Associazioni aeronautiche	A4A, AACO, AEA, Aerosuisse, ASDA, BAR, IATA, SHA, ASA
Operatori aerei	Air Malta, Swiss, United Airlines
Aeroporti	-
Servizio della sicurezza aerea	-
Altri	economiesuisse, Camera di commercio di Basilea Città e di Basilea Campagna (Handelskammer beider Basel), USAM, PWC