



17 aprile 2019

Commento concernente la modifica dell'ordinanza sul rilevamento e sul rendiconto di dati concernenti le tonnellate-chilometro percorse nelle rotte aeree

Pacchetto di ordinanze in materia ambientale, primavera 2019

Riferimento/Numero d'incarto: R205-1471

Indice

1	Situazione iniziale	3
2	Punti essenziali del progetto	5
2.1	Rapporto con altri futuri atti normativi.....	5
3	Rapporto con il diritto europeo	6
4	Commenti alle singole disposizioni	7
4.1	Sostituzione di termini.....	7
4.2	Articolo 1.....	7
4.3	Articolo 3.....	7
4.4	Articolo 4.....	7
4.5	Articoli 9a e 9b.....	7
4.6	Articolo 14.....	8
4.7	Allegato 1 numero 4.....	8
4.8	Allegato 4.....	8
5	Ripercussioni	9
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	9
5.2	Ripercussioni per i Cantoni	9
5.3	Ripercussioni per l'economia	9
5.4	Ripercussioni per l'ambiente	9

1 Situazione iniziale

L'Accordo tra la Svizzera e l'Unione europea sul collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissioni (SSQE) è stato firmato il 23 novembre 2017. Il 1° dicembre 2017 il Consiglio federale ha adottato il corrispondente messaggio¹ per l'attuazione dell'Accordo, che implicava la revisione parziale della legge sul CO₂ unitamente alle relative proposte per la politica climatica per il periodo dopo il 2020 (revisione totale della legge sul CO₂)². Il 12 dicembre 2018 il Parlamento europeo ha approvato l'Accordo. Il 3 dicembre 2018, il Consiglio nazionale, quale Camera prioritaria, ha adottato il messaggio e la corrispondente revisione parziale della legge sul CO₂.

Quale presupposto per il collegamento dei sistemi di scambio di quote di emissioni, l'Accordo prevede l'integrazione della navigazione aerea nel SSQE svizzero. I primi lavori tecnici necessari in vista dell'integrazione della navigazione aerea sono stati avviati con l'entrata in vigore, il 1° luglio 2017, dell'ordinanza sul rilevamento e sul rendiconto di dati concernenti le tonnellate-chilometro percorse nelle rotte aeree (RS 641.714.11). L'ordinanza disciplina il rilevamento e il rendiconto delle tonnellate-chilometro dei voli degli operatori di aeromobile, calcolate in base al carico utile trasportato e alla distanza percorsa. Questi dati servono a calcolare il limite massimo dei diritti di emissione disponibili in Svizzera per il settore della navigazione aerea (in inglese *cap*) e la quantità dei diritti di emissione svizzeri, che sono assegnati gratuitamente agli operatori di aeromobile (cfr. anche rapporto esplicativo sull'ordinanza sul rilevamento di dati concernenti le tonnellate-chilometro percorse nelle rotte aeree e sul relativo rendiconto³). Il *cap* per la navigazione aerea viene definito nel SSQE indipendentemente dal *cap* per gli impianti fissi e dal *cap* del SSQE dell'UE e vale soltanto per la navigazione aerea.

Un altro indispensabile lavoro preliminare per l'integrazione della navigazione aerea nel SSQE collegato è l'elaborazione di un piano di monitoraggio delle emissioni di CO₂ (piano di monitoraggio CO₂) da parte degli operatori di aeromobile. Il piano di monitoraggio delle emissioni di CO₂ stabilisce come rilevare i dati sulle emissioni e integrarli nei rapporti destinati alle autorità. Non appena sarà in vigore l'Accordo con l'UE sul collegamento SSQE (secondo la proposta del Consiglio federale a partire dal 1° gennaio 2020), a partire da una determinata soglia di emissioni gli operatori di aeromobile saranno soggetti all'obbligo di rilevare le emissioni di CO₂ e di presentare il relativo rendiconto. Per consentire a tutti gli operatori di aeromobile di disporre a partire dal primo anno di un metodo di rilevamento delle emissioni di CO₂ adeguato devono essere in possesso a inizio 2020 di un piano di monitoraggio CO₂ approvato dalla Confederazione. Il piano definisce come rilevare ogni anno le emissioni di CO₂. La presente revisione parziale dell'ordinanza sul rilevamento e sul rendiconto di dati concernenti le tonnellate-chilometro percorse nelle rotte aeree crea i presupposti giuridici per poter richiedere la presentazione di un piano di monitoraggio CO₂ nel 2019 e descrive i requisiti minimi per il suo contenuto.

L'Accordo con l'UE prevede che gli operatori di aeromobile che devono partecipare sia al SSQE della Svizzera che a quello dell'UE siano amministrati solo da uno degli Stati partecipanti (cosiddetto *one-stop-shop* o *guichet unique*). Di conseguenza i requisiti del piano di monitoraggio CO₂ rispecchiano le corrispondenti direttive del SSQE dell'UE. Ciò garantisce che i dati sul CO₂ siano rilevati secondo gli stessi criteri in entrambi i SSQE.

Il secondo elemento materiale della presente revisione parziale riguarda il campo di applicazione dell'ordinanza. I voli dall'aeroporto di Basilea-Mulhouse non rientreranno più nel campo di applicazione dell'ordinanza. I voli da e verso l'aeroporto di Basilea-Mulhouse sono

¹ Messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sul collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra (modifica della legge sul CO₂), FF **2018** 363, 17.073.

² Messaggio concernente la revisione totale della legge sul CO₂ dopo il 2020, FF **2018** 197, 17.071.

³ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/48511.pdf>

coperti dal SSQE dell'UE, visto che l'aeroporto è situato in territorio francese. In realtà, i voli da questo aeroporto sono in massima parte effettuati secondo il diritto svizzero in materia di trasporti⁴. Tuttavia la direttiva ETS UE non prevede deroghe al principio di territorialità. Nell'Accordo che la Svizzera e l'UE hanno firmato, i voli da e verso l'aeroporto di Basilea-Mulhouse continuano pertanto a essere subordinati al SSQE dell'UE⁵. Per questo motivo si rinuncia a partire dal 1° gennaio 2018 al rilevamento dei dati concernenti le tonnellate-chilometro per l'aeroporto di Basilea-Mulhouse di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettere c e d dell'ordinanza sul rilevamento e sul rendiconto di dati concernenti le tonnellate-chilometro percorse nelle rotte aeree.

⁴ Cfr. Convenzione Franco-Svizzera del 4 luglio 1949 relativa alla costruzione e all'esercizio dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse a Blotzheim (RS 0.748.131.934.92).

⁵ Ad eccezione dei voli tra la Svizzera e l'aeroporto di Basilea-Mulhouse, che, come tutti i voli dalla Svizzera verso l'UE e verso la Norvegia, l'Islanda e il Principato del Liechtenstein, sono subordinati al SSQE della Svizzera.

2 Punti essenziali del progetto

Nella presente revisione parziale dell'ordinanza sul rilevamento e sul rendiconto di dati concernenti le tonnellate-chilometro percorse nelle rotte aeree sono modificati o aggiunti i seguenti elementi:

- Precisazioni dei termini: per poter identificare in modo univoco i due tipi di piani di monitoraggio e di rapporti di monitoraggio, nella presente revisione parziale dell'ordinanza si utilizzano i seguenti termini: «piano di monitoraggio delle tkm» e «rapporto di monitoraggio delle tkm» per il monitoraggio e il rendiconto delle tonnellate-chilometro percorse nelle rotte aeree nonché «piano di monitoraggio CO₂» per il monitoraggio delle emissioni di CO₂ prodotte dagli aeromobili.
- Campo di applicazione: i voli soggetti al diritto svizzero in materia di trasporti dall'aeroporto di Basilea-Mulhouse verso uno Stato SEE e verso la Svizzera non rientrano più nel campo di applicazione dell'ordinanza. Pertanto, nel quadro del SSQE della Svizzera, per i voli dall'aeroporto di Basilea-Mulhouse non devono essere rilevati né i dati concernenti le tonnellate-chilometro né quelli concernenti il CO₂.
- Piano di monitoraggio CO₂: ogni operatore di aeromobile che effettua voli che rientrano nel campo di applicazione di questa ordinanza è tenuto a elaborare un piano di monitoraggio CO₂ e a sottoporlo all'esame dell'UFAM. Nel piano di monitoraggio deve figurare il metodo di rilevamento dei dati sul CO₂ e le modalità di rendiconto. L'UFAM approva il piano di monitoraggio e può esigere, entro un termine adeguato, la correzione di un piano di monitoraggio CO₂ che considera lacunoso. Un piano di monitoraggio CO₂ approvato da uno Stato SEE può essere riconosciuto equivalente dall'UFAM se l'operatore di aeromobile conferma che il piano è valido anche per i voli nel campo di applicazione svizzero e che i voli possono essere riportati separatamente.

I dettagli sulle relative disposizioni concernenti il campo d'applicazione e il piano di monitoraggio CO₂ figurano nei commenti ai singoli articoli (cfr. n. 3).

Se l'Accordo tra la Svizzera e l'Unione europea sul collegamento dei SSQE non dovesse entrare in vigore, i dati non saranno rilevati o per lo meno non impiegati per altri scopi.

2.1 Rapporto con altri futuri atti normativi

La presente revisione parziale crea la base legale per poter richiedere la presentazione di piani di monitoraggio CO₂ nel 2019, che serviranno da base per il rendiconto delle emissioni di CO₂ del 2020. La validità della presente revisione parziale dell'ordinanza è limitata al 31 dicembre 2020. Le disposizioni saranno recepite successivamente nella legge sul CO₂ riveduta e nelle relative ordinanze.

3 Rapporto con il diritto europeo

L'UE include la navigazione aerea nel suo SSQE sin dal 2012. Il campo d'applicazione per quanto concerne la copertura geografica dei voli interessati nel SSQE della Svizzera rispecchia quello nel SSQE dell'UE. Il Parlamento e il Consiglio dell'UE hanno approvato nell'ottobre del 2017 la prosecuzione all'interno dell'Europa del campo di applicazione limitato al SEE del SSQE europeo fino al 31 dicembre 2023. Questo spiega perché la presente revisione parziale esige soltanto il rilevamento dei dati concernenti i voli interni e i voli dalla Svizzera verso gli Stati SEE. I voli tra l'aeroporto binazionale di Basilea-Mulhouse e uno Stato SEE sono coperti dal SSQE dell'UE visto che l'aeroporto si trova sul territorio francese (principio di territorialità conformemente alla direttiva ETS UE⁶). In realtà, i voli da questo aeroporto sono in massima parte effettuati secondo il diritto svizzero. Tuttavia, per ragioni giuridiche, l'UE non ha potuto escludere questi voli dal proprio SSQE visto che la direttiva ETS UE non prevede per simili casi normative derogatorie. Pertanto, dal febbraio 2015 la Svizzera intrattiene con la Francia dialoghi per trovare un accordo finanziario in termini di un indennizzo finanziario della Francia a favore della Svizzera per i mancati proventi delle vendite all'asta dei diritti di emissione relativi a questi voli effettuati secondo il diritto svizzero in materia di trasporti. I negoziati mirano a un indennizzo effettivo dei mancati proventi.

Sono soggetti all'obbligo di inoltrare un piano di monitoraggio CO₂ tutti gli operatori di aeromobile in Svizzera e all'estero i cui voli rientrano nel campo di applicazione della presente ordinanza, indipendentemente dal fatto che abbiano anche obblighi nei confronti del SSQE europeo. Un piano di monitoraggio CO₂ approvato da uno Stato SEE è riconosciuto come equivalente se viene inoltrato insieme alla conferma che detto piano è valido anche per i voli che rientrano nel campo di applicazione svizzero e che questi voli possono essere riportati separatamente.

Con la firma dell'Accordo è stato istituito un comitato misto composto da rappresentanti della Svizzera e dell'UE, incaricato di portare avanti i lavori di attuazione del collegamento dei SSQE, di amministrare l'Accordo e, all'occorrenza, di svilupparne ulteriormente gli allegati. Una volta completato con successo il collegamento dei SSQE (al più presto dal 1° gennaio 2020), per gli operatori subordinati a entrambi i sistemi sarà prevista una procedura amministrativa semplificata. In particolare, questi operatori avranno una sola autorità di riferimento (svizzera o europea), che amministrerà i loro obblighi in entrambi i SSQE. Il necessario scambio di informazioni tra la Svizzera e la Commissione europea sarà assicurato.

Le proposte di modifica dell'ordinanza sono compatibili con il diritto dell'UE, così come la rinuncia al rilevamento delle tonnellate-chilometro per i voli in partenza dall'aeroporto di Basilea-Mulhouse è compatibile con l'Accordo tra la Svizzera e l'Unione europea sul collegamento dei rispettivi SSQE.

⁶ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio

4 Commenti alle singole disposizioni

4.1 Sostituzione di termini

In tutto il testo dell'ordinanza, il termine «piano di monitoraggio» è precisato con il termine piano di monitoraggio «tonnellate-chilometro» ovvero «piano di monitoraggio delle tkm» per differenziarlo dal piano di monitoraggio CO₂. Analogamente, il termine «rapporto di monitoraggio» è sostituito con «rapporto di monitoraggio delle tkm». Nel titolo della versione tedesca dell'allegato 3 il termine «Luftfahrtbetreiber» è stato sostituito con «Luftfahrzeugbetreiber».

4.2 Articolo 1

Nel capoverso 1 lettera b, l'oggetto del rilevamento di dati viene esteso al piano di monitoraggio delle emissioni di CO₂ (piano di monitoraggio CO₂). Quest'ultimo serve a descrivere il metodo che in futuro verrà impiegato per rilevare ogni anno le emissioni di CO₂ degli operatori di aeromobile in un SSQE collegato. Il capoverso 4 definisce l'unità di rilevamento (tonnellate di CO₂) e per il metodo di calcolo rimanda all'allegato 1.

4.3 Articolo 3

Il primo capoverso si riferisce ora anche alle emissioni di CO₂ che devono essere rilevate per i voli nel campo di applicazione dell'ordinanza.

Le disposizioni alle lettere c e d, che riguardano l'aeroporto di Basilea-Mulhouse, sono stralciate. Poiché i voli in partenza da tale aeroporto rientrano nel campo di applicazione del SSQE dell'UE si rinuncia al rendiconto delle tonnellate-chilometro percorse a partire dall'aeroporto di Basilea-Mulhouse.

4.4 Articolo 4

La modifica all'articolo 4 dell'ordinanza in vigore serve a precisare il termine «piano di monitoraggio» con il termine «piano di monitoraggio delle tonnellate-chilometro» (piano di monitoraggio delle tkm) per differenziarlo dal piano di monitoraggio delle emissioni di CO₂. L'articolo non contiene modifiche materiali rispetto all'ordinanza in vigore.

4.5 Articolo 7

Il presente articolo precisa i termini «piani di monitoraggio» e «rapporto sul monitoraggio» con i termini «piano di monitoraggio delle tkm» e «rapporto del monitoraggio delle tonnellate-chilometro» ovvero «rapporto di monitoraggio delle tkm». L'articolo contempla modifiche materiali rispetto all'ordinanza in vigore.

4.6 Articoli 9a e 9b

Analogamente a quanto avviene per il SSQE dell'UE, se i voli effettuati non rientrano tutti nelle deroghe previste dall'ordinanza, l'operatore è tenuto a elaborare un piano di monitoraggio CO₂ preliminare al rendiconto CO₂ (art. 9a). Per il metodo di calcolo delle emissioni di CO₂ e di rilevamento dei dati necessari, l'articolo rimanda all'allegato 4 che definisce i dettagli. Un piano di monitoraggio CO₂ approvato in uno Stato SEE nel quadro di un SSQE dell'UE è riconosciuto equivalente quando un operatore di aeromobile inoltra una conferma che il piano è valido anche per i voli nel campo di applicazione svizzero e che tali voli possono essere riportati separatamente.

Per elaborare un nuovo piano di monitoraggio CO₂ dovrà essere utilizzato il modello messo a disposizione sul sito Internet dell'UFAM che, pur essendo molto simile a quello del SSQE dell'UE elaborato dalla Commissione europea, tiene conto del campo d'applicazione svizzero.

Il piano di monitoraggio deve essere sottoposto all'esame dell'UFAM entro il 30 settembre 2019 (art. 9b cpv. 1). L'UFAM esamina i piani di monitoraggio CO₂ e può esigere, entro un termine adeguato, la correzione di quelli che considera lacunosi (art. 9b cpv. 2).

4.7 Articolo 14

L'ordinanza ha validità limitata fino al 31 dicembre 2020.

4.8 Allegato 1 numero 4

Il numero 4 definisce il metodo di calcolo delle emissioni di CO₂ dei voli interessati nel quadro del SSQE. Le emissioni di CO₂ sono definite in base alla quantità di carburante consumata moltiplicata per il fattore d'emissione specifico ai singoli generi di carburante. I fattori d'emissione impiegati, espressi in tonnellate di CO₂ per tonnellata di carburante, [t CO₂/t carburante], sono i seguenti:

- per il cherosene: Jet A-1 e Jet A: 3,15
- per Jet B: 3,10
- per la benzina per aeromobile AvGas: 3,10

I fattori di emissione sono identici a quelli del SSQE dell'UE per garantire la compatibilità dei due sistemi.

In conformità alle disposizioni del SSQE dell'UE gli operatori di aeromobile possono computare a determinate condizioni l'utilizzo di carburanti da biomassa. La componente di carburante biogeno utilizzata è valutata con un fattore d'emissione pari a zero tonnellate di CO₂ per tonnellata di carburante, se adempie i criteri di sostenibilità secondo l'articolo 17 della direttiva europea 2009/28/CE⁷ (direttiva sulle energie rinnovabili). La relativa prova deve essere fornita dall'operatore di aeromobile.

4.9 Allegato 4

L'allegato 4 disciplina i dettagli concernenti l'elaborazione del piano di monitoraggio CO₂. I dati rilevati devono essere completi e sufficientemente esatti. Il piano di monitoraggio CO₂ deve indicare chiaramente gli operatori di aeromobile e gli aeromobili e descrivere il metodo in base al quale avviene la registrazione completa degli aeromobili e dei voli che rientrano nel campo d'applicazione dell'ordinanza. Inoltre deve contenere una descrizione del metodo per determinare le emissioni di CO₂.

Gli operatori di aeromobile che causano emissioni di CO₂ superiori a 25 000 tonnellate all'anno devono inoltre indicare come verificano il consumo di carburante dei singoli apparecchi. Infine devono descrivere un metodo per colmare le lacune dei dati.

⁷ Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, GU. L 140 del 5.6.2009, pag. 16; modificato da ultimo dalla direttiva (UE) 2015/1513, GU. L 239 del 15.9.2015, pag. 1.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

In termini di risorse umane e finanziarie supplementari, la revisione parziale proposta e gli esami dei piani di monitoraggio CO₂ che comporta hanno ripercussioni per la Confederazione. I lavori possono tuttavia essere affrontati con le risorse umane e finanziarie disponibili. La grande maggioranza degli operatori di aeromobile che opera voli nel campo di applicazione svizzero è già integrata nel SSQE dell'UE. Poiché l'UFAM riconosce come equivalenti i piani di monitoraggio CO₂ approvati dagli Stati SEE, sarà sufficiente verificarne la completezza. L'onere che graverà sull'UFAM e sull'UFAC per l'esame dei contenuti dei piani di monitoraggio CO₂ sarà quindi circoscritto all'esiguo numero di piani nuovi che dovranno essere elaborati.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni

In termini di risorse umane e finanziarie, la revisione parziale proposta non ha ripercussioni per i Cantoni.

5.3 Ripercussioni per i Comuni

La revisione parziale proposta non ha ripercussioni a livello di personale o finanziario per i Comuni.

5.4 Ripercussioni per l'economia

L'onere amministrativo supplementare generato dalla revisione parziale proposta è esiguo in termini economici. La maggior parte degli operatori di aeromobile interessati sono integrati nel SSQE dell'UE e dispongono quindi già di un piano di monitoraggio CO₂ cui dovranno essere apportati determinati adattamenti.

5.5 Ripercussioni per l'ambiente

La revisione parziale proposta non ha ripercussioni dirette per l'ambiente.