



11.05.2012

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

Rapporto esplicativo

Riferimento/Numero d'incarto: L043-1928

1. Situazione iniziale

Le emissioni di CO₂ prodotte dai trasporti aerei internazionali sono in aumento in tutto il mondo; tuttavia non sono state finora contemplate tra gli obiettivi di riduzione del protocollo di Kyoto. Il protocollo prevede di regolamentare tali emissioni nell'ambito dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO). Poiché l'ICAO non ha ancora provveduto a introdurre misure globali, l'Unione europea (UE) ha deciso di includere a partire dal 2012, fatte salve alcune deroghe, le emissioni di tutti i voli in arrivo e in partenza da un aerodromo degli Stati membri della UE nel sistema di scambio di quote di emissioni europeo (EU-ETS). Gli Stati membri dello Spazio economico europeo (SEE) e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) hanno recepito queste disposizioni nell'ambito dell'accordo SEE. Dal 1° gennaio 2012 i voli che iniziano e terminano nell'intero spazio SEE rientrano quindi nell'EU-ETS.

Il Consiglio federale intende a sua volta introdurre una regolamentazione delle emissioni di CO₂ prodotte dai trasporti aerei. La vigente legge federale dell'8 ottobre 1999 sulla riduzione delle emissioni di CO₂ (legge sul CO₂) prevede, infatti, che il Consiglio federale si impegni a favore di una limitazione delle emissioni derivanti dai carburanti per aerei utilizzati nei voli internazionali e la disciplini mediante accordi internazionali. La revisione del 23 dicembre 2011 della legge sul CO₂, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2013, offre al Consiglio federale l'opportunità di obbligare gli operatori aerei a partecipare al sistema di scambio di quote di emissioni svizzero.

Attualmente, la Svizzera e la UE stanno negoziando un'integrazione dei loro sistemi di scambio delle quote di emissioni (ETS). I negoziati riguardano anche le misure volte a limitare le emissioni di CO₂ nell'ambito dei trasporti aerei. Non per ultimo, alla base vi è anche la forte integrazione della Svizzera nel mercato del trasporto aereo europeo, dovuta all'accordo bilaterale con l'UE sul trasporto aereo¹. Dal 1° gennaio 2012 la UE ha incluso il traffico aereo nel proprio sistema ETS, pertanto un'integrazione dei due sistemi di scambio senza distorsioni di concorrenza è possibile solo se vengono contemporaneamente regolamentate le emissioni prodotte dai trasporti aerei in Svizzera. Si mira a realizzare il collegamento dei due sistemi entro il 2014 per consentire alle imprese svizzere di acquistare e vendere quanto prima quote di emissioni sul grande mercato liquido della UE e di computarle in Svizzera.

¹ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (RS 0.748.127.192.68)

2. Scopo e contenuto dell'ordinanza

2.1. Scopo dell'ordinanza

Per l'attuazione di un sistema di scambio delle quote di emissioni nell'ambito dei trasporti aerei è indispensabile disporre preventivamente di dati specifici. Sulla base di una acquisizione preliminare dei dati relativi alle tonnellate-chilometro, nel caso di un'inclusione nel sistema ETS viene calcolato il numero di quote di emissioni assegnate a titolo gratuito. È anche ipotizzabile impiegare i dati acquisiti relativi alle tonnellate-chilometro come base nell'ambito di un'ulteriore misura.

Affinché l'integrazione nel sistema europeo e la regolamentazione delle emissioni del trasporto aereo possano aver luogo entro il 2014, i dati relativi alle tonnellate-chilometro devono essere acquisiti nel 2013. Inoltre, prima della fine del 2012 gli operatori aerei dovranno sottoporre per approvazione i piani di monitoraggio necessari per l'acquisizione dei dati.

La presente ordinanza sull'acquisizione dei dati si basa sull'articolo 2 capoverso 3 della vigente legge sul CO₂² e sull'articolo 58 capoverso 2 della legge sulla navigazione aerea³ in combinato disposto con l'articolo 47 capoverso 4 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)⁴.

L'articolo 2 capoverso 2 della vigente legge sul CO₂ esclude le emissioni di CO₂ prodotte dai voli internazionali dall'obiettivo di riduzione. Questa esclusione si spiega col fatto che a causa del carattere internazionale proprio del traffico aereo non è opportuno che la Svizzera adotti misure unilaterali. Pertanto, l'articolo 2 capoverso 3 della legge sul CO₂ incarica il Consiglio federale di disciplinare, attraverso accordi internazionali, la riduzione delle emissioni di CO₂ prodotte dai voli internazionali. Un accordo sullo scambio delle quote di emissioni tra la Svizzera e la UE, in cui sia contemplata anche la regolamentazione delle emissioni di CO₂ prodotte dal traffico aereo, rientra in questa disposizione. In questo contesto, l'acquisizione preliminare dei dati relativi alle tonnellate-chilometro degli operatori aerei è un presupposto basilare per la stipula di un simile accordo sulle quote di emissioni. Secondo la revisione della legge sul CO₂, che entrerà in vigore presumibilmente il 1° gennaio 2013, il Consiglio federale può obbligare gli operatori aerei a partecipare al sistema di scambio di quote di emissioni (art. 16) ed esigere pertanto un'acquisizione preliminare dei dati (cfr. cap. 3).

Oltre alla legge sul CO₂ anche la legge sulla navigazione aerea costituisce una base giuridica della presente ordinanza. Secondo l'articolo 58 capoverso 2, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) può emanare prescrizioni sulle condizioni di navigabilità nonché sulla limitazione delle emissioni foniche e delle sostanze nocive prodotte dagli aeromobili a motore. In virtù dell'articolo 47 capoverso 4 della LOGA, quest'ordinanza può essere emanata dal Consiglio federale.

A condizione che i negoziati tra la Svizzera e la UE per l'integrazione dei rispettivi sistemi di scambio delle quote di emissioni si concludano prossimamente, l'acquisizione dei dati relativi alle tonnellate-chilometro potrà iniziare a partire dal 1° gennaio 2013. Se dovessero verificarsi ritardi nella stipula dell'accordo, il Consiglio federale posticiperà questa data.

2.2. Rapporto con il sistema ETS europeo

Il sistema ETS della UE riguarda in linea di massima le emissioni di CO₂ di tutti i voli in arrivo e in partenza da aeroporti dell'Unione europea o di Stati membri del SEE e dell'AELS. Sono pertanto inclusi anche i voli tra UE/SEE e la Svizzera (in entrambe le direzioni). Tuttavia, in quanto Stato terzo interessato, la Svizzera non svolge alcun ruolo attivo e non assume neppure compiti esecutivi nell'ambito del sistema ETS europeo.

Con la prevista regolamentazione delle emissioni di CO₂ del traffico aereo svizzero nel quadro dell'accordo con la UE si tratta di includere, oltre ai voli verso l'UE e il SEE, anche quelli da e per ae-

² Legge federale dell'8 ottobre 1999 sulla riduzione delle emissioni di CO₂, legge sul CO₂, RS 641.71

³ Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea, LNA, RS 748.0

⁴ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA, RS 172.010

rodromi svizzeri che non rientrano nel sistema ETS europeo, ossia i voli nazionali nonché i voli tra aerodromi svizzeri e aerodromi appartenenti a Stati terzi al di fuori dello spazio UE/SEE (in entrambe le direzioni).

2.3. Contenuto dell'ordinanza

Nell'ordinanza sono principalmente disciplinati i seguenti punti:

- campo d'applicazione dell'ordinanza: tutti i voli in arrivo o in partenza da aerodromi svizzeri sono in linea di massima interessati dall'ordinanza sull'acquisizione dei dati. Specifiche categorie di voli, quali voli di addestramento, di soccorso o voli militari sono tuttavia esclusi dall'obbligo di acquisizione dei dati;
- acquisizione dei dati: i dati relativi alle tonnellate-chilometro devono essere acquisiti nel corso del 2013 per ogni coppia di aerodromi. Le tonnellate-chilometro si ottengono moltiplicando la distanza per il carico pagante (inteso come la massa totale di merci, posta e passeggeri trasportata);
- monitoraggio e comunicazione dei dati: in una prima fase ogni operatore aereo deve predisporre un piano di monitoraggio e sottoporlo per approvazione all'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC). Il piano di monitoraggio deve precisare in che modo saranno acquisiti i dati relativi alle tonnellate-chilometro. In una seconda fase, nel corso dell'anno civile 2013, le tonnellate-chilometro dovranno essere rilevate sulla base del piano di monitoraggio approvato. In una terza fase gli operatori aerei dovranno sottoporre i dati, riportati in un rapporto di monitoraggio, a un organismo verificatore. Infine, il rapporto di monitoraggio dovrà essere approvato dall'UFAC;
- sanzioni in caso di trasgressioni: se un operatore aereo non adempie l'obbligo di predisporre un piano di monitoraggio e/o un rapporto di monitoraggio è punito con una multa dell'importo massimo di 20 000 franchi (40 000 franchi nel caso di infrazioni gravi).

In generale e salvo indicazione contraria, le disposizioni sull'acquisizione dei dati relativi alle tonnellate-chilometro contenute nell'ordinanza sono in armonia con le corrispondenti disposizioni dell'UE (direttiva ETS della UE⁵). Dettagli supplementari sulle relative disposizioni si trovano nei commenti ai singoli articoli (cfr. cap. 4).

3. Rapporto con la legge sul CO₂ riveduta

Il 23 dicembre 2011 l'Assemblea federale ha approvato la revisione della legge sul CO₂⁶. L'indagine conoscitiva sull'ordinanza relativa alla legge sul CO₂ verrà avviata contemporaneamente a quella della presente ordinanza.

La presente ordinanza sull'acquisizione dei dati mira esclusivamente a disciplinare l'acquisizione dei dati nel 2013 e la successiva comunicazione nel 2014. L'effettiva acquisizione dei dati relativi alle tonnellate-chilometro dipende dallo stato di avanzamento dei negoziati tra la Svizzera e la UE per l'integrazione dei rispettivi sistemi di scambio delle quote di emissioni. Di conseguenza, il Consiglio federale potrebbe anche prendere in considerazione il rinvio dell'acquisizione. Se un collegamento con il sistema ETS della UE tenendo conto del traffico aereo risultasse possibile solo a partire dal 1° gennaio 2015 o più tardi, l'acquisizione dei dati potrebbe essere spostata al 2014. In questo caso dovrebbe basarsi sulla legge sul CO₂ riveduta che entrerà in vigore il 1° gennaio 2013. La base giuridica della presente ordinanza sarebbe data dall'articolo 16 della legge del 23 dicembre 2011 sulla riduzione delle emissioni di CO₂ (legge sul CO₂). Questa disposizione conferisce al Consiglio federale la possibilità di obbligare certe imprese a partecipare al sistema di scambio di quote di emissioni. Affinché il Consiglio federale possa obbligare gli operatori aerei a partecipare, prima della vera e propria inclusione è necessario acquisire i dati conformemente alla presente ordinanza.

⁵ Direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra

⁶ FF 2012 109

In caso di acquisizione posticipata, visto lo spostamento del termine, le disposizioni della presente ordinanza potrebbero essere adeguate oppure trasferite, per analogia, nell'ordinanza sulla legge rivodata sul CO₂.

4. Spiegazione dei singoli articoli

Articolo 1:

Come esposto al numero 2.1, l'ordinanza prevede l'acquisizione dei dati relativi alle tonnellate-chilometro presso gli operatori aerei allo scopo di raccogliere i dati necessari per determinare gli obiettivi di limitazione delle emissioni di CO₂ per i singoli operatori aerei. L'acquisizione dei dati nel 2013 servirà a preparare l'applicazione di un futuro accordo bilaterale con la UE per l'integrazione dei due sistemi di scambio delle quote di emissioni e la contemporanea regolamentazione delle emissioni dovute alle attività di trasporto aereo a partire dal 2014.

Articolo 2:

I dati relativi alle tonnellate-chilometro devono essere acquisiti per tutti i voli in arrivo o in partenza da un aerodromo svizzero.

I voli in arrivo o in partenza dall'aerodromo di Basilea-Mulhouse rientrano nel campo di applicazione dell'ordinanza se conformemente alla convenzione franco-svizzera del 4 luglio 1949⁷ relativa alla costruzione e all'esercizio dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse, a Blotzheim, sono assegnati alla Svizzera per quanto concerne i diritti di traffico.

Per ragioni di tipo amministrativo e poiché contribuiscono in misura minima alle emissioni di CO₂ prodotte dalle attività di trasporto aereo, alcune categorie di voli sono esentate dall'obbligo di acquisizione dei dati. Per le stesse categorie è prevista l'esenzione anche nel sistema europeo⁸. Non è possibile stabilire un valore soglia *de-minimis* per l'acquisizione dei dati relativi alle tonnellate-chilometro come quella fissata a livello europeo per gli operatori aerei commerciali in quanto, per via della prevista integrazione, il valore soglia dovrebbe riferirsi a tutti i voli da e per aerodromi dello spazio UE/SEE/CH e non potrebbe quindi essere monitorato autonomamente dalle autorità svizzere prima dell'entrata in vigore dell'accordo bilaterale. Il monitoraggio richiederebbe, infatti, anche una collaborazione con le autorità europee. La rinuncia a un valore soglia *de-minimis* per l'acquisizione dei dati, dettata da motivi pratici, non ha un effetto pregiudizievole su una successiva introduzione di questa soglia in caso di inclusione del trasporto aereo nello scambio di quote di emissioni.

Articolo 3:

Al fine di garantire la massima coerenza possibile dei due sistemi di scambio delle quote, la definizione di «operatore aereo» contenuta nella presente ordinanza corrisponde a quella contenuta nella direttiva UE sullo scambio delle quote di emissioni⁹. Il termine «aeromobile» è definito nell'allegato dell'ordinanza sulla navigazione aerea¹⁰ e comprende, in particolare aeroplani ed elicotteri.

Articoli 4 e 5:

Conformemente a quanto previsto nel sistema ETS della UE, prima di procedere all'acquisizione dei dati ogni operatore aereo deve predisporre un piano di monitoraggio da sottoporre per approvazione all'UFAC nel quale devono essere specificate le modalità di acquisizione dei dati e di calcolo delle

⁷ RS 0.748.131.934.92

⁸ Allegato 1 direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra, GU L 8 del 13/1/2009.

⁹ Articolo 3 lettera o della direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra, GU L 8 del 13/1/2009.

¹⁰ Ordinanza del 14 novembre 1973 sulla navigazione aerea, ONA, RS 748.01.

tonnellate-chilometro. Come base può essere utilizzato il modello di piano di monitoraggio messo a disposizione dalla Commissione europea (Excel-template).

Gli operatori aerei che dispongono già di un piano di monitoraggio approvato nel quadro del sistema europeo, possono farvi riferimento. Occorre che il piano di monitoraggio redatto per il sistema europeo e la relativa approvazione siano presentati all'UFAC. Gli operatori aerei devono inoltre illustrare in che modo il piano di monitoraggio verrà applicato ai voli svizzeri.

Il breve termine tra l'entrata in vigore dell'ordinanza e la data di riferimento per la presentazione dei piani di monitoraggio è ritenuto sufficiente dato che gli operatori aerei riceveranno le relative informazioni prima dell'entrata in vigore. Inoltre, molti operatori aerei possono basarsi sui piani di monitoraggio redatti per il sistema ETS della UE.

L'UFAC esamina e approva i piani di monitoraggio. Nel caso in cui un piano di monitoraggio non ottenesse l'approvazione, l'operatore aereo dovrà presentare, entro un termine prestabilito, una versione modificata.

Articoli 6-8:

I dati relativi alle tonnellate-chilometro devono essere acquisiti nell'anno civile 2013 sulla base del piano di monitoraggio approvato e riportati in un rapporto di monitoraggio.

In seguito, il rapporto di monitoraggio sarà esaminato da un organismo verificatore che disporrà di una comprovata competenza tecnica nella verifica dei dati relativi alle tonnellate-chilometro nell'ambito del trasporto aereo. Si tratta di verificatori accreditati¹¹ conformemente ai requisiti del sistema ETS europeo nell'ambito del traffico aereo. A un simile accreditamento possono ricorrere anche verificatori nazionali.

Il rapporto di monitoraggio verificato deve essere approvato dall'UFAC.

Articolo 9:

I rapporti di monitoraggio e i dati che vi figurano vengono archiviati dall'UFAC fino a quando non verranno impiegati nell'ambito di una misura di limitazione delle emissioni di CO₂ prodotte dal traffico aereo. L'UFAC tratta i dati in modo confidenziale e ne garantisce una conservazione sicura. Se è necessario impiegare i dati per attuare le misure di limitazioni delle emissioni di gas serra del traffico aereo, l'UFAC trasmette i dati su richiesta all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM). Le basi giuridiche necessarie all'ulteriore trattamento dei dati verranno create in concomitanza con la ratifica del futuro accordo sullo scambio delle quote di emissioni.

Articolo 10:

Se un operatore aereo non ottempera i suoi obblighi di presentare un piano di monitoraggio o il relativo rapporto o non acquisisce i dati o lo fa in maniera intenzionalmente scorretta, è punito con una multa dell'importo massimo di 20 000 franchi. In caso di infrazioni gravi la pena è una multa fino a 40 000¹². In un simile caso non sarà possibile, nel quadro di un provvedimento futuro, calcolare un obiettivo individuale di limitazione o nel caso di un'integrazione nel sistema di scambio delle quote di emissioni, procedere all'attribuzione di quote a titolo gratuito sulla base dei dati relativi alle tonnellate-chilometro comunicati dall'impresa. Di conseguenza, per fissare l'obiettivo di limitazione o determinare

¹¹ Basi giuridiche per l'accreditamento:

Ordinanza del 17 giugno 1996 sul sistema svizzero di accreditamento e la designazione di laboratori di prova e di organismi di valutazione della conformità, di registrazione e d'omologazione, ordinanza sull'accreditamento e sulla designazione, OAccD, RS 946.512 e

il regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93, GU. L 218 del 13/8/2008.

¹² Art. 91 cpv. 1 lett. i in combinato disposto con il cpv 3 della legge federale sulla navigazione aereo, RS 748.0

le quote da attribuire a titolo gratuito sarebbe necessario basarsi su una stima conservativa effettuata dall'UFAC.

5. Ripercussioni

5.1 Per la Confederazione

L'attuazione dell'ordinanza sull'acquisizione dei dati implica l'assunzione di nuovi compiti da parte dell'UFAC. In una prima fase questi nuovi compiti comprendono, tra la fine del 2012 e l'inizio del 2013, l'esame e l'approvazione dei piani di monitoraggio. Nel secondo trimestre del 2014, nel corso della seconda fase, dovranno essere approvati i rapporti di monitoraggio verificati. Si stima che i piani e i relativi rapporti di monitoraggio presentati saranno circa 350. Sempre nell'ambito di questo lavoro deve poter essere assicurata la compatibilità con il sistema europeo.

5.2 Per i Cantoni

L'acquisizione dei dati non ha alcuna ripercussione sui Cantoni.

5.3 Per l'economia

L'ordinanza sull'acquisizione dei dati implica, dal punto di vista economico, un impegno trascurabile a livello amministrativo. Per alcuni operatori aerei che nell'ambito del sistema ETS europeo non hanno ancora acquisito i dati relativi alle tonnellate-chilometro, l'onere amministrativo può però essere considerevole.

5.4 Per l'ambiente

L'attuazione dell'ordinanza sull'acquisizione dei dati non porta a un'immediata riduzione delle emissioni, costituisce tuttavia un importante passo verso l'applicazione di una misura basata sul principio di causalità per la limitazione delle emissioni di CO₂ nell'ambito del trasporto aereo.

6. Rapporto con il diritto internazionale

La presente ordinanza interessa ugualmente operatori aerei svizzeri ed esteri. Essa riguarda esclusivamente l'acquisizione dei dati e non implica alcuna decisione definitiva del Consiglio federale in merito all'inclusione delle attività di trasporto aereo nel sistema di scambio di quote di emissioni svizzero o all'introduzione di ulteriori misure.

Le disposizioni della presente ordinanza sono in armonia con i regolamenti del sistema ETS della UE. A livello internazionale vi sono tuttavia delle differenze per quanto concerne la legittimità dell'inclusione dei voli e degli operatori aerei di Stati terzi nel sistema ETS europeo. Secondo un numero considerevole di Stati terzi, tra cui anche nazioni con importante tradizione aeronautica come gli USA, la Russia e la Cina, una simile inclusione è contraria alle disposizioni della convenzione di Chicago rilevante per l'aviazione civile internazionale. Una sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 21 dicembre 2011 ha invece sancito la legittimità della procedura della UE¹³. Attualmente non è noto entro quando e come potranno essere appianate le divergenze internazionali.

¹³ Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), sentenza del 21.12.2011, C-366/10, Air Transport Association of America e altri / Secretary of State for Energy and Climate Change, non ancora pubblicata.