



10.08.2016

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza relativa alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili (OCOV; RS 814.018)

Adeguamenti dell'allegato 3 OCOV

Indice

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza relativa alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili (OCOV; RS 814.018)	1
1 Situazione iniziale / introduzione	2
2 Punti essenziali del progetto	3
3 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	3
4 Commento alle singole disposizioni	4
5 Modifica di altri atti normativi (eventualmente)	5
6 Ripercussioni	5
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	5
6.2 Ripercussioni per i Cantoni	5
6.3 Ripercussioni per l'economia / altre ripercussioni	6

1 Situazione iniziale / introduzione

Per effetto della luce solare, a partire dai precursori composti organici volatili (COV) e ossidi di azoto (NO_x) si forma ozono. L'ozono è la componente dominante dello smog estivo ed è uno degli ossidanti e dei gas irritanti più nocivi in assoluto. Oltre a diminuire l'inquinamento da ozono, la riduzione delle emissioni di COV contribuisce a diminuire sensibilmente l'inquinamento da polveri fini e l'effetto nocivo e cancerogeno dell'inquinamento atmosferico, attenuando così contemporaneamente vari problemi d'igiene dell'aria. I COV sono impiegati come solventi in molti settori e sono contenuti in diversi prodotti, ad esempio in pitture, vernici e vari detergenti.

Conformemente agli articoli 35a e 35c della *legge federale sulla protezione dell'ambiente* (LPAmb; RS 814.01), il 12 novembre 1997 è entrata in vigore l'*ordinanza relativa alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili* (OCOV, RS 814.018). La tassa d'incentivazione sui COV è prelevata dal 1° gennaio 2000. Dal 1° gennaio 2003, l'aliquota della tassa è di tre franchi per chilogrammo di COV. La tassa d'incentivazione sui COV è prelevata al momento dell'importazione o della fabbricazione in Svizzera; in caso di esportazione di prodotti contenenti COV, la tassa è restituita.

La combinazione di prescrizioni sui gas di scarico e sulle emissioni e tassa d'incentivazione sui COV si è tradotta in un sensibile calo delle emissioni di COV e NO_x in Svizzera, che però non è ancora sufficiente. Attualmente, le emissioni antropiche di COV ammontano a circa 80 000 tonnellate all'anno¹. Per rispettare gli obiettivi di protezione in materia di ozono, le emissioni di COV devono essere ridotte almeno del 30 per cento rispetto al 2005². Occorre colmare il deficit rispetto all'obiettivo, pari ad almeno 10 000 tonnellate di COV all'anno. È tuttavia presumibile che ciò non sarà sufficiente per poter rispettare i valori limite d'immissione vigenti per l'ozono.

Secondo l'articolo 35a capoverso 4 LPAmb, il Consiglio federale può esentare dalla tassa d'incentivazione sui COV, in proporzione agli investimenti supplementari fatti, i COV che sono impiegati o trattati in modo tale che le loro emissioni risultino nettamente inferiori ai limiti imposti dalla legge. Questa possibilità di esenzione è disciplinata all'articolo 9 OCOV. Per beneficiare di un'esenzione, le aziende o i gestori di impianti devono soddisfare tre condizioni: (1) le emissioni di COV dell'impianto stazionario devono essere ridotte almeno del 50 per cento rispetto ai valori limite dell'OIA, (2) il dispositivo di abbattimento degli effluenti gassosi (dispositivo di abbattimento) impiegato a tal fine deve essere disponibile durante il 95 per cento del periodo d'esercizio e (3) le emissioni di COV non evacuate mediante il dispositivo di abbattimento (emissioni diffuse) devono essere ridotte secondo la migliore tecnica disponibile (MTD).

Attualmente le aziende esentate dalla tassa d'incentivazione sui COV secondo l'articolo 9 OCOV sono circa 100, di cui 42 operano nel settore chimico e farmaceutico, 22 nel settore della stampa di imballaggi, otto nella lavorazione di polistirolo espanso (le cosiddette aziende EPS) e cinque nella fabbricazione di pitture e vernici. Le 23 aziende restanti non rientrano in nessuna di queste categorie.

La terza condizione di esenzione è stata introdotta con la revisione dell'OCOV del 2013. Se le prime due condizioni di esenzione consentono notevoli riduzioni delle emissioni promuovendo l'impiego di dispositivi di abbattimento degli effluenti gassosi con un rendimento e una disponibilità elevati, resta ancora un elevato potenziale di riduzione a livello delle emissioni diffuse. Si tratta di emissioni che non raggiungono neanche il dispositivo di abbattimento, ma sono liberate durante il processo di produzione negli impianti stazionari a causa di una captazione insufficiente nei locali aziendali e successivamente fuoriescono nell'ambiente attraverso porte, finestre e pozzi. Lo scopo del terzo criterio di esenzione è quindi di ridurre, ovvero di captare (ed evacuare mediante il dispositivo di abbattimento), le emissioni diffuse di COV già alla fonte, nei limiti del possibile.

¹ Dati sulle emissioni 2014, fonte: UFAM

² Obiettivi di riduzione delle emissioni secondo la strategia della Confederazione in materia di protezione dell'aria dell'11 settembre 2009 e il Protocollo di Göteborg riveduto

Per ridurre le emissioni diffuse di COV, l'allegato 3 OCOV definisce requisiti intersettoriali relativi alla migliore tecnica disponibile. A titolo complementare, la comunicazione esecutiva «*Riduzione delle emissioni di COV per l'esenzione dalla tassa secondo l'articolo 9 OCOV – Direttive settoriali specifiche*» concretizza i requisiti di cui all'allegato 3 numero 2 OCOV per i principali settori interessati:

- stampa di imballaggi, compresi la verniciatura, l'accoppiamento e la laminatura,
- chimica, fabbricazione di farmaci, aromi e sostanze profumanti,
- fabbricazione di pitture, vernici e leganti e
- lavorazione di polistirolo espanso (EPS).

Per quanto riguarda l'adempimento della terza condizione di esenzione occorre distinguere due casi:

- l'impianto soddisfa già i requisiti di cui all'allegato 3 all'inizio dell'esenzione: per ogni anno successivo occorre fornire la prova dell'adempimento dei requisiti,
- l'impianto non soddisfa ancora requisiti di cui all'allegato 3: il gestore deve elaborare un piano di provvedimenti che garantisca l'adempimento dei requisiti.

Per tener costantemente conto dei progressi tecnici nell'ambito della riduzione delle emissioni diffuse di COV, all'articolo 9c capoverso 2 e al numero 2 dell'allegato 3 l'OCOV prevede una revisione e, se del caso, un adeguamento dei requisiti alla migliore tecnica disponibile ogni cinque anni (periodo di validità MTD). La presente revisione adempie questo mandato dell'OCOV per il prossimo periodo di validità MTD 2018-2022. Al tempo stesso sono adeguate anche le direttive settoriali specifiche. Gli adeguamenti alla MTD sono stati elaborati in gruppi di lavoro assieme a rappresentanti dell'economia e dei Cantoni nonché a esperti di COV esterni della Confederazione.

2 Punti essenziali del progetto

La modifica dell'OCOV attua il mandato di cui all'articolo 9c capoverso 2 OCOV di adeguare il periodo di validità e i requisiti MTD di cui all'allegato 3 OCOV allo stato della tecnica. Le modifiche necessarie sono state esaminate con la partecipazione dei Cantoni e delle principali associazioni economiche interessate e concretizzate nell'ambito di vari organi e gruppi di lavoro.

Un'aggiunta essenziale ai requisiti MTD di cui all'allegato 3 OCOV è costituita dall'introduzione di disposizioni volte a prevenire elevate emissioni diffuse di COV dovute a condizioni di sovrappressione evitabili nei locali aziendali. Nell'ambito dei primi anni di esecuzione della riduzione delle emissioni diffuse secondo i requisiti MTD è emerso che in parecchi locali aziendali si crea una sovrappressione. Nei limiti del possibile occorre evitare queste situazioni di sovrappressione, in modo da poter captare tutte le emissioni di COV ed evacuarle mediante il dispositivo di abbattimento.

Un'altra modifica riguarda i requisiti per processi specifici nell'ambito dei processi di pulizia con l'impiego di solventi: qui sono raggruppati due processi, per i quali sono formulati requisiti sostanzialmente identici.

3 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Impegni della Svizzera nell'ambito della Convenzione CEE-ONU di Ginevra del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza e del Protocollo di Göteborg del 1999 relativo alla riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico (RS 0.814.327). Il Protocollo di Göteborg è entrato in vigore nel 2005.

Il protocollo prevede vari tipi di obblighi fondamentali (art. 3). Da un lato vi sono i limiti nazionali di emissione per vari inquinanti, compresi i COV, che dovevano essere raggiunti nel 2010 e da allora non possono più essere superati (art. 3 par. 1 e allegato II). Dall'altro, il protocollo stabilisce obblighi in materia di rapporto annuale sulle emissioni nazionali e valori limite di emissione per le fonti fisse, le fonti mobili e i carburanti (art. 3 par. 2, 3, 5, 6 e 7 nonché allegati VI e VIII).

La Svizzera attua gli impegni definiti dal protocollo nell'ambito dell'applicazione dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico e delle prescrizioni sui gas di scarico dei veicoli a motore. Per quanto riguarda le fonti diffuse e la limitazione delle emissioni di solventi, a titolo di deroga conformemente all'articolo 3 paragrafo 2 la Svizzera adempie i suoi impegni attraverso l'applicazione dell'OCOV.

Nel 2012, le 26 Parti al Protocollo di Göteborg del 1999 hanno adottato delle modifiche, tra cui figurano in particolare nuove limitazioni delle emissioni entro il 2020, e hanno aggiornato i valori limite di emissione per le fonti fisse e mobili nonché le specifiche sui carburanti. Hanno inoltre adottato nuovi requisiti in materia di limitazione delle emissioni diffuse di COV e di tenore di solventi in pitture, colle e vernici. Queste nuove norme sono conformi a quelle applicabili nell'UE. A titolo di deroga, conformemente all'articolo 3 paragrafo 2, la limitazione delle emissioni diffuse di COV può sempre essere attuata attraverso l'applicazione di misure alternative, come la tassa d'incentivazione sui COV prelevata dalla Svizzera.

La revisione presente dell'OCOV è compatibile con il diritto europeo.

4 Commento alle singole disposizioni

Art. 9c cpv. 1 lett. b OCOV

Il periodo di validità deve essere adeguato: per il nuovo periodo di validità MTD dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2022, l'impianto stazionario dovrà soddisfare i requisiti di cui all'allegato 3 OCOV entro la fine del periodo di validità MTD.

Allegato 3 n. 112 cpv. 8 OCOV

Per evitare che le emissioni di singole parti di un impianto provochino elevate emissioni diffuse dagli edifici aziendali, occorre convogliare il maggior volume possibile di emissioni diffuse verso il dispositivo di abbattimento. In caso di sovrappressione nell'edificio aziendale, le emissioni diffuse fuoriescono attraverso porte e finestre contaminando l'aria esterna. Per prevenire tale effetto occorre creare una depressione negli edifici aziendali. A tal fine occorre assicurarsi che la potenza di aspirazione del dispositivo di abbattimento sia superiore alla potenza dell'apporto meccanico di aria in ogni stato operativo.

Con il nuovo disciplinamento previsto, nelle aziende con notevoli emissioni di COV occorrerà evitare sistemi separati d'immissione ed estrazione dell'aria. Mentre l'aria di scarico evacuata mediante il dispositivo di abbattimento è regolata attraverso il processo di produzione, nella maggior parte delle aziende l'impostazione dell'immissione di aria condizionata, ossia riscaldata o raffreddata, si basa su criteri di comfort (mira cioè ad aumentare o soprattutto a ridurre la temperatura ambiente). Capita quindi che il volume dell'aria immessa nel locale di produzione sia superiore a quello dell'aria estratta. Il disciplinamento della depressione mira a prevenire questo stato, che comporta un aumento delle emissioni diffuse.

Con il requisito di una depressione, in futuro non sarà più possibile aprire le finestre durante i processi di produzione. Nei locali aziendali in cui avvengono processi che innalzano la temperatura, occorrerà raffreddare l'aria immessa ed eventualmente installare un sistema di ricircolo con raffreddamento in circuito chiuso. Da un lato ciò significa investimenti e, in parte, un maggior consumo energetico e quindi maggiori costi di esercizio. Dall'altro ciò crea però anche condizioni di produzione e di lavoro migliori e più costanti. A partire da un carico annuo superiore a 500 kg di emissioni di COV, l'azienda deve esaminare la fattibilità tecnica di tale provvedimento. In caso di dubbi, l'azienda ne valuta la proporzionalità assieme all'autorità.

Le aziende che devono rispettare severe prescrizioni igieniche (p. es. nella produzione di imballaggi per alimenti e farmaci) devono impedire all'aria esterna contaminata di penetrare all'interno dei locali aziendali. Siccome in situazioni di depressione questa condizione non può essere garantita, in singoli casi è accettata anche una sovrappressione. In questi casi, l'autorità può quindi concedere deroghe. La sovrappressione deve però essere ridotta al minimo e l'involucro dell'edificio deve essere il più possibile stagno.

Allegato 3 n. 12 OCOV

I requisiti per processi specifici di cui al numero 12 dell'allegato 3 OCOV riguardano tra l'altro la pulizia dei contenitori e quella di prodotti e componenti. Siccome in entrambi i processi sono effettuate sequenze di pulizia sostanzialmente identiche, essi sono raggruppati e concretizzati.

Se possibile dal punto di vista tecnico, la pulizia deve essere effettuata con acqua o con detergenti senza COV. Un requisito analogo è previsto nelle direttive settoriali specifiche per i settori «fabbricazione di pitture, vernici e leganti» nonché «fabbricazione di prodotti chimici, farmaci, aromi e sostanze profumanti», ma in linea di massima può essere richiesto in qualsiasi campo di applicazione. Si tratta di un nuovo requisito.

In caso di impiego di COV nei processi di pulizia si applicano requisiti che consentono di ridurre al minimo le emissioni diffuse di COV:

- Se la pulizia di contenitori, prodotti o componenti è effettuata più volte alla settimana, l'azienda deve garantire che essa avvenga in un sistema chiuso. Lo smaltimento dei solventi contenenti COV usati non deve provocare emissioni di COV supplementari. Questa nuova formulazione concretizza i casi in cui occorre operare in sistemi chiusi.
- In caso di apertura di un sistema chiuso al termine della pulizia, la funzione di aspirazione e convogliamento dell'aria verso il dispositivo di abbattimento deve essere sincronizzata in modo da escludere emissioni di COV nel locale e successivamente nell'aria esterna. Per questo motivo, la funzione di aspirazione del dispositivo di abbattimento deve essere avviata poco prima dell'apertura del sistema chiuso e restare attiva durante l'estrazione e l'apertura. Si tratta di un nuovo requisito.
- In caso di pulizia o asciugatura di contenitori, prodotti o componenti in sistemi non chiusi, tale operazione può essere effettuata unicamente in locali chiusi, la cui aria di scarico è evacuata mediante il dispositivo di abbattimento. Immediatamente dopo ogni ciclo di pulizia occorre procedere alla chiusura forzata del coperchio (p. es. mediante un meccanismo di arresto azionato premendo su un pedale, che al momento del rilascio chiude il coperchio).
- Gli utensili di pulizia (panni, pennelli ecc.) contaminati da COV devono essere stoccati in contenitori chiusi.

5 Modifica di altri atti normativi (eventualmente)

Le modifiche dell'OCOV comportano modifiche delle direttive settoriali specifiche. Gli adeguamenti necessari di tali direttive sono allegati al presente documento.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il fabbisogno di personale generato dal disciplinamento supplementare della depressione e dall'adeguamento dei requisiti per processi specifici è esiguo. Occorrerà esaminare il rispetto, da parte delle aziende, delle disposizioni in materia di depressione. Questa verifica è possibile con un onere supplementare esiguo: di norma essa è effettuata dall'autorità cantonale nell'azienda; solo in casi eccezionali è coinvolta la Confederazione. La verifica da parte della Confederazione si basa sui documenti presentati dall'azienda e sulla valutazione da parte dell'autorità cantonale.

Gli adeguamenti al numero 12 allegato 3 OCOV non hanno ripercussioni per la Confederazione.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni

L'onere amministrativo supplementare per i Cantoni è determinato dalla verifica delle condizioni di pressione nei locali aziendali delle aziende esentate secondo l'articolo 9 OCOV. Nella maggior parte dei

casi, questa verifica è effettuata in loco prima dell'inizio del periodo di validità MTD successivo. Se la verifica rivela il bisogno di un provvedimento, l'attuazione di tale provvedimento va verificata in loco.

Gli adeguamenti al numero 12 allegato 3 OCOV hanno solo ripercussioni esigue per i Cantoni (verifica dei nuovi requisiti relativi alla sincronizzazione dell'aspirazione e convogliamento verso il dispositivo di abbattimento e dell'apertura del sistema di pulizia).

6.3 Ripercussioni per l'economia / altre ripercussioni

L'onere amministrativo supplementare per le aziende è determinato dalla verifica delle condizioni di pressione e dall'eventuale attuazione di provvedimenti. Data l'eterogeneità delle aziende (in termini di condizioni di produzione e stato della tecnica), le spese per l'attuazione di eventuali provvedimenti variano sensibilmente. Buona parte delle aziende esentate secondo l'articolo 9 OCOV soddisfa già il requisito relativo alla depressione o può farlo con un piccolo intervento e costi contenuti (p. es. attraverso la programmazione del comando del sistema di ventilazione). Le aziende restanti dovranno sostenere spese supplementari per la pianificazione e l'attuazione di provvedimenti. In rari casi, gli adeguamenti al nuovo disciplinamento della depressione provocheranno costi più elevati poiché si tratterà di sostituire interi sistemi di ventilazione o loro parti. L'autorità valuterà la proporzionalità di tale provvedimento nel singolo caso, in collaborazione con l'azienda.

Gli adeguamenti al numero 12 allegato 3 OCOV hanno solo ripercussioni esigue per le aziende (adempimento del nuovo requisito relativo alla sincronizzazione dell'aspirazione e convogliamento verso il dispositivo di abbattimento e dell'apertura del sistema di pulizia).