CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 10 settembre 2010 (13.09)
(OR. en)

13455/10
ADD 2

POLGEN 133
POLMAR 6
PESC 1139
COSDP 773
AGRI 315
TRANS 225
JAI 722
ENV 566
PECHE 193

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	8 settembre 2010
Destinatario:	Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO CONOSCENZE OCEANOGRAFICHE 2020 DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Rete europea per l'osservazione e la raccolta di dati sull'ambiente marino Valutazione d'impatto Sintesi

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2010) 999 definitivo.

All.: SEC(2010) 999 definitivo

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.9.2010
SEC(2010) 999 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Rete europea per l'osservazione e la raccolta di dati sull'ambiente marino
Valutazione d'impatto
Sintesi

COM(2010) 461
SEC(2010) 998

INDICE

1. Definizione della questione 4
1.1. Contesto 4
1.2. Motivazioni e costi della raccolta di dati 4
1.3. Difficoltà nell'assemblaggio dei dati 4
1.4. Mancanza di competitività e di innovazione 5
1.5. Incertezza 5
1.6. Cause 6
1.7. Iniziative per risolvere la situazione 6
2. Valore aggiunto dell'Unione 6
3. Obiettivi 6
4. Opzioni strategiche 7
4.1. Evoluzione prevedibile – L'opzione "status quo" 7
4.2. Altre opzioni 7
4.2.1. Cosa deve fare l'Unione? 7
4.2.2. Quali sono gli strumenti giuridici più appropriati? 8
4.2.3. Come va gestito questo aiuto? 8
5. Valutazione dei risultati 8
5.1. Cosa deve fare l'Unione? 8
5.1.1. Costi operativi 8
5.1.2. Competitività 8
5.1.3. Incertezza 9
5.1.4. Costi di attuazione 9
5.1.5. Sussidiarietà 10
5.1.6. Proporzionalità 10
5.2. Quale strumento giuridico è adeguato? 11
5.3. Come va gestito questo aiuto? 11
6. Monitoraggio e valutazione 11

Rete europea per l'osservazione e la raccolta di dati sull'ambiente marino
VALUTAZIONE D'IMPATTO - Sintesi

1. DEFINIZIONE DELLA QUESTIONE

1.1. Contesto

Il miglioramento delle conoscenze oceanografiche ha sempre costituito una delle principali finalità della politica marittima integrata e questa a sua volta è un obiettivo strategico del programma di lavoro della Commissione 2005-2009[1]. Sono state avviate azioni preparatorie al fine di valutare le opzioni tecniche e i costi prevedibili dell'istituzione di una rete europea per l'osservazione e la raccolta di dati sull'ambiente marino (EMODnet).

Con il contributo di un gruppo di esperti, nell'aprile 2009 è stata elaborata una tabella di marcia che stabilisce i principi di base e un calendario. Contemporaneamente è stata avviata una consultazione pubblica su EMODnet[2]. Sono giunte risposte da 300 parti interessate, tra cui società private, autorità pubbliche, organismi internazionali e comunità di ricerca.

In un regolamento inteso a finanziare il sostegno alla politica marittima integrata nel periodo 2011-2013, da proporre alla Commissione nel 2010, figurano obiettivi per le conoscenze oceanografiche.

1.2. Motivazioni e costi della raccolta di dati

Alle imprese private i dati marini sono necessari per sfruttare in modo più efficiente le risorse. Le autorità nazionali e locali ne hanno bisogno per tutelare le loro coste o valutare l'osservanza delle norme ambientali. Agli scienziati occorrono per migliorare le conoscenze sulle correnti oceaniche e sugli ecosistemi marini.

Pertanto tutti gli stati costieri raccolgono ed elaborano dati marini. Attualmente la spesa annua per la raccolta e la verifica dei dati marini in Europa è aumentata di 1 miliardo[3] per gli organismi pubblici e di circa 3 miliardi[3] per gli organismi privati.

1.3. Difficoltà nell'assemblaggio dei dati

Le applicazioni che prevedono l'utilizzo di dati marini non possono essere basate su dati provenienti da un'unica fonte e raccolti con una sola finalità. Spesso occorrono dati riguardanti le acque di più di uno stato costiero.

---

1 Obiettivi strategici 2005-2009 – Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento europeo. Prosperità, solidarietà e sicurezza – COM(2005) 12 def. del 26.1.2005.

2 Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Infrastruttura dei dati marini, esito di una consultazione pubblica – Bruxelles, SEC(2010)73 definitivo del 22.1.2010.

3 Per la giustificazione di questo importo si veda la valutazione d'impatto completa.

L'elaborazione di un quadro coerente a partire da un gran numero di organizzazioni che detengono e posseggono dati marini – oltre 50 in ciascuno dei principali stati costieri[4] – è un lavoro impegnativo. Dal punto di vista degli utilizzatori vi sono sette principali difficoltà: 1) ricerca – incapacità di trovare i dati; 2) accesso – mancanza del permesso di accedervi; 3) utilizzo – restrizioni imposte sull'utilizzo finale; 4) coerenza – difficoltà nel combinare i dati; 5) costi – superiori alle disponibilità dell'utilizzatore; 6) qualità – assenza di informazioni su precisione e accuratezza; 7) quantità – risoluzione spaziale e temporale insufficienti per l'obiettivo stabilito. Quasi tutti gli utilizzatori che hanno partecipato all'indagine del 2009[2] hanno indicato che ciascuna di queste sette difficoltà ha costituito un ostacolo per l'efficacia del loro lavoro.

Un sistema di rilevazione frammentato aumenta i costi, rispetto a uno integrato, in misura pari ad almeno il 25% per coloro che sviluppano prodotti e servizi[5]. Tale percentuale non tiene conto delle opportunità mancate da coloro che, di fronte a un'infrastruttura di dati impenetrabile, hanno semplicemente scelto di non offrire nuovi servizi.

1.4. Mancanza di competitività e di innovazione

Un organismo pubblico o privato attualmente incontra difficoltà nel fornire un prodotto o un servizio che è basato su dati marini, tranne qualora abbia raccolto direttamente i dati o abbia un rapporto privilegiato con l'organizzazione che l'ha fatto. Ne consegue una diminuzione del numero di enti potenzialmente in grado di fornire il prodotto o il servizio e una riduzione del margine di innovazione.

1.5. Incertezza

La mancanza di un'infrastruttura efficiente per i dati marini e una rete di osservazione eccessivamente frammentata aumentano l'incertezza sugli sviluppi che si verificheranno in futuro negli oceani. Uno studio[6] mostra che una spesa di 70 milioni di euro per la cartografia marina delle acque irlandesi ridurrebbe l'incertezza esistente nel settore industriale e comporterebbe vantaggi quantificabili in 415 milioni di euro per la pesca, l'acquacoltura, la biodiversità, le energie rinnovabili, l'esplorazione energetica e il settore industriale nel suo complesso. Una riduzione del 25% dell'incertezza sul futuro aumento del livello del mare potrebbe diminuire di 100 milioni di euro all'anno i costi sostenuti annualmente in Europa per la protezione dal mare. Il clima terrestre dipende dalle correnti oceaniche e pertanto anche le industrie terrestri trarrebbero giovamento da dati marini di migliore qualità, fattore questo non sufficiente ma necessario per migliorare le previsioni stagionali.

---

4 Legal Aspects of Marine Environmental Data Framework Service Contract, n. FISH/2006/09 – LOT2, relazione finale, ottobre 2008.

5 The Business Case for Improving NOAA's Management and Integration of Ocean and Coastal Data, Zdenka Willis, Direttore del programma NOAA IOOS, gennaio 2009.

6 Price Waterhouse Cooper, INFOMAR Marine Mapping Survey Options Appraisal Report, giugno 2008.

1.6. Cause

Alcuni organismi vogliono che altri rendano disponibili i loro dati, pur essendo restii a divulgare quelli da essi detenuti, per i vantaggi che l'accesso preferenziale ai dati comporta a livello di competitività quando si sviluppano prodotti basati sui dati di cui trattasi.

1.7. Iniziative per risolvere la situazione

L'UE ha adottato disposizioni legislative che impongono alle amministrazioni di rendere maggiormente disponibili i rispettivi dati. Misure come quelle previste dalla direttiva INSPIRE[7], dalla direttiva sull'informazione ambientale[8] e dalla direttiva sull'informazione del settore pubblico[9] introducono alcuni obblighi per le autorità pubbliche.

L'UE fornisce un contributo finanziario alla raccolta di dati sulla pesca tramite il quadro per la raccolta di dati. Il monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES)[10] è inteso a fornire il cosiddetto "marine core service" basato su dati provenienti dai satelliti. I cataloghi di dati marini, che contribuiscono ad agevolare la ricerca di dati e le procedure di qualità per i laboratori di misurazione, sono stati sviluppati grazie a una serie di programmi di ricerca dell'UE. Gli Stati membri stanno iniziando a mettere ordine nelle rispettive infrastrutture di dati marini.

2. VALORE AGGIUNTO DELL'UNIONE

Per elaborare una rappresentazione d'insieme dei bacini marittimi occorre una collaborazione transfrontaliera e transdisciplinare. Dei 300 professionisti consultati, soltanto una percentuale inferiore al 3% ha dichiarato di dissentire dalla dichiarazione "senza un aiuto sostenibile dell'UE sarà estremamente difficile sviluppare un'infrastruttura europea sostenibile."

3. OBIETTIVI

È possibile distinguere tre obiettivi specifici:

1. ridurre i costi di gestione e i ritardi per coloro che utilizzano i dati marini e quindi:

   (a) aiutare l'industria privata a competere nell'economia globale,

   (b) migliorare la qualità del processo decisionale pubblico a tutti i livelli e

   (c) rafforzare la ricerca scientifica marina;

---

7 Direttiva 2007/2/CE che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea.

8 Direttiva 2003/4/CE.

9 Direttiva 2003/98/CE.

10 Monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES): per un pianeta più sicuro. COM(2008) 748 definitivo del 12.11.2008.

2. aumentare il livello di competitività e d'innovazione fra gli utenti di dati marini, ampliando e accelerando l'accesso a dati marini coerenti e di qualità controllata;

3. ridurre il grado di incertezza nelle conoscenze relative agli oceani e ai mari e costituire in tal modo una base più solida per la gestione dei futuri inevitabili cambiamenti.

4. OPZIONI STRATEGICHE

4.1. Evoluzione prevedibile – L'opzione "status quo"

Le attuali norme riguardanti l'accesso ai dati marini e l'utilizzo degli stessi sono in genere rispettate[11]. Tuttavia queste non si applicano automaticamente agli enti che non hanno statuto di autorità pubblica, come le università, e non ostano ai diritti di proprietà intellettuale o all'obbligo di alcune agenzie nazionali di fare pagare importi intesi a coprire i costi. I progetti di ricerca o di cooperazione territoriale dell'UE hanno una durata limitata e, quando terminano, i cataloghi non vengono più aggiornati e le associazioni si sciolgono.

Senza ulteriori iniziative dell'UE l'attuale infrastruttura continuerà a penalizzare gli utenti, a scoraggiare l'innovazione e a limitare la capacità dell'UE di prepararsi ai cambiamenti di un sistema marino in evoluzione.

4.2. Altre opzioni

4.2.1. Cosa deve fare l'Unione?

L'elaborazione dei dati marini, al fine di trarne conoscenze e informazioni, passa attraverso tre vaste fasi: A) osservazione e raccolta, B) assemblaggio dei dati per fornire dati completi, coerenti e di qualità controllata sui bacini marini, C) applicazione dei dati per fornire servizi o indicatori, ad esempio sull'erosione costiera, sugli stock ittici o sul rischio di tsunami.

Tuttavia sarebbe estremamente difficile sostenere la necessità che l'UE finanzi la raccolta di dati senza sapere quali dati si stiano già acquisendo e in quali settori vi siano lacune e maggiori richieste da parte degli utenti. Non sarebbe neppure possibile sviluppare indicatori o prodotti con un valore aggiunto senza procedere all'assemblaggio e all'elaborazione dei dati che compongono questi indicatori. Le opzioni per le iniziative dell'UE sono pertanto le seguenti:

1. ASSEMBLAGGIO dei dati per consentire l'accesso a costi limitati a dati coerenti, di qualità controllata, conservati in condizioni di sicurezza e concernenti interi bacini marittimi;

2. RACCOLTA – identica all'opzione 1, prevede tuttavia aiuti anche per i sistemi di osservazione e per la raccolta di dati – automaticamente tramite strumenti ancorati o mobili oppure tramite campioni prelevati in mare e analizzati in laboratorio;

---

[11] Legal Aspects of Marine Environmental Data Framework Service Contract, n. FISH/2006/09 – LOT2, relazione finale, ottobre 2008.

3. APPLICAZIONE – identica all'opzione 1, prevede inoltre l'applicazione dei dati per fornire indicatori – riguardanti ad esempio la qualità dell'ambiente, l'erosione costiera, gli stock ittici o i rischi di tsunami.

Scopo di EMODnet è fornire un'infrastruttura di base utilizzabile per diverse applicazioni. D'altra parte l'elaborazione dei dati per ottenere prodotti e applicazioni destinati agli utilizzatori dovrebbe essere un'attività commerciale e competitiva, nel cui ambito gli enti pubblici e privati possono ottenere dati dalle migliori fonti e quindi assemblarli ed elaborarli per un uso specialistico. Pertanto l'opzione 3 "Applicazione" è stata scartata.

4.2.2. Quali sono gli strumenti giuridici più appropriati?

Nella scelta di uno strumento giuridico, la principale decisione da adottare concerne la suddivisione degli oneri tra i due livelli, dell'Unione e nazionale. Si può infatti procedere tramite un regolamento, una direttiva o una raccomandazione.

4.2.3. Come va gestito questo aiuto?

EMODnet dovrebbe riunire gli organismi europei in una struttura sostenibile, a vantaggio di coloro che utilizzano i dati. Tutti i finanziamenti dovrebbe convergere verso questi organismi, per metterli in grado di svolgere il loro compito. Nonostante vi sia un numero quasi infinito di modalità per gestire tale iniziativa, è possibile delineare due opzioni di massima:

1. mantenere lo status quo in settori specifici, come la pesca o lo spazio, prevedendo progetti di ricerca di durata limitata o disposizioni giuridiche ad hoc;

2. istituire un segretariato - un'organizzazione esistente o un nuovo ente – incaricato della gestione della rete.

5. VALUTAZIONE DEI RISULTATI

5.1. Cosa deve fare l'Unione?

5.1.1. Costi operativi

Con l'opzione 1, "assemblaggio", si ridurrebbe l'attività richiesta per la ricerca e l'accesso ai dati. Qualora il costo dei dati rappresenti un problema, il fatto di prevedere spese limitate anziché il recupero delle stesse concorrerebbe a ridurre i costi. L'opzione 2 "raccolta" potrebbe ridurre la necessità di ulteriori operazioni di osservazione al fine di conseguire il livello di precisione richiesto.

5.1.2. Competitività

Con l'opzione 1, "assemblaggio", si aumenterà la competitività in quanto gli organismi di raccolta dei dati non avranno più una posizione privilegiata nell'offerta di questi prodotti. Ciò permetterà a nuovi servizi innovativi di emergere. L'opzione 2 "raccolta" non comporterà alcun vantaggio significativo a livello di concorrenza.

5.1.3. Incertezza

Una migliore infrastruttura di misurazione ridurrà l'incertezza riguardo al futuro comportamento degli oceani e consentirà pertanto alle imprese e alle autorità pubbliche di raggiungere un maggiore livello di sicurezza nella loro pianificazione.

Anche un migliore accesso ai dati esistenti permetterà di ridurre le incertezze. Tuttavia chiaramente è necessaria una maggiore mole di dati. L'opzione 2 "raccolta" comporterà pertanto ulteriori vantaggi rispetto a quelli dell'opzione 1 "assemblaggio". Poiché è difficile adattarsi a un futuro sconosciuto, e dato che gli oceani influenzano il clima terrestre, un migliore sistema di osservazione dei mari è probabilmente il contributo più efficace che l'UE possa dare all'adattamento dell'Europa ai cambiamenti climatici.

5.1.4. Costi di attuazione

Per il funzionamento di una nuova infrastruttura sarà necessario prevedere nuove spese, che dovranno essere giustificate dai benefici netti.

Le stime iniziali per l'opzione 1 "assemblaggio" indicano un costo di 20 milioni di euro annui per dieci anni e in seguito 11 milioni di euro per la manutenzione e l'aggiornamento. Tale costo può essere compensato riducendo il finanziamento proveniente dal bilancio di ricerca della Comunità a favore di progetti intesi a dimostrare la fattibilità di un'infrastruttura per i dati marini[12].

Il costo dell'opzione 2, "raccolta", dipende dalla sua portata. L'elaborazione di programmi di monitoraggio costituisce spesso per l'Europa un vantaggio a più lungo termine della soluzione apportata a una necessità immediata dello Stato membro interessato. Il programma di registrazione continua del plancton, che ha permesso di effettuare osservazioni ineguagliabili riguardo all'ecologia e alla biogeografia del plancton lungo le coste del'Atlantico, assorbe 1,8 milioni di euro all'anno. Con 3 milioni di euro all'anno si potrebbe contribuire alla componente europea (8 milioni di euro all'anno) di Euro-argo – un sistema mondiale di osservazione in situ degli oceani basato su galleggianti profilatori autonomi. Altre spese sarebbero maggiormente onerose. L'istituzione di un osservatorio pluridisciplinare europeo Seafloor costerebbe circa 240 milioni di euro e avrebbe costi operativi di 32 milioni di euro annui. Dalle stime effettuate risulta che la realizzazione di una mappatura completa, utilizzando un sonar "multibeam", delle acque degli Stati membri dell'UE costerebbe circa 50 milioni di euro all'anno per i prossimi 20 anni. Pertanto l'ulteriore costo dell'opzione 2 rispetto all'opzione 1 andrebbe da 10 a 90 milioni di euro all'anno.

[12] SEADATANET, ecc.

Tabella 1 - Stime dei costi e dei benefici annui dell'operatività di una rete europea per l'osservazione e la raccolta di dati sull'ambiente marino

RISULTATO	Costo o beneficio	Opzione 1 Finanziamento dell'elaborazione e dell'assemblaggio di dati (annuo)	Opzione 2 Finanziamento della raccolta di dati (in aggiunta all'opzione 1)
Costi operativi ridotti	Beneficio	300 milioni di euro	
Maggiore competitività	Beneficio	Da 60 a 200 milioni di euro	
Minore incertezza	Beneficio		220 milioni di euro
Maggiori costi di attuazione	Costo	20 milioni di euro[13]	Da 10 a 90 milioni di euro

Prima di giungere a una decisione definitiva su quale opzione scegliere è necessario avere maggiori informazioni. La Commissione sta procedendo alla presentazione di una proposta relativa a un nuovo strumento finanziario per la politica marittima e 7,5 milioni annui del finanziamento per questo previsto dovrebbero essere stanziati per le conoscenze oceanografiche nel periodo 2011-2013. Oltre a permettere di adottare una decisione maggiormente consapevole, questo strumento contribuirà direttamente agli obiettivi dell'iniziativa sulle conoscenze oceanografiche.

5.1.5. Sussidiarietà

Come indicato nella sezione 2, a causa della natura transnazionale della questione vi è una forte giustificazione per un'azione a livello dell'UE, valida segnatamente per l'opzione 1 "assemblaggio".

Per l'opzione 2 "raccolta di dati" la questione è più complessa. Eventuali finanziamenti dell'UE non dovrebbero distogliere gli Stati membri dall'adempimento dei loro obblighi morali o giuridici riguardo alla raccolta di dati. Tuttavia vi sono alcuni precedenti. L'UE già concede circa 40 milioni di euro per la raccolta di dati sulla pesca e 44 milioni in media[14] all'anno per i dati ottenuti tramite satelliti.

L'argomentazione per la sussidiarietà nell'opzione 2 è più forte se si deve procedere a un ulteriore monitoraggio in acque al di fuori degli Stati membri. Tuttavia questa non è una condizione necessaria. Le osservazioni marine non recano vantaggi soltanto allo Stato nelle cui acque vengono effettuate.

5.1.6. Proporzionalità

Per entrambe le opzioni le iniziative dell'UE comporterebbero un valore aggiunto rispetto a quelle attuate dagli Stati membri, con ulteriori risorse che vanno dal 2 al 5% di quanto già spendono gli Stati membri. Queste risorse consentirebbero agli

[13] Nell'ipotesi di un programma decennale per l'elaborazione di un EMODNET con risoluzione 10 volte superiore a quella dell'attuale ur-EMODNET.

[14] Tramite GMES e nell'ipotesi che il 40% circa vada alle osservazioni oceanografiche (comunicazione interna della DG ENTR).

Stati membri di raggiungere i loro obiettivi in modo più efficace e sono pertanto adeguate. I dati raccolti e non utilizzati costituiscono un'opportunità persa.

5.2. Quale strumento giuridico è adeguato?

Allo scopo di definire le funzioni opportune per gli organismi della rete, occorre stabilire quali funzioni abbiano carattere obbligatorio. Di conseguenza raccomandazioni e pareri non sono adeguati. Le direttive, per le quali occorre prevedere il recepimento nel diritto nazionale, potrebbero comportare maggiori oneri amministrativi rispetto ai regolamenti. Affinché le misure possano definire i programmi di spesa o la partecipazione delle agenzie a livello europeo è necessario un regolamento.

5.3. Come va gestito questo aiuto?

Decidere di proseguire con lo *status quo* non avrebbe evidentemente alcun effetto per la soluzione dei problemi identificati.

La consultazione pubblica ha permesso di identificare una serie di organismi che potrebbero ospitare un segretariato, ma nessuno mostra particolari vantaggi rispetto agli altri. Una gara sarebbe quindi il mezzo più adatto per identificare la migliore soluzione.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

In base al principio che gli indicatori dovrebbero avere un carattere quantitativo e non dovrebbero imporre particolari oneri per la raccolta di dati, si propone quanto segue.

Indicatori di risorse	Le risorse impiegate per la gestione della rete sono ripartite tra: spese per il personale della Commissione spese di segretariato risorse concesse per l'assemblaggio e l'elaborazione dei dati.
Indicatori di realizzazione	Numero di parametri che offrono un quadro completo delle iniziative europee di osservazione; numero di parametri che possono essere scaricati concernenti interi bacini marittimi.

Indicatori di impatto	Per misurare l'incremento dell'efficienza operativa: numero di società private che scaricano dati tramite EMODnet; numero di amministrazioni pubbliche che scaricano dati da EMODnet; numero di studi pubblicati su "Nature" e "Science" condotti da scienziati europei. Per misurare la maggiore competitività: numero medio di offerte presentate per gare dei servizi della Commissione che hanno richiesto l'utilizzo di dati marini. Per misurare la riduzione dell'incertezza: gamma di valori relativi all'aumento del livello del mare tra 50 anni utilizzati per valutare le strategie di difesa dal mare del Regno Unito e dei Paesi Bassi.

Il gruppo di esperti per l'osservazione e la raccolta di dati sull'ambiente marino continuerà a trasmettere alla Commissione pareri sull'efficacia di EMODnet e indicazioni sulle eventuali insufficienze da correggere.