



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.5.2009
SEC(2009) 640

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**relativo al programma europeo di osservazione della terra (GMES) e alla sua fase
iniziale di operatività
(2011 – 2013)**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

{COM(2009) 223}
{SEC(2009) 639}

SINTESI

La presente valutazione dell'impatto è stata elaborata dai servizi della Commissione a supporto della proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al programma europeo di osservazione della terra (GMES) e alla sua fase iniziale di operatività (2011–2013). Fornisce inoltre una valutazione ex ante conformemente all'articolo 21, paragrafo 1, delle modalità d'esecuzione del regolamento finanziario¹.

Il GMES è e continuerà ad essere cofinanziato a livello europeo, intergovernativo e nazionale in base a rapporti di partenariato tra i vari soggetti. L'UE coordinerà questi partenariati e gestirà il proprio contributo al GMES, che consiste in attività di sviluppo e in una fase operativa.

Per quanto riguarda le attività di sviluppo, attualmente questo contributo si concretizza, in particolare, nel cofinanziamento di attività di ricerca nell'ambito del 6PQ e del 7PQ². I primi servizi operativi nel campo della gestione delle emergenze e del monitoraggio del territorio sono finanziati nel quadro di azioni preparatorie, a fianco di alcuni altri elementi operativi nel settore terrestre (Corine Land Cover e Urban Atlas).

All'inizio del prossimo decennio (2011-2013) i servizi operativi potrebbero essere forniti su scala più vasta. Potrebbero essere necessari investimenti per allestire le infrastrutture adatte alla necessaria catena di elaborazione dei servizi e al lancio dei prodotti basati sui prototipi messi a punto nel corso delle precedenti azioni di ricerca. Il 7PQ è uno strumento di R&S e di conseguenza non è idoneo a sostenere la fase iniziale di operatività del GMES in quanto questa richiede un sostegno più stabile. Occorre pertanto istituire gli opportuni meccanismi per un intervento comunitario. È questa problematica che il regolamento proposto intende affrontare. La realizzazione del programma GMES pienamente operativo, nell'ambito del quale l'UE potrebbe garantire il proprio finanziamento a lungo termine all'iniziativa GMES nel suo complesso, è prevista nel corso del prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE (a decorrere dal 2014). Il fabbisogno finanziario complessivo del GMES dopo il 2013 sarà oggetto di future analisi che la Commissione effettuerà in base a principi prestabiliti di ripartizione dei costi e a una valutazione dei costi medesimi fondata sulla portata dei servizi.

A questo proposito, è opportuno ricordare che il finanziamento a lungo termine del GMES dovrebbe essere sviluppato secondo un approccio modulare. Ciò significa che ogni possibile ampliamento della portata dei servizi GMES e ogni nuova evoluzione del GMES saranno valutati in rapporto al principio dell'efficienza in termini di costi, alle esigenze degli utenti e

¹ Regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (CE, Euratom) n. 478/2007 della Commissione, del 23 aprile 2007 (GU L 111 del 28.4.2007, pag. 13).

² Nell'ambito del 6PQ, l'UE ha speso 100 milioni di euro per progetti legati al GMES, mentre l'ASE ha investito altri 100 milioni di euro per progetti relativi alla fornitura di servizi GMES. Nel quadro del tema "Spazio" del programma specifico "Cooperazione" del 7PQ, l'UE metterà a disposizione, tra il 2007 e il 2013, 430 milioni di euro per progetti relativi a servizi GMES e per l'acquisizione dei dati per questi servizi. Altri 624 milioni di euro verranno forniti nell'ambito del tema "Spazio" del 7PQ per lo sviluppo del programma dell'ASE relativo alla componente spaziale del GMES, il cui bilancio complessivo ammonta (condizioni economiche 2008) a 2 246 milioni di euro (inclusi i finanziamenti da parte degli Stati membri dell'ASE).

agli interessi politici dell'UE. Nel quadro delle fase iniziale di operatività del GMES, ovvero nel periodo 2011-2013, saranno finanziate le attività nei campi di seguito elencati:

- servizi di risposta alle emergenze;
- servizi di monitoraggio del territorio;

e attività ausiliarie, quali:

- misure a sostegno dell'utilizzo dei servizi da parte degli utenti;
- accesso ai dati;
- componente spaziale del GMES.

Ai fini della scelta delle attività per la fase iniziale di operatività del GMES sono stati impiegati i seguenti criteri specifici:

- maturità tecnica sufficiente;
- continuità con l'azione preparatoria del periodo 2008-2010;
- accertate potenzialità di sviluppo per i servizi a valle;
- i fornitori di servizi sono operatori industriali e senza un ulteriore intervento dell'UE interromperebbero le attività, mentre nel campo del monitoraggio marino e atmosferico i servizi sono prestati principalmente da istituzioni pubbliche che prima del 2013 saranno in grado di proseguire le attività (anche se probabilmente a un livello meno ambizioso) senza sostegno comunitario;
- per quanto riguarda i servizi per le emergenze, è ovvio che sarebbe preferibile mettere a disposizione delle autorità di protezione civile, su base operativa, la cartografia d'emergenza già nel 2011, e non nel 2014.

La valutazione dell'impatto si fonda su un'ampia consultazione delle parti interessate, dalla quale è venuta la conferma della necessità ambientale e politica dei servizi GMES. Non disporre, nel periodo 2011-2013, di servizi operativi di risposta alle emergenze e di servizi di monitoraggio del territorio coordinati a livello dell'UE determinerebbe i seguenti problemi:

- una volta terminati (nel 2011) i progetti di ricerca in corso, esiste il rischio che nel periodo contemplato dal regolamento proposto le autorità di protezione civile non abbiano alcun accesso alla cartografia d'emergenza oppure continuino a realizzarla singolarmente senza alcun coordinamento, dovendo per questo affidarsi a dati acquistati a prezzi assai elevati;
- gli utenti dei servizi di monitoraggio del territorio (ad esempio, le agenzie per l'ambiente) si troverebbero ad affrontare problemi analoghi tra il 2011 ed il 2013: tra l'altro non sarebbero disponibili con continuità i prodotti di loro interesse, né sarebbero disponibili a condizioni ragionevoli i dati di osservazione della terra (in particolare i dati satellitari);
- se nel periodo 2011-2013 mancherà un'azione comunitaria che consenta l'avvio dei servizi operativi di risposta alle emergenze e di monitoraggio del territorio, si prospetta il rischio

di un'interruzione inaccettabile tra i progetti di ricerca che forniscono i servizi preoperativi e i servizi che verranno erogati a decorrere dal 2014 da un programma GMES pienamente operativo;

- esiste il rischio che un lungo vuoto tra la conclusione delle attività di ricerca e l'inizio delle attività a pieno regime dopo il 2014 comprometta lo slancio di competitività dell'industria e la nascita di soluzioni commercialmente valide tra il 2011 e il 2013.

Per far fronte a questa problematica, il regolamento proposto si pone i seguenti obiettivi specifici:

- assicurare la fornitura di servizi di risposta alle emergenze alle autorità di protezione civile;
- assicurare la fornitura di servizi di monitoraggio del territorio alle autorità pubbliche europee (comprese le agenzie per l'ambiente);
- contribuire alla produzione di informazioni ambientali e alla loro messa a disposizione del pubblico;
- stimolare – dal punto di vista dell'occupazione, dell'innovazione e della competitività internazionale – la crescita del settore dell'osservazione della terra a valle.

Gli obiettivi operativi del regolamento proposto sono:

- assicurare la fornitura dei seguenti servizi operativi di risposta alle emergenze tra il 2011 e il 2013:
 - servizio cartografico europeo per la risposta alle emergenze;
 - integrazione tra i prodotti per la risposta alle emergenze;
- assicurare la fornitura dei seguenti servizi operativi di monitoraggio del territorio tra il 2011 e il 2013:
 - servizio periodico di cartografia della copertura del suolo;
 - attività di monitoraggio dinamico del territorio, anche per quanto concerne variabili climatiche essenziali a supporto del monitoraggio dei cambiamenti climatici;
- realizzare attività ausiliarie tra il 2011 e il 2013, quali misure a sostegno dell'utilizzo dei servizi operativi da parte degli utenti, acquisizione di dati a supporto dei servizi e componente spaziale del GMES.

Le opzioni strategiche disponibili per conseguire gli obiettivi definiti nel capitolo 3 della valutazione dell'impatto sono:

- uno scenario di base senza alcun intervento;
- opzione 1: soltanto il metodo aperto di coordinamento;
- opzione 2: intervento normativo;

- opzione 3: finanziamento comunitario.

Queste tre opzioni, che non si escludono a vicenda, potrebbero essere eventualmente associate tra loro. Per maggiore chiarezza, l'impatto di ciascuna di esse è tuttavia analizzato separatamente. La realizzazione della fase iniziale di operatività del GMES avverrà, inoltre, nel quadro di governance descritto compiutamente nella comunicazione "Monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES): per un pianeta più sicuro" [COM(2008) 748 del 12.11.2008] e nella valutazione dell'impatto che l'accompagna. L'analisi delle diverse opzioni si basa, infine, sull'ipotesi che l'accesso ai dati e alle informazioni GMES sia pieno e aperto. La Commissione continuerà a esaminare se lo sviluppo di opportunità di mercato e tariffe d'uso correlate ai costi potranno alla fine rendere possibile una riduzione della quota degli investimenti pubblici dopo il 2014.

La tavola che segue confronta le diverse opzioni in rapporto ai suddetti obiettivi e al principio di efficacia dei costi.

Opzione	Probabilità di conseguire gli obiettivi e i benefici corrispondenti	Costo totale (bilanci degli Stati membri e della Comunità)		Efficacia dei costi
1	+	Bilancio comunitario: <ul style="list-style-type: none"> • stanziamenti - • risorse umane + • spese amministrative + 	Costi degli Stati membri ++++	+
2	+	Bilancio comunitario: <ul style="list-style-type: none"> • stanziamenti - • risorse umane + • spese amministrative + 	Costi degli Stati membri ++++	+
3	+++	Bilancio comunitario: <ul style="list-style-type: none"> • stanziamenti ++ • risorse umane + • spese amministrative + 	Costi degli Stati membri +++	+++

La probabilità del conseguimento degli obiettivi è esaminata nelle sezioni 5.2.1, 5.3.1 e 5.4.1 della valutazione dell'impatto. Si ritiene improbabile che le opzioni 1 e 2 riescano a conseguire gli obiettivi specifici della fase iniziale di operatività del GMES, e ciò per i seguenti motivi: i) problemi a livello di fornitura di servizi paneuropei, ii) mancanza di capacità e know-how in alcuni Stati membri e iii) non-sostenibilità (soprattutto per motivi di bilancio).

La sezione 5.4 e l'allegato V quantificano i benefici derivanti dal pieno conseguimento degli obiettivi. Per quanto concerne l'anno di riferimento 2012, rientrerebbero nei benefici annuali direttamente collegati al GMES 135 milioni di euro per i servizi alluvioni, 9 milioni di euro per i servizi antincendio, almeno 75 milioni di euro per il disboscamento e 56 milioni di euro per la pianificazione urbana. Va specificato che questi dati numerici i) si basano su ipotesi prudenti e ii) non comprendono i benefici connessi, ad esempio, alla risposta a emergenze

quali eruzioni vulcaniche e terremoti, né i benefici correlati a incrementi di efficienza a livello agricolo e di sviluppo rurale.

Sotto il profilo dei costi, non basta concentrarsi unicamente sui costi a carico della CE, che ammonterebbero a 150 milioni di euro (compresi i 43 milioni di euro per le connesse attività di ricerca finanziate nell'ambito del 7PQ) per l'intera fase iniziale di operatività del GMES (2011-2013). Vanno presi in considerazione anche i costi a livello degli Stati membri. L'esperienza maturata con il programma Corine Land Cover e i dati presentati dall'AEA indicano che i costi sostenuti dagli Stati membri potrebbero essere il triplo di quelli sostenuti dalla CE, anche se mancano stime accurate in merito. Si calcola che entrambe le opzioni 1 e 2 determinerebbero costi complessivi più elevati per l'UE e gli Stati membri per i seguenti motivi: i) maggiori costi per l'acquisizione dei dati necessari alla fornitura dei servizi, vista l'assenza di economie di scala e di un contropotere negoziale (*countervailing buying power*), e ii) la necessità di duplicare le infrastrutture nel caso di servizi forniti su basi totalmente decentrate.

L'opzione 3 è dunque quella privilegiata per il periodo 2011-2013, in quanto è stato dimostrato che essa i) renderebbe molto probabile il conseguimento degli obiettivi specifici della fase iniziale di operatività del GMES e ii) consentirebbe di ridurre i costi complessivi anche attraverso l'acquisizione centralizzata dei dati necessari per i servizi. Al finanziamento da parte dell'UE dovrebbero comunque affiancarsi attività di coordinamento. Non è prevista l'entrata in vigore di alcun regolamento comunitario riguardante specificamente il GMES nel periodo contemplato dal regolamento proposto.

Verranno svolte valutazioni in fase ex ante, intermedia ed ex post. È previsto che, oltre a questa valutazione dell'impatto, la Commissione effettui una valutazione: i) dell'azione preparatoria e ii) delle attività di accesso ai dati, in preparazione del primo programma di lavoro per le attività operative. Inoltre entro la fine del 2012 sarà elaborata una relazione di valutazione intermedia ed infine una valutazione ex post sarà realizzata al termine delle attività della fase operativa iniziale.

La Commissione vigilerà affinché gli appalti e le convenzioni di sovvenzione conclusi in relazione ai servizi operativi di risposta alle emergenze e di monitoraggio del territorio prevedano la supervisione e il controllo finanziari da parte della Commissione, se del caso mediante controlli sul posto anche a campione, e audit della Corte dei conti. La Commissione potrebbe essere assistita, ove necessario, da esperti tecnici indipendenti durante il monitoraggio dell'attuazione del programma. Se necessario, in base ai risultati dei controlli sul posto, la Commissione provvederà affinché siano rettificati l'ammontare o le condizioni di concessione del contributo finanziario originariamente approvato e il calendario dei pagamenti.

Oltre alla supervisione finanziaria, la Commissione predisporrà meccanismi volti a garantire la qualità costante dei servizi forniti. Essa organizzerà, infine, forum degli utenti per verificare che i servizi rispondano alle loro esigenze.