

Bruxelles, 12.3.2013
SWD(2013) 64 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione
integrata delle zone costiere**

{COM(2013) 133 final}
{SWD(2013) 65 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata delle zone costiere

1. INTRODUZIONE

La presente valutazione d'impatto si propone di valutare l'azione dell'UE a favore di una governance integrata delle coste, dei mari e degli oceani grazie al passaggio da un approccio settoriale a un processo decisionale integrato e coerente. L'azione proposta non è destinata a un settore specifico ma interessa tutti gli ambiti politici del trattato che incidono sulle attività umane nelle regioni marine e nelle zone costiere nonché sulla protezione dell'ambiente marino e costiero.

L'Europa sta attraversando una crisi finanziaria che rende necessario concentrare l'attenzione sull'efficienza delle risorse e su iniziative a favore della crescita. Le attività umane sulle coste e nei mari europei sono in pieno sviluppo e presentano un potenziale di crescita considerevole. Tuttavia, esse incorrono in sempre maggiori restrizioni dovute alla concorrenza per lo spazio disponibile o alle minacce ambientali. Occorre pertanto attuare prima possibile un'iniziativa politica che garantisca una gestione coordinata ed efficace degli usi umani nelle regioni marine e nelle zone costiere.

Il Libro blu dell'UE del 2007 "Una politica marittima integrata per l'Unione europea" ha identificato la pianificazione dello spazio marittimo (PSM) quale strumento volto a integrare le attività umane in mare. Analogamente, la raccomandazione 2002/413/CE e il protocollo della convenzione di Barcellona hanno istituito la gestione integrata delle zone costiere (GIZC) in quanto processo volto a fornire assistenza nell'attuazione delle politiche dell'UE.

La Commissione propone ora di elaborare congiuntamente questi due strumenti. La PSM e la GIZC hanno in comune la copertura geografica (zona di transizione fra la terra e il mare) e l'obiettivo globale (gestione degli usi umani nelle rispettive zone di applicazione). Si è provveduto ad effettuare una valutazione d'impatto delle azioni future in quest'ambito per garantire che l'opzione selezionata garantisca un massimo di efficienza e di valore aggiunto.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA E OBIETTIVI

Il problema generale identificato riguarda la competizione per lo spazio marittimo e costiero e l'esaurimento delle risorse. Nel suo ambito è possibile identificare sei aspetti principali:

- **1) Rivendicazioni contrastanti in materia di spazio:** l'aumento della domanda in relazione a spazi limitati nelle regioni marine genera conflitti tra gli usi del mare. Accanto ad attività tradizionali come la pesca, i trasporti marittimi, il dragaggio e lo sfruttamento petrolifero, che continuano a espandersi, nuove attività tra cui il turismo, l'estrazione di minerali e, più recentemente, la produzione di energia eolica e l'acquacoltura marina offshore reclamano il proprio spazio.

- **2) Uso inefficiente dello spazio marino:** la mancanza di coordinamento intersettoriale nella concessione di spazi marini destinati ai vari usi ha condotto a una dispersione delle attività e all'occupazione di zone più ampie del necessario. Ciò si traduce inoltre in costi più elevati.
- **3) Uso squilibrato dello spazio costiero:** l'impatto umano sulle zone costiere è in crescita. Nelle regioni costiere dell'Unione, le zone edificate sono aumentate di oltre il 20% negli ultimi due decenni. Le lacune nella legislazione unionale, ad esempio per quanto riguarda l'erosione costiera, ostacolano la gestione sostenibile e coerente di questo sviluppo.
- **4) Sfruttamento sub-ottimale delle potenzialità economiche:** la mancanza di procedure uniformi e trasparenti per gestire gli usi umani determina costi superflui. L'incertezza e l'imprevedibilità di un accesso adeguato allo spazio marittimo generano un contesto imprenditoriale poco propizio per gli investitori. Il processo di consultazione ha confermato che il settore richiede trasparenza, stabilità e prevedibilità.
- **5) Adattamento insufficiente ai rischi climatici:** i rischi legati ai cambiamenti climatici nelle zone costiere europee sono considerevoli ma non esiste un quadro coerente per integrare nella pianificazione globale dell'uso del mare e delle coste sia le misure di mitigazione che quelle di adattamento. La maggior parte degli Stati membri costieri dell'UE non dispone di un piano di adattamento ai cambiamenti climatici o di una strategia destinata alle proprie zone costiere.
- **6) Degrado dell'ambiente marittimo e costiero:** l'intenso e accresciuto utilizzo delle zone costiere e marittime e la stretta interazione tra le attività basate a terra e quelle basate in mare hanno condotto a un aumento delle pressioni ambientali e all'esaurimento delle risorse. Esistono norme per la tutela dell'ambiente ma manca un coordinamento intersettoriale e transfrontaliero.

Tra le cause all'origine di questi problemi figurano 1) la mancanza di una pianificazione coerente e sostenibile degli usi marittimi e in particolare di uno scambio dei dati; 2) il livello insufficiente di coerenza o collegamento tra le varie politiche e i programmi dell'UE che interessano i mari e le coste; 3) la mancanza di una cooperazione transfrontaliera coerente e sostenibile tra le regioni marine e 4) una partecipazione inadeguata delle parti interessate.

L'**obiettivo generale** dell'azione dell'UE consiste nel garantire lo sviluppo sostenibile delle zone costiere e marittime unionali conformemente all'approccio ecosistemico. Essa intende inoltre sostenere la realizzazione di vari altri obiettivi previsti dal trattato, dalla normativa e dalle politiche dell'UE, tra cui quelli contemplati nell'ambito dell'iniziativa Europa 2020 nonché obiettivi in materia di ambiente, energia, trasporti marittimi, pesca e politica di coesione. Ogni azione dell'UE in quest'ambito dovrebbe limitarsi a stabilire strumenti per il conseguimento degli obiettivi politici sopra indicati. A tal fine gli **obiettivi operativi** sono di natura procedurale: lo sviluppo e l'applicazione coerente di processi per gestire e pianificare gli usi umani dello spazio marittimo (PSM) e per coordinare gli strumenti di politica di gestione delle coste in tutti gli Stati membri costieri (GIZC), l'elaborazione e l'ulteriore sviluppo di principi e approcci comuni per i processi di PSM e GIZC nonché lo sviluppo e l'applicazione di metodi adeguati di cooperazione transfrontaliera.

3. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ E DEL VALORE AGGIUNTO UNIONALE

La PSM e la GIZC sono elementi della politica marittima integrata dell'Unione europea (PMI). L'obiettivo della PMI è di garantire una migliore coerenza tra le politiche settoriali del

TFUE e conseguire molteplici obiettivi concomitanti di ordine economico, sociale e ambientale. Le iniziative sinora adottate nell'ambito della PMI, come il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Consiglio, si basano dunque su una pluralità di basi giuridiche, che rappresentano le politiche settoriali che incidono sui mari, sugli oceani e sulle coste.

La stessa logica si applica all'azione legislativa in materia di PSM. Le politiche settoriali interessate includono la pesca, l'energia, i trasporti, la coesione territoriale e l'ambiente.

- La raccomandazione dell'UE del 2002 sulla gestione integrata delle zone costiere era basata sull'articolo 192, paragrafo 1, del TFUE. Tuttavia, la GIZC (come la PSM) rientra in una politica intersettoriale (la PMI) volta a garantire la coerenza tra i diversi settori politici del trattato.

Pertanto, i futuri interventi in materia di PSM e GIZC dovrebbero essere fondati su una più ampia base giuridica che copra l'intera gamma delle politiche unionali pertinenti per la gestione dei mari e delle coste.

La pianificazione dettagliata andrebbe effettuata a livello degli Stati membri, in conformità delle rispettive strutture costituzionali e di governance. Non si pretende che l'Unione si occupi dei processi pratici di pianificazione. L'azione a livello unionale è tuttavia pertinente nella misura in cui gli usi costieri e marittimi e gli ecosistemi attraversano le frontiere nazionali e apporterebbe un valore aggiunto garantendo la coerenza delle misure adottate in questo settore. In particolare, essa consentirebbe di evitare approcci divergenti e livelli disomogenei di avanzamento. Le risposte alla consultazione pubblica hanno riconosciuto il valore aggiunto dell'azione dell'Unione.

Gli obiettivi per le future azioni in materia di PSM e di GIZC sono sostanzialmente simili. In ambo i casi è prevista l'adozione di un approccio integrato alla gestione degli oceani tramite una migliore governance marittima e costiera. Esistono inoltre altri punti comuni, come le esigenze in materia di dati. Un'iniziativa legislativa comune è dunque in grado di realizzare sinergie significative, mentre l'adozione di iniziative separate aumenterebbe il rischio di incoerenze, confusione e, in ultima analisi, costi di attuazione più elevati.

4. OPZIONI

La valutazione d'impatto individua ed esamina varie (sub-)opzioni e possibili combinazioni, in aggiunta allo scenario di base. Le tre opzioni discusse sono 1) orientamento ed elaborazione di buone pratiche, 2) adozione di provvedimenti non vincolanti e 3) misure giuridicamente vincolanti, come una direttiva di tipo "quadro", una direttiva e un regolamento. Per una spiegazione più dettagliata delle opzioni si veda il *paragrafo 5 della valutazione d'impatto, "Opzioni politiche"*.

5. ANALISI DEGLI IMPATTI

Gli studi a sostegno della valutazione d'impatto hanno evidenziato che tutte le opzioni politiche identificate producono effetti simili, mentre la loro efficacia varia in termini di opportunità, intensità o portata. L'analisi quantitativa degli impatti risente di alcune limitazioni dovute alla natura particolare della questione analizzata (governance) e alla mancanza di dati disponibili con riguardo ad alcuni aspetti.

5.1. Efficacia

In generale, l'efficacia nel conseguimento degli obiettivi operativi aumenta progressivamente dall'opzione 1 all'opzione 3. In particolare, si segnala quanto segue:

- l'opzione 1 (offerta di orientamenti ed elaborazione di buone pratiche) non appare molto efficace, poiché ne beneficerebbero soprattutto i soggetti già impegnati in questo tipo di azioni; non riuscirebbe invece a compensare l'assenza di meccanismi giuridici o istituzionali;
- l'opzione 2 (incoraggiare l'attuazione della PSM/GIZC tramite misure non vincolanti) potrebbe conferire maggior rilevanza alla PSM a livello dell'Unione, ma non sarebbe probabilmente in grado di garantire un livello di priorità sufficiente per la sua attuazione e potrebbe comportare il rischio di un'impostazione "alla carta" tra gli Stati membri. Per la GIZC, il carattere non vincolante di una raccomandazione non contribuirebbe ad accrescere il livello e la qualità dell'attuazione. Ciò è stato confermato dalla consultazione pubblica;
- l'opzione 3 (definizione di un quadro vincolante per l'attuazione della PSM/GIZC) costituirebbe il modo più efficace per conseguire gli obiettivi operativi. Gli strumenti vincolanti presentano tuttavia differenze quanto alla natura e al livello di dettaglio, fattori che sono stati analizzati nell'ambito di tre sub-opzioni, ossia una direttiva quadro, una direttiva e un regolamento.

Una direttiva o un regolamento dettagliati sarebbero più prescrittivi rispetto a una direttiva di tipo "quadro" e ridurrebbero la flessibilità per gli Stati membri nonché le possibilità di ricorrere a procedure già esistenti, con un conseguente aumento dei costi amministrativi. Al contrario, una direttiva di tipo "quadro" che stabilisca obblighi generali e fornisca orientamenti per l'attuazione specifica da parte degli Stati membri costituirebbe una garanzia di prevedibilità, stabilità e trasparenza. Essa giungerebbe inoltre al momento opportuno, data l'attuale tendenza allo sviluppo di nuove attività. Gli Stati membri potrebbero dunque tener conto di questa iniziativa al momento di formulare le loro politiche nazionali; la direttiva quadro garantirebbe inoltre la salvaguardia dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, non interferendo con i processi e le procedure di pianificazione propri degli Stati membri.

Inoltre, un'opzione trasversale volta migliorare la disponibilità dei dati e delle informazioni migliorerebbe l'efficacia di tutte le opzioni sopra analizzate. Un'azione complementare fondata sui sistemi di informazione esistenti (in particolare Conoscenze oceanografiche 2020) consentirebbe di soddisfare le necessità in questa fase, almeno a livello dell'Unione.

5.2. Impatti

La valutazione d'impatto ha individuato una serie di **ripercussioni economiche** in conseguenza dell'attuazione della PSM e della GIZC, in particolare:

- riduzione dei costi di transazione per le imprese marittime, grazie a un processo decisionale più rapido e razionale e ad un aumento della trasparenza;
- maggiore certezza e prevedibilità per gli investimenti privati, con maggiori possibilità di ottenere finanziamenti per gli investimenti offshore;
- migliore utilizzo dello spazio marino e coesistenza ottimale degli usi nelle zone costiere e nelle acque marine;
- maggiore attrattiva delle regioni costiere grazie alla conservazione del patrimonio naturale e ricreativo;
- riduzione dei costi di coordinamento per le autorità pubbliche in conseguenza di una maggiore efficienza e trasparenza;
- innovazione e ricerca: il fabbisogno di dati della PSM e della PIZC può determinare una migliore raccolta, gestione e analisi dei medesimi nonché costituire una base di

conoscenze sull'interazione e la complementarità fra l'ambiente marino e gli usi a cui è destinato;

- aumento e integrazione dei dati e delle informazioni.

Impatti ambientali:

- riduzione della pressione ambientale, in particolare tramite un miglior utilizzo dello spazio costiero e marittimo e una migliore gestione delle attività umane;
- migliore conservazione della biodiversità e della qualità dell'ambiente grazie a una minore frammentazione delle zone naturali e ad un uso delle risorse rinnovabili e non rinnovabili coerente con l'ecosistema;
- maggiore resilienza ai rischi legati ai cambiamenti climatici e/o mitigazione dei medesimi.

Impatti sociali:

- maggiore coinvolgimento della popolazione e delle parti interessate e miglior clima di collaborazione politica;
- miglioramento del patrimonio culturale e ricreativo grazie all'inclusione nei processi di PSM/GIZC dei paesaggi costieri e del contesto urbano dei porti;
- aumento della crescita e dell'occupazione grazie allo sviluppo dei settori marittimi (in particolare quelli emergenti) e al contributo all'occupazione nell'economia marittima;
- miglioramento della sicurezza marittima;
- miglioramento del clima di collaborazione politica.
- I **costi di attuazione** per la piena realizzazione della GIZC all'interno dell'Unione sono stimati a 200 milioni di EUR in costi di avviamento e 20 milioni di EUR in costi operativi annuali. Non è possibile fornire stime precise sui costi di avviamento poiché essi dipendono dai contesti nazionali e regionali degli Stati membri. Quantificare i costi di attuazione della PSM è difficile a causa della mancanza di dati a livello dell'Unione. A prescindere dalle variazioni dei costi totali, il rapporto costi/benefici è positivo. Va segnalato che l'adozione di un sistema obbligatorio può verosimilmente determinare un aumento dei costi di attuazione a breve termine. Tale approccio, tuttavia, è anche l'unico in grado di garantire l'attuazione e, dunque, la realizzazione dei vantaggi economici sopra descritti.

6. CONFRONTO TRA LE OPZIONI E CONCLUSIONI

Nell'*allegato 1* della *valutazione d'impatto* figura una tabella riassuntiva in cui l'efficacia delle possibili soluzioni atte a risolvere le cause dei problemi è messa in relazione con il grado di copertura offerto dalle diverse opzioni politiche.

Dal raffronto tra le opzioni individuate è emerso che l'azione ottimale per conseguire gli obiettivi previsti è l'opzione 3, sub-opzione 1, ossia una direttiva quadro dell'Unione sulla PSM e la GIZC che preveda una serie limitata di obblighi, tra cui un processo per lo sviluppo di buone pratiche.

L'adozione di iniziative su base volontaria, compresi orientamenti e/o raccomandazioni, non produrrebbe i risultati auspicati. Un'opzione maggiormente prescrittiva (armonizzazione) tramite una direttiva o un regolamento dettagliati risulterebbe sproporzionata, non rispetterebbe il principio di sussidiarietà e comporterebbe costi più elevati.

Infine, in tempi di crisi finanziaria, un'azione a livello di Unione europea decisiva ma proporzionata può contribuire in misura significativa a sfruttare il potenziale economico del settore marittimo offshore.