



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.6.2009
SEC(2009) 703

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

relativa alla

Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico

Sintesi della valutazione di impatto

{COM(2009) 248 definitivo}
{SEC(2009) 702}

Introduzione

Il 14 dicembre 2007 il Consiglio europeo, nelle conclusioni della presidenza, dichiara: "Fatta salva la politica marittima integrata, il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare entro giugno 2009 una strategia dell'UE per la regione del Mar Baltico che dovrebbe, tra l'altro, aiutare ad affrontare le sfide ambientali urgenti connesse con il Mar Baltico". Nelle stesse conclusioni il Consiglio accoglie positivamente la politica marittima integrata per l'Unione europea sottolineando che "essa dovrebbe in particolare tener conto delle diverse peculiarità degli Stati membri e delle regioni marittime specifiche per cui è necessaria una maggiore cooperazione, segnatamente le isole, gli arcipelaghi e le regioni ultraperiferiche, nonché della dimensione internazionale". La strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico rappresenta pertanto un primo esempio di strategia marittima integrata a livello di bacino marino.

L'area geografica oggetto della strategia è costituita dalla macroregione che si affaccia sul Mar Baltico. Nel complesso essa riguarda otto Stati membri (Svezia, Finlandia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Germania e Danimarca), ma anche tre Stati terzi (Federazione russa, Norvegia e Bielorussia) potrebbero essere interessati. Il quadro della dimensione settentrionale fornisce la base per gli aspetti esterni della cooperazione con i paesi terzi nella regione del Mar Baltico.

Benché la regione del Mar Baltico (di seguito "RMB") sia un'area assai eterogenea dal punto di vista economico, ambientale e culturale, i paesi che ne fanno parte condividono molte risorse comuni e mostrano una notevole interdipendenza. Questo significa che gli interventi condotti in una zona specifica possono ripercuotersi assai rapidamente su altre parti della regione, se non sull'intera regione.

- Le problematiche ambientali rilevate nella regione riguardano l'eutrofizzazione, la biodiversità marina, le sostanze pericolose, l'inquinamento provocato dalle navi e i cambiamenti climatici. Nella regione vi è un consenso relativamente ampio in merito alla necessità di collaborare, nel quadro della commissione di Helsinki (HELCOM), per affrontare i problemi specifici della regione del Mar Baltico. La HELCOM dispone tuttavia di scarsi mezzi per applicare e far rispettare le misure. Molti interessi settoriali non sono inoltre presi in considerazione, come quelli della pesca, dell'agricoltura, dell'industria e del settore marittimo, dalle cui attività dipende lo stato dell'ambiente. È poco probabile che la questione possa essere risolta senza un approccio maggiormente integrato ai problemi connessi all'ambiente e un più forte impegno politico a favore dell'attuazione delle iniziative nel quadro della HELCOM.
- Le problematiche della prosperità sono legate al mercato interno e agli scambi con i paesi vicini, all'innovazione, all'imprenditorialità, alle PMI e alle risorse umane, all'agricoltura, alla silvicoltura e alla pesca. Le strutture transfrontaliere che si occupano dei problemi connessi al mercato unico, all'innovazione e al mercato del lavoro sono meno sviluppate che in altre regioni, il che riflette in parte il forte ruolo che svolgono in questo campo le istanze nazionali e dell'UE. Per una serie di questioni, tuttavia, le parti interessate auspicano vivamente un rafforzamento dei legami nella regione, soprattutto al fine di superare le forti disparità di risultati economici fra est e ovest. Alcune parti interessate sono a favore di una maggiore collaborazione nell'attuazione delle politiche dell'UE, fra cui quelle relative al mercato interno.

- Le problematiche relative all'accessibilità e all'attrattiva sono legate alla sicurezza energetica, all'integrazione del mercato dell'energia e all'efficienza energetica, alle reti di trasporto interno ed esterno e all'attrattiva esercitata su cittadini e turisti. Per quanto riguarda l'energia e le reti di trasporti, pur in presenza di quadri strategici destinati a identificare le priorità, manca la volontà politica di garantire che le decisioni nazionali rispondano ad esigenze condivise e manca altresì un coordinamento a livello dell'applicazione. A tutto ciò si aggiunge la non armonizzazione fra fondi nazionali e fondi dell'UE.
- I problemi di sicurezza sono legati alla criminalità transfrontaliera, alla sicurezza e alla protezione marittime, alle emergenze gravi in mare e a terra. In questo campo molte sono le iniziative a livello nazionale, regionale e comunitario, il che comporta tuttavia, in alcuni casi, una certa frammentazione settoriale e geografica. La HELCOM è competente per una serie di questioni legate agli incidenti marittimi gravi.

Il problema fondamentale della regione non è la mancanza di iniziative o di strutture di governance, quanto piuttosto l'incapacità da parte delle strutture di governance esistenti, assai frammentate, di fornire un quadro sufficientemente solido in cui le questioni prioritarie della RMB possano essere trattate con un approccio integrato, che tenga conto dei possibili conflitti fra politiche e degli equilibri fra i vari settori. L'azione collettiva deve quindi fornire un quadro che consenta alle parti interessate di imprimere una svolta adottando le iniziative necessarie per realizzare appieno il potenziale economico, ambientale e sociale della regione.

Nessuna azione legislativa viene proposta dall'Unione nell'ambito della strategia per il Mar Baltico. Quest'ultima si inserisce esclusivamente nel contesto della legislazione comunitaria esistente e si basa su impegni volontari assunti dagli Stati membri. La strategia e il piano d'azione sono stati presentati su richiesta degli Stati membri e dei paesi terzi interessati.

L'obiettivo generale della strategia è pertanto quello di affrontare le problematiche macroregionali della regione al fine di rafforzare la capacità di quest'ultima di utilizzare il proprio potenziale ambientale e socioeconomico per conseguire una maggiore sostenibilità ambientale e una più grande prosperità, beneficiare di un'accessibilità e di un'attrattiva rafforzate e garantire un grado più elevato di sicurezza ai propri cittadini.

L'obiettivo specifico è quello di sviluppare un quadro in cui affrontare le singole sfide e colmare le lacune delle strutture di governance onde garantire l'attuazione la più efficiente, efficace e coerente possibile di una serie di iniziative strategiche (sotto forma di piano d'azione) intese a far fronte alle problematiche in questione. A tal fine sarà necessario conseguire i seguenti tre obiettivi: miglioramento del coordinamento e della coerenza, rafforzamento della capacità istituzionale per garantire l'attuazione delle iniziative, miglioramento della visibilità e della responsabilizzazione.

La capacità di rispondere alle sfide strategiche può essere migliorata in vari modi. Nel corso della consultazione pubblica le parti interessate hanno tuttavia indicato che le strutture di governance esistenti dovrebbero essere mantenute. Sono state analizzate quattro opzioni:

1. *nessuna nuova azione dell'UE* per rafforzare la cooperazione tra paesi e regioni;
2. *nessuna struttura supplementare*: rispetto alla situazione attuale quest'opzione comporterebbe l'elaborazione di una strategia e di un piano d'azione che verrebbero ad inserirsi nel quadro delle strutture esistenti;

3. *ricorso ad un'istituzione esistente*: quest'opzione comporterebbe il rafforzamento di un organismo intergovernativo incaricato di prendere le decisioni e di coordinare la realizzazione del piano d'azione. L'unica organizzazione sufficientemente intersettoriale e di cui facciamo parte tutti gli Stati membri interessati a livello governativo è il Consiglio degli Stati del Mar Baltico (CSMB);
4. *approccio comunitario, Consiglio "Affari generali" e Commissione*: in questo caso la strategia sarebbe portata avanti ed applicata in base al normale approccio comunitario, ovvero la responsabilità politica verrebbe assunta dal Consiglio dei ministri, riunito in sede di Consiglio "Affari generali", mentre il coordinamento, il monitoraggio e le relazioni sarebbero di competenza della Commissione.

Nella tabella che segue figura una sintesi dei vantaggi e degli svantaggi di ciascuna opzione in funzione della capacità di realizzare gli obiettivi specifici definiti.

Tabella 1. Valutazione dell'efficacia delle opzioni di governance

Problema di governance	Opzione di governance		
	Nessuna struttura supplementare	Ricorso ad un'istituzione esistente	Approccio comunitario
	Attuazione della strategia e del piano d'azione da parte degli Stati membri	Attuazione della strategia e del piano d'azione da parte di un organismo intergovernativo esistente	Consiglio Affari generali (politica); Commissione (coordinamento e monitoraggio)
Obiettivo specifico 1: rafforzamento della capacità istituzionale per garantire l'attuazione delle iniziative			
Debole processo decisionale basato sul consenso	Nessun miglioramento	La partecipazione di Stati non appartenenti all'UE indebolisce il processo decisionale	Miglioramento grazie a un meccanismo decisionale legittimo ad alto livello
Scarsa capacità di far rispettare l'attuazione	Nessun miglioramento	Nessun miglioramento, gli organismi intergovernativi non dispongono dei poteri per imporre l'attuazione	Pressione reciproca (<i>peer pressure</i>) come unico meccanismo per far rispettare l'attuazione, i progressi vengono misurati sulla base del piano d'azione adottato
Scarsa capacità di attuazione delle decisioni	Attuazione possibile, ma nessun miglioramento a livello di coordinamento	Nessun miglioramento, il CSMB non dispone di capacità attuative	La partecipazione ad alto livello garantisce una maggiore probabilità di attuazione
Obiettivo specifico 2: miglioramento del coordinamento e della coerenza			
Duplicazione degli sforzi	Nessun miglioramento dei metodi di coordinamento esistenti	Miglioramento benché non sia chiaro come possa avvenire il coordinamento, da parte di un organismo, di organizzazioni con rappresentanza allo stesso livello	Coordinamento a più alto livello, precisazione delle responsabilità nel piano d'azione
Frammentazione delle politiche	Miglioramento in quanto ogni Stato membro seguirebbe la stessa strategia	Nessun mandato per un approccio integrato al piano d'azione dell'UE	Coordinamento a più alto livello, inserimento dell'approccio integrato nel piano d'azione
Nessun mandato per prendere decisioni con effetti di rilievo al di fuori delle competenze limitate dell'organizzazione	Nessun miglioramento	La responsabilità generale dell'attuazione dell'azione collettiva viene assegnata all'organizzazione, ma in questo caso occorrerebbe un cambiamento di fondo.	Coordinamento a più alto livello
Responsabilità poco chiare	Miglioramento: la responsabilità è degli Stati membri, ma manca una struttura di coordinamento	Nessun miglioramento: nessun mandato per operare un cambiamento all'interno di altre organizzazioni	Definizione dei ruoli nel piano d'azione
Obiettivo specifico 3: miglioramento della visibilità e della responsabilizzazione			
Scarsa responsabilizzazione	Nessun miglioramento	Problema: alla strategia dell'UE partecipano sia paesi membri dell'UE che paesi terzi	Miglioramento: responsabilità degli Stati membri, ma pressione reciproca (<i>peer pressure</i>) come unico meccanismo per far rispettare l'attuazione, i progressi vengono misurati sulla base del piano d'azione adottato
Scarsa visibilità	Miglioramento grazie all'esistenza della strategia	Miglioramento grazie all'esistenza della strategia	Miglioramento grazie all'esistenza della strategia e al livello politico più elevato

L'analisi indica che l'opzione preferibile è quella dell'approccio comunitario. Tale soluzione offre buone possibilità di migliorare la qualità della governance all'interno della RMB, soprattutto in quanto è quella che meglio consente un monitoraggio. Garantisce inoltre un processo di valutazione inter pares assai affidabile. L'approccio comunitario è anche l'unico a garantire il coordinamento delle politiche a livello tanto comunitario quanto di RMB poiché il Consiglio "Affari generali" presenta il vantaggio di poter esaminare sia le questioni comunitarie che i problemi connessi alla regione. Tale approccio è pertanto l'unico che possa coprire interamente e in maniera integrata ambiti in cui la competenza comunitaria è importante, come l'agricoltura e la pesca, garantendo nel contempo la coerenza con le politiche dell'Unione europea. Tale opzione consentirebbe inoltre un coordinamento stretto con la dimensione settentrionale e, a differenza delle altre opzioni, non necessiterebbe di un coordinamento preventivo in merito alla posizione dell'UE al di fuori della strategia.

Le risorse aggiuntive necessarie dipenderanno dall'ambizione della strategia. A un primo livello sarà necessario convincere le parti interessate a partecipare all'attuazione della strategia. A un secondo livello occorrerà disporre di un piccolo segretariato in grado di elaborare relazioni annuali in base ad un meta-monitoraggio e di gestire gruppi di lavoro di alto livello al fine di valutare i progressi compiuti. Ciò sarà possibile solo facendo ricorso a un'istituzione esistente della RMB o adottando l'approccio comunitario. A un terzo livello un segretariato più sviluppato potrà mantenere i contatti con le istituzioni dell'UE al fine di garantire un approccio integrato e coerente alle politiche comunitarie, soprattutto nei settori di forte competenza dell'UE. Ciò sarà possibile solo con l'approccio comunitario.

Nel complesso, un approccio integrato alle problematiche della RMB, una maggiore cooperazione e la condivisione delle esperienze dovrebbero produrre risultati positivi. Un approccio integrato dovrebbe potenziare la coerenza fra le politiche condotte nella regione e contribuire alla realizzazione dell'obiettivo generale. La maggiore coerenza, che permetterà di risolvere il problema della frammentazione e della duplicazione degli sforzi, dovrebbe garantire un aumento dell'efficienza complessiva. In linea di massima, si prevede che i costi amministrativi di un coordinamento supplementare saranno limitati rispetto ai livelli attuali di attività amministrativa. Non viene proposta alcuna legislazione supplementare, né si introduce alcun obbligo aggiuntivo di presentazione di relazioni o meccanismo decisionale supplementare.

Sarà importante assicurare che l'attuazione della strategia non comporti una maggiore complessità organizzativa. A tale proposito, la partecipazione dell'Unione europea mediante le sue istituzioni, in particolare il Consiglio e la Commissione, potrà contribuire a disciplinare e a strutturare l'attuazione del piano d'azione, garantendo la coerenza con le politiche comunitarie ed evitando la frammentazione delle iniziative.

Dovrà prevedersi la possibilità di un aggiornamento periodico della strategia in funzione dell'efficacia e dell'efficienza della struttura di governance nel realizzare l'azione collettiva e alla luce dell'adeguatezza degli obiettivi. L'introduzione nella strategia di un termine di efficacia potrebbe incentivare i paesi e le parti interessate ad attuare e a perfezionare la strategia.