CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 5 novembre 2010 (08.11)
(OR. en)

15717/10
ADD 1

Fascicolo interistituzionale: 2010/0303(COD)

MAR 111
CODEC 1210

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	28 ottobre 2010
Destinatario:	Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO Documento che accompagna la proposta di regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2010) 1263 definitivo.

All.: SEC(2010) 1263 definitivo

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 28.10.2010
SEC(2010) 1263 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Documento che accompagna la proposta di regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima

COM(2010) 611
SEC(2010) 1264

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della relazione sulla valutazione d'impatto della proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima

DG capofila: MOVE

1. LA PROCEDURA

La presente proposta rientra nel programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2008 (riferimento 2008/TREN/047, divenuto 2008/MOVE/047).

I lavori preparatori per l'analisi dell'impatto hanno avuto inizio nel 2007 con la creazione di un gruppo direttivo interservizi.

Si è fatto ricorso a due fonti indipendenti di consulenza. In primo luogo, conformemente all'articolo 22 del regolamento che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), il consiglio di amministrazione dell'EMSA ha commissionato una valutazione esterna. Sulla base della relazione di valutazione finale, il consiglio di amministrazione ha adottato una serie di raccomandazioni nel giugno 2008. In secondo luogo, i servizi della Commissione hanno commissionato uno studio nell'ambito di un contratto quadro di assistenza per le valutazioni d'impatto. È stata infine presa in considerazione anche la strategia quinquennale dell'EMSA approvata dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia nel marzo 2010.

2. LA PROBLEMATICA

L'EMSA è stata creata nel 2002 nell'ambito del secondo pacchetto sulla sicurezza marittima, nato da una volontà generale di migliorare la sicurezza marittima nelle acque europee a seguito di una serie di incidenti in mare che in alcuni casi hanno provocato catastrofi ambientali in Europa. L'Agenzia ha iniziato le attività nei primi mesi del 2003. Il primo anno di pieno funzionamento è stato il 2004.

La valutazione esterna conferma che l'EMSA ha colmato una lacuna nel settore della sicurezza marittima dell'Unione europea. Le parti interessate ritengono inoltre che il regolamento istitutivo dell'EMSA e l'EMSA stessa siano estremamente rilevanti. Dalla valutazione è tuttavia emerso che l'efficacia e l'efficienza dell'Agenzia possono essere ulteriormente migliorate in vari settori e che occorrono alcuni chiarimenti. Vanno dunque affrontati due ordini di problemi:

1) in che misura il regolamento EMSA costituisce una base adeguata per consentire all'Agenzia di svolgere i propri compiti secondo quanto auspicato dalle principali parti interessate, e

2) come risolvere un certo numero di questioni di natura amministrativa emerse nei primi anni di esistenza dell'Agenzia?

Senza ulteriori interventi, le incongruenze fra il regolamento di base dell'EMSA e la nuova normativa UE nel settore della sicurezza marittima condurranno a incertezze

circa i compiti dell'Agenzia e a una mancanza di visibilità quanto alle responsabilità rispettive di ciascuno. Occorre pertanto definire in modo più preciso i compiti dell'EMSA e l'assistenza da essa fornita alla Commissione e agli Stati membri alla luce degli sviluppi più recenti (terzo pacchetto sulla sicurezza marittima, politica marittima integrata dell'UE e, più in particolare, dibattito sulla creazione di un corpo europeo di guardia costiera, attività di ricerca nel settore marittimo, ruolo dell'UE nell'ambito delle organizzazioni internazionali competenti in materia di trasporto marittimo e relazioni con i paesi limitrofi). Occorre inoltre far sì che anche in futuro l'EMSA sia in grado di rispondere alle aspettative legittime delle parti interessate, in linea con gli sviluppi nel settore della sicurezza marittima.

Il secondo aspetto da trattare nell'ambito della revisione concerne la gestione amministrativa dell'Agenzia. L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato che alcune disposizioni in materia amministrativa devono essere ulteriormente chiarite ai fini di una migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità dell'Agenzia, del consiglio di amministrazione, degli Stati membri e della Commissione. L'EMSA svolge attualmente un duplice ruolo, divisa com'è fra il controllo degli Stati membri tramite ispezioni e visite e la fornitura di assistenza tecnica, formazione e servizi di sostegno agli Stati membri nel settore marittimo. Inoltre, i membri del consiglio di amministrazione che rappresentano gli Stati membri rischiano di trovarsi di fronte a un conflitto di interessi, poiché da un lato, in qualità di membri del consiglio, decidono in merito alle attività e alle risorse dell'Agenzia e, dall'altro, rappresentano le amministrazioni nazionali, esse stesse oggetto di visite e ispezioni da parte dell'Agenzia, che verifica la conformità delle normative e delle pratiche nazionali con il diritto dell'UE applicabile. Il carattere problematico delle disposizioni legate a questi aspetti richiede misure correttive.

3. GLI OBIETTIVI

L'obiettivo politico generale è di rafforzare la sicurezza marittima, la protezione marittima, la prevenzione e l'intervento in caso di inquinamento provocato dalle navi al fine di migliorare la sicurezza dei cittadini, delle acque e delle coste dell'Europa.

Il primo obiettivo specifico è di stabilire una più stretta correlazione fra i compiti affidati all'Agenzia in virtù del suo regolamento istitutivo e le diverse componenti della normativa UE in materia di sicurezza marittima. Ciò potrebbe rendere necessaria l'estensione dei compiti dell'Agenzia a nuovi aspetti della sicurezza e della protezione marittime, della prevenzione e dell'intervento in caso di inquinamento. Il secondo obiettivo specifico è di chiarire i problemi connessi alla gestione amministrativa dell'Agenzia emersi nei primi anni della sua esistenza, al fine di determinare in modo più efficace le responsabilità dei diversi partecipanti (Agenzia, consiglio di amministrazione, Commissione e Stati membri). Infine, il terzo obiettivo specifico consiste nel migliorare la visibilità dell'UE sulla scena internazionale offrendo agli Stati membri e alla Commissione un'assistenza tecnica estremamente avanzata in tutti i settori di competenza dell'Agenzia.

4. LA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Sono state analizzate due serie di opzioni: la prima riguarda i compiti dell'EMSA e la seconda le questioni connesse alla sua gestione amministrativa.

Con riguardo ai compiti dell'EMSA sono state esaminate le seguenti opzioni:

- opzione 1: nessun intervento, ossia nessuna modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002;

- opzione 2: revisione minima, limitata ai compiti assegnati all'Agenzia in virtù dell'attuazione del terzo pacchetto UE sulla sicurezza marittima;

- opzione 3: revisione media, che include l'opzione 2 e riprende gran parte delle attività del Memorandum d'intesa di Parigi relativo al controllo delle navi da parte dello Stato di approdo;

- opzione 4: revisione estesa, che include, oltre all'opzione 3, nuovi compiti nel settore della sicurezza, della ricerca e della politica marittima generale.

Fin dall'inizio si è ritenuto che le opzioni da 2 a 4 non si escludessero a vicenda ma fossero cumulative e che, all'interno di ciascuna opzione, un certo numero di compiti specifici dovessero essere definiti e valutati separatamente, giungendo eventualmente a una parziale ridefinizione delle opzioni.

Con riguardo ai compiti dell'Agenzia, il probabile impatto economico, sociale e ambientale delle opzioni risulta ridotto a causa della portata limitata delle modifiche esaminate. Non è inoltre possibile quantificare con precisione tale impatto. Di fatto, la missione principale dell'EMSA consiste nel prestare assistenza tecnica alla Commissione e agli Stati membri e gli strumenti attualmente disponibili non consentono di misurare il contributo di tale assistenza alla realizzazione degli obiettivi.

Non è stato pertanto possibile determinare alcun impatto misurabile delle opzioni sulla competitività nel settore della navigazione, né in termini di costi che di benefici. Si ritiene tuttavia che l'assistenza fornita dall'EMSA apporti benefici indiretti al settore della navigazione, poiché essa consente agli Stati membri e alla Commissione di svolgere in condizioni migliori la loro attività di regolamentazione. Per definizione, l'assistenza tecnica dell'EMSA non deve creare oneri amministrativi o spese per gli Stati membri. Nel corso delle consultazioni con le parti interessate, molti rappresentanti degli Stati membri hanno dichiarato di prevedere risparmi a livello nazionale derivanti da un ampliamento dell'assistenza tecnica dell'EMSA, benché tali risparmi siano difficilmente quantificabili. Il principale impatto economico identificato riguarda l'aumento del bilancio dell'Agenzia dovuto agli stanziamenti amministrativi e operativi richiesti per svolgere i compiti supplementari.

L'impatto sociale delle opzioni risulta marginale. È possibile ipotizzare alcuni effetti positivi indiretti sulla sicurezza e le condizioni di lavoro e di vita dei marinai e dei passeggeri a bordo delle navi.

Con riguardo all'impatto ambientale, si prevede che le opzioni da 2 a 4 producano effetti positivi sull'ambiente, poiché le misure previste contribuirebbero a migliorare la sicurezza delle navi e della navigazione.

L'esperienza acquisita dall'EMSA in attività analoghe porta a concludere che la sua azione risulterebbe efficace o molto efficace nella maggior parte dei compiti che le potrebbero essere affidati. Ciò riguarda tutti i compiti inerenti alle opzioni 2 e 3, mentre l'azione connessa ai due compiti di ricerca e ai due compiti di cooperazione con i paesi terzi limitrofi è stata classificata come "relativamente efficace", poiché essi costituirebbero attività relativamente nuove per l'Agenzia. Quasi tutti i nuovi compiti possibili nell'ambito delle opzioni da 2 a 4 presentano un elevato valore aggiunto per l'UE.

Nel valutare la fattibilità delle diverse opzioni esaminate, i servizi della Commissione hanno inoltre tenuto conto delle risorse di bilancio disponibili. Le prospettive finanziarie fino al 2013 non consentono di fornire all'EMSA le risorse di bilancio necessarie per svolgere tutti i nuovi compiti possibili e auspicabili. I servizi della Commissione hanno dunque dovuto operare una scelta fra i compiti identificati nella valutazione d'impatto in funzione della loro utilità e del valore aggiunto per l'UE. Nel frattempo, l'EMSA ha già svolto alcuni dei nuovi compiti sulla base dell'attuale regolamento istitutivo e con i mezzi di bilancio a sua disposizione.

Con riguardo alla gestione amministrativa dell'EMSA sono state esaminate le seguenti opzioni:

- opzione 1: nessun intervento, ossia nessuna modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002;

- opzione 2: revisione degli aspetti amministrativi nell'ambito del quadro istituzionale delle agenzie di regolamentazione;

- opzione 3: revisione radicale tramite la trasformazione del quadro istituzionale in cui l'EMSA opera attualmente.

La soluzione radicale dell'opzione 3 è stata scartata quasi subito, poiché i costi amministrativi della trasformazione sono stati ritenuti eccessivi. Inoltre, scindere l'Agenzia in due entità distinte condurrebbe a inefficienze indesiderate e dannose. È stato dunque deciso di mantenere il carattere di "agenzia di regolamentazione" dell'EMSA, con un alto grado di autonomia nell'ambito di una struttura unica. Partendo dal presupposto che gli aspetti della revisione inerenti alla gestione amministrativa non avrebbero avuto conseguenze negative sul piano economico, ambientale o sociale, si é deciso di scegliere l'opzione 2. Non avrebbe infatti senso escludere le questioni amministrative dal processo di revisione dei compiti affidati all'Agenzia, come avverrebbe scegliendo l'opzione 1.

Alla luce delle deliberazioni interistituzionali in corso sul sistema delle agenzie dell'UE, si è deciso in uno stadio iniziale della preparazione della proposta di tralasciare le questioni di natura orizzontale (ad esempio la composizione del consiglio di amministrazione e la ripartizione dei diritti di voto nel suo ambito) per concentrarsi sui pochi aspetti amministrativi specifici dell'EMSA (come l'organizzazione delle ispezioni da parte degli Stati membri dell'UE). La proposta

contiene pertanto un numero limitato di miglioramenti e chiarimenti relativi alla gestione amministrativa dell'Agenzia.

5. CONCLUSIONI

I servizi della Commissione concludono che l'opzione 4, che come sopra indicato include le opzioni 2 e 3, è l'opzione preferita per la revisione dei compiti dell'EMSA. Essa garantisce infatti che l'Agenzia continuerà a fornire un'assistenza tecnica preziosa alla Commissione e agli Stati membri in tutti i settori di sua competenza. Tuttavia, data la situazione di bilancio illustrata al punto precedente, i servizi della Commissione hanno optato per un approccio più limitato dell'opzione 4. Tenuto conto della situazione di bilancio sopra menzionata e degli sviluppi e investimenti già avviati tra il 2008 e il 2011, i costi del futuro ampliamento dell'EMSA sono limitati a 18 nuovi posti, da creare progressivamente tra il 2012 e il 2014, 6 dei quali dovrebbero essere forniti dall'Agenzia tramite una ristrutturazione interna. L'impatto di bilancio è stimato a circa 3,9 milioni di EUR per il periodo 2012-2015.