



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 21 settembre 2010 (23.09)
(OR. en)**

**13872/10
ADD 2**

**Fascicolo interistituzionale:
2010/0252 (COD)**

**TELECOM 91
AUDIO 26
MI 314
CODEC 872**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 21 settembre 2010

Destinatario: Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

Oggetto: Documento di lavoro dei servizi della Commissione Documento di accompagnamento alla proposta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul "Programma per la politica dello spettro radio" sintesi della valutazione dell'impatto

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2010) 1035 definitivo.

All.: SEC(2010) 1035 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.9.2010
SEC(2010) 1035 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento alla

**PROPOSTA DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sul "PROGRAMMA PER LA POLITICA DELLO SPETTRO RADIO"

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

**{COM(2010) 471}
{SEC(2010) 1034}**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

1. CONTESTO GENERALE

Lo spettro radio è un elemento essenziale per sviluppare la società digitale e i servizi senza fili ad alta velocità, promuovere la ripresa e la crescita economica e garantire posti lavoro di qualità, assicurando alla UE la competitività nel lungo termine. Gli orientamenti e gli obiettivi della politica dello spettro devono essere considerati a livello europeo nel contesto dell'Agenda digitale per l'Europa e della strategia "Europa 2020" per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Il programma per la politica dello spettro radio qui proposto fissa gli orientamenti e gli obiettivi politici per la pianificazione strategica e l'armonizzazione dell'uso dello spettro nella UE come indicato nel quadro normativo della UE per le comunicazioni elettroniche rivisto nel 2009¹. Il primo programma coprirà il periodo 2011-2015 per assicurare la convergenza e la coerenza delle politiche nella UE e sarà sufficientemente flessibile per tenere conto dell'evoluzione della tecnologia e del mercato in tale periodo.

La maggior parte degli elementi del programma è stata individuata nell'ambito del vertice sullo spettro organizzato dalla Commissione e dal Parlamento europeo nel marzo 2010 con la partecipazione della maggior parte degli operatori interessati. Si è tenuto conto inoltre di una consultazione pubblica e del parere del gruppo "Politica dello spettro radio".

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Lo spettro radio costituisce una risorsa limitata il cui uso è frenato da vincoli di tipo fisico e tecnologico. La domanda di spettro di qualità, economico ed efficace è spesso superiore alla disponibilità, soprattutto quando emergono nuove tecnologie e applicazioni. La limitata disponibilità di spettro può dipendere anche da inefficienze nella gestione normativa dello spettro o dall'utilizzo tecnico dello stesso.

Essa ne frena i benefici economici e sociali e determina uno squilibrio tra la domanda crescente di nuovi servizi senza fili e la disponibilità di spettro. Ciò comporta costi aggiuntivi, compromette le opportunità commerciali, frena le tecnologie e i servizi innovativi e impedisce la fornitura di determinati servizi pubblici e commerciali.

2.1. Uso non ottimale dello spettro

L'efficienza nell'uso dello spettro è influenzata dai seguenti fattori:

- il rischio di interferenze tra gli utenti e l'entità degli eventuali danni;
- il livello di efficienza delle apparecchiature e delle reti;
- la gestione normativa dello spettro che ne influenza "l'intensità d'uso", tra cui i modelli di assegnazione delle frequenze (amministrativo, di mercato, uso collettivo), l'uso di tecnologie che consentono un'efficace condivisione dello spettro (ad esempio,

¹ Articolo 8 bis, paragrafo 3, della nuova direttiva quadro.

radiotecnologie cognitive) e gli incentivi a investire in tecnologie più efficienti (ad esempio, regimi di prezzi incentivanti fissati a livello amministrativo) anche nel settore pubblico che fa un uso intenso dello spettro;

- coerenza delle condizioni di accesso allo spettro all'interno della UE e dei paesi confinanti non UE.

2.2. Fare fronte alla dipendenza crescente dalle applicazioni che utilizzano lo spettro

Data la disponibilità limitata di spettro, l'accesso allo stesso dipende da priorità e scelte. Tuttavia, se in alcuni casi le scelte possono essere demandate al mercato (ad esempio, aste), determinate priorità – ad esempio quando è in gioco la sicurezza delle persone – devono essere definite dalle autorità pubbliche.

Le decisioni in materia di gestione dello spettro possono influenzare o distorcere la concorrenza quando modificano il ruolo o il potere degli operatori di mercato, ad esempio garantendo vantaggi concorrenziali non dovuti o non voluti agli operatori dominanti. Le scelte politiche devono pertanto garantire il rispetto delle condizioni precedentemente fissate ("legacy rights") senza distorcere la concorrenza.

2.3. I vantaggi di un intervento a livello UE

Poiché le trasmissioni radio non si fermano ai confini, l'incoerenza tra gli approcci nazionali può ostacolare l'uso dello spettro.

Un coordinamento insufficiente può avere altri effetti negativi:

- una frammentazione del mercato interno che impedisce di realizzare economie di scala determinando un aumento dei costi;
- un'interferenza a livello transfrontaliero che ostacola un uso più efficiente dello spettro da parte degli Stati membri;
- un coordinamento meno efficace dello spettro a livello internazionale al di fuori della UE data la mancanza di una "voce comune";
- la perdita di opportunità per stimolare l'innovazione a livello europeo e possibili ritardi nella realizzazione degli investimenti strategici.

Sia il nuovo quadro normativo sui servizi di comunicazioni elettroniche sia la decisione sullo spettro radio evidenziano i benefici di un coordinamento a livello UE nei limiti delle prerogative nazionali esistenti in materia di spettro (ad esempio, di tipo militare, culturale).

3. OBIETTIVI

Il primo programma per la politica dello spettro radio illustrerà in che modo lo spettro possa contribuire al conseguimento dei principali obiettivi della UE fino al 2015, delineando in termini generali come rafforzare i benefici socioeconomici e ambientali dell'accesso allo spettro.

Alla luce dei problemi enunciati in precedenza si possono individuare i seguenti obiettivi:

- sostenere, grazie alla politica dello spettro, gli obiettivi in materia di reti a banda larga senza fili fissati nella strategia Europa 2020 e nell'Agenda digitale per l'Europa;
- promuovere un uso efficiente dello spettro nelle politiche UE, rafforzando in particolare la flessibilità e la concorrenza;
- promuovere l'innovazione a livello europeo;
- affrontare le carenze di gestione dello spettro nei settori di competenza della UE;
- sostenere gli obiettivi in materia di lotta contro il cambiamento climatico e promuovere l'efficienza energetica come indicato nella strategia Europa 2020 e nell'Agenda digitale per l'Europa;
- difendere gli interessi strategici europei in ambito internazionale e coadiuvare gli Stati membri nelle relazioni con i paesi terzi;
- contribuire alla promozione del mercato interno delle apparecchiature, dei servizi e delle reti.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Le opzioni strategiche sono state selezionate sulla base del possibile valore aggiunto di una maggiore armonizzazione e di un maggior coordinamento a livello UE e del tipo di misure che potrebbero migliorare l'efficienza dello spettro e apportare benefici socio-economici e ambientali.

La valutazione dell'impatto prevede tre scenari per il programma per la politica dello spettro radio:

- continuare a gestire lo spettro sulla base del quadro attuale senza fissare ulteriori orientamenti e obiettivi strategici nell'ambito di un programma politico ad hoc;
- circoscrivere il programma per la politica dello spettro radio al campo di applicazione della direttiva quadro, ovvero i servizi di comunicazione elettronica;
- intervenire in tutti i settori in cui l'uso dello spettro influenza il mercato unico.

La valutazione dell'impatto analizza per ciascuna area tematica il livello strategico adeguato:

- il programma per la politica dello spettro radio non prende in esame alcun obiettivo strategico;
- la definizione di un obiettivo strategico è oggetto di ulteriore analisi con le parti interessate;
- l'individuazione di un obiettivo strategico è seguita da azioni concrete relative ai contenuti o alle procedure.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Poiché il programma per la politica dello spettro radio costituisce uno strumento strategico di alto livello, non è stato possibile effettuare un'analisi estremamente dettagliata di ciascun impatto potenziale o della proporzionalità di ciascuna opzione. La presente valutazione dell'impatto, pertanto, delinea le aree corrispondenti a ciascuna opzione e valuta se l'intervento della UE possa apportare un valore aggiunto e rivelarsi più efficace degli interventi a livello nazionale o locale. Poiché la valutazione dell'impatto, come pure la bozza del programma per la politica dello spettro radio, si colloca a un livello strategico, essa verifica che la misura legislativa proposta sia in linea con il principio di proporzionalità, conformemente con la necessità, formulata nel quadro normativo e dalle parti interessate, di individuare la direzione strategica da imprimere alla politica dello spettro a livello UE, in quanto gli interventi strategici della UE – dato il loro impatto su una serie di settori e ambiti in cui la UE esercita a vari livelli le proprie competenze – non possono più essere decisi su una base ad hoc.

5.1. Impatto delle opzioni al primo livello

5.1.1. Il programma per la politica dello spettro radio non viene adottato

Ciò impedirebbe di cogliere i benefici illustrati nelle altre due opzioni, contraddicendo così la volontà del legislatore.

5.1.2. Adozione di un programma per la politica dello spettro radio limitato ai servizi di comunicazioni elettroniche

Ciò consentirebbe di sviluppare le priorità strategiche della UE con maggiore trasparenza e prevedibilità. Grazie ad ampie consultazioni si potrebbero raccogliere informazioni sulle esigenze e gli ostacoli futuri per le parti interessate. L'avallo esplicito degli Stati membri e del Parlamento europeo darebbe ulteriore impulso alle iniziative successive.

La preparazione del programma non comporta costi significativi a parte quelli dei normali adempimenti amministrativi svolti dalla UE.

5.1.3. Adozione di un programma per la politica dello spettro radio che vada oltre i servizi di comunicazioni elettroniche

Le consultazioni pubbliche e il vertice sullo spettro hanno dimostrato che gli aspetti fondamentali travalicano spesso l'ambito delle comunicazioni elettroniche, andando a toccare interessi settoriali diversi (trasmissione via i servizi di comunicazioni elettroniche, trasporti, ambito militare, utilizzo pubblico, ambiente, spazio). Una base di conoscenze più ampia permetterà di calibrare meglio il programma per la politica dello spettro radio e di tenere conto di tutti gli utilizzatori attuali e potenziali dello spettro. Le opportunità di condivisione dello spettro possono essere ampliate tenendo conto di tutti gli utilizzatori nel rispetto delle competenze nazionali. Le parti interessate si sono dichiarate apertamente in favore di un campo di applicazione il più possibile ampio.

5.2. Impatto delle opzioni al secondo livello

Gli obiettivi strategici possono interessare i contenuti o i processi/metodologie e le comunicazioni elettroniche o spingersi oltre tali ambiti. Sono state identificate cinque tematiche.

5.2.1. Contribuire all'Agenda digitale europea

La strategia "Europa 2020", con la sua iniziativa faro "Un'agenda digitale per l'Europa", mira a cogliere benefici economici sostenibili grazie a un mercato unico digitale basato su internet ultraveloce e applicazioni interoperabili. Essa dovrebbe contribuire all'obiettivo di garantire a tutti entro il 2013 l'accesso in banda larga e, entro il 2020, l'accesso a internet a velocità superiore a 30 Mbps – data in cui il 50% delle famiglie europee dovrebbe beneficiare di connessioni internet con velocità superiore a 100 Mbps.

I servizi senza fili possono contribuire al raggiungimento di questo obiettivo integrando le infrastrutture cablate che non possono coprire l'intero territorio. I servizi senza fili in banda larga verrebbero quindi a integrare l'accesso fisso, garantendo la mobilità d'uso.

Opzioni strategiche considerate:

- Nessun obiettivo definito nel primo programma per la politica dello spettro radio: ciò permetterebbe agli Stati membri di adottare strategie divergenti in materia di diffusione dei servizi senza fili in banda larga, creando confusione nella UE.
- Individuazione di obiettivi seguita da ulteriori analisi/studi: consentirebbe di adottare decisioni strategiche con migliore cognizione di causa grazie alla disponibilità di dati più completi; in questo caso si dovrebbe comprendere più a fondo il ruolo potenziale di ciascuna piattaforma di trasmissione.
- Individuazione di misure concrete fin dall'inizio: tra le possibili misure figurano:
 1. mettere nel breve termine una porzione maggiore di spettro a disposizione della banda larga, assegnando lo spettro già destinato a tale scopo e garantendo che tutti i cittadini dispongano entro il 2015 di un accesso in banda larga a velocità sufficiente;
 2. designare lo spettro armonizzato per i servizi in banda larga satellitari;
 3. garantire il coordinamento del dividendo digitale: fissare una data comune di applicazione della decisione sulla banda 800 MHz e garantire che il dividendo digitale sia pienamente utilizzato per migliorare l'accesso in banda larga in zone scarsamente popolate e per i gruppi socialmente vulnerabili.

Altre misure specifiche richiederebbero in primo luogo un maggiore comprensione dei probabili mercati e dell'evoluzione tecnologica.

5.2.2. Consentire un accesso più facile e equo

Agevolare l'accesso allo spettro significa rimuovere gli ostacoli normativi, quali restrizioni ai servizi e alle tecnologie, che frenano l'innovazione e l'ingresso di nuovi attori sul mercato, generando così maggiore flessibilità, e consentire lo scambio delle frequenze. Per garantire un accesso equo allo spettro è necessario un contesto concorrenziale efficace in cui si evitino situazioni di distorsione della concorrenza al momento della riassegnazione dei diritti d'uso esistenti.

Opzioni strategiche considerate:

- Nessun obiettivo definito nel primo programma per la politica dello spettro radio: ciò presupporrebbe che a livello UE sia stata già raggiunta la flessibilità sufficiente.
- Individuazione di obiettivi seguita da ulteriori analisi/studi: questa opzione ha registrato alcune voci a favore ma, poiché sono già disponibili numerosi studi di tipo tecnico ed economico, non si vede quali altre ricerche sarebbero necessarie. Il vero punto centrale è la volontà politica degli Stati membri di attuare in modo efficace meccanismi basati sul mercato.
- Individuazione di misure concrete fin dall'inizio: le principali misure considerate sono l'elaborazione di orientamenti comuni per le procedure e le condizioni di autorizzazione al fine di migliorare la flessibilità d'uso ed evitare la distorsione della concorrenza e l'individuazione e l'assegnazione di spettro supplementare in condizioni tecniche armonizzate per applicazioni innovative nell'ambito di autorizzazioni generali, con benefici significativi per l'economia e l'innovazione.

5.2.3. *Migliorare l'efficienza d'uso dello spettro*

L'uso efficiente dello spettro è uno dei principi della direttiva quadro e della decisione sullo spettro radio. Le tre opzioni oscillano tra la mancanza di interventi e le azioni mirate ad applicazioni specifiche (ad esempio, una condivisione più efficace per facilitare un uso coordinato dello spettro per i servizi di protezione civile e di intervento in caso di catastrofi). L'opzione intermedia prevede un inventario dell'uso attuale dello spettro e ulteriori analisi e studi per elaborare iniziative normative per tecnologie che garantiscano un uso più efficace dello spettro.

5.2.4. *Contributo all'attenuazione dei cambiamenti climatici*

La strategia "Europa 2020" mira a conseguire una crescita sostenibile e un'economia parimenti sostenibile, competitiva e che utilizzi le risorse in modo efficiente. Le applicazioni basate sullo spettro possono contribuire al raggiungimento di tali obiettivi soprattutto in due ambiti: le reti intelligenti per ridurre il consumo di energia e i sistemi intelligenti di gestione del traffico per ridurre le emissioni di carbonio.

Un'opzione che non preveda alcun intervento è incompatibile con le elevate priorità strategiche della UE nel settore. La realizzazione di ulteriori studi e analisi va limitata ai sistemi intelligenti di trasporto. La terza opzione presuppone che si proceda con misure concrete che tuttavia non sono ancora state chiaramente identificate.

5.2.5. *Migliorare le relazioni esterne*

Il nuovo quadro normativo consente alla Commissione di proporre al Parlamento e al Consiglio obiettivi strategici comuni per un coordinamento internazionale della politica dello spettro. Le applicazioni più immediate di tale quadro riguardano la conferenza mondiale delle radiocomunicazioni dell'UIT, che si terrà nel 2012, in cui saranno negoziati aspetti con un impatto diretto sulle politiche UE dello spettro. Sarebbe quanto mai opportuno che il programma per la politica dello spettro radio stabilisse obiettivi finalizzati a difendere le politiche della UE sullo scenario internazionale.

La prima opzione, ovvero lo status quo, non comporterebbe né benefici né rischi. La seconda limiterebbe alle comunicazioni elettroniche l'ambito delle relazioni esterne definito dal programma per la politica dello spettro radio, permettendo di affrontare solo in parte gli

aspetti fondamentali dell'agenda internazionale. La terza opzione, che va oltre l'ambito delle comunicazioni elettroniche, permetterebbe di tenere conto al meglio di tutte le politiche settoriali di interesse per la UE.

5.2.6. Valutare gli oneri amministrativi

Per quanto i benefici e i costi del programma per la politica dello spettro radio varino in modo significativo a seconda delle iniziative e delle opzioni, in tutti i casi presi in esame i benefici sarebbero chiaramente superiori ai costi amministrativi supplementari. Questo aspetto andrà ulteriormente esaminato una volta che siano proposte misure concrete.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

6.1. Confronto delle opzioni al primo livello (ambito di applicazione strategico del programma per la politica dello spettro radio)

L'opzione migliore – e che ha ricevuto l'ampio sostegno delle parti interessate esterne – per il primo livello del campo di applicazione del programma è la terza, ovvero quella che prevede di intervenire oltre l'ambito delle comunicazioni elettroniche.

6.2. Impatto delle opzioni al secondo livello

6.2.1. Contribuire all'Agenda digitale europea

Per quanto riguarda l'accesso in banda larga mediante i servizi terrestri senza fili, l'opzione 3 riflette al meglio le priorità della strategia "Europa 2020" e gli auspici delle parti interessate (misure delineate al punto 5.2.1).

Per quanto concerne i servizi satellitari in banda larga, si raccomanda l'opzione 2 in quanto, prima di adottare misure concrete, sono necessari ulteriori studi per valutare la fattibilità e i costi che graverebbero sui consumatori in caso di un diffuso accesso via satellite a una velocità definita.

6.2.2. Consentire un accesso facile e equo

Per quanto, alla luce della valutazione d'impatto, un coordinamento cogente costituisca l'opzione migliore (l'introduzione fortemente coordinata di un approccio basato sul mercato che garantisca condizioni d'uso flessibili e armonizzate), gli Stati membri accettano soltanto un coordinamento su base volontaria. La Commissione ritiene tuttavia l'opzione 3 la sola praticabile e proporrà interventi mirati a potenziare il coordinamento nel rispetto della flessibilità a livello nazionale.

6.2.3. Migliorare l'efficienza d'uso dello spettro

L'opzione 2 (ulteriori studi) è quella privilegiata, dal momento che tutti gli aspetti proposti devono essere ulteriormente analizzati prima di poter intervenire a livello normativo. Ciò consentirà inoltre di ricercare una posizione consensuale tra tutte le parti in causa, soprattutto nel settore pubblico.

6.2.4. *Contributo all'attenuazione dei cambiamenti climatici*

In questo ambito si privilegia l'opzione 1 relativa ai "sistemi intelligenti di trasporto", in quanto le principali decisioni in merito all'assegnazione dello spettro sono state adottate di recente. La Commissione proseguirà tuttavia la sua opera di monitoraggio.

Per quanto riguarda l'efficienza energetica sono necessarie ulteriori analisi prima di poter mettere a punto proposte concrete e quindi viene privilegiata l'opzione 2.

6.2.5. *Migliorare le relazioni esterne*

Si raccomanda l'opzione 3. Poiché tutti gli accordi internazionali si applicano su un arco temporale ampio, è necessario tutelare gli interessi europei e la programmazione deve essere "a prova di futuro" per tenere conto nelle necessità in materia di spettro di importanti settori strategici. Oltre alle comunicazioni elettroniche, le pertinenti politiche UE comprendono lo sviluppo sostenibile e i cambiamenti climatici. Il legislatore aspira a un maggiore coordinamento della UE nei negoziati internazionali sullo spettro.

6.3. Conclusioni relative a ulteriori valutazioni dell'impatto

Poiché ulteriori misure con un impatto significativo devono essere oggetto di valutazioni dell'impatto separate, la valutazione dell'impatto elenca una serie di misure per cui tale esercizio sarà ovviamente necessario.

Ad esempio, è prevista una comunicazione sull'uso collettivo dello spettro. Non appena saranno disponibili ulteriori informazioni, sarà elaborata una valutazione dell'impatto relativa a ulteriori misure sulle autorizzazioni e l'uso collettivo dello spettro.

In passato le misure di armonizzazione tecnica non erano oggetto di valutazione dell'impatto. Il programma per la politica dello spettro radio potrebbe richiedere tali misure per tipologie specifiche di uso dello spettro che dovrebbero essere sottoposte a valutazione dell'impatto qualora il loro impatto fosse sufficientemente significativo e qualora le misure non fossero già sufficientemente giustificate nell'ambito del processo decisionale (con il coinvolgimento delle parti interessate, della CEPT, del gruppo per la politica in materia di spettro radio (RSPG) e del comitato per lo spettro radio).

Qualora venga scelta l'opzione 2, la necessità di ulteriori valutazioni dell'impatto sarà esaminata sulla base degli orientamenti della Commissione, dei lavori preparatori e dell'individuazione delle possibili forme di intervento.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Poiché il programma per la politica dello spettro radio riveste una natura strategica generale, anche il monitoraggio e la valutazione dovrebbero mantenersi a tale livello. Ulteriori misure che dovessero essere adottate a seguito del programma saranno valutate individualmente a tempo debito.

Il monitoraggio di indicatori specifici delle politiche UE potrà basarsi sulla valutazione più dettagliata delle singole iniziative delle politiche settoriali, come ad esempio negli ambiti dell'efficienza energetica, della politica spaziale o dell'Agenda digitale.

In cooperazione con il gruppo per la politica in materia di spettro radio la Commissione valuterà inoltre in che misura gli sviluppi a livello normativo e tecnologico, sul piano sia nazionale che internazionale, influenzino la domanda e l'uso dello spettro.