



Bruxelles, 17.6.2014
SWD(2014) 184 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:

sulla diffusione dei dati satellitari di osservazione della Terra per scopi commerciali

{ COM(2014) 344 final }
{ SWD(2014) 185 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:

sulla diffusione dei dati satellitari di osservazione della Terra per scopi commerciali

Clausola di esclusione di responsabilità: la presente sintesi impegna unicamente i servizi della Commissione che hanno partecipato alla sua elaborazione e non pregiudica la forma definitiva delle decisioni che saranno assunte dalla Commissione.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

a) Contesto

La presente valutazione d'impatto esamina gli ostacoli allo sviluppo del mercato derivanti dal fatto che attualmente i dati satellitari ad alta risoluzione (HRSD) sono disciplinati in modi diversi dagli Stati membri dell'UE e le opzioni per superare tali ostacoli alla libera circolazione dei dati satellitari, tutelando nel contempo gli interessi di sicurezza.

Dalla consultazione delle parti interessate, compresi i rivenditori di dati e i fornitori di servizi che creano valore (VAS), è emerso che attualmente lo sviluppo del mercato degli HRSD è ostacolato dalla mancanza di trasparenza, prevedibilità e parità di trattamento dovuta a quadri normativi frammentati applicabili agli HRSD negli Stati membri. Attualmente non esiste un mercato comune per gli HRSD.

b) Le imprese più colpite

I fornitori di dati: pur considerando lo sviluppo del mercato come un'opportunità, ritengono che un quadro più trasparente, che offra la possibilità ad altri di accedere all'attività della fornitura di dati potrebbe costituire una minaccia. D'altro canto, la loro attività si scontra con le barriere normative esistenti o pendenti, in quanto queste riguardano principalmente la fase di diffusione degli HRSD dai fornitori di dati ai rivenditori di dati e ai VAS.

I rivenditori di dati/VAS: la loro attività è ostacolata dagli effetti di un quadro normativo frammentato per gli HRSD, che ne limita la libera circolazione. La stragrande maggioranza (99%) sono PMI/microimprese particolarmente ben attrezzate, grazie alla loro flessibilità, a innovare sulla base dei dati grezzi e a fornire un'ampia gamma di servizi e prodotti basati sugli HRSD.

Le imprese utenti finali: risentono dei vincoli che ostacolano i rivenditori di dati in termini di (tempestiva) disponibilità degli HRSD.

c) Necessità dell'intervento pubblico

Ad oggi tre Stati membri (Germania, Francia e Italia) hanno sviluppato sistemi satellitari civili o a duplice uso in grado di generare HRSD e hanno elaborato regimi normativi per consentire la distribuzione di dati potenzialmente sensibili al mercato commerciale.

Data la mancanza di un approccio coerente, tuttavia, questi quadri singoli contengono lacune e divergenze che ostacolano lo sviluppo del mercato degli HRSD. Almeno altri due paesi, il Regno Unito e la Spagna, svilupperanno capacità tecnologiche in ambito HRSD nell'immediato futuro. Altri potrebbero seguire. Con l'aumentare del numero di Stati membri con capacità in ambito HRSD, l'emergere di quadri normativi sempre più frammentati rischia di aggravare i problemi descritti.

Il controllo della distribuzione degli HRSD è necessario per motivi di sicurezza. Gli Stati membri che hanno giurisdizione su sistemi satellitari ad alta risoluzione hanno attuato quadri normativi diversi per controllare gli HRSD, che hanno un impatto negativo sullo sviluppo del mercato degli HRSD e che possono inoltre portare a carenze in termini di sicurezza. Vi è un consenso sul fatto che l'intervento pubblico a livello di UE volto a ravvicinare alcuni aspetti essenziali di questi quadri normativi possa attenuare questi problemi.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

I problemi identificati ostacolano lo sviluppo di un mercato interno dell'UE nel settore dei dati satellitari. Dalle consultazioni è emerso che attualmente non esiste un mercato interno degli

HRSD. La base per l'azione dell'UE è l'articolo 114 TFUE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri al fine di conseguire gli obiettivi dell'articolo 26 TFUE, ossia il corretto funzionamento del mercato interno.

La scelta dell'articolo 114 TFUE è giustificata dalla necessità di delimitare il mercato interno degli HRSD e di garantire la libera circolazione nell'UE dei prodotti e dei servizi basati sui dati satellitari.

L'azione dell'Unione prevista nella presente relazione rispetta anche il principio di sussidiarietà per i seguenti motivi:

- la sola iniziativa nazionale non garantirà un quadro giuridico coerente per la diffusione dei dati satellitari. Un quadro coerente è realizzabile soltanto con un'azione concertata degli Stati membri all'interno dell'UE o con un'azione a livello dell'UE.
- Un approccio a livello dell'UE è l'unico modo per consentire alle imprese private nella catena di valore di beneficiare delle possibilità offerte dal mercato interno dell'Unione, grazie all'istituzione di un quadro giuridico trasparente, prevedibile ed equo che garantisca il principio della libera circolazione.

Le opzioni considerate, basate su un approccio flessibile che prevede un allineamento limitato degli aspetti normativi essenziali, non vanno al di là di quanto strettamente necessario per raggiungere l'obiettivo dell'iniziativa. Si può quindi confermare che l'iniziativa rispetta anche il principio di proporzionalità.

3. OBIETTIVI

L'obiettivo strategico generale della presente iniziativa è quello di stimolare la crescita dei mercati di osservazione della Terra (OT) in Europa, in particolare del mercato dei servizi, al fine di promuovere la competitività del settore dell'OT dell'UE e delle imprese che usano i dati di OT in Europa. Più in particolare, essa mira ad agevolare la diffusione degli HRSD in Europa, al tempo stesso tutelando pienamente gli interessi di sicurezza, a garantire un accesso più affidabile agli HRSD, un buon livello e un quantitativo sufficiente di informazioni sull'accessibilità agli HRSD per i VAS/i rivenditori di dati e le imprese clienti e ad agevolare la concorrenza a livello dei fornitori di dati. Tutti questi obiettivi sono intesi a promuovere il mercato interno degli HRSD. L'obiettivo operativo consiste nel definire gli elementi fondamentali necessari per la realizzazione del pieno potenziale commerciale degli HRSD e in particolare nell'agevolare la diffusione e l'accesso agli HRSD:

- fornendo una definizione comune di HRSD, precisando quali dati satellitari potrebbero essere rilevanti per la sicurezza e quali sono "pronti all'uso da parte delle imprese",
- stabilendo norme comuni in materia di trasparenza, prevedibilità/certezza del diritto e parità di trattamento; e
- definendo norme comuni sull'efficienza e l'attuazione favorevole alle imprese, in particolare per quanto riguarda le procedure da seguire.

4. OPZIONI STRATEGICHE

La presente valutazione d'impatto identifica tre opzioni, oltre allo scenario di riferimento, che cercano di conseguire gli obiettivi attraverso l'istituzione di un quadro giuridico per la gestione e la diffusione dei dati di osservazione della Terra ad alta risoluzione nell'Unione europea:

Opzione 1: scenario di riferimento

Opzione 2: raccomandazioni e linee guida (MCA)

Opzione 3: strumento legislativo di base

Opzione 4: strumento legislativo esteso

Nell'opzione 1 non sarebbe istituito nessun quadro comune e con l'acquisizione di capacità in ambito HRSD da parte di un numero crescente di Stati membri, che istituirebbero i propri quadri nazionali, probabilmente aumenterebbe ulteriormente la frammentazione.

Nell'opzione 2 si potrebbe usare il metodo di coordinamento aperto (MCA) per coordinare le politiche nazionali in materia di HRSD al fine di raggiungere obiettivi comuni.

Questa opzione cercherebbe di stabilire un quadro giuridico coerente per gli HRSD negli Stati membri, mentre la Commissione avrebbe un ruolo di coordinamento.

Questo processo potrebbe tuttavia richiedere molto tempo prima di produrre i suoi effetti.

Risultati analoghi possono essere conseguiti con una raccomandazione della Commissione, che potrebbe anche risultare da un MCA, sebbene un'ampia maggioranza di Stati membri abbia espressamente dichiarato, nel corso del processo di consultazione, la propria mancanza di fiducia nell'efficienza di questa opzione per motivi di sicurezza e l'assenza di garanzie in caso di violazione del principio di reciprocità.

Per tali ragioni, una raccomandazione della Commissione è stata esclusa dalle opzioni.

L'opzione 3 implica un intervento legislativo a livello dell'UE per il ravvicinamento delle componenti essenziali dei quadri normativi nazionali applicabili alla diffusione degli HRSD.

Tale azione legislativa riguarderebbe:

- l'elaborazione di parametri tecnici comuni per definire gli HRSD;
- l'elaborazione di criteri comuni, che dovrebbero essere ulteriormente precisati dagli Stati membri, per una procedura di controllo volta a stabilire se gli HRSD devono essere oggetto di una procedura di autorizzazione;
- la definizione di alcune norme per una procedura di autorizzazione;
- l'introduzione del principio di libera circolazione degli HRSD, nel caso della prima diffusione con il controllo di un altro Stato membro dell'UE in conformità alle procedure applicabili, purché il campo di applicazione delle procedure di controllo/autorizzazione sia rispettato.

L'opzione 4 si basa sugli stessi elementi dell'opzione 3, ma comprende anche l'elaborazione di criteri comuni per la concessione di licenze ai fornitori di HRSD (rilasciate dalle autorità nazionali). I criteri comuni comprenderebbero:

- le misure tecniche e organizzative atte a impedire l'accesso di parti terze non autorizzate alle installazioni utilizzate per il ricevimento, l'elaborazione o la memorizzazione dei dati prodotti da un sistema di telerilevamento della Terra ad alto rendimento;
- le misure per impedire la divulgazione involontaria di HRSD a parti non autorizzate quando il fornitore di dati trasmette dati tra centri diversi sotto il suo controllo o a un altro fornitore di dati;
- le misure per assicurare la diffusione dei dati generati da un sistema di telerilevamento della Terra ad alto rendimento;

- i requisiti relativi al nulla osta di sicurezza per il personale che ha accesso ai centri di comando utilizzati per il ricevimento, l'elaborazione, la memorizzazione e la fornitura degli HRSD.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Contrariamente all'opzione 1, le opzioni 2, 3 e 4 mirano all'istituzione di un quadro giuridico chiaro e coerente per gli HRSD in Europa, sulla base di una serie di elementi fondamentali. Le differenze riguardano il tipo di strumento scelto e la portata dell'intervento dell'UE previsto. Le tre opzioni differirebbero tuttavia in termini di efficienza e di efficacia, di oneri amministrativi e di tempistica.

Le opzioni 2 e 4 avrebbero un impatto economico positivo grazie ad un livello più elevato di trasparenza, certezza giuridica e prevedibilità del contesto imprenditoriale. Produrrebbero effetti positivi per la costituzione e il funzionamento delle imprese, favorendo l'emergere di un mercato interno degli HRSD e aumentando la competitività delle imprese dell'UE rispetto ai concorrenti dei paesi terzi, un aspetto particolarmente rilevante per il segmento più vulnerabile del settore economico degli HRSD: le PMI/microimprese.

Oltre ad un aumento dei posti di lavoro diretti nelle imprese che rivendono dati/che forniscono servizi che creano valore (VAS) e nelle imprese che forniscono dati, è probabile un aumento dei posti di lavoro anche ad altri livelli della catena di valore (vale a dire nelle imprese che utilizzano gli HRSD, nei costruttori e negli operatori di satelliti), alla luce di servizi di migliore qualità e di prezzi più competitivi. Inoltre si prevede anche un aumento dei posti di lavoro indiretti, poiché la creazione di 1 nuovo posto di lavoro nell'industria spaziale genera fino a 5 nuovi posti di lavoro in altri settori.

Un altro aspetto che andrebbe evidenziato, in particolare in termini di impatto, è l'importanza di una politica coerente in materia di HRSD per ottenere miglioramenti in settori strategici che fanno largo uso di prodotti e servizi basati sugli HRSD, quali ad esempio sicurezza e difesa, pianificazione regionale e locale, monitoraggio ambientale e climatico o servizi di emergenza. Per citare un esempio discusso durante la consultazione, una percentuale considerevole dei prodotti e dei servizi basati sugli HRSD è utilizzata per il monitoraggio ambientale. Un miglioramento della qualità di questi servizi potrebbe dunque favorire il conseguimento per esempio degli ambiziosi obiettivi dell'UE in materia di cambiamenti climatici, consentendo il monitoraggio preciso ed efficace sotto il profilo dei costi dei gas a effetto serra e della biomassa.

Il funzionamento corretto del mercato interno degli HRSD dell'UE avrà inoltre un impatto positivo sulla disponibilità di dati che possono essere utilizzati per altri scopi socialmente apprezzabili, come ad esempio le applicazioni nel campo dell'istruzione o della ricerca.

La seguente tabella è stata elaborata per fornire una breve sintesi degli effetti specifici delle diverse opzioni:

	Economici	Costi/oneri amministrativi	Strategici e politici	Sociali
Opzione 1: scenario di riferimento	Ostacoli allo sviluppo economico del settore dovuti a: - mancanza di trasparenza - barriere commerciali - mancanza di prevedibilità del contesto imprenditoriale - mancanza di concorrenza	Nessun onere amministrativo supplementare.	Approcci diversi potrebbero avere un impatto negativo sulla sicurezza.	Il potenziale di creazione di posti di lavoro non è pienamente sfruttato. Disponibilità limitata di dati per l'uso e le applicazioni.

Opzione 2: raccomandazioni e linee guida¹	Impatto economico positivo grazie ad un livello più elevato di trasparenza, prevedibilità del contesto imprenditoriale e certezza del diritto (libera circolazione degli HRSD). Effetti positivi sulla costituzione e il funzionamento delle imprese. Nascita di un mercato interno degli HRSD.	Per le imprese: meno ostacoli burocratici per l'industria e un minore sforzo necessario per conformarsi alle normative nazionali. Per gli Stati membri: i costi amministrativi supplementari sarebbero trascurabili.	Gli SM allineerebbero le rispettive legislazioni, gli interessi strategici dell'Unione alimenteranno questo dialogo e vi sarà un miglioramento del livello di protezione di tali interessi.	Potenziale di creazione di numerosi posti di lavoro. Maggiore disponibilità di HRSD per le applicazioni.
Opzione 3: strumento legislativo di base	Simili a quelli dell'opzione 2. Inoltre, si prevede che l'opzione 3 sia più rapida nell'offrire soluzioni e che avrebbe un impatto più immediato sul mercato rispetto all'opzione 2 (anche supponendo che l'opzione 2 offra risultati migliori).	Per le imprese, simili all'opzione 2, ma gli effetti si percepirebbero prima. Per gli Stati membri vi sarebbero costi amministrativi limitati dovuti al recepimento della direttiva negli ordinamenti nazionali.	L'impatto positivo sarebbe ottenuto più rapidamente e sarebbe più sicuro rispetto all'opzione 2.	Come l'opzione 2, ma impatto più immediato.
Opzione 4: strumento legislativo esteso	Come l'opzione 2, più una maggiore concorrenza al livello dei fornitori di dati nella catena di valore. Tuttavia, pericolo che la fissazione di criteri di concessione delle licenze comuni ma complessi possa dar origine a difficoltà amministrative impreviste mano a mano che il mercato si sviluppa.	Per le imprese, oneri amministrativi minori se operano in più di uno Stato membro. Poiché la direttiva conterrebbe un ulteriore elemento, il costo di recepimento sarebbe più elevato rispetto all'opzione 3. Comporterebbe inoltre costi amministrativi supplementari per gli Stati membri che devono adeguare i loro meccanismi di controllo dell'attività dei fornitori di dati.	Come l'opzione 3.	La maggiore offerta di HRSD ne aumenterebbe l'uso per l'attuazione di politiche sociali e ambientali.

L'opzione preferita è l'opzione 3, che combina un buon livello di benefici economici, strategici e sociali con un livello molto elevato di efficacia ed efficienza, lasciando al contempo quanto più spazio possibile agli Stati membri per controllare le imprese fornitrici di dati nel loro territorio.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Obiettivi		Indicatori
Obiettivo generale	<p>Promuovere la crescita del mercato dell'osservazione della Terra dell'UE, in particolare del mercato dei servizi.</p> <p>Promuovere la competitività del settore dell'osservazione della Terra dell'UE.</p> <p>Promuovere la competitività delle imprese che usano i dati di OT.</p>	<p>Evoluzione del fatturato del mercato dell'osservazione della Terra dell'UE.</p> <p>Evoluzione del numero e delle dimensioni degli operatori economici.</p> <p>Percezione positiva/negativa delle imprese del rendimento del mercato interno degli HRSD.</p>

¹ Tuttavia, poiché l'efficienza e l'efficacia del processo nell'ambito del metodo di coordinamento aperto sono incerte, qualsiasi previsione dell'impatto economico resta poco chiara.

<p>Obiettivo specifico</p>	<p>Miglioramento del comportamento delle imprese negli SM per la diffusione degli HRSD.</p> <p>Accesso più affidabile agli HRSD.</p> <p>Informazioni sufficienti sull'accessibilità agli HRSD per i VAS/rivenditori di dati e i clienti.</p> <p>Aumento della concorrenza al livello dei fornitori di dati.</p> <p>Promozione del mercato interno degli HRSD.</p>	<p>Livello di trasparenza e di prevedibilità delle normative esistenti/in evoluzione.</p> <p>Monitoraggio della percentuale di domande relative agli HRSD respinte per motivi di sicurezza.</p> <p>Livello di trasparenza e di pubblicità delle normative esistenti/in evoluzione.</p> <p>Numero di concorrenti, fissazione dei prezzi degli HRSD.</p> <p>Monitoraggio della percentuale di transazioni di HRSD verso i clienti/VAS/rivenditori di dati con riferimento alla loro ubicazione: nazionali, UE, paese terzo.</p>
<p>Obiettivo operativo</p>	<p>Stabilire gli elementi fondamentali per sfruttare appieno il potenziale commerciale degli HRSD e in particolare facilitarne la diffusione e l'accesso:</p> <ul style="list-style-type: none"> - partendo da una nozione comune di HRSD, - stabilendo norme comuni in materia di trasparenza, prevedibilità e parità di trattamento, - definendo norme comuni sull'efficienza e l'attuazione favorevole alle imprese, in particolare per quanto riguarda le procedure da seguire. 	<p>Gli obiettivi operativi identificati consentono il monitoraggio attraverso il controllo dell'avvenuta integrazione degli elementi nella legislazione nazionale.</p>

Lo strumento legislativo consentirà il controllo sistematico dell'attuazione dell'iniziativa proposta, in particolare per quanto riguarda il funzionamento delle procedure sviluppate dalle autorità nazionali. Il monitoraggio implicherà un aggiornamento regolare da parte delle autorità nazionali (ad esempio, su base annua) tramite la presentazione alla Commissione delle seguenti statistiche aggregate:

- numero di imprese che agiscono come fornitori di dati nei diversi Stati membri;
- numero complessivo delle transazioni di dati controllate (che consente di valutare l'interesse del mercato per gli HRSD);
- percentuale di domande "non sensibili" e "sensibili", che consente di trarre conclusioni in merito all'efficacia generale del controllo (la percentuale di transazioni "sensibili" può essere utilizzata come indicatore dell'efficienza dei filtri utilizzati dai fornitori di dati e può indicare il grado di soddisfazione delle esigenze delle imprese);
- percentuale di attività commerciali nazionali, transfrontaliere (nell'UE) e mondiali a livello dei fornitori di dati;
- numero di domande sensibili presentate per l'autorizzazione;
- percentuale di autorizzazioni rifiutate (che consente di trarre conclusioni su come le esigenze delle imprese sono prese in considerazione nella procedura di controllo).

La Commissione informerà regolarmente il Parlamento europeo e il Consiglio in merito all'attuazione della direttiva e una valutazione del nuovo strumento sarebbe effettuata 3 anni dopo la scadenza del periodo di recepimento. La valutazione si baserebbe sugli indicatori della tabella soprariportata e mirerebbe a stabilire in quale misura lo strumento ha raggiunto gli obiettivi e se vi è la necessità di una revisione.