



Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI



Senato della Repubblica
SERVIZIO PER LA QUALITA'
DEGLI ATTI NORMATIVI

Quaderni

ANALISI DI IMPATTO ED UNIONE EUROPEA

Le iniziative della Commissione europea

n. 4

14 novembre 2006
XV LEGISLATURA

Con il presente quaderno l'Osservatorio legislativo e parlamentare (Servizio Studi della Camera dei deputati) e l'Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere (Servizio per la qualità dei testi normativi del Senato della Repubblica), di recente attivazione, presentano il primo prodotto elaborato in comune nell'ambito di una collaborazione subito instauratasi tra le due strutture.

**CAMERA DEI DEPUTATI
SERVIZIO STUDI
OSSERVATORIO LEGISLATIVO E PARLAMENTARE**

Consigliere: Valerio Di Porto (2171)
Documentarista: Alessandro Orciuolo (2272)
Segretari: Paola Micone (9265)
Annamaria Moretto (9409)

**SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI
UFFICIO PER LA FATTIBILITÀ AMMINISTRATIVA
E PER
L'ANALISI D'IMPATTO DEGLI ATTI IN ITINERE**

Consigliere: Luca Borsi (06.67063538)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

file: OR0009.doc

INDICE

PREMESSA	1
INTRODUZIONE	3

COMMISSIONE EUROPEA: LINEE GUIDA PER LA VALUTAZIONE D'IMPATTO (SEC (2005) 791)

Iniziative fondamentali di analisi per la valutazione d'impatto (Traduzione italiana parziale)	31
▪ 1. Quale e' il problema?	31
▪ 2. Quali sono gli obiettivi?	37
▪ 3. Cosa sono le opzioni politiche?	40
▪ 4. Quali sono i probabili impatti a livello economico, sociale ed ambientale?	45
▪ 5. Come si comparano le opzioni?	69
▪ 6. Come organizzare le future attivita' di controllo e valutazione?	79
Testo integrale (in inglese): Impact Assessment Guidelines	85
Testo integrale (in inglese) degli Allegati: Annexes to Impact Assessment Guidelines	135

ALTRI DOCUMENTI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea (16 marzo 2005 - COM (2005) 97 def)	203
Decisione della Commissione del 28 febbraio 2006 che costituisce un gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione (2006/210/CE)	221

Documento di lavoro dei Servizi della Commissione: Minimising administrative costs imposed by legislation. Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model 16 marzo 2005 (SEC (2005) 175) (in inglese) 227

Intesa inter-istituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio, Commissione su un approccio comune alla valutazione di impatto 247

LA VALUTAZIONE DI IMPATTO NEL PROCEDIMENTO NORMATIVO

- Documento di lavoro dei Servizi della Commissione: Sintesi della Valutazione di impatto degli scenari relativi ad una proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo al roaming sulle reti pubbliche all'interno della Comunità, 12 luglio 2006 (SEC (2006) 926) 259
- Proposta presentata dalla Commissione di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al roaming sulle reti pubbliche all'interno della Comunità e che modifica la direttiva 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, 12 luglio 2006 (COM (2006) 382 def) 269

PREMESSA

Nell'ordinamento statale italiano l'analisi di impatto della regolamentazione è stata introdotta con l'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998).

Dopo una fase di sperimentazione, la legge 28 novembre 2005, n. 246 (articolo 14, commi 1-11) ha profondamente rivisitato la materia, introducendo, a fianco dell'analisi di impatto (valutazione preventiva da effettuare nella fase istruttoria), la verifica di impatto (VIR: verifica degli effetti concretamente prodotti dalla legge).

La disciplina di dettaglio è demandata dalla legge a successivi decreti del Presidente del Consiglio, la cui emanazione consentirà l'entrata a regime dell'AIR e della VIR¹.

A livello regionale, alcuni Statuti affrontano il tema della valutazione preventiva e successiva degli effetti prodotti dalle leggi². La Regione Basilicata ha introdotto nel proprio ordinamento l'analisi di impatto della regolazione e l'analisi tecnico-normativa con la legge regionale 17 aprile 2001, n. 19.

In vista dell'entrata a regime dell'AIR nell'ordinamento statale italiano, il presente quaderno presenta alcuni documenti elaborati in sede comunitaria, che appaiono di particolare interesse.

Le istituzioni dell'Unione europea, ed in particolare la Commissione, hanno avviato da diversi anni un'ampia riflessione ed una sperimentazione dell'analisi di impatto della regolazione. L'esperienza comunitaria merita quindi di essere tenuta presente a livello nazionale.

In primo luogo, vengono pubblicate le Linee guida per la valutazione di impatto predisposte dalla Commissione europea. Si

¹ Una sintetica ricostruzione normativa delle vicende relative all'AIR ed alla VIR è contenuta nel fascicolo n. 3 della collana curata dall'Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi d'impatto degli atti *in itinere* (Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato).

² Si tratta degli Statuti delle Regioni Emilia-Romagna (articolo 53); Marche (articolo 34, comma 3); Piemonte (articolo 71); Toscana (articoli 45 e 57); Umbria (articolo 61, comma 1).

La Regione Toscana ha anche redatto, nel giugno 2005, un manuale di pratiche dell'analisi di impatto, oggetto del fascicolo n. 4 della collana curata dall'Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi d'impatto degli atti *in itinere* (Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato).

Sul fronte della valutazione *ex post*, si segnala in particolare il progetto CAPIRE (promosso in prima battuta dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana, cui hanno successivamente aderito altre Regioni), che ha posto al centro della propria attenzione, tra l'altro, l'inserimento nelle leggi di clausole valutative, volte a consentire una più semplice verifica degli effetti conseguiti.

tratta di un lungo documento disponibile in inglese (e pubblicato integralmente in allegato), la cui parte saliente è stata tradotta in italiano appositamente per la redazione del presente quaderno.

Il documento appare di indubbio interesse per il livello di approfondimento raggiunto e per le esemplificazioni in esso contenute.

Completano il quaderno:

ulteriori elaborati della Commissione europea, che valgono a ripercorrere ed illustrare l'impegno dispiegato dalla Commissione stessa perché si radichi, presso le istituzioni dell'Unione europea, l'analisi di impatto delle politiche normative;

l'intesa interistituzionale raggiunta tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione su un approccio comune all'analisi di impatto;

un caso concreto di (parziale) applicazione dell'analisi di impatto ad una proposta di regolamento elaborata dalla Commissione in materia di telefonia.

Alcuni documenti, al pari del testo integrale delle Linee guida, vengono presentati in lingua inglese, non essendo disponibili in traduzione italiana. Se ne fornisce, però, una sintetica guida alla lettura.

INTRODUZIONE

1. L'analisi di impatto nella Unione europea

L'analisi di impatto della regolazione (o *Impact Assessment*) trova cittadinanza entro le istituzioni dell'Unione europea da diversi anni.

In particolare, furono i Consigli europei di Göteborg e di Laeken (rispettivamente nel giugno e dicembre del 2001) a sollecitare una considerazione degli effetti economici, sociali ed ambientali delle proposte normative nonché una semplificazione normativa (peraltro già auspicata, quest'ultima, nel Consiglio europeo di Lisbona e nella 'strategia' allora varata).

Tali indirizzi sono declinati in ambito (e nel lessico) comunitario alla stregua di *Better Regulation* e *Sustainable Development*: migliore regolazione e sviluppo sostenibile.

Essi ricevettero una prima formulazione, da parte della Commissione europea nel Libro bianco sulla governance, da essa pubblicato nel luglio 2001 (*White Paper on European Governance*, COM (2001) 428).

Anche sulla scorta delle indicazioni rese da un gruppo di esperti in un rapporto del novembre 2001³, la Commissione europea indi adottava (nel giugno 2002) il Piano d'azione: Semplificare e migliorare la regolamentazione (COM (2002) 278).

Nello stesso tempo, la Commissione rendeva una comunicazione sull'Impact Assessment (COM (2002) 276), che individua nell'analisi di impatto uno strumento cardine ai fini di una migliore regolazione e di una strategia di sviluppo sostenibile.

Hanno fatto seguito due accordi inter-istituzionali, tra Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, su *Better Lawmaking* e *Impact Assessment* (rispettivamente del dicembre 2003 e novembre 2005).

La riflessione della Commissione europea sull'analisi di impatto si è poi espressa (oltre che in un apposito rapporto del 2004), nella comunicazione su Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione dell'Unione europea, del marzo 2005 (COM (2005) 97), corredata da un documento sulla minimizzazione dei

³ Si trattava del cosiddetto gruppo Mandelkern - dal nome di chi lo presiedeva - , composto da sedici esperti in rappresentanza di ciascuno degli allora quindici Stati membri e della Commissione, impegnato in una sistematizzazione dei temi della migliore regolamentazione.

costi amministrativi (*Minimising administrative costs imposed by legislation. Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model*) (SEC (2005) 175).

Su tali ultimi profili, sono poi ritornati la comunicazione della Commissione e il relativo allegato, rispettivamente *On a EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation* (COM (2005) 528) e *Outline of the proposed EU common methodology and report on the pilot phase (april-september 2005)* (SEC (2005) 1329)⁴.

Tra i documenti resi dalla Commissione circa l'analisi di impatto della regolazione, spiccano le **Impact Assessment Guidelines** (apparse il 15 giugno 2005, indi integrate il 15 marzo 2006), con i relativi allegati (SEC (2005) 791)⁵.

Tali documenti si pongono l'obiettivo di delineare finalità e regole dell'analisi di impatto, per i provvedimenti proposti dalla Commissione.

Posta la rilevanza dell'iniziativa della Commissione entro i processi normativi dell'Unione europea, vale soffermarsi su queste aggiornate Linee guida, cui essa intende improntare il preliminare vaglio circa l'impatto delle proprie proposte normative.

2. Sezione 1. Le Linee guida sull'analisi di impatto (*Impact Assessment Guidelines*) della Commissione europea.

2.1. Le Linee Guida.

La Commissione europea ha emanato (con il documento SEC (2005) 791 del 15 giugno 2005, indi integrato il 15 marzo 2006 per profili attinenti alla valutazione degli oneri amministrativi) le *Impact Assessment Guidelines*, ossia le Linee guida per l'analisi di impatto dei provvedimenti adottati dalla medesima Commissione.

⁴ Si segnala che il programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2007 (COM (2006) 629 def. Del 24 ottobre 2006) preannuncia l'entrata in funzione, nei prossimi mesi, di un servizio specializzato nella valutazione di impatto, posto sotto l'autorità diretta del presidente, cui verrà affidato un compito di sostegno e controllo qualitativo delle valutazioni di impatto della Commissione. Inoltre, nel 2007 il sistema di valutazione di impatto della Commissione sarà sottoposto ad una valutazione esterna.

⁵ Le linee guida del 2005 sostituiscono le precedenti Linee guida emanate nel 2002: *Impact Assessment in the Commission – Guidelines*, e *A Handbook for Impact Assessment in the Commission – How to do an Impact Assessment*.

Vi si mettono a punto le modalità per esaminare il potenziale impatto economico, sociale, ambientale, specie dei provvedimenti che la Commissione abbia posto nel proprio Programma.

L'analisi di impatto, così come strutturata nelle Linee Guida, si esplica in un *iter* logico che si snoda attraverso le seguenti sei fasi:

1) **individuazione del problema** economico, sociale, ambientale.

La Commissione delinea i confini di operatività dell'intervento; identifica i soggetti interessati; esplicita le cause del problema da sciogliere; verifica se l'Unione europea abbia competenza ad agire nella materia in oggetto.

L'analisi di impatto richiede che si evidenzi in modo puntuale ed univoco l'esigenza che sospinge verso l'intervento normativo, evidenziando perché essa non sia soddisfatta dal quadro normativo esistente e quali siano le istanze e valutazioni rese dai soggetti portatori di interessi meritevoli di tutela.

Preliminare si pone, peraltro, la necessità di verificare se l'Unione europea abbia o meno il 'diritto di agire' nonché se sia preferibile (in termini di efficacia ed efficienza) l'intervento degli Stati Membri, alla luce del principio di sussidiarietà.

L'accertamento della competenza comunitaria è infatti subordinata ad alcune verifiche: se il settore di intervento sia riconducibile alle previsioni del Trattato; se il problema non possa essere risolto dagli Stati Membri (il "principio di necessità" è uno dei corollari del principio di sussidiarietà; ricade sulla Commissione l'onere della prova); infine, se il "diritto di agire" dell'Unione europea possa essere legittimamente limitato dal rispetto dei diritti fondamentali, così come delineati nella Carta europea dei diritti fondamentali. In questa prospettiva, proprio l'*Impact Assessment* può costituire uno strumento per l'accertamento dell'impatto della proposta normativa sui diritti fondamentali.

In caso di riscontrata competenza comunitaria, si effettua un'analisi prognostica circa i possibili sviluppi in assenza di un intervento regolamentare (tale analisi dovrebbe prospettare l'andamento della situazione economico-sociale e compararlo con il possibile impatto che si determinerebbe ove venisse adottato un provvedimento normativo).

2) **Selezione degli obiettivi.**

Gli obiettivi dell'intervento normativo sono da configurare sì che risultino:

- *specifici*, ovvero descritti in modo puntuale e dettagliato, talché non siano suscettibili di diverse interpretazioni;
- *misurabili*, attraverso l'attribuzione di un indicatore (qualitativo o quantitativo) che consenta di verificarne *ex post* il conseguimento;
- *comprensibili*, sì che tutti i soggetti coinvolti nella loro attuazione possano intenderli nella medesima accezione;
- *realistici*, ovvero realizzabili con gli ordinari strumenti tecnico-giuridici;
- *determinati nel tempo*, ovvero riferiti ad un preciso arco temporale.

Nella maggior parte dei casi è possibile tracciare una gerarchia tra i vari obiettivi selezionati, secondo tre livelli: *obiettivi generali*, espressi in termini di risultato o scopo finale (*overall goals* o *outcomes*); b) *obiettivi specifici*, definiti anche come obiettivi immediati dell'intervento regolatorio (*direct and short term effects*: tali obiettivi sono quelli che devono essere realizzati immediatamente al fine di conseguire, nel lungo periodo, gli obiettivi generali); c) *obiettivi operativi*, in termini di beni o servizi che l'intervento dovrebbe produrre (*outputs*: la loro realizzazione è sotto il diretto controllo dei soggetti che predispongono l'intervento di regolamentazione e sono, pertanto, direttamente verificabili).

La Commissione suggerisce di selezionare un numero limitato di obiettivi e di individuare per ciascuno di essi dei "concetti chiave", potendosi a tal fine realizzare un "Piano d'Azione" (*Action plan*), entro il quale stabilire chiari collegamenti tra l'esigenza manifestata, gli obiettivi delineati ed i conseguenti interventi normativi previsti.

3) **Individuazione delle opzioni legislative**

Si tratta di: stabilire se sia necessario ed opportuno un intervento di natura regolamentare; selezionare, all'interno del ventaglio di opzioni delineate, quelle che risultano maggiormente adeguate rispetto agli obiettivi (in termini di efficacia ed efficienza); stilare una lista di possibili valide opzioni sulle quali proseguire l'analisi.

La predisposizione di una pluralità di opzioni normative è funzionale al principio di trasparenza, il quale richiede che il legislatore ed i portatori di interessi rilevanti conoscano quali opzioni sono state escluse e le ragioni della loro inidoneità a perseguire gli obiettivi individuati.

La prima opzione da prendere in considerazione è la cd. 'opzione zero', ovvero la possibilità di non intervento da parte dell'Unione europea.

Di lì si passa alla prefigurazione di strumenti normativi alternativi rispetto alle classiche forme di regolamentazione normativa (nonché al vaglio di eventuali modalità per snellire e semplificare la normativa esistente).

In tale prospettiva, maggiormente funzionale pare un'analisi di impatto realizzata dalla Commissione, la quale riceva preventivamente gli emendamenti elaborati dal Parlamento e dal Consiglio.

Le risultanze di questa prima analisi convergono in una “*shortlist*” dove sono elencate le opzioni (generalmente tre o quattro, inclusa l'opzione zero) che sembrano poter soddisfare maggiormente le esigenze di regolamentazione e che, pertanto, debbono risultare oggetto di un'analisi più approfondita.

Essa è condotta secondo criteri che evidenzino i seguenti profili:

- *efficacia*, ovvero la capacità di soddisfare le esigenze e realizzare gli obiettivi prefissati;
- *efficienza*, ovvero la capacità di realizzare gli obiettivi con il minor costo in termini di risorse (valutazione costi-benefici);
- *adequatezza*, ovvero la capacità di limitare il *trade-off* che si determina nelle aree di impatto economico, sociale, ambientale.

4) Individuazione del possibile impatto economico, sociale e ambientale.

Questa fase richiede una valutazione multifattoriale che tenga conto:

- degli effetti diretti e indiretti che si producono in campo economico, sociale e ambientale;
- dei soggetti (inclusi soggetti esterni all'Unione europea) sui quali si producono le conseguenze del provvedimento;
- degli indici qualitativi ed, ove possibile, economici e monetari attribuiti a ciascuna opzione;
- dei rischi e delle incertezze determinate dalle scelte di politica economica e sociale.

Un preciso e dettagliato esame delle conseguenze determinate da ciascuna opzione regolamentare (in termini di effetti sui destinatari, soddisfazione delle esigenze manifestate, attuazione delle linee programmatiche in tema di politica economica e sociale) costituisce il *prius* logico di una valida ed efficace comparazione tra le proposte presentate.

Al fine di agevolare lo svolgimento di questa fase procedimentale la Commissione sta predisponendo una banca dati *intranet*, all'interno della quale inserire informazioni attinenti a modelli, metodologie di analisi quantitativa, con lo scopo di costruire un utile strumento che aiuti gli operatori nella valutazione di impatto. Si tratta di un *software* dedicato agli *Indicators and Quantitative Tools* (IQ Tools).

Ai fini del monitoraggio sulla effettiva attuazione della strategia di sviluppo sostenibile adottata dall'Unione europea, il modello procedimentale previsto dalla Commissione si compone di tre passaggi:

- 1) identificazione dei profili di impatto;
- 2) valutazione, attraverso parametri qualitativi, dei profili di impatto maggiormente significativi;
- 3) ulteriore livello di analisi in termini qualitativi e/o quantitativi.

Nella prima fase, di identificazione dei profili di impatto, si soppesa come la proposta normativa vada ad incidere sul raggiungimento degli obiettivi esecutivi. Individuate le conseguenze più significative, si verifica la loro importanza per i soggetti direttamente o indirettamente coinvolti e si commisura la loro incidenza nel breve, medio, lungo periodo. Ciascuna opzione deve essere analizzata sotto un duplice profilo: *impatto sui differenti gruppi economici e sociali; impatto sulle disuguaglianze preesistenti*.

La Commissione ritiene che i passaggi qui evidenziati possano essere ricostruiti attraverso un *modello causale* strutturato attraverso la predisposizione di una mappa che evidenzii i legami di causa-effetto tra i diversi impatti e la loro attinenza agli obiettivi di politica economica.

Con riferimento alle possibili aree di impatto della proposta legislativa, tre tabelle sintetizzano i settori e le attività da tenere in considerazione nello svolgimento dell'analisi.

<u>Tabella 1</u> <i>Impatto economico</i>	<u>Tabella 2</u> <i>Impatto ambientale</i>	<u>Tabella 3</u> <i>Impatto sociale</i>
<i>Competitività, commercio e investimenti</i>	<i>Qualità dell'aria</i>	<i>Occupazione e mercato del lavoro</i>
<i>Concorrenza nel mercato interno</i>	<i>Qualità dell'acqua e delle altre risorse</i>	<i>Standards di sicurezza e diritti legati alla qualità del lavoro</i>
<i>Costi operativi e gestione degli affari</i>	<i>Clima</i>	<i>Protezione di particolari gruppi sociali</i>
<i>Diritti di proprietà</i>	<i>Risorse rinnovabili e non rinnovabili</i>	<i>Uguaglianza di trattamento e principio di non discriminazione</i>
<i>Innovazione e ricerca</i>	<i>Flora, fauna e paesaggio</i>	<i>Dati personali</i>
<i>Consumatori</i>	<i>Sfruttamento del suolo</i>	<i>Governo, buon andamento della amministrazione, giustizia, mezzi di comunicazione, etica</i>
<i>Specifiche regioni o settori</i>	<i>Materiali di rifiuto e riciclaggio</i>	<i>Sicurezza e salute pubblica</i>
<i>Relazioni internazionali</i>	<i>Scala di probabilità di rischi ambientali</i>	<i>Reati, terrorismo e sicurezza</i>
<i>Autorità pubbliche</i>	<i>Trasporti e uso dell'energia</i>	<i>Effetti sulla tutela sociale, sulla salute e sul sistema educativo</i>
<i>Variabili macroeconomiche</i>	<i>Conseguenze ambientali dell'attività industriale</i>	
	<i>Salute di animali, piante e sicurezza alimentare</i>	

Maggiori dettagli sul contenuto e sulla struttura delle suddette tabelle sono beninteso desumibili dalle Linee guida, di seguito allegate.

Si giunge così a un secondo livello di analisi, che si connota per un accertamento di tipo qualitativo, nel quale:

- si attribuisce a ciascun impatto un *indice di probabilità* (bassa, media, alta probabilità). L'assegnazione di una percentuale probabilistica deve tener conto anche di tutti quei fattori che, essendo fuori dalla sfera di controllo di coloro che presentano la proposta normativa, possono incidere sulla possibilità di verifica dell'impatto;
- si attribuisce a ciascun impatto un *indice di grandezza* (basso, medio, alto) che evidenzia la rilevanza degli effetti che si andrebbero a produrre. La maggiore o minore significatività può dipendere dalla sua influenza sui comportamenti dei soggetti destinatari ed anche dalla eventuale irreversibilità dell'impatto stesso;
- si effettua la comparazione sulla base degli indici precedentemente attribuiti.

L'impatto di un provvedimento regolamentare è direttamente collegato alla effettiva attuazione del provvedimento stesso e, pertanto, il suo vaglio richiede di sottolineare gli eventuali ostacoli che potrebbero impedirne la realizzazione.

In un successivo, terzo livello di analisi, una volta selezionati i profili di impatto che risultano maggiormente significativi (in base agli indici qualitativi e quantitativi precedentemente assegnati), si analizzano con maggiore precisione gli effetti e le conseguenze correlate alle opzioni prescelte.

Si prevede una metodologia di analisi che combini l'approccio qualitativo con quello quantitativo: i diversi profili di impatto sono esaminati alla luce di una molteplicità di criteri valutativi (analisi qualitativa di tipo multifattoriale) e, ove possibile, attraverso la quantificazione monetaria dei costi e dei benefici che si determinano (analisi quantitativa sugli effetti macroeconomici).

Fine ultimo dell'*Impact Assessment* è quello di effettuare un'analisi comparativa che permetta di individuare l'opzione normativa preferibile, in termini di riduzione dei costi e maggiore corrispondenza tra effetti prodotti ed obiettivi prefissati. Tale processo può concludersi positivamente solo in presenza di numerose e dettagliate informazioni, di dati precisi ed aggiornati forniti dall'esperienza, da precedenti studi o ricerche effettuate da

esperti, dalle consultazioni con i soggetti portatori di interessi rilevanti.

Con riferimento all'impatto economico e sociale delle singole opzioni si possono, ad esempio, utilizzare i risultati delle ricerche e delle indagini realizzate dal Comitato economico e sociale dell'Unione europea, oppure ci si può avvalere dell'esperienza del Comitato delle Regioni. Per conoscere l'opinione pubblica, la Commissione europea può giovare del lavoro svolto dall'Eurobarometro, l'istituto europeo che si occupa di effettuare sondaggi, interviste e questionari sui temi di rilevanza economica e sociale. La stessa Commissione può realizzare interviste, questionari, gruppi di ricerca che coinvolgano i destinatari (diretti e indiretti) del provvedimento, i soggetti portatori di interessi ed anche, se ritenuto opportuno, i governi nazionali, o avvalersi di strumenti di cui già si dispone, come, ad esempio, le ricerche effettuate dal *Joint Research Centre* (JRC).

Beninteso, non tutte le opzioni e non tutti gli effetti sono suscettibili di una valutazione quantitativa. Qualora non sia possibile monetizzare i costi ed i benefici attesi, l'analisi dovrebbe fornire elementi quantitativi secondo altre modalità (ad esempio calcolando la riduzione di sprechi in termini percentuali; l'incremento del traffico in termini di numero di ore impiegate; ecc.).

Qualunque sia l'approccio analitico che si intenda o possa adottare, i risultati dell'analisi devono risultare: *trasparenti*, quanto a procedimento metodologico che ha condotto a quella determinata valutazione dell'impatto; *riproducibili*, in costanza di metodo e di informazioni; *inattaccabili*.

5) Come comparare le diverse opzioni

La valutazione qualitativa e quantitativa degli effetti di ciascuna opzione è funzionale alla scelta di una opzione quale preferibile. La comparazione si esplica pertanto attraverso:

- l'individuazione degli effetti positivi e negativi di ciascuna opzione;
- l'evidenziazione dei risultati raggiunti in forma aggregata e disaggregata (ove fattibile);
- il confronto delle opzioni in ciascuna area di impatto (economica, sociale, ambientale);
- l'identificazione, ove possibile, dell'opzione preferibile (in termini di maggiore corrispondenza con gli obiettivi prefissati e minori oneri di spesa per i destinatari diretti e indiretti).

L'individuazione dei costi e dei benefici deve avvenire per ciascuna opzione (anche per l'opzione-zero nel caso di non

intervento normativo dell'Unione europea) e tener conto dell'eventuale quantificazione o monetizzazione effettuata nella precedente fase di analisi.

In particolare, gli effetti dovrebbero essere sintetizzati con riferimento a ciascuna area di impatto (economico, ambientale, sociale) e schematizzati in una tabella che ne evidenzia la descrizione qualitativa e quantitativa, senza, tuttavia, determinare una aggregazione dei risultati (in questa fase effetti positivi e negativi dovrebbero rimanere separati). Una simile strutturazione della tabella può consentire, in taluni casi, di ottenere il cd. "impatto netto", ovvero una valutazione complessiva data dalla differenza tra effetti positivi ed effetti negativi (peraltro, inconveniente di questo schema metodologico potrebbe essere quello di far risultare che un'opzione abbia un indice di impatto pari a zero o ad un valore molto basso, pur in presenza di profili di impatto positivi o negativi di rilevante entità, che tuttavia si elidano l'uno con l'altro).

Si è anche ipotizzato un diverso schema di tabella strutturato attraverso la suddivisione degli impatti economici, sociali e ambientali in singoli impatti descritti in termini qualitativi, quantitativi e monetari. In questo modo risulterebbe più chiaramente quali dati siano stati aggregati e quali no, evitando di giungere ad un unico valore quantitativo.

Per maggiori dettagli, si rinvia al documento in allegato.

In ottemperanza al principio di trasparenza, devono esplicitarsi anche i criteri valutativi utilizzati per esaminare le opzioni legislative. Tali criteri, pur variando secondo l'area di impatto dell'intervento e la natura degli obiettivi prefissati, possono sinteticamente racchiudersi nei concetti di efficacia, efficienza e adeguatezza. Ulteriori criteri possono essere rinvenuti all'interno del Trattato: tra i più importanti, il principio di sussidiarietà e quello di proporzionalità.

Le opzioni sono inoltre classificate in base agli oneri amministrativi e finanziari che ricadono sulla Unione europea, sui governi nazionali, sulle autorità regionali e locali, sugli operatori economici e sui cittadini. L'onere impositivo deve essere il minore possibile e soprattutto deve risultare proporzionato agli obiettivi da raggiungere.

Completato il processo comparativo, l'analisi di impatto dovrebbe fornire alcune indicazioni in merito alla opzione normativa preferibile (rimanendo non pregiudicata per la Commissione la possibilità di effettuare una scelta difforme).

In taluni casi risulta impossibile suggerire un'unica opzione: pertanto l'analisi si conclude con la presentazione chiara e comprensibile di un ipotetico ventaglio di opzioni.

Si prevede che le ragioni che comunque presiedono alla proposta normativa di una determinata opzione siano esplicitate nella Relazione di accompagnamento della proposta (*Explanatory Memorandum*) e nella Relazione sulla analisi di impatto (*Impact Assesment Report*).

6) Verifica e controllo del raggiungimento degli obiettivi

Rilievo assume infine la predisposizione di strumenti che consentano di monitorare il procedimento di esecuzione ed il grado di attuazione degli obiettivi delineati nella proposta di regolamentazione.

Qualora l'opzione normativa adottata non riesca a perseguire le finalità prefissate, le cause possono essere rinvenute in qualche lacuna della proposta legislativa oppure in una 'debolezza' della fase di attuazione.

La verifica del grado di attuazione della opzione prescelta si concretizza nella assegnazione ai principali obiettivi di indicatori (chiari e precisi) che evidenzino il grado, il livello di attuazione raggiunto.

Individuata l'opzione prescelta l'analisi deve ulteriormente proseguire attraverso:

- la sintetica esposizione di come sono stati raccolti i dati e le informazioni necessarie per controllare la fase di esecuzione dell'intervento normativo;
- la descrizione della natura, della frequenza e dello scopo del successivo procedimento valutativo.

In questa ultima fase l'analisi deve esplicitare i soggetti dai quali provengono le informazioni (la Commissione europea, gli Stati Membri, altri intermediari quali, ad esempio, le agenzie), la responsabilità di questi ultimi in riferimento all'utilizzo delle suddette informazioni, la capacità degli strumenti valutativi utilizzati.

La proposta adottata dalla Commissione, di regola, include indicatori correlati ad obiettivi specifici e operativi, in particolar modo quando sia proposta normativa che prevede impegni di spesa.

2.2. Gli allegati posti a corredo delle Linee guida.

Le Linee guida predisposte dalla Commissione europea si completano con alcuni allegati (in tutto sedici), i quali forniscono ulteriori indicazioni e specificano il contenuto e la forma del procedimento di analisi dell'impatto della regolamentazione.

Appare opportuno, in questa sede, descrivere sinteticamente il contenuto dei diversi *Annexes* (riprodotti integralmente in lingua originale in allegato al presente fascicolo).

Essi vertono sui seguenti distinti profili.

1) *Modello di procedimento di analisi (Roadmap).*

La *roadmap* evidenzia diversi passaggi:

a) un primo livello di analisi, volto all'individuazione delle esigenze e degli obiettivi dell'intervento normativo, alla descrizione delle opzioni e delle modalità di consultazione dei soggetti portatori di interessi (n.b. questa prima parte è resa pubblica sul sito *internet* dell'Unione europea). In questa fase si opera una iniziale "ricognizione" del contesto sociale e normativo in cui si interverrà; si sviluppa, inoltre, un piano di lavoro per lo svolgimento del procedimento analitico (si individuano e raccolgono le informazioni di cui si è già in possesso e si determinano le modalità di acquisizione delle ulteriori informazioni e dati; si stabilisce quali esperti e quali soggetti portatori di interessi rilevanti consultare, e a quale livello di analisi; si decide se costituire un gruppo di lavoro che coordini e conduca l'analisi (*inter-service group*);

b) un secondo livello di approfondimento, in cui inquadrare più dettagliatamente tutte le informazioni ed i dati raccolti, nonché la predisposizione di un piano di adozione ed esecuzione della proposta legislativa (questa parte rimane ad esclusivo uso interno della Commissione europea).

2) *Individuazione delle "criticità del settore".*

La "ricognizione" della situazione preesistente alla presentazione della proposta legislativa sottolinea se sussistano difformità o disfunzioni, tra gli obiettivi fondamentali sanciti nel Trattato e le specifiche condizioni del quadro normativo di riferimento e dell'assetto di mercato.

Per maggiori approfondimenti, v. *infra*.

3) *Diversi metodi di definizione del problema.*

Tale allegato descrive diverse tecniche e metodologie per delimitare il futuro ambito di applicazione dell'intervento normativo (tecnica dell' "albero", uso di diverse risorse, analisi di esperti).

4) Strumenti di politica legislativa.

Sono sinteticamente esaminati i diversi possibili strumenti di intervento normativo: autoregolamentazione; coordinamento con gli Stati membri; predisposizione di linee guida e diffusione di informazioni; ricorso a strumenti di mercato; interventi diretti nel settore della finanza pubblica; emanazione di direttive quadro o, in alternativa, di atti normativi più vincolanti (direttive, regolamenti, decisioni).

Questi strumenti possono costituire un'unitaria modalità di intervento oppure variamente combinarsi tra loro secondo le esigenze e gli obiettivi da realizzare.

5) Software relativo ad indicatori e strumenti di analisi quantitativa (IQ TOOLS).

E' prevista la predisposizione presso la Commissione di un *software* che fornisca agli operatori informazioni, strumenti, modelli della analisi quantitativa dell'impatto normativo. Finalità è l'approntamento di una guida per identificare il possibile impatto economico, ambientale e sociale, ed insieme garantire la comunicazione tra servizi e la trasparenza.

6) Il questionario delle consultazioni.

Con riferimento alla fase della consultazione, sono esposte alcune indicazioni su come strutturare il questionario, formulare le domande, presentare il questionario ai soggetti o gruppi di soggetti portatori di interessi rilevanti nel settore di riferimento.

7) Modelli di analisi quantitativa.

In questo allegato sono illustrati alcuni modelli (sviluppati con il sostegno della Commissione europea): modelli di equilibrio generale calcolabile, modelli di settore, modelli macro-econometrici, modelli di impatto ambientale, modelli di microsimulazione.

8) Metodologie di analisi di costi e benefici.

Sono indicate, anche attraverso l'ausilio di schemi e tabelle, alcune tecniche di analisi differenziate per calcolare l'impatto (in termini di costi ed efficienza) di interventi di spesa, così come di proposte normative che non comportino oneri finanziari.

9) Analisi di impatto sulla crescita economica, sulla concorrenza e sul mercato del lavoro.

Sono indicati settori significativi ai fini dell'individuazione di effetti dell'intervento normativo sui prezzi, sulla produttività e sull'assetto concorrenziale all'interno dell'Unione europea.

Sono: commercio ed investimenti internazionali; concorrenza nel mercato interno; costi e prodotti delle imprese; sviluppo tecnologico e innovazione; costi amministrativi per le imprese; consumatori; mercato del lavoro; relazioni internazionali; autorità pubbliche; variabili macroeconomiche.

Per maggiori approfondimenti, v. *infra*.

10) Analisi dei costi amministrativi imposti dalla legislazione.

Viene fornita la definizione di costo amministrativo, si ipotizzano alcuni modelli di calcolo e si illustrano alcuni esempi applicativi.

11) Analisi di impatto sull'ambiente e sulla salute pubblica.

E' rimarcata l'opportunità, ove possibile, di quantificare o monetizzare l'impatto "non-economico" (in particolare, si sottolinea l'importanza di esplicitare in termini di costi e benefici gli eventuali effetti che si verrebbero a produrre in materia ambientale e di salute pubblica). Uno degli strumenti di analisi indicato è il "*Life cycle assesment approach*", che mira a valutare gli effetti determinati da un materiale sull'ambiente per tutto il periodo della sua esistenza e per tutti i prodotti nei quali viene utilizzato (poiché alcuni materiali sono utilizzati in diversi prodotti - ad esempio: l'alluminio è presente negli infissi delle finestre, negli aeroplani, nelle lattine delle bevande - un'analisi che si concentrasse esclusivamente sull'impatto di un singolo prodotto non darebbe conto dell'impatto complessivo realizzato).

12) Applicazione del tasso di sconto.

Molte delle opzioni normative determinano costi e benefici che si realizzano in tempi differenti. L'applicazione del tasso di sconto consente una diretta comparazione tra effetti positivi ed effetti negativi sviluppatasi in un diverso arco temporale.

13) *Diverse metodologie di comparazione.*

L'analisi di impatto può essere svolta secondo diverse tecniche e metodologie, le quali possono essere utilizzate in via esclusiva oppure contestualmente.

L'allegato descrive i principali metodi di comparazione degli impatti:

- analisi costi-benefici;
- analisi costi-efficienza;
- analisi multi-criteri;
- analisi sui rischi;
- analisi di sensibilità.

14) *Guida supplementare relativa agli indicatori, alla fase di controllo ed alla valutazione.*

Sono illustrati, in specifiche tabelle, gli indicatori definiti ai diversi livelli di analisi degli obiettivi (obiettivi operativi, specifici e generali), e sono fornite maggiori informazioni sul procedimento di controllo e valutazione, che deve essere parte integrante della analisi di impatto.

Per un ulteriore approfondimento sugli indicatori selezionati e sui criteri valutativi si individuano i *link* di due siti *internet*:

- http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/i/spp/index.cfm?lang=en&page=obj_ind
- http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/Key_documents/evalguides_en.htm

15) *Il principio di precauzione.*

E' sottolineato il contenuto del principio di precauzione, circa la protezione dell'ambiente e della salute.

16) *Scheda finale dell'analisi di impatto.*

E' definito uno schema della struttura del *report* finale dell'*Impact Assessment*, articolato in:

- sezione 1: problemi procedurali e consultazione delle parti interessate;
- sezione 2: definizione del problema;
- sezione 3: definizione degli obiettivi;
- sezione 4: opzioni normative;
- sezione 5: analisi di impatto.

Descritti sinteticamente i sedici allegati che accompagnano le Linee guida della Commissione europea, non è qui possibile procedere ad un analitico vaglio di ciascuno di essi. Può valere, in via esemplificativa, soffermarsi sui due relativi, rispettivamente, all'individuazione delle criticità del settore ed all'analisi di impatto sulla crescita economica, sulla concorrenza e sul mercato del lavoro.

Approfondimento sull'allegato 2: Individuazione delle “criticità del settore”.

Prodromica all'analisi di impatto è la verifica di un eventuale contrasto tra la situazione giuridica, economica e sociale esistente al momento in cui la Commissione europea presenti la proposta normativa, e i fondamentali obiettivi comunitari individuati nel Trattato, quali:

- promuovere un armonioso e sostenibile sviluppo delle attività economiche ed una crescita non inflazionistica (art. 2 Trattato della Comunità europea);
- promuovere un alto livello di sviluppo e protezione sociale, che comprenda un miglioramento delle condizioni di vita e lavorative, un'appropriata protezione sociale, un dialogo tra imprese e mondo del lavoro, uno sviluppo delle risorse umane (art. 2 Trattato della Comunità europea);
- promuovere un alto livello di concorrenza e convergenza delle prestazioni economiche (art. 2 Trattato della Comunità europea);
- conservare la pace e la sicurezza internazionale e promuovere una cooperazione internazionale sugli obiettivi di politica estera e di sicurezza internazionale (art. 11 Trattato dell'Unione europea);
- salvaguardare la sicurezza dei cittadini ed i diritti dei cittadini riconosciuti dal Trattato; prevenire e combattere la criminalità ed il terrorismo (art. 29 Trattato dell'Unione europea);
- prevenire e contrastare la discriminazione basata sulla nazionalità, sul sesso, sulle origini razziali o etniche, sulla religione e sulle opinioni, sull'età o sugli orientamenti sessuali (art. 12 e 13 Trattato della Comunità europea);
- promuovere la salute pubblica ed un alto livello di protezione per i consumatori (art. 153 Trattato della Comunità europea);
- proteggere la salute degli animali, ed investire nei trasporti, nel mercato interno e nella ricerca (art. 33 Protocollo sulla protezione ed il benessere degli animali);
- incentivare una forte coesione economica e sociale, riducendo le disparità tra i differenti livelli di sviluppo economico nelle regioni (art. 158 Trattato della Comunità europea);

- proteggere l'ambiente;
- assicurare la protezione dei diritti fondamentali garantiti all'interno della politica dell'Unione europea.

Discrasia o scostamento rispetto a tali obiettivi possono aversi per un duplice ordine di cause: "fallimenti" del mercato e "fallimenti" della regolamentazione.

Per quanto concerne i **"fallimenti del mercato"** (allorché l'operare delle forze di mercato determina risultati non coerenti con gli obiettivi auspicati), essi possono essere di vario ordine e grado.

a) i prezzi di mercato non riflettono i reali costi della società:

Le esternalità generano costi (esternalità negative) e benefici (esternalità positive) che non si riflettono sui prezzi di mercato: quando ciò avviene i prezzi dei beni e dei servizi non riflettono il loro valore nella società (ad esempio, nel caso di esternalità negative: l'inquinamento).

b) insufficiente fornitura di beni pubblici:

Le caratteristiche dei beni pubblici possono così sintetizzarsi:

- il consumo di un bene pubblico da parte di un singolo individuo non riduce il quantitativo disponibile per il consumo di altri soggetti;
- una volta fornito il bene pubblico, esso può essere fruito da tutta la collettività.

Tali caratteri rendono difficile e/o indesiderabile (dal punto di vista dell'interesse complessivo della società) imputare gli oneri direttamente ai singoli individui proporzionalmente al consumo di beni pubblici; per questo motivo, un mercato non regolamentato fornirebbe un limitato ed insufficiente numero di beni pubblici.

Solo un numero limitato di beni o servizi possono strettamente definirsi "beni pubblici" (come, ad esempio, la difesa nazionale), tuttavia si registra la tendenza a far coincidere tale concetto con quello di "servizio di pubblico interesse" (come, ad esempio, il servizio sanitario o la fornitura di energia elettrica o acqua). Mentre un mercato privato può fallire nella fornitura di beni pubblici per tutti (perché è impossibile tassare direttamente i cittadini in base al consumo di beni pubblici), non sussistono ostacoli tecnici affinché un mercato non regolamentato offra servizi di pubblico interesse. Tuttavia sussiste sempre il rischio che il numero dei servizi sia eccessivamente limitato e che il prezzo risulti inaccettabile per la società.

Il progresso tecnologico può inoltre mutare i confini tra bene pubblico e bene privato e può, altresì, incidere sulla probabilità che il mercato fornisca servizi di interesse pubblico ad un prezzo accettabile (ad esempio, lo sviluppo tecnologico nella generazione di elettricità può rendere più economica la fornitura di energia elettrica nelle regioni rurali).

c) mancanza o debolezza dell'assetto concorrenziale:

L'articolo 98 del Trattato della Comunità europea prevede che gli Stati membri e la Comunità agiscano in accordo al principio di un'economia di mercato aperto con libera concorrenza, favorendo l'efficiente allocazione delle risorse. Si ritiene che qualora le imprese operino in un assetto non concorrenziale o poco concorrenziale, si producano effetti negativi sulla quantità e sulla qualità dei beni e dei servizi.

La verifica del livello di competitività presente nel mercato unico europeo deve tener conto non solo della concorrenza esistente tra imprese operanti all'interno dell'Unione europea, ma anche della potenziale concorrenza che potrebbe derivare dall'ingresso di nuove imprese operanti in Stati non membri.

Ulteriori indicatori utili ad evidenziare una disfunzione del mercato potrebbero essere elevati profitti solo per poche imprese, prezzi di mercato molto più alti dei costi marginali, accordi o cartelli tra imprese.

Al contempo, alcuni mercati non sono sufficientemente ampi da poter accogliere un numero considerevole di imprese (come avviene nelle economie di scala che si realizzano nei mercati ove vi siano elevati costi di ingresso, ad esempio perché è necessario un costoso apparato industriale o una dispendiosa ricerca). In questi tipi di mercato il rischio è quello che l'impresa più forte estrometta dal mercato gli altri operatori e diventi, pertanto, un'impresa monopolista.

Le economie di scala possono inoltre generare monopoli naturali, situazioni nelle quali l'efficienza è data dal fatto che esista un'unica impresa a fornire tutto il mercato. Nel settore dei trasporti, dell'energia, delle telecomunicazioni (le cd. *network* industrie) si riscontrano diversi aspetti del monopolio naturale, anche se le recenti innovazioni tecnologiche (come lo sviluppo della telefonia mobile) potrebbero determinare una diversa configurazione del mercato in prospettiva concorrenziale.

In questi settori la regolamentazione è principalmente volta a:

- ristabilire un certo livello di competitività al fine di determinare dei prezzi non eccessivamente elevati;

- imporre delle regole per l'accesso al mercato;
- prevenire gli abusi.

d) mercati non esistenti o incompleti:

I mercati possono non riuscire a fornire beni o servizi di cui la società necessita e riconosce il valore (ad esempio l'assicurazione contro la disoccupazione). In altri casi il mercato riesce a produrre quel bene o servizio, ma sotto condizioni restrittive.

Le piccole imprese o gli imprenditori individuali, dovendo restituire i prestiti alle banche, riscontrano evidenti difficoltà nel consolidare gli investimenti, così come gli studenti spesso non riescono ad ottenere un prestito a fronte delle esigue aspettative di guadagno.

e) informazione imperfetta:

La disponibilità di informazioni attendibili è un requisito fondamentale per il corretto operare del mercato. Poiché l'informazione può essere in un certo senso definita come un bene pubblico, un mercato non regolamentato presenta talune delle difficoltà innanzi esposte.

Per quanto concerne i **“fallimenti della regolamentazione”**, essi si determinano allorché l'intervento normativo delle autorità pubbliche risulti non appieno coerente con gli interessi della società. Anch'essi possono avere più cause:

a) inadeguatezza della definizione dei diritti di proprietà e del quadro normativo.

b) inadeguatezza nella definizione degli obiettivi:

Uno dei casi di fallimento della regolamentazione si verifica quando il legislatore non ha definito in modo chiaro, preciso e puntuale gli obiettivi dell'intervento normativo.

c) mancata previsione degli effetti:

Talora le autorità pubbliche non sono in grado di prevedere gli effetti che produrrà l'atto normativo da emanare. Di qui difficoltà di determinazione dell'opzione legislativa preferibile.

d) influenza sulla regolamentazione:

Le autorità pubbliche non sempre riescono ad ottenere tutte le informazioni necessarie inerenti gli effetti economici, ambientali e sociali delle proposte normative che si prefiggono di realizzare. Gruppi portatori di interessi rilevanti possono fornire volontariamente dati, fidando di influenzare la regolamentazione in loro favore. Poiché alcuni settori della società sono meno abili di altri nel fornire

alle autorità le informazioni di cui dispongono, si determina una situazione in cui la regolamentazione avvantaggia alcuni a scapito di altri.

e) fallimenti nella fase di attuazione ed esecuzione:

Le politiche legislative possono richiedere di essere attuate attraverso complessi meccanismi e strutture. Nel caso in cui la responsabilità per l'esecuzione sia affidata ad elevati livelli di governo (come accade per le norme attuative della politica comunitaria) può risultare difficile assicurare che le singole autorità nazionali garantiscano un corretto ed adeguato adempimento. A ciò si aggiunga che spesso è la stessa proposta normativa a presentare lacune relative alla fase di attuazione ed esecuzione.

Si potrebbe pertanto determinare una distorsione nell'assetto concorrenziale del mercato interno in tutti quei casi in cui il diritto comunitario necessita di essere traslato nella normativa nazionale.

A titolo esemplificativo si può ricordare la direttiva quadro n. 13 del 1997 in materia di autorizzazioni e licenze individuali nel campo dei servizi di telecomunicazioni. La direttiva imponeva agli Stati membri di concedere licenze individuali attraverso procedure aperte, non discriminatorie e trasparenti, tuttavia lasciava liberi gli Stati nazionali di decidere se richiedere o meno una remunerazione per la suddetta concessione. Mentre alcuni Stati hanno beneficiato degli introiti ottenuti con la concessione delle licenze, altri hanno preferito concederle gratuitamente; si è determinato, pertanto un assetto discriminatorio nel mercato di riferimento.

Approfondimento sull'allegato 9: L'analisi di impatto sulla crescita, sulla concorrenza e sul mercato del lavoro.

L'allegato n. 9 illustra le metodologie di analisi per la verifica dell'impatto di una determinata proposta della Commissione europea sulla crescita, sulla concorrenza e sul mercato del lavoro.

Con riferimento all'impatto economico, l'indagine si focalizza sul cambiamento dei costi e dei prezzi di mercato nonché su tutti gli altri fattori in grado di incidere in modo significativo sulla concorrenza.

Tra i settori sottoposti ad un'indagine approfondita si evidenziano:

a) il commercio e gli investimenti internazionali:

Importa verificare:

- se l'intervento normativo incrementi o riduca le differenze tra l'assetto regolamentare che disciplina le imprese (e gli altri

- operatori economici) operanti nei Paesi membri e quello relativo ad imprese di Paesi non facenti parte dell'Unione europea;
- se le imprese comunitarie abbiano vantaggi o svantaggi rispetto agli altri operatori concorrenti internazionali;
 - se la proposta incoraggi o scoraggi gli investimenti transnazionali all'interno dell'Unione europea e gli investimenti internazionali con Paesi terzi;
 - se si determini o meno una riallocazione delle attività economiche da/per i Paesi europei.

Un ulteriore dato rilevante potrebbe essere desunto dalla idoneità della proposta legislativa ad ampliare il flusso di investimenti internazionali, con conseguente vantaggio/svantaggio per la produttività e le attività economiche dell'Unione europea.

b) la concorrenza nel mercato interno:

La proposta normativa può incidere sulle modalità con le quali le imprese competono l'una con l'altra. La realizzazione di un mercato concorrenziale dipende dall'introduzione di regole che facilitino la liberalizzazione (ad esempio, l'introduzione di un divieto di monopolio nei servizi di pubblica utilità quali l'elettricità, le telecomunicazioni, le poste, il trasporto pubblico) e dall'eliminazione di barriere (economiche e giuridiche) che ostacolino l'ingresso di imprese nel mercato.

Ai fini della determinazione di un assetto concorrenziale una rilevanza significativa assumono anche le regole che: introducono speciali diritti commerciali; esonerano determinate attività dall'applicazione delle regole sulla concorrenza; individuano particolari obiettivi economici, ambientali, regionali; stabiliscono principi generali per la gestione delle attività economiche.

c) costi operativi, prodotti e servizi delle imprese:

Le proposte normative possono avere direttamente o indirettamente effetti sulle decisioni di produzione delle imprese. Interventi normativi che incidano sul costo delle materie prime e del lavoro o sul costo delle licenze, ad esempio, hanno un effetto significativo sui volumi di vendita e sui prezzi dei prodotti e dei servizi.

Di particolare rilevanza è inoltre la possibilità e la modalità di finanziamento, nonché la capacità di investimento di ciascuna impresa.

Le decisioni relative agli investimenti determinano effetti sulle modalità di produzione di beni o servizi, sulla qualità e sulla quantità

della produzione, sulla disponibilità finanziaria per le operazioni correnti nel mercato rilevante.

La proposta può inoltre contenere regole che valorizzino il ruolo del marchio e l'immagine dell'azienda oppure che introducano pratiche di responsabilità sociale.

d) sviluppo tecnologico e innovazione:

Gli interventi normativi possono incidere sullo sviluppo tecnologico e sulle attività innovative nonché sulla struttura organizzativa, delle imprese. Significativa, ad esempio, è la regolamentazione che incentivi il finanziamento e promuova la ricerca e lo sviluppo.

L'introduzione di norme in materia di *know-how*, diritti di invenzione, sviluppo di tecnologie avanzate determina un rilevante impatto sulle modalità e sui tempi di produzione; particolare attenzione dev'essere inoltre prestata a tutte quelle proposte che consentono uno sviluppo ecologicamente sostenibile, anche attraverso una migliore allocazione delle risorse.

e) costi-oneri amministrativi sopportati dalle imprese:

Le opzioni normative possono comportare un diretto incremento degli oneri amministrativi sulle imprese (attraverso l'aumento della burocrazia e delle formalità), oppure determinare al contrario una riduzione del carico amministrativo grazie alla semplificazione ed alla armonizzazione. In entrambi i casi si determinano effetti sulle risorse necessarie e sui costi di produzione.

Le proposte possono:

- ridurre o aumentare la complessità dell'apparato amministrativo;
- determinare un impatto sulla chiarezza dei requisiti imposti dalla legge e sulla certezza del diritto;
- imporre un significativo adeguamento dei costi delle aziende;
- introdurre requisiti tecnici, legali e/o amministrativi.

f) impatto sui consumatori:

Le opzioni normative sono esaminate sotto i seguenti profili:

- effetti sui prezzi dei prodotti e dei servizi;
- effetti sulla tipologia, sulla qualità e sulla sicurezza dei prodotti e dei servizi;
- effetti sulla protezione dei dati personali;
- effetti sul reddito e sul salario;
- effetti sul livello di protezione del consumatore;
- effetti sulle pensioni e sull'assetto proprietario;
- effetti sulla possibilità di richiedere e ottenere prestiti.

g) effetti sul numero e sulla qualità del lavoro:

Si stimano gli effetti in termini di posti di lavori creati, eliminati, trasformati, valutando la modificazione nel breve e nel lungo periodo.

La suddetta valutazione, ove possibile, dovrebbe esplicitarsi in termini di percentuale di occupazione e di disoccupazione e dovrebbe, altresì, fornire maggiori dettagli con riferimento al settore ed alla tipologia di occupazione (tipo di contratto, livello professionale, ecc.).

Si sottolinea la rilevanza di individuare il gruppo di soggetti che potrebbe trarre beneficio dalla creazione di nuovi posti di lavoro.

Gli effetti sulla qualità del lavoro devono essere analizzati in relazione ad una molteplicità di fattori:

- qualità intrinseche del lavoro (incluso il livello professionale e di reddito);
- capacità professionali richieste e sviluppo della carriera;
- uguaglianza di genere;
- salute e sicurezza sul lavoro;
- bilanciamento tra flessibilità e sicurezza;
- accesso al mercato del lavoro;
- organizzazione del lavoro e bilanciamento tra vita professionale e vita privata;
- dialogo sociale e coinvolgimento lavorativo;
- non discriminazione;
- produttività lavorativa.

Si evidenzia come l'analisi debba tenere ulteriormente in considerazione la distribuzione dei profili di impatto, ponendo particolare attenzione al settore, alla loro distribuzione geografica, alle opportunità che si realizzano per determinati gruppi di soggetti, all'impatto di genere nonché alle variazioni di reddito e del potere di acquisto delle differenti categorie sociali.

h) impatto sui Paesi terzi e sulle relazioni oltremare:

L'analisi di impatto è chiamata a prospettare altresì se la proposta presentata dalla Commissione europea incentivi e/o agevolati gli accordi internazionali e le alleanze, abbia o meno effetto sui Paesi confinanti, su quelli in via di sviluppo e sui Paesi terzi.

i) impatto sulle autorità pubbliche:

Le autorità pubbliche possono venire in rilievo sotto un duplice profilo: come autorità coinvolte nell'attuazione ed esecuzione della proposta normativa; come soggetti direttamente o indirettamente interessati.

Nel primo caso non si tratta di impatto economico quanto, piuttosto, di costo di attuazione con particolare riguardo alla spesa pubblica, alle tasse, al bilancio pubblico. Nel secondo caso, le autorità si comportano come operatori economici e pertanto vengono in rilievo tutte le considerazioni precedentemente esposte (*lettere a-g*).

l) impatto macroeconomico:

I settori e gli effetti precedentemente illustrati evidenziano come gli interventi normativi, nel maggior numero di casi, determinino conseguenze di natura microeconomica. Talvolta possono essere coinvolte anche variabili macroeconomiche, quali: crescita economica, tasso di disoccupazione, ecc. In questi casi si prevede che l'analisi si concentri su:

- crescita economica e variabili collegate, quali investimenti in risorse umane e capitale, mercato del lavoro, disoccupazione;
- livello dei prezzi e variabili collegate quali offerta, produzione e costi.

3. Sezioni 2 e 3. Gli altri documenti allegati.

Corredano il presente quaderno ulteriori documenti, pubblicati nella seconda e nella terza sezione.

3.1. Sezione 2: Altri documenti della Commissione europea.

La seconda sezione riunisce quattro documenti tra loro eterogenei, accomunati dalla comune considerazione che l'analisi di impatto costituisce uno degli strumenti principali per migliorare la regolamentazione e ridurre i costi amministrativi.

Il primo documento, l'unico della sezione disponibile in italiano, è la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al parlamento europeo del 16 marzo 2005, intitolata "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea" (COM(2005) 97), la quale, in stretta continuità con la strategia di Lisbona, rilancia l'importanza di una legislazione migliore per favorire la crescita e lo sviluppo. Tra gli strumenti individuati – sia a livello comunitario, sia a livello nazionale – allo scopo di migliorare la legislazione figurano la valutazione di impatto e la semplificazione normativa. In particolare, la Commissione raccomanda agli Stati membri che già non lo abbiano fatto di istituire sistemi di valutazione di impatto e preannuncia l'istituzione di un

gruppo ad alto livello di esperti, oggetto della successiva decisione del 28 febbraio 2006 (2006/210/CE), che costituisce il secondo documento pubblicato nella presente sezione.

Il terzo documento è stato elaborato dai Servizi della Commissione contestualmente alla Comunicazione appena citata, di cui costituisce un allegato. Il documento, partendo dalla constatazione che la strategia di Lisbona fino ad oggi è progredita in maniera insufficiente, afferma che per ottenere un migliore successo è indispensabile porsi l'obiettivo di minimizzare i costi amministrativi imposti dalla legislazione. I costi amministrativi devono essere oggetto di verifica nell'ambito di un approccio integrato all'analisi di impatto.

Il quarto documento è l'Intesa interistituzionale tra parlamento europeo, Consiglio e Commissione su un approccio comune all'analisi di impatto, siglata nel novembre 2005.

Si tratta di un documento che pone al centro dell'attenzione un tema essenziale per il successo dei sistemi di valutazione di impatto della regolazione, legato alla collaborazione tra le diverse istituzioni chiamate ad intervenire nel procedimento legislativo.

Le tre istituzioni si accordano infatti sui principi fondamentali della valutazione di impatto, sulle procedure di effettuazione e sui compiti rispettivi, concordando di confrontare le rispettive esperienze dopo una prima sperimentazione dell'Intesa e comunque non oltre due anni dalla sua sigla.

E' evidente che il tema della collaborazione interistituzionale ha la massima rilevanza anche a livello nazionale.

3.2. Sezione 3: La valutazione di impatto entro il procedimento di normazione: un caso concreto.

La terza sezione presenta un caso concreto di analisi di impatto, relativa ad una proposta di regolamento elaborata dalla Commissione in materia di servizi di telefonia. Il documento di lavoro dei Servizi della Commissione volto alla valutazione dell'impatto offre un quadro sintetico del contesto in cui si inserisce la proposta, dando contorta l'altro, delle procedure di consultazione esperite, del test di sussidiarietà e dell'analisi delle alternative.

Commissione europea:

**Linee guida per la valutazione d'impatto
(SEC (2005) 791)**

INIZIATIVE FONDAMENTALI DI ANALISI PER LA VALUTAZIONE D'IMPATTO⁶ (TRADUZIONE ITALIANA PARZIALE)

La valutazione d'impatto (Vdi) segue un percorso di sei procedimenti essenziali ordinati secondo uno schema logico. Tuttavia, è importante considerare che si tratta piuttosto di un processo iterativo, nel quale è probabile che i procedimenti già effettuati debbano essere riveduti alla luce dei risultati ottenuti successivamente. Questo processo di revisione continua riguarda in modo essenziale tutte le procedure più importanti di valutazione d'impatto, ma può essere particolarmente importante per stabilire gli obiettivi (vedi III. 2.2).

1. Quale e' il problema?

- delineare i limiti del problema
- individuare i principali soggetti/popolazioni coinvolte
- stabilire le cause
- il problema rientra nelle competenze dell'Unione?

1.1. Perché occuparsi del problema ?

Quando i problemi sono espressi in termini molto generici o se la loro descrizione si basa su concetti vaghi, risulta piuttosto difficile stabilire obiettivi appropriati e determinare i migliori strumenti per giungere ad una soluzione. Pertanto, è essenziale offrire ai responsabili politici che adottano le decisioni una chiara idea di quali sono i problemi che si cerca di risolvere.

⁶ Si presenta di seguito la traduzione della parte saliente delle Linee guida per la valutazione di impatto adottate dalla Commissione europea il 15 giugno 2005, nel testo modificato il 15 marzo 2006. Si tratta, in particolare, del paragrafo 3 del documento, che descrive le iniziative fondamentali di analisi per la valutazione di impatto.

Box 3: Una carente analisi del problema comporta una carente capacità di scegliere

Alcuni anni fa, una statistica relativa ad un paese X ha mostrato che un gran numero di bambini era deceduto a causa di accidentale avvelenamento domestico dovuto ad abuso di farmaci, quindi gli analisti hanno rapidamente concluso che le confezioni dei medicinali erano troppo accessibili ai bambini. Pertanto, le confezioni di sicurezza (col meccanismo di pressione e torsione che richiede una certa forza fisica per essere aperto) sono divenute obbligatorie, con la conseguenza che esse sono divenute più difficili da aprire anche per gli anziani. Così, le confezioni sono state spesso lasciate aperte e ciò ha comportato un aumento dei casi di avvelenamento dei bambini.

Analisi successive hanno mostrato che il problema essenziale era un altro: quando la confezione dei farmaci era molto attraente, come quella dei dolci, ovviamente i bambini erano tentati di aprirla; inoltre, era spesso anche colpa degli adulti, i quali di frequente lasciavano le confezioni a portata dei bambini. In seguito, i responsabili hanno provveduto ad affrontare il problema disponendo l'adozione di confezioni meno attraenti per i bambini e con misure di allerta all'indirizzo dei piccoli e campagne informative sulla necessità di tenere i farmaci al di fuori dalla portata dei bambini. Anche i tappi delle confezioni sono stati riprogettati affinché le persone in grado di leggere le istruzioni potessero aprirli senza difficoltà.

1.2. Come rivolgersi al problema

Bisognerebbe iniziare con l'individuazione e la descrizione del problema nel modo più concreto possibile⁷. Il più delle volte, le dichiarazioni politiche che sono all'origine di un'iniziativa non esprimono una descrizione dettagliata del problema, e pertanto è necessario procedere in tal senso e raffinare la definizione preliminare del problema, vale a dire identificarne gli elementi essenziali, ridurre l'ambiguità concettuale e procedere a stime di massima delle dimensioni della questione (riguarda migliaia o milioni

⁷ L'allegato 2 riporta alcuni importanti motivi per i quali l'intervento può essere necessario.

di persone, e in che misura?). In particolare, si dovrebbe stabilire in che misura un determinato problema si presenta sotto il profilo economico, ambientale e/o sociale, e la sua valutazione non dovrebbe essere basata esclusivamente su un sentire generale.

Oltre ad individuare il problema, si dovrebbe anche spiegare perché di un problema si tratta, ossia il perché la situazione quale essa è, o quale essa si sta evolvendo, non è quella che idealmente si preferirebbe. Un approccio efficace può essere quello di osservare il problema dal punto di vista dei diversi gruppi coinvolti. Sono davvero poche, ammesso che esistano effettivamente, le istanze intrinsecamente problematiche, e ciò che è buono o cattivo, accettabile o inammissibile per un determinato gruppo dipende dalle norme e dai valori prevalenti nel gruppo stesso. Affermare in modo esplicito che una determinata situazione è problematica per il gruppo “x” in quanto esso si oppone al valore “y” (vale a dire, affermazioni normative) faciliterà l’analisi. Si dovrebbero stabilire i ‘drivers’ – ovvero le cause – soggiacenti al problema (il modo in cui specifici fattori conducono al problema) e le modalità con le quali questi diversi drivers esercitano la loro influenza in modo diretto o indiretto. Procedere in questo modo consente di affrontare le cause fondamentali anziché soffermarsi sui sintomi. Ad esempio:

Problemi	Drivers
Rapido diffondersi dell’HIV/AIDS nel paese X	La stigmatizzazione della patologia spinge le persone a non parlarne (omertà) e ad impedire la prevenzione
Inquinamento atmosferico	Le imprese non sono tenute a pagare il costo dell’inquinamento (carenza di una politica di mercato)
Imprese che non vogliono commerciare con i paesi X, Y, Z	Tutela dei diritti di proprietà inadeguata (carenza a livello normativo)

I problemi non dovrebbero essere definiti come una “carenza di qualcosa”, dato che tale definizione potrebbe avere l’effetto di distorcere l’individuazione degli obiettivi e in definitiva la scelta degli

strumenti politici. Ad esempio, affermare che il problema della povertà e dell'esclusione sociale diffusa nelle famiglie monoparentali è dovuta alla carenza di asili a costo equo, il che impedisce al genitore single di lavorare, avrà l'effetto di incentrare l'attenzione sull'offerta di strutture adeguate quale soluzione. Al contrario, partire dall'affermazione che la qualifica professionale del genitore single è spesso inadeguata e che gli asili sono inaccessibili in rapporto alle remunerazioni dei lavoratori meno qualificati, apre nuove prospettive di scelta politica (vale a dire l'offerta di particolari opportunità di riqualificazione professionale per i genitori single, o una politica finanziaria che faccia crescere il reddito della categoria interessata, ecc.).

Box 4: Ramificazione del problema

Un approccio semplice, ma strutturato, all'analisi dei problemi e alle loro cause fondamentali è quello della creazione di un albero che mostra la ramificazione degli elementi essenziali e il modo in cui essi si relazionano tra di loro. Il risultato è un'espressione grafica dei problemi in cui essi vengono distinti a seconda delle rispettive "cause" ed "effetti" in relazione ad un problema di fondo (vedere allegato 3).

1.3. L'Unione ha titolo per occuparsi della questione?

Dopo aver identificato il problema e le cause che ne sono all'origine, si deve ancora verificare se l'UE ha titolo per intervenire e se essa si trova effettivamente in una posizione migliore di quella degli Stati membri per affrontare il problema. Una questione rientra nelle competenze UE se ricorrono le seguenti condizioni:

- Innanzitutto, deve essere possibile ricollegare il problema ad almeno un articolo dei Trattati. Infatti, l'Unione può agire solo nell'ambito dei poteri che le sono conferiti dai Trattati e per i relativi obiettivi (principio di attribuzione).
- In secondo luogo, qualora un problema ricada in un ambito di competenza condiviso dall'Unione e dagli Stati membri, la Commissione è tenuta a dimostrare che esso non può essere risolto adeguatamente dagli Stati membri (questa è la prima condizione stabilita dal principio di sussidiarietà, anche definito come test di "necessità").

- Inoltre, bisogna tenere conto sin dall'inizio che i diritti fondamentali, quali definiti dalla Carta dei diritti fondamentali UE, possono porre vincoli giuridici al diritto dell'Unione di intervenire riguardo al problema⁸. La valutazione dell'impatto può costituire uno strumento utile per identificare possibili impatti riguardo ai diritti fondamentali e valutare se questi impatti sono proporzionati.

Box 5: Condizioni stabilite dal principio di sussidiarietà - il test di necessità

Il protocollo sull'applicazione del principio di proporzionalità offre un (non esauriente) insieme di linee guida per l'applicazione del test di necessità. Secondo queste disposizioni, le suddette condizioni ricorrono qualora:

sussista un Profilo Transnazionale che non possa essere adeguatamente disciplinato dagli Stati membri (ad esempio, il problema delle piogge acide). *Va notato che il Trattato non si riferisce all'ambito "comunitario", bensì a problemi di natura "transnazionale". In altri termini, l'Unione può decidere di occuparsi di un problema che riguardi solo un numero limitato di Stati membri.*

L'azione da parte dei soli Stati membri confliggerebbe con quanto disposto dal Trattato (ad esempio, riguardo all'eventuale discriminazione di soggetti coinvolti).

L'azione da parte dei soli Stati membri o la mancata azione comunitaria avrebbe l'effetto di comportare un significativo pregiudizio agli interessi degli Stati membri (ad esempio, azioni che limiterebbero la libera circolazione delle merci).

Le altre condizioni stabilite dal principio di sussidiarietà (il test del valore aggiunto e il test di frontiera⁹) verranno esaminate sulla base della comparazione tra le opzioni politiche – vedere il par. III. 5.2.

⁸ Per un'informazione più dettagliata vedere la Comunicazione della Commissione sull'ottemperanza alla Carta dei Diritti Fondamentali nelle proposte di legge della Commissione (COM(2005) 172).

⁹ La sussidiarietà prevede infatti l'azione UE solo se essa può conseguire meglio l'obiettivo (test del valore aggiunto). Infine, si dichiara che l'ambito dell'azione UE deve limitarsi a ciò che gli Stati membri non possono ottenere in modo soddisfacente e che l'Unione può conseguire in modo migliore (test di frontiera).

1.4. Quale sarebbe l'evoluzione del problema se l'UE dovesse mantenere lo stesso approccio?

Si dovrebbe tenere conto del profilo qualitativo e di quello quantitativo del problema per proiettarlo nel futuro e disegnare uno scenario "coeteris paribus"¹⁰, ossia in assenza di cambiamenti. Nel far ciò, ci si dovrebbe chiedere se, in assenza di cambiamenti, il problema si aggraverebbe o meno, e questo è appunto lo scenario rispetto al quale l'impatto delle opzioni verrà comparato e valutato. Naturalmente, si tratta di una comparazione tanto più facile quanto più è precisa la definizione dello scenario di base.

Raffigurare lo scenario "coeteris paribus" richiede il tenere conto di un ampio numero di fattori che potrebbero modificare il profilo o le dimensioni del problema, vale a dire:

- L'impatto di politiche/normative UE o degli Stati membri già in vigore o in via di attuazione;
- L'impatto di azioni proposte da paesi terzi, settori industriali o altri soggetti coinvolti;
- Evoluzione dei mercati coinvolti;
- Tendenze recenti nell'evoluzione del problema e cambiamenti verosimili relativi alle cause che determinano le tendenze.

Laddove vi sia incertezza riguardo ai fattori di fondo, è buona prassi quella di prospettare scenari alternativi rispetto ai quali possano essere valutate le opzioni.

1.5. Fonti dei dati, raccolta ed analisi

In molti casi, la definizione del problema, l'analisi dei suoi limiti e delle sue cause comporterà uno studio specifico, oltre ad integrare gli studi esistenti, il che non significa necessariamente il ricorso a lunghe e costose ricerche affidate in esterno. Il materiale di pronta consultazione può comprendere i dati Eurostat e di altri enti, Libri Verdi, rapporti di valutazione e controllo redatti nel corso di programmi precedenti e analoghi, studi effettuati dalle agenzie UE, informazioni raccolte dai soggetti coinvolti (conferenze, riunioni), ecc. Consigli utili per la raccolta delle informazioni e sulle dimensioni statistiche sono elencati in allegato 3.

¹⁰ Nessun cambiamento di politica' può significare la prosecuzione della politica UE attuale, ma anche che l'UE non ha adottato alcuna misura e che non intende procedere in tal senso nel futuro (l'approccio dello "stare alla finestra" costituisce anch'esso una politica).

Anche l'analisi di come la situazione di fondo potrebbe verosimilmente evolvere è un compito nel complesso piuttosto delicata, dal momento che comporta la raccolta di dati che descrivono la situazione attuale e l'elaborazione di ipotesi sulle condizioni future e la creazione di uno o più scenari su quello che potrebbe risultarne quale futuro verosimile. Laddove le proiezioni basate su dati quantitativi sono possibili ed appropriate, i modelli descritti al III. 4.2 possono offrire una soluzione adeguata. Si possono anche effettuare proiezioni mediante un approccio qualitativo (però basandosi su valutazioni professionali molto affidabili, più che sui dati quantitativi).

2. Quali sono gli obiettivi?

- stabilire obiettivi che siano rispondenti al problema e alle sue cause di fondo;
- stabilire gli obiettivi ad un certo numero di livelli in modo tale da definire una "logica di intervento";
- garantire che gli obiettivi siano congruenti con le politiche e le strategie UE, come le strategie di Lisbona e quelle per lo sviluppo sostenibile.

2.1. Perché stabilire degli obiettivi?

Senza una chiara comprensione di ciò che un intervento dovrebbe conseguire in futuro, è difficile identificare il percorso possibile da intraprendere ed è anche più difficile determinare quale sia l'opzione più appropriata. In altri termini, sino a quando non si sa dove si vuole andare, è improbabile arrivarci.

Rendere espliciti gli obiettivi perseguiti consente anche ai responsabili politici di verificare che la logica di intervento proposta sia ragionevolmente cogente. Infine, si tratta anche di un modo per promuovere una coscienza comune delle finalità di una scelta, il che può essere utile in seguito nella fase di attuazione, di controllo dei progressi mediante indicatori specifici e di valutazione dell'eventuale successo dell'intervento.

2.2. Come stabilire gli obiettivi

Gli obiettivi dovrebbero essere direttamente correlati al problema e alle sue cause di fondo, quali identificate nel precedente capitolo, e dovrebbero anche essere disposti secondo un ordine gerarchico per divenire man mano sempre più dettagliati (ovvero, aderire al profilo 'SMART' – vedi box) con l'attuazione del processo IA.

Box 6: Stabilire obiettivi aderenti al profilo SMART

Gli obiettivi dovrebbero essere:

Specifici: gli obiettivi dovrebbero essere sufficientemente precisi e concreti e non prestarsi ad interpretazioni equivocate.

Misurabili: gli obiettivi dovrebbero definire una determinata condizione futura desiderata, e in termini misurabili, in modo tale che sia possibile verificare se l'obiettivo è stato conseguito o meno (vedi III. 6). questi obiettivi possono essere operazionalizzati in modo quantitativo oppure basandosi su una combinazione di descrizione e scale di valore.

Accettati: se gli obiettivi e i relativi livelli devono influenzare il comportamento, essi devono essere accettati, compresi e interpretati allo stesso modo da tutti coloro che devono assumersi la responsabilità del loro conseguimento.

Realistici: gli obiettivi e i relativi livelli dovrebbero essere ambiziosi – stabilire un obiettivo che rispecchi solamente il livello attualmente conseguito non è di alcuna utilità – ma anche realistici, in modo tale da renderli significativi per coloro che sono chiamati a conseguirli.

Temporalizzati: gli obiettivi e relativi livelli restano vaghi se non vincolati ad un termine fissato nel tempo.

Nella maggior parte dei casi, gli obiettivi si collocano a diversi livelli e dovrebbero esser ordinati in modo gerarchicamente strutturato. E' anche importante chiarire i legami tra obiettivi, indicando quale obiettivo parziale può essere conseguito se si verifica un dato evento positivo 'x', e quale fine generale può essere conseguito quale risultato del cambiamento parziale verificatosi. Questo effetto domino è normalmente definito come "logica di intervento".

Un modo proficuo di stabilire un set coerente di obiettivi ordinato gerarchicamente potrebbe essere quello di distinguere tra obiettivi generali, obiettivi specifici e obiettivi operativi.

Grafico 1: Tre livelli di obiettivi

Obiettivi generali

Si tratta dei fini globali di una politica che vengono espressi in termini di risultati o di impatto. Se positivo, l'intervento dovrebbe quantomeno produrre un cambiamento nella direzione dell'obiettivo generale (tenendo conto che il conseguimento di obiettivi di alto livello in genere dipende da altri fattori). I progressi verso obiettivi generali verranno spesso misurati da indicatori globali.

Esempio:

Obiettivo generale = Promozione dello sviluppo economico delle aree rurali.

Indicatore = Tasso di crescita economica delle aree rurali.

Obiettivi specifici:

Si tratta degli obiettivi immediati di una politica – ossia, ciò che deve essere conseguito in prima istanza per raggiungere gli obiettivi generali, e sono espressi in termini di effetto diretto o di breve periodo sulla politica adottata.

Esempio:

Obiettivo specifico = Incoraggiare l'attività economica nelle aree rurali.

Indicatore = Numero delle nuove imprese che si sono create nelle aree rurali.

Obiettivi operativi

Si tratta normalmente di obiettivi espressi in termini di prodotto – beni o servizi che l'intervento dovrebbe produrre. Il conseguimento di questi obiettivi (o produzione) è in genere sotto il controllo diretto di coloro che amministrano l'intervento e perciò può esser verificato direttamente.

Esempio:

Obiettivo operativo = fornire assistenza finanziaria a progetti che promuovono la creazione di nuove imprese nelle aree rurali.

Indicatore = Numero dei progetti che hanno ricevuto l'assistenza finanziaria.

La definizione degli obiettivi può essere vista in entrambi i sensi e in un percorso biunivoco, a partire da quelli generali, oppure da quelli operativi. In pratica, la natura iterativa del processo di determinazione degli obiettivi comporta che, a prescindere dal punto di partenza, si tratta di un continuo spostarsi di livello sino al momento in cui gli obiettivi mostrano un profilo di congruenza tra di loro in modo tale da poter dare una soluzione al problema.

Non sarà necessario tenere conto in ogni caso degli obiettivi a tutti e tre i livelli, dato che in realtà il numero di livelli può essere diverso a seconda delle caratteristiche della politica adottata¹¹. L'esempio mostrato vale appunto solo come tale.

In termini ideali, alla fine del processo VdI, attraverso un progressivo affinamento e aggiustamento, gli obiettivi dovrebbero aderire al profilo SMART, vale a dire, Specifici, Misurabili, Accettati, Realistici e Temporalizzati (vedere Box 6), e ciò è particolarmente necessario per definire gli obiettivi al livello 'operativo'.

Infine, gli obiettivi dovrebbero essere pochi e riguardare gli elementi essenziali. Stabilire un numero eccessivo di obiettivi è segno di scarsa chiarezza nella proposta. La definizione di un problema e degli obiettivi per un Piano d'Azione comporta di norma un approccio più ampio e in questo caso sarebbe ancora più importante stabilire chiare correlazioni tra i problemi, gli obiettivi e le successive azioni che vengono proposte.

2.3. Garantire la congruenza con altre politiche e strategie UE

La Commissione non dovrebbe adottare alcuna politica in modo isolato. E' necessario verificare se gli obiettivi contemplati sono congruenti alle altre politiche UE. In concreto, ciò significa che occorre considerare qualsiasi impatto che la proposta può produrre in altre aree politiche e, se necessario, procedere ad aggiustamenti per garantire che essa non infici gli obiettivi delle politiche suddette.

3. Cosa sono le opzioni politiche?

Una volta definiti in modo appropriato gli obiettivi, la fase IA successiva è quella di stabilire quali opzioni politiche e meccanismi di attuazione siano i più adatti per conseguire gli obiettivi stessi.

¹¹ Ciò può essere in particolare il caso in relazione ad obiettivi operativi, che possono essere finalizzati solo dopo l'accordo sull'iniziativa UE.

Il termine 'opzione politica' è forse più complicato di quanto appaia a prima vista! Vi possono essere diversi modi, vale a dire "approcci di base", per conseguire gli obiettivi e questi modi devono essere tenuti in considerazione al momento di identificare le diverse opzioni. Esempi di approccio di base sono costituiti dagli atti giuridici comunitari, da quelli degli Stati membri, dall'auto-regolamentazione e dagli incentivi economici. Occorre tenere in mente che scelte diverse posso essere integrate in un "pacchetto", e/o coordinate all'azione dello Stato membro^{12 34}.

Quanto ai diversi singoli parametri di progettazione di una politica, esistono diverse alternative, tra cui versioni più o meno ambiziose per migliorare la taratura delle opzioni, ove si considerano l'ambito della legislazione, i requisiti per l'attuazione, i metodi, ecc.¹³

- Identificare le opzioni politiche dirette a conseguire gli obiettivi.
- Considerare i meccanismi più appropriati di attuazione/erogazione (approcci regolatori o meno).
- Cominciare a restringere lo spettro mediante uno screening dei limiti tecnici e di altro tipo e valutazioni in base a criteri di efficacia, efficienza e congruenza.
- Redigere un elenco di opzioni potenzialmente valide per eventuali analisi ulteriori.

3.1. Perché considerare opzioni alternative?

Prendere in considerazione opzioni politiche alternative avrà l'effetto di costringere ad una riflessione "dall'esterno", e identificare e vagliare un ampio spettro di opzioni offre anche una maggior trasparenza. Si tratta anche di un modo per informare i responsabili politici e i soggetti coinvolti sul motivo per il quale alcune opzioni siano state eventualmente scartate già in fase iniziale. Così, diventa più facile perorare le scelte proposte e prevenire perdite di tempo per considerare opzioni senza prospettive.

¹² Questo capitolo andrebbe letto consultando anche l'allegato 4.

¹³ Nel caso di programmi di spesa, per esempio, un problema essenziale di progettazione è la scelta del 'metodo di attuazione': il programma sarà gestito direttamente dalla Commissione, o indirettamente, tramite un'agenzia? La gestione sarà condivisa con Stati membri o istituzioni internazionali? (Per ulteriori informazioni sulle opzioni possibili, vedere articolo 53 del Regolamento Finanziario). Nel decidere su sistemi specifici si dovrà esaminare la relazione tra area della politica, focus geografico, caratteristiche dei beneficiari, ambito dei progetti sostenuti e dimensione del programma.

3.2. Come identificare le opzioni politiche

Il primo passo consiste nell'elaborare idee di massima e redigere un elenco iniziale ed estensivo di possibili opzioni alternative suscettibili di far conseguire gli obiettivi prefigurati.

Occorre rammentare la necessità di mantenere una certa apertura mentale, e anche se a prima vista una determinata opzione è chiaramente preferibile, non bisogna trascurarne altre pure promettenti senza una opportuna ponderazione.

L'opzione di "assenza di azione UE"¹⁴ dovrebbe sempre essere tenuta in considerazione, tranne che nei casi in cui vi sia l'obbligo di agire stipulato nei Trattati. Sarebbe anche auspicabile prendere in considerazione, ove opportuno, di includere un approccio alternativo a quello delle forme "classiche" di regolamentazione, a meno che la Commissione non abbia già disposto in proposito in senso negativo. Si dovrebbero considerare anche opzioni che portano all'omogeneizzazione e alla semplificazione delle normative vigenti.¹⁵

Box 7: 'regolamentare' o 'non regolamentare'? Questo è il problema

Aver identificato il problema non comporta automaticamente l'adozione di un'opzione normativa come una direttiva o un regolamento e bisogna tenere conto di tutto lo spettro di azioni che la Commissione può intraprendere. E' possibile un'autoregolamentazione? E gli stessi obiettivi possono essere conseguiti mediante un accordo volontario? Una campagna informativa può essere sufficiente?

E' importante esaminare accuratamente quelle opzioni che possono contare su un supporto notevole. Le altre istituzioni sono responsabili della valutazione d'impatto sugli emendamenti alle proposte della Commissione. Tuttavia, sarebbe molto utile per facilitare il processo normativo che la valutazione d'impatto da parte

¹⁴ Vale a dire, nessun intervento UE, ma anche il possibile abbandono o la riduzione delle attuali politiche UE eventualmente adottate.

¹⁵ L'armonizzazione delle legislazioni nazionali vigenti può anche esser vantaggiosa a tal fine, dato che si sostituiscono 25 leggi con una sola e quindi le attività transfrontaliere sono più semplici per imprese e consumatori.

della Commissione abbia già cercato di anticipare il profilo verosimile degli emendamenti avanzati dal Consiglio e dal Parlamento.

Al momento di individuare le opzioni è anche necessario tenere conto delle politiche UE già in attuazione, tra cui quelle in attesa di trasposizione nell'ordinamento interno degli Stati membri e, ove possibile e opportuno, delle proposte attualmente in discussione presso il Parlamento europeo ed il Consiglio. Inoltre, occorre anche tenere conto delle politiche esistenti o previste negli Stati membri o degli accordi internazionali suscettibili di avere un effetto sull'impatto di una determinata opzione.

Box 8: 'Less can be more', Fare meno può dare più risultati

Data la cospicua legislazione vigente, si può considerare anche un'opzione del "Fare meno". Se, ad esempio, le misure adottate in un determinato campo non producono gli effetti attesi, la creazione di un nuovo strumento normativo non è necessariamente la scelta migliore. L'omogeneizzazione, la semplificazione e la delegiferazione potrebbero produrre risultati addirittura migliori!

In alcuni casi, una determinata opzione può emergere sin dalla prima fase di studio quale ipotesi preferibile. Sebbene non si escludano subito alternative che possono mostrare il potenziale di conseguire gli obiettivi preventivati, bisogna considerare come gli impatti dell'opzione favorita possono variare se uno o più parametri essenziali dovessero cambiare ('raffinamento'), ad esempio prevedendo tempi più lunghi per il conseguimento degli obiettivi o stabilendo questi ultimi ad un livello più o meno ambizioso (questo metodo è definito 'analisi di sensibilità').

3.3. Come effettuare uno screening dell'opzione politica

Il fine del processo di screening è quello di giungere ad un elenco delle opzioni più promettenti (di solito, tre o quattro, oltre a quella dell'assenza di intervento UE) le quali saranno soggette ad un'analisi d'impatto più approfondita (vedere III. 4).¹⁶ Queste opzioni dovrebbero rappresentare un quadro realistico e certamente va

¹⁶ Il motivo per cui alcune opzioni sono state scartate sin dalle prime fasi (vale a dire, prima, o quale risultato del processo di screening) andrebbe documentato e successivamente presentato nel rapporto VdI.

evitata la trappola di considerare solamente queste tre opzioni: quella del “Non fare nulla”, quella Preferita ed una terza Inverosimile che nessuno è disposto ad accettare! Questo tipo di approccio finirebbe con l’incontrare gravi problemi nel momento in cui fossero avanzate altre opzioni realistiche non ancora analizzate.

E’ probabile che il processo di screening sia piuttosto informale ed iterativo. Un suo aspetto importante è costituito dallo sviluppo di una descrizione degli attributi di ciascuna opzione, in modo tale che sia possibile cominciare a distinguere le opzioni in base a quale sarà la loro performance rispetto ai tre criteri elencati di seguito. Si dovrebbero avere informazioni sufficienti per poter mostrare il motivo per cui alcune opzioni sono state adottate in seguito allo screening mentre altre sono state scartate prima ancora di approfondirne l’analisi sull’impatto. I criteri per lo screening delle opzioni sono:

- Efficacia: la misura in cui ci si aspetta che le opzioni possano conseguire gli obiettivi preventivati¹⁷.
- Efficienza: la misura in cui gli obiettivi possono essere conseguiti ad un dato livello di risorse/costo (efficienza dal lato dei costi)¹⁸.
- Congruenza: La misura in cui le opzioni sono suscettibili di limitare i trade-off tra i domini economico, sociale ed ambientale¹⁹.

3.4. Fonti, raccolta e analisi dei dati

Si dovrebbe redigere un compendio dei dati già disponibili, facendo estensivamente ricorso alle fonti elencate al paragrafo 1.5. Se la questione è già stata dibattuta, è molto probabile che alcune opzioni siano state già prese in considerazione in un Libro Verde. Si dovrebbero osservare anche esempi di buona prassi ed esperienze internazionali (Stati membri, paesi terzi o organizzazioni internazionali).

In alternativa, si può intraprendere un percorso di analisi in modo più strutturato e formale, elaborando un modello causale di impatto

¹⁷ Nel caso di strumenti normativi, un problema soggiacente a questo criterio è la misura in cui i destinatari verosimilmente accetteranno/adempiranno alle prescrizioni. Una guida più dettagliata sulla valutazione dell’adempimento si trova al Box 9, capitolo III. 4.2, fase 2.

¹⁸ Il criterio di efficienza è particolarmente rilevante quando la valutazione d’impatto riguarda un programma di spesa (e infatti, per questo tipo di intervento la valutazione è obbligatoria, come previsto dal Regolamento Finanziario e le relative norme di attuazione). Per maggiori informazioni, vedere allegato 8 su ‘Come considerare l’efficienza da lato dei costi’.

¹⁹ Vale a dire, tra diversi gruppi economici e sociali, regioni, ecc.

ed impiegarlo per procedere ad una valutazione qualitativa della performance delle diverse opzioni considerate (vedere III. 5.1).

4. Quali sono i probabili impatti a livello economico, sociale ed ambientale?

- Identificare gli impatti (diretti e indiretti) a livello economico, sociale ed ambientale e il modo in cui essi si verificano.
- Identificare i soggetti coinvolti (compresi quelli esterni all'UE) e il modo in cui lo sono.
- Valutare gli impatti in termini qualitativi, quantitativi e monetari, quando possibile e opportuno.
- Considerare i rischi e le incertezze delle scelte politiche, compresi gli ostacoli all'adempimento.

4.1. Perché procedere all'analisi dell'impatto?

L'analisi degli impatti di ciascuna opzione costituisce un elemento cruciale del processo di valutazione e dovrebbe essere sempre effettuata per le opzioni più importanti, tra le quali va inclusa anche quella dell'assenza di intervento. Questo esercizio sarà utile per ottenere le informazioni sui probabili impatti nelle tre principali dimensioni politiche (economica, sociale e ambientale), nonché potenziali trade-off e sinergie. Inoltre, questo processo sarà utile per individuare misure di ottimizzazione (vale a dire, le modalità con le quali una determinata opzione può essere raffinata per renderla più efficiente ed efficace) e/o misure di ammorbidimento (come periodi di transizione protratti, esenzioni per certe categorie o misure redistributive). Così, potrete ottenere, voi e successivamente i responsabili politici, informazioni corrette sulla base delle quali le opzioni in questione potranno essere comparate e valutate disponendole in una graduatoria (vedere III. 5).

4.2. Come analizzare gli impatti

L'analisi degli impatti comporta il tentativo di prevedere, nell'ambito di uno spettro di diverse aree di azione, le probabili conseguenze – volute o meno che siano – di ciascuna opzione. Si dovrebbe tenere in considerazione che la credibilità di una VdI dipende in larga misura dal fatto che i risultati siano basati su dati

affidabili e su una robusta analisi, e che essi siano trasparenti e comprensibili anche ai non-specialisti.

Il fine ultimo di un'analisi d'impatto è quello di fornire chiare e sufficienti informazioni sull'impatto delle diverse opzioni, informazioni che possono poi essere utilizzate per procedere ad una comparazione tra le opzioni stesse (vedere III. 5), tra di esse ma anche rispetto alla prospettiva di assenza di cambiamenti o di "scenario di fondo" già elaborate nell'ambito dell'analisi del problema (vedere III. 1.2).

La Commissione sta mettendo a punto uno strumento basato su internet (IQ TOOLS – vedere allegato 5) per coadiuvare il processo di valutazione d'impatto mediante un potenziamento dei relativi strumenti e metodi, in senso qualitativo e quantitativo. Questa scelta garantirà l'accesso ad informazioni sulle prassi ottimali, sui modelli e gli strumenti di analisi quantitativa, e offrirà una guida per identificare i potenziali effetti dell'azione politica sulle dimensioni economica, sociale ed ambientale. Vi preghiamo di contattare la nostra unità di supporto Vdl per qualsiasi informazione vi sia necessari.

La Commissione ha anche messo a punto un set di indicatori per il controllo e l'attuazione della strategia UE per lo sviluppo sostenibile²⁰. Nella valutazione d'impatto è assai raccomandato il ricorso a questi indicatori nella misura in cui essi sono pertinenti in relazione alla proposta. Ciò garantirà la comparabilità degli impatti di diverse proposte e promuoverà la congruenza delle singole proposte con la strategia UE per lo sviluppo sostenibile.

L'approccio proposto in seguito consiste in tre fasi. Le prime due comprendono uno screening delle opzioni politiche relative al loro probabile impatto, e prima di un'analisi approfondita o più estensiva che si riveli appropriata. Ogni fase fornirà dati estrapolati, che costituiranno la base per le fasi successive. Il fine di un approccio di questo tipo è quello di facilitare un'analisi proporzionata.

Grafico 2: Analisi d'impatto in tre fasi

Fase 1: identificazione degli impatti
Fase 2: valutazione qualitativa di quali siano gli impatti più significativi
Fase 3: analisi d'impatto avanzata qualitativa e quantitativa

²⁰ SEC(2005) 161 finale.

Fase 1: Identificare gli impatti economici, sociali ed ambientali di una politica, perché si determinano e chi è coinvolto

Il primo passo consiste nell'identificare quegli impatti che verosimilmente potrebbero prodursi in conseguenza dell'attuazione della politica. Alcuni saranno voluti e pertanto già identificati sotto forma di obiettivi (vedere III. 2). Tuttavia, è anche necessario cercare di individuare eventuali impatti non predeterminati. Lo screening dell'elenco dei possibili impatti (vedere tabelle), oltre alla consultazione con altre Direzioni Generali e/o soggetti esterni coinvolti ed esperti, dovrebbe essere di aiuto.

Al momento di identificare gli impatti si devono definire chiaramente le relazioni tra causa (l'azione, lo strumento, ecc.) ed effetti (gli impatti). Si dovrebbe anche chiarire in quale misura l'azione (o le azioni) proposta contribuirà a conseguire l'obiettivo (operativo) inteso. Si dovranno anche identificare in modo sistematico i soggetti coinvolti dagli impatti e la dimensione temporale in cui questi si produrranno.

L'identificazione degli impatti sui diversi gruppi nell'ambito sociale costituisce una parte cruciale della Vdl. Opzioni eventualmente vantaggiose per la società nel suo complesso potrebbero mancare di essere attuate se non si tiene sufficientemente conto di come gli impatti positivi e negativi si ripercuotono a livello sociale. Vanno considerati due tipi distinti di impatto distributivo:

- Impatti su differenti gruppi economici e sociali: L'accurata individuazione dei "beneficiari" e degli "svantaggiati" può essere di aiuto nel prevedere gli ostacoli che verranno opposti all'azione proposta e possono indicare la necessità di cambiamenti al suo profilo, o di introdurre misure che possano mitigare gli impatti negativi.
- Impatti su sperequazioni esistenti: Si dovrebbero comparare gli impatti a livello regionale, di genere e di etnia dell'azione proposta per osservare l'eventuale attitudine di quest'ultima a lasciare immutata la situazione di disuguaglianza, ad aggravarla o a ridurla. Non si tratta di una questione semplice: ad esempio, le differenze di stile di vita tra uomini e donne possono indicare che una proposta apparentemente neutrale rispetto alle pari opportunità avranno in pratica impatti diversi su uomini e donne.

Un approccio proficuo all'identificazione degli impatti è costituito dalla creazione di un modello causale. Questo esercizio parte dall'individuazione degli impatti che si produrrebbero in conseguenza dell'attuazione di una politica che consegua i propri obiettivi. Questi

impatti identificati inizialmente possono allora costituire la base per individuare un nuovo set di impatti per un round successivo, e così via. A questo punto può essere quindi stabilita una mappa degli impatti ove si rendono espliciti i rapporti di causa-effetto tra ciascuna delle opzioni/strumenti e i rispettivi impatti.

La misura e la profondità in cui viene sviluppato il modello causale (ossia, in termini di spettro degli impatti contemplati) e quale sarà il livello in cui il modello è dettagliato, ad esempio se esso include eventuali feedback loops (ossia ripercussioni interne al modello, l'influenza dei cambiamenti intervenuti sulle variabili considerate in partenza, ndt.), è oggetto di discussione. Un modello più dettagliato determina una maggior chiarezza, ma ovviamente comporta maggiori sforzi e tempo da dedicarvi. L'importante è che coloro che sono coinvolti nel processo di creazione del modello siano d'accordo sul fatto che esso rappresenti in modo sufficientemente esplicito ed accurato gli impatti e le loro cause e che esso possa essere adottato quale base per ulteriori analisi.

In alcuni casi, le basi per stabilire una relazione causale tra impatti può non essere evidente a prima vista osservando il diagramma. In tal caso, possono essere aggiunti impatti di intermedi e/o si dovrebbero esplicitare gli assunti in base ai quali si attribuisce il legame.

Grafico 3: Modello causale di impatto – riforma del mercato dello zucchero

Le relazioni causali 9 e 13 mostrano che promuovendo una ristrutturazione del settore e aprendo il mercato UE alla concorrenza internazionale si può ottenere un impatto positivo in termini di efficienza dei trasporti. A prima vista, si tratta di un effetto contro-intuitivo. Tuttavia, l'assunto di partenza è che una produzione geograficamente più concentrata e importazioni via mare e si prestino ad un più efficiente trasporto di grandi quantità mediante trasporti marittimi e fluviali e ferrovia, a meno che la situazione attuale in cui la produzione può essere inefficiente sotto il profilo della distribuzione geografica non dia luogo alla concentrazione del trasporto. N.B. Questo modello non costituisce un esempio esauriente, dato che non considera gli impatti esterni (ossia, sui produttori non-UE).

Al momento di individuare i probabili impatti nell'ambito e al di fuori dell'UE, si dovrebbe procedere ad uno screening delle opzioni selezionate a fronte degli impatti economici, ambientali e sociali che vengono riportati nelle successive tabelle. Alcune questioni che vi sono rappresentate considerano gli impatti sui diritti fondamentali a fronte della necessità di garantire la compatibilità con la Carta dei diritti fondamentali. E' importante notare come le questioni considerate nelle tabelle non esauriscano lo spettro di quelle possibili, né mostrino un profilo da ritenersi definitivo. L'intendimento è quello di fornire una guida per fare in modo che gli impatti e i temi che mostrano una particolare rilevanza politica siano presi in considerazione durante l'analisi. Dovrebbero essere considerati anche tipi d'impatto che non rientrano tra quelli elencati, ma importanti per determinate Vdl.

Le tabelle non dovrebbero essere utilizzate come una 'checklist' rispetto alla quale si esprimono semplicemente dei 'sì' o dei 'no', ma essere invece intese come uno strumento per formarsi un'idea su un più ampio spettro di potenziali impatti delle opzioni, più estesi di quanto inizialmente preventivato al momento di avviare il processo di Vdl.

Tabella 1: Impatti economici

Impatti su	Questioni fondamentali
Competitività, flussi commerciali e d'investimento	L'opzione presenta un impatto sulla posizione competitiva delle imprese UE in rapporto alle concorrenti non-UE? L'opzione determina flussi di investimento transnazionali (compresa la delocalizzazione delle attività economiche)? Le azioni proposte sono necessarie per correggere effetti non desiderati dei processi che si determinano nei mercati europei?
Concorrenza nel mercato interno	L'opzione influenza la politica UE per la concorrenza e il funzionamento del mercato interno? Ad esempio, avrà l'effetto di ridurre lo spettro di scelta dei consumatori, determinerà un maggiore livello dei prezzi a causa della minor concorrenza, o la creazione di barriere per nuovi operatori che offrono beni e servizi, faciliterà comportamento anti-concorrenziali o l'emergere di monopoli, o mercati segmentati, ecc.?
Costi operativi e conduzione dell'impresa	Si determineranno costi aggiuntivi a carico delle imprese per adeguamenti, adempimenti o regimi transitori? Si determineranno influenze sui costi o sulla disponibilità di input essenziali (materie prime, macchinari, lavoro, energia, ecc.)? Si determinerà un'influenza sull'accesso ai finanziamenti? Si determinerà un impatto sul ciclo degli investimenti? Si determinerà il ritiro di alcuni prodotti dal mercato? La commercializzazione di determinati prodotti verrà limitata o proibita?

Impatti su	Questioni fondamentali
	Si determinerà una regolamentazione più restrittiva o particolare per determinati settori? Ciò porterà direttamente alla dismissione di determinati settori? Alcuni prodotti sono soggetti ad un trattamento diverso da altri comparabili?
Costi amministrativi per le imprese	L'opzione imporrà alle imprese nuovi requisiti sotto il profilo amministrativo o introdurrà una maggior complessità degli adempimenti? Questi costi graveranno in modo pesante sulle piccole e medie imprese?
Diritti di proprietà	Sono interessati i diritti di proprietà (terreni, beni mobili, patrimoni non materiali)? Viene limitato il diritto all'acquisizione, alla vendita o all'uso di diritti di proprietà? O si determinerà una perdita completa di proprietà?
Innovazione e ricerca	L'opzione stimola o inibisce la ricerca e lo sviluppo? Facilita l'introduzione e la distribuzione di nuovi metodi di produzione, tecnologie e prodotti? Si determina un'influenza sui diritti di proprietà intellettuale (brevetti, marchi, copyright, altri diritti di questo tipo)? Si promuove la ricerca privata o accademica? Si promuove una maggior efficienza nell'uso delle risorse?
Consumatori e famiglie	L'opzione influenza il livello dei prezzi? Ha un impatto sulla capacità dei consumatori di avvantaggiarsi nel mercato interno? Ha un impatto sulla qualità e la disponibilità dei beni e servizi e sulla scelta dei consumatori? (cfr. in particolare allegato 2 sui mercati

Impatti su	Questioni fondamentali
	incompleti o inesistenti)
Regioni e settori specifici	L'opzione determina effetti significativi su determinati settori? Avrà un impatto specifico in determinate regioni in termini di posti di lavoro creati o perduti? Vi saranno conseguenze specifiche per le piccole e medie imprese?
Paesi terzi e relazioni internazionali	L'opzione influenza la politica commerciale UE e i suoi impegni internazionali, compresi quelli stipulati in ambito WTO? Influenza la politica estera UE e la politica di sviluppo comunitaria? Influenza paesi terzi coi quali l'UE intrattiene rapporti commerciali preferenziali? Influenza lo sviluppo, i paesi meno sviluppati e quelli a reddito medio?
Autorità pubbliche	L'opzione determina effetti sul bilancio per le autorità pubbliche a diversi livelli, sia in termini immediati, sia nel lungo periodo? Si contempla la creazione di nuovi enti o la ristrutturazione delle autorità pubbliche esistenti?
Contesto macroeconomico	Quali sono le conseguenze globali dell'opzione per la crescita economica e l'occupazione? Si contribuisce a potenziare gli investimenti e al corretto funzionamento dei mercati? Vi saranno conseguenze dirette in termini di inflazione?

Tabella 2: Impatti ambientali

Impatti su	Questioni fondamentali
Qualità dell'aria	L'opzione comporta effetti sull'emissione di agenti inquinanti acidi, eutrofizzanti, fotochimici o dannosi che possano influenzare la salute umana, danneggiare i raccolti o le case o determinare inquinamento ambientale (suolo, fiumi, ecc.)?
Qualità risorse idriche	L'opzione migliora o peggiora la qualità o la quantità delle acque potabili o delle faglie? Migliora o peggiora la qualità delle acque costiere e marittime (in presenza di discariche, nutrienti, oli, metalli pesanti o altri agenti inquinanti)? Influenza la disponibilità di acque potabili?
Qualità risorse del suolo	l'opzione comporta acidificazione, contaminazione o salinità del suolo, o ha influenza sul grado di erosione? Si determina una perdita di suolo disponibile (mediante cementificazione, ecc.) o una maggior disponibilità (per esempio, mediante la bonifica)?
Clima	L'opzione influenza l'emissione di sostanze che degradano lo strato di ozono (CFC, HCFC, ecc.) e di gas ad effetto serra (biossido di carbonio, metano, ecc.) nell'atmosfera?
Fonti rinnovabili e non rinnovabili	L'opzione ha effetti sull'uso di fonti rinnovabili (acque, pesca) in misura maggiore della loro possibilità di rinnovarsi? Si aumenta o riduce il ricorso a fonti non-rinnovabili (acque di faglia, minerali, ecc.)?
Biodiversità, flora, fauna e paesaggio	L'opzione ha l'effetto di ridurre il numero di specie/varietà/razze in ogni area (ossia, riduce la biodiversità) o incrementa il numero di specie (mediante la conservazione)? Ha effetti su specie protette o in via di estinzione, o

Impatti su	Questioni fondamentali
	sulle relative aree sensibili o habitat? Si determina una frammentazione del territorio e del paesaggio in modo tale da influenzare le vie migratorie, i corridoi ecologici o le zone di sosta? Si determina un'influenza sul valore paesaggistico dei territori sotto tutela?
Uso dei terreni	L'opzione ha l'effetto di far impiegare nuove aree sinora incontaminate? Sono coinvolte aree designate come sensibili sotto il profilo ecologico? Si determina un cambiamento nel tipo di destinazione delle aree (da rurale ad urbana, o modifiche nella tipologia di sfruttamento agricolo)?
Produzione, generazione e riciclaggio dei rifiuti	L'opzione determina effetti sulla produzione di rifiuti (solidi, urbani, agricoli, industriali, minerari, radioattivi o tossici) o sulle modalità con le quali i rifiuti sono trattati, smaltiti o riciclati?
Probabilità o dimensione dei rischi ambientali	L'opzione ha influenza sulla probabilità, o sulla capacità di prevenire incendi, esplosioni incidenti o emissioni accidentali? Comporta il rischio della diffusione non autorizzata o non intenzionale di agenti estranei all'ambiente o geneticamente modificati? Comporta l'aumento o la riduzione del rischio di disastri naturali?
Mobilità (modalità di trasporto) e uso dell'energia	L'opzione ha l'effetto di far aumentare o diminuire il consumo energetico e il surriscaldamento? Farà aumentare o diminuire la domanda di trasporti (passeggeri o merci), o ne influenzerà la ripartizione modale? Avrà l'effetto di far aumentare o diminuire le emissioni inquinanti dei veicoli?
Conseguenze	L'opzione porterà ad un cambiamento nella quantità

Impatti su	Questioni fondamentali
ambientali delle attività industriali	di input naturali necessari per produrre la stessa unità di prodotto? La produzione farà un uso più o meno intensivo di energia? Si determinerà un costo maggiore o minore per beni e servizi rispettosi dell'ambiente, mediante modifiche fiscali, di certificazione, ai prodotti, e in relazione alle norme e all'approvvigionamento? Promuove o limita beni e servizi rispettosi dell'ambiente, mediante modifiche alle regole che disciplinano investimenti, prestiti, servizi assicurativi, ecc.? Farà in modo che le imprese inquineranno di più o di meno nella loro attività?
Salute degli animali e delle piante, sicurezza degli alimenti e mangimi	L'opzione avrà un impatto sulla salute di animali e piante? Influenzerà il benessere degli animali (es, il loro trattamento da parte degli uomini)? Influenzerà la salubrità di cibo e mangimi?

Tabella 3: Impatti sociali

Impatti su	Questioni fondamentali
Occupazione e mercato del lavoro	L'opzione incentiva la creazione di nuovi posti di lavoro? Determina direttamente una perdita di posti di lavoro? Produce conseguenze negative per determinate categorie o professioni, per il lavoro autonomo? Influenza la domanda di lavoro? Determina impatti sul funzionamento del mercato del lavoro?

Impatti su	Questioni fondamentali
Standard e diritti relativi alla qualità del lavoro	L'opzione produce un impatto sulla qualità del lavoro? Influisce sull'accesso della forza lavoro alla formazione, anche permanente? Produrrà effetti sulla salute, sicurezza e dignità dei lavoratori? Influirà direttamente o indirettamente sui diritti ed obblighi attuali dei lavoratori, in particolare riguardo alle informazioni e alla consultazione nell'ambito delle relative mansioni e in caso di licenziamento? Influenzerà il grado di tutela del lavoro minorile e giovanile? Influirà direttamente o indirettamente sui diritti ed obblighi attuali dei lavoratori? Comporterà l'adeguamento degli standard di lavoro minimi in tutta l'UE? Incentiva o limita la ristrutturazione, l'adattamento ai cambiamenti e l'adozione di innovazioni tecnologiche nel luogo di lavoro?
Inclusione sociale e tutela di particolari categorie	L'opzione influisce sull'accesso al mercato del lavoro o il transito in seno ad esso? Determina direttamente o indirettamente condizioni di maggiore o minore uguaglianza? Influisce sulle pari opportunità di accesso a beni e servizi? Influisce sull'accesso al collocamento o a servizi di interesse economico generale? Rende il pubblico più informato su un tema particolare? Influenza particolari categorie di privati, imprese, territori, soggetti vulnerabili, economicamente

Impatti su	Questioni fondamentali
	svantaggiati, e più di altri? Influenza in modo significativo cittadini di paesi terzi, minori, donne, disabili, disoccupati, anziani, partiti o organizzazioni politiche, confessioni, organizzazioni confessionali o laiche, minoranze etniche, linguistiche o religiose, soggetti che chiedono asilo politico?
Pari trattamento ed opportunità, non-discriminazione	L'opzione influisce sul pari trattamento e le pari opportunità in modo uguale? Influisce sulle pari opportunità di genere? Comporta un qualsiasi trattamento discriminatorio nei confronti di categorie di individui direttamente in base alle differenze di genere, razza, tratti somatici, origine etnica o sociale, caratteri genetici, lingua, confessione, opinioni politiche, appartenenza a minoranze nazionali, censo, nascita, disabilità, età od orientamento sessuale? O eventualmente può determinare una discriminazione indiretta?
Vita privata e familiare, privacy	L'opzione influirà sulla privacy degli individui (anche in casa e nelle comunicazioni) o sul loro diritto di circolare liberamente nel territorio UE? Influenza la vita familiare o la tutela economica o sociale della famiglia? Comporta il trattamento di dati personali o l'accesso degli interessati diretti ad essi?
Governance, partecipazione, buona amministrazione, accesso alla giustizia, media ed etica	L'opzione influisce sul coinvolgimento dei soggetti interessati nella governance, come previsto dai Trattati e dal nuovo approccio alla governance? I soggetti coinvolti sono trattati in modo uguale, fatte salve le loro diverse prerogative? L'opzione ha un impatto sulle diversità culturali e linguistiche?

Impatti su	Questioni fondamentali
	Influisce sull'autonomia delle parti sociali nelle rispettive aree di competenza? Ad esempio, influisce sul diritto alla contrattazione collettiva ad ogni livello o sul diritto all'azione collettiva? (forse si riferisce <i>anche</i> alla class action, ndt.) L'attuazione delle misure proposte influisce sulle istituzioni e amministrazioni pubbliche, ad esempio quanto alle rispettive competenze e responsabilità? Influenzerà i diritti individuali e i rapporti con la pubblica amministrazione? Influenzerà il diritto individuale di accedere alla giustizia? Renderà il pubblico più informato su una questione particolare? Influenzerà l'accesso del pubblico all'informazione? Influenzerà i media, il pluralismo dei media e la libertà di espressione? Solleva problemi di natura (bio)etica (clonazione, utilizzo del corpo umano o di sue parti a fini di lucro, ricerca e test genetici, uso di informazioni sul patrimonio genetico)?
Salute sicurezza pubbliche	e L'opzione influenza la salute e la sicurezza delle persone/popolazioni, compresa la relativa aspettativa di vita, mortalità, morbidità, a partire da impatti sull'ambiente socio-economico (come l'ambiente di lavoro, il reddito, l'educazione, l'occupazione, la nutrizione)? Rende più o meno probabile l'ipotesi di atti di bio-terrorismo? Rende più o meno probabile il rischio per la salute dovuto a sostanze dannose per l'ambiente naturale? Influenza la salute in ragione di cambiamenti nel

Impatti su	Questioni fondamentali
	tasso di inquinamento acustico, atmosferico, idrico o del suolo in aree popolate? Influenzerà la salute in ragione di cambiamenti nell'uso dell'energia o nello smaltimento dei rifiuti? Influenzerà elementi dello stile di vita rilevanti per la salute come il tabagismo, l'alcolismo o l'attività sportiva? Si determineranno effetti per particolare gruppi a rischio (per età, genere, condizione di disabilità, categorie sociali, mobilità, regione, ecc.)?
Criminalità, terrorismo e sicurezza	L'opzione ha effetti sulla sicurezza, sulla criminalità e il terrorismo? Influenza le possibilità di individuare i malviventi o le capacità di lucro di questi ultimi? Può far incrementare il numero dei reati commessi? Può influenzare le capacità delle istituzioni di polizia e giudiziarie? Si determinerà una condizione equilibrata tra necessità della sicurezza e diritti degli indagati? Influenzerà i diritti delle vittime e dei testimoni?
Accesso ed effetti sulla tutela sociale, sistemi sanitari ed educativi	L'opzione produrrà effetti in termini di qualità dei servizi ed accesso ad essi? Avrà effetti sulla formazione e la mobilità dei lavoratori (salute, istruzione, ecc.)? Avrà effetto sull'accesso degli individui all'educazione pubblica/privata o alla formazione permanente? Avrà influenza sulla disponibilità internazionale di servizi, di tutela giudiziaria e cooperazione in

Impatti su	Questioni fondamentali
	regioni confinanti? Avrà influenza sul finanziamento e l'organizzazione e l'accesso ai sistemi sanitari, educativi e di welfare (tra cui anche la formazione)? Avrà influenza sulla libertà e l'autogoverno delle istituzioni accademiche e universitarie?

L'approccio appena descritto consentirà di considerare un ampio spettro di impatti possibili in modo tale che l'analisi non si incentrerà solo su alcuni di essi tra i più importanti. In questo modo, si otterrà un **quadro globale** dei potenziali effetti dell'opzione analizzata.

Nel caso di una riforma dell'organizzazione del Mercato comune dello zucchero, gli impatti non intesi sono così identificati:

- Minore domanda di prodotti alternativi che determina una perdita dei posti di lavoro nei settori e nelle regioni interessate;
- Fonti di offerta meno diversificate con l'effetto di una volatilità dei prezzi;
- Trasporto più efficiente.

La minor produzione e la perdita di posti di lavoro nelle regioni interessate dovrebbe essere controbilanciata da un costante livello dell'occupazione (che risulterebbe dal conseguimento dell'obiettivo di una riconversione a produzioni alternative).

Occorre rammentare che è necessario tenere conto di coloro che verranno interessati dall'opzione scelta e per quanto tempo ciò avverrà, per proiettare questi effetti a fronte dell'elenco degli impatti che sono stati identificati. Ciò consentirà di ottenere una base di partenza per studiare gli effetti distributivi, e l'identificazione dei "beneficiari" e degli "svantaggiati" può essere di aiuto per prevedere eventuali ostacoli alla proposta e magari considerare la necessità di una sua revisione, o dell'introduzione di misure di ammortizzazione che ne attenuino gli impatti negativi. Ad esempio, una determinata proposta può essere tale da far sì che tutti o quasi i benefici vadano a vantaggio dei consumatori, mentre i relativi costi ricadono essenzialmente sulle imprese. Si possono anche verificare importanti effetti distributivi all'interno di una stessa categoria (magari tra piccole e grandi imprese, tra attori di mercato emergenti e consolidati, o tra famiglie ad alto e basso reddito, ecc.). Inoltre,

occorre anche tenere conto del potenziale impatto sull'opinione pubblica.

Infine, gli impatti possono essere notevolmente diversi tra Stati membri o regioni, indicando la necessità di rendere la proposta flessibile.

Nell'esempio mostrato precedentemente, si verificano potenziali effetti redistributivi tra:

- Consumatori che beneficiano di prezzi inferiori e produttori che fanno fronte ad una minor redditività, e regioni che possono subire una conseguente riduzione del livello occupazionale;
- Produttori di minori dimensioni e meno competitivi che si troveranno in una condizione di maggior vulnerabilità durante la fase di ristrutturazione del settore rispetto a quanto avverrà per le imprese più grandi ed efficienti;
- Perdita di posti di lavoro in conseguenza della ristrutturazione del settore, a scapito in particolare delle donne impiegate nelle attività di trasformazione.

Fase 2: Identificazione degli impatti più rilevanti

L'individuazione degli impatti più importanti può essere effettuata in modo rapido ed economico mediante semplici strumenti, come quelli descritti in seguito, mentre gli sforzi maggiori dovrebbero essere concentrati nell'analisi degli impatti stessi.

Il modello causale precedentemente descritto si rivela particolarmente utile per l'individuazione, dato che offre una base sulla quale procedere ad un'analisi più sofisticata, ove si tenga conto della rilevanza e della natura di ciascuna proposta (cfr. il principio di analisi proporzionata).

Si può anche procedere ad una valutazione di ordine qualitativo, e in questo approccio si dovrebbe:

- Assegnare un ordine di probabilità (vale a dire, bassa, media o elevata) dell'effettivo prodursi di un impatto (o al contrario, che esso non si produca). Ciò è possibile attribuendo i valori assunti quanto a quei fattori che non ricadono nel controllo di coloro che gestiscono l'intervento e che possono influenzare la probabilità che un impatto si produca.
- Stimare l'ordine di grandezza (magnitudo) di ciascun impatto (basso, medio, elevato). Ciò è possibile considerando l'influenza dell'intervento sul comportamento dei destinatari e a fronte del contesto socio-economico ed ambientale nel quale esso

interviene. Occorre anche domandarsi se alcuni degli impatti hanno natura irreversibile (vedere anche allegato 15 sul principio cautelativo).

- Stimare l'importanza degli impatti sulla base dei due elementi precedentemente descritti (vale a dire dalla bassa magnitudo/bassa probabilità, alla elevata magnitudo/elevata probabilità dell'impatto).

Gli impatti degli strumenti normativi e dei programmi di spesa dipenderanno in parte dall'eventualità che essi vengano effettivamente attuati, e non solo da come ciò avverrà. La misura dell'adempimento dovrebbe essere contemplata tra le probabilità/rischi del prodursi di un impatto (vedere Box).

Box 9: Identificazione di potenziali ostacoli ed incentive all'adempimento

I potenziali ostacoli all'adempimento da parte dei soggetti il cui comportamento si intende modificare e gli incentivi suscettibili invece di favorire l'adempimento, si possono prevedere considerando questi aspetti:

Le prescrizioni contemplate dalle opzioni sono semplici e facili da capire? Regole incomprensibili ed oscure riducono l'adempimento, in particolare da parte delle piccole imprese che spesso mancano di tempo e risorse per studiare e comprendere voluminose e complesse normative.

La categoria dei destinatari intende effettivamente adempiere? Questa volontà dipende da:

Costi di adempimento, tra cui oneri amministrativi, che possono influire sulla proporzione complessiva degli adempienti, e in particolare penalizzare categorie proporzionalmente più svantaggiate come le piccole imprese.

Normativa eccessivamente tecnicistica e giuridicamente complessa, che può apparire come non pertinente ad intendimenti concreti e determinare una sfiducia nei confronti del legislatore e la tendenza a comportamenti elusivi.

Coerenza con le prassi vigenti nel mercato o l'habitus culturale, che può contribuire ad elevare la quota degli adempienti.

Previa consultazione, che crea un sentimento di coinvolgimento, o quantomeno di comprensione della norma e può risolvere problemi relativi all'adempimento.

Rigorosi accordi sul controllo e sanzioni per gli

inottemperanti sono misure suscettibili di elevare la quota degli adempienti.

La categoria dei destinatari sarà in grado di adempiere? Le politiche di attuazione, tra cui quelle informative e altre misure di supporto, possono influenzare la capacità dei destinatari di adempiere alla norma.

Quando si considerano i problemi legati all'adempimento, si deve sempre tenere conto che le normative UE vengono in genere attuate dalle autorità degli Stati membri. Pertanto, l'analisi dell'adempimento deve tenere conto di ogni possibile variazione nel modo in cui gli Stati membri danno attuazione ad una norma. Ad esempio, le direttive cornice lasciano agli Stati un ampio margine di flessibilità quanto ad attuazione, e ciò può determinare un effetto notevole quanto alla decisione di adempiere nei diversi paesi. Nel caso delle Direttive, è importante essere consapevoli delle difficoltà che a livello nazionale si incontrano nel rispettare determinati requisiti, e quindi bisogna tenere conto di questo aspetto al momento di stabilire la tempistica per l'attuazione. Così, per fornire un supporto all'analisi sull'adempimento, sarebbe utile la consultazione con le categorie interessate e gli Stati membri.

Oltre ad evidenziare vantaggi e svantaggi delle opzioni dal punto di vista dell'adempimento, l'analisi dovrebbe anche fornire indicazioni su come progettare al meglio l'opzione.

Ad esempio:

- quali tempi dovrebbero essere previsti per l'attuazione?
- Quale tipo di sanzione è più appropriata a fronte della mancata ottemperanza – amministrativa, civile o penale?

Rifacendoci ancora all'esempio del mercato dello zucchero:

Un obiettivo essenziale della riforma è quello di ridurre il prezzo del prodotto, e si può procedere a questa valutazione:

Relazione n°	Causa	Effetto	Probabilità	Intensità
1	Abolizione delle quote di produzione	Riduzione dei prezzi	Elevata	Elevata
2	Abolizione del	Riduzione	Elevata	Elevata

	sussidio ai prezzi interni	dei prezzi		
3	Maggior competizione internazionale	Riduzione dei prezzi	Elevata	Elevata

La teoria economica conferma senza dubbio l'assunto di un legame diretto e incontrovertibile tra prezzi e abolizione delle quote di produzione, abolizione del sostegno al prezzo e maggior concorrenza internazionale. Pertanto, in questo caso l'impatto sul prezzo viene stimato coerentemente come elevato. Oltretutto, la magnitudo dell'impatto, in termini di caduta dei prezzi, sarà anch'essa stimata come elevata, sebbene il contributo della competizione internazionale può essere ritenuta limitata, dal momento che gli output dei produttori tradizionali vengono sostituiti da quelli di paesi neo-produttori più efficienti. Questo effetto può anche essere limitato dall'eventuale calo della domanda dovuto al problema del deterioramento del prodotto nella fase di trasporto.

Relazione n°	Causa	Effetto	Probabilità	Intensità
6	Riduzione dei prezzi	Riduzione della domanda di succedanei	Elevata	Elevata

La probabilità che la riduzione del prezzo dello zucchero comporti una riduzione della domanda di dolcificanti non a base di zucchero è stata valutata come elevata sulla base dell'assunto che i due prodotti siano in competizione tra loro, e che i produttori dei succedanei non siano in grado di ridurre i loro prezzi. Se uno dei due assunti risulta incorretto - ad esempio se i consumatori preferiscono dolcificanti non a base di zucchero ritenendoli più salubri – gli effetti della riforma del mercato sulle vendite dei succedanei saranno meno significativi. In questo caso, si dovrebbe cercare di raccogliere elementi che mettono alla prova la validità degli assunti. Se ciò non è possibile o richiede uno sforzo sproporzionato, nel rapporto di valutazione si

dovrebbe indicare la possibile incertezza sulle dimensioni dell'impatto.

La strutturazione di una '**matrice d'impatto**' costituisce poi un terzo modo per cercare di individuare gli impatti più importanti di politiche composte da molteplici strumenti, e contempla queste cinque operazioni:

1. scomporre le opzioni nelle loro principali azioni (le righe della matrice).
2. identificare le principali categorie o tipi d'impatto (le colonne della matrice), se possibile strutturate secondo un orizzonte temporale.
3. indicare in ciascuna cella la probabilità di un impatto (sicuro, probabile, improbabile).
4. indicare in ciascuna cella se l'impatto atteso è positivo, negativo o incerto, e nei primi due casi può essere indicata anche la relativa magnitudo.
5. indicare in ciascuna cella i destinatari (o le popolazioni coinvolte) e l'ambito temporale nel quale gli impatti sono attesi.

Una volta che le informazioni di base sono state immesse nelle celle pertinenti, si possono aggiungere anche ulteriori informazioni eventualmente necessarie, come la misura in cui gli impatti sono irreversibili, i percorsi causali che presiedono al loro verificarsi, ecc.

La matrice d'impatto e la valutazione qualitativa possono in effetti essere considerate quali strumenti complementari, ad esempio impiegando la matrice come mezzo per sintetizzare e presentare risultati essenziali che emergono dalla valutazione qualitativa.

Esempio di matrice d'impatto

	Impatti di breve periodo		Impatti di lungo periodo	
	prezzi	ambiente	occupazione	ristrutturazione
Fine delle quote di produzione	Probabilità e tempi	Probabilità e tempi	Probabilità e tempi	Probabilità e tempi
	Destinatari	Destinatari	Destinatari	Destinatari
Abolizione del sussidio ai prezzi interni	Probabilità e tempi	Probabilità e tempi	Probabilità e tempi	Probabilità e tempi

	Destinatari	Destinatari	Destinatari	Destinatari
Maggior competizione internazionale	Probabilità e tempi	Probabilità e tempi	Probabilità e tempi	Probabilità e tempi
	Destinatari	Destinatari	Destinatari	Destinatari

Quale che sia l'approccio adottato, si dovrebbero tenere a mente questi elementi nel momento in cui si identificano e descrivono gli impatti:

1. In considerazione della potenziale complessità di questa analisi, è importante che essa venga effettuata in modo strutturato ed esplicito, sia per comunicarne i risultati, sia per consentire una successiva analisi più approfondita.
2. Vanno considerati gli impatti di breve e lungo periodo: spesso è più facile identificare gli effetti di breve periodo, ma ciò non vuol dire che essi siano più importanti.
3. Non bisogna trascurare quegli impatti che non possono essere espressi immediatamente in termini quantitativi o monetari.
4. Bisogna rammentare che i diversi fattori che influenzano gli impatti interagiscono tra loro.
5. Bisogna tenere conto di come gli impatti della proposta possono essere influenzati a loro volta dall'attuazione di altre iniziative, in particolare nel caso in cui la proposta faccia parte di un "pacchetto".
6. Gli impatti dovrebbero essere considerati nel contesto della promozione di uno sviluppo sostenibile, e per il conseguimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona e nel rispetto dei Diritti Fondamentali.

Fase 3: Analisi avanzata degli impatti

Gli approcci che abbiamo mostrato, consentono l'elaborazione di un'analisi qualitativa strutturata degli impatti di una proposta, e quando l'analisi si ritiene proporzionata si dovrebbe procedere ad un suo approfondimento, che può assumere un certo numero di forme sulla base dell'analisi e risultare nella fase 2:

- L'analisi qualitativa approfondita di impatti specifici che si incentra su impatti selezionati o su catene di impatti su cui sono stati raccolti dati quantitativi e qualitativi, e che sono stati analizzati

qualitativamente, utilizza abitualmente un approccio a scenario/caso di studio. Questa tipologia di analisi può essere realizzata autonomamente, sebbene sia in genere affiancata ad un'analisi quantitativa d'impatto.

- L'analisi quantitativa d'impatto è un tipo di esame che si incentra su una selezione limitata oppure su un ampio spettro di catene di impatti soggetti ad analisi quantitativa. Gli impatti selezionati sono stimati utilizzando tecniche quantitative che vanno dalla semplice estrapolazione – basata per esempio su coefficienti precedentemente derivati (come unità di CO₂ in rapporto ad unità di attività industriali) – sino ad un vero e proprio modello quantitativo. Essenzialmente, il fine è quello di comprendere i limiti dell'impatto dell'opzione e stimare costi e benefici in termini monetari, ove ciò sia possibile. Gli allegati 5, 7, 8 e 11 mostrano ulteriori indicazioni su come procedere ad un'analisi quantitativa e stabiliscono alcune importanti regole per l'analisi economica²¹.

Box 10: Integrare metodologie qualitative e quantitative è una buona prassi

La valutazione d'impatto sulla riforma del mercato comune dello zucchero dimostra che è possibile integrare utilmente approcci qualitativi e quantitativi per garantire che si tenga adeguatamente conto di uno spettro più ampio di impatti diretti e indiretti a livello sociale, ambientale ed economico. Questa VdI ha utilizzato approfondite analisi su modello per determinare gli effetti macroeconomici per diversi scenari di politiche di riforma, nonché una valutazione qualitativa in base a criteri multipli in relazione ad impatti più ampi e a punti di vista divergenti dei soggetti interessati.

4.3. Fonti, raccolta ed analisi dei dati

I dati per l'elaborazione di un modello causale (Fase 1) e la valutazione qualitativa (Fase 2) possono essere ottenuti innanzitutto a partire dall'esperienza e dalle competenze dei colleghi della Commissione. Questo processo può essere integrato con il coinvolgimento di esperti esterni, lo studio di ricerche, studi e

²¹ Per ragioni di comparabilità si raccomanda di applicare il tasso di sconto standard del 4% (vedere allegato 12 sullo sconto).

valutazioni già effettuate, e mediante l'impiego dei risultati di consultazione con i soggetti coinvolti. Ad esempio, organizzazioni come il Comitato Economico e Sociale, il Comitato delle Regioni e il "Dialogo permanente con le associazioni del governo locale" saranno spesso in grado di fornire utili informazioni sugli impatti. Inoltre, informazioni sull'opinione pubblica sono riportate dagli studi di Eurobarometer. Per procedere ad un'analisi avanzata sugli impatti (Fase 3), sarà probabilmente necessario fare affidamento su risorse ulteriori di dati qualitativi e quantitativi provenienti da diversi soggetti coinvolti (destinatari, società civile, governi nazionali, ecc.) e raccolti mediante tecniche diverse, come interviste, focus groups, questionari, ecc.

In ogni caso è importante verificare la disponibilità dei dati da fonti di agenzie statistiche e database, o che essi possano essere raccolti facilmente ad hoc. Comunque, i modelli quantitativi richiedono molto tempo e risorse per essere messi a punto, ed alcuni modelli hanno ricevuto il sostegno finanziario della Commissione. Pertanto, si dovrebbe innanzitutto appurare se uno di questi modelli risponde alle esigenze analitiche della Vdl. Se è necessario l'adattamento di un modello esistente, si dovrebbe contemplare subito l'ipotesi di utilizzare ricerche interne, (come quelle del Joint Research Centre (JRC)) (quanto ai modelli, vedere allegato 7). Se lo sviluppo o l'adattamento di un modello qualitativo deve essere demandato a soggetti esterni, la gara d'appalto dovrebbe idealmente prevedere l'indicazione dell'ambiente di codificazione, che il codice-fonte sia fornito e che sia previsto un adeguato materiale di formazione all'indirizzo dello staff della Commissione.

Al momento di procedere ad un'analisi quantitativa, è importante rammentare che in alcuni casi il grado di incertezza può essere troppo elevato per effettuare stime quantitative precise. In questi casi, si dovrebbero definire gli spettri di valori plausibili o scenari diversi, evitando così l'illusione della precisione che risulta dalle analisi quantitative – **evitare quella che è stata definita 'accuratezza spuria'!** Tecniche come l'analisi quantitativa di sensibilità possono essere di aiuto nel mostrare come i cambiamenti intervenuti in determinati parametri, scenari o assunti influenzano i risultati relativi alle diverse opzioni considerate.

Uno sviluppo ulteriore dell'analisi quantitativa consiste nella stima del valore monetario degli impatti positivi (benefici) e negativi (costi), la quale comporta il vantaggio di facilitare la comparazione delle opzioni politiche (vedere III. 5).

Tuttavia, è importante comprendere come non tutti gli impatti siano quantificabili, e nemmeno tutti esprimibili in termini monetari. Nel caso in cui la stima di guadagni o perdite di milioni di euro quale risultato dell'adozione della misura si dimostri troppo difficile o incerta, lo sforzo principale dovrebbe essere dedicato alla descrizione e, ove possibile, alla accurata quantificazione degli impatti nei termini che sono loro propri (ad es. calcolando la riduzione dei rifiuti in termini percentuali o l'incremento del traffico in termini di ore perdute).

A prescindere dall'approccio analitico adottato, si dovrebbero ricercare risultati:

- **Trasparenti:** gli altri devono comprendere in modo chiaro come si è giunti a quella valutazione.
- **Riproducibili:** gli altri devono essere in grado di ottenere gli stessi risultati a partire dagli stessi dati e utilizzando lo stesso approccio.
- **Robusti:** se col ricorso a metodi o assunti diversi per valutare gli impatti si ottengono risultati molto diversi, ciò può mettere in discussione l'affidabilità dell'analisi.
- Se i risultati dipendono dalla scelta di un determinato metodo analitico, o se i dati utilizzati non sono del tutto affidabili, è essenziale rendere esplicita questa circostanza.

Link ad ulteriori fonti di informazione e guida offerti dai servizi della Commissione si possono trovare sui siti web IA IntraComm ed Europa.²²

5. Come si comparano le opzioni?

Una volta analizzati gli impatti in questione, il passo successivo consiste nel procedere ad una loro comparazione per evincere i punti di forza e le carenze di ciascuna opzione, e ciò può condurre alla conclusione che una determinata di esse sia preferibile. Tuttavia, occorre sempre rammentare che la decisione finale su cosa scegliere e come dare attuazione alla scelta costituisce pur sempre una decisione di natura prettamente politica.

²² Vedere: <http://intracomm.sg.cec.eu.int/i/impact/> e http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

- Ponderare impatti positivi e negativi di ciascuna opzione.
- Ove possibile, mostrare i risultati sotto forma aggregata e disaggregata.
- Mostrare le comparazioni tra le opzioni ordinandole per area.
- Ove possibile e opportuno, individuare un'opzione preferibile.

5.1. Come comparare gli impatti di opzioni diverse

Per tutte le opzioni considerate (compresa quella del “non intervento UE”), è necessario tenere conto di tutti gli impatti **positivi** and **negativi**, a prescindere dal fatto che essi siano espressi in termini qualitativi, quantitativi o monetari²³. Al momento di preparare una proposta che emenda l'*acquis*, occorre in particolare tenere conto dell'eventualità che la riduzione dei costi attuali possa inficiare i benefici della politica adottata. Ad esempio, in taluni settori vi sono obblighi di legge che limitano l'accesso alle professioni. La rimozione di obblighi di certificazione può spronare la competizione e migliorare la soddisfazione del consumatore, ma anche aprire le porte ad una competizione selvaggia. Il vantaggio per gli operatori (minor costo di ingresso) può essere, dopo un certo periodo, più che annullato da costi di contenzioso o in ragione di un elevata percentuale di parcelle inesitate.

Box 11: Equilibrare i costi amministrativi a fronte di altri costi comportati dalla normativa

Il fatto che una determinata opzione possa comportare una riduzione dei costi amministrativi non è di per se stesso un motivo sufficiente per preferirla. Ad esempio, una misura che richieda ai produttori di fornire una maggior informazione sul consumo energetico degli elettrodomestici determina un costo

²³ L'approccio qui presentato è una semplice analisi a criteri multipli, che compara impatti positivi e negativi espressi in un insieme di termini quantitativi, qualitativi e monetari. Approcci alternativi sono costituiti da analisi costi/benefici, che comparano gli impatti positivi e negativi in termini monetari, e l'analisi di efficienza dal lato dei costi, che compara i costi necessari per conseguire un determinato obiettivo. Esistono altri metodi che possono essere utilizzati, ove opportuno. Gli allegati 12 e 13 offrono ulteriori informazioni sui pro e i contro dei diversi metodi e sull'uso dei prezzi reali e del tasso di sconto.

amministrativo (necessità di procedere a test e apposizione di etichette). Al contrario, una misura che stabilisce standard minimi di efficienza energetica per gli elettrodomestici dovrebbe comportare costi amministrativi relativamente inferiori. Tuttavia, dal momento che in tal modo si consente una minor flessibilità ai produttori e si riduce il raggio di scelte disponibili ai consumatori, il costo globale può rivelarsi maggiore rispetto a quello “amministrativo” del prescrivere l'esposizione dei dati sul consumo energetico.

In primo luogo, si dovrebbero riassumere gli impatti di ciascuna opzione ordinati per area (economica, ambientale, sociale) e anche i sub-impatti (come quelli elencati alle tabelle dall'1 alla 3 del capitolo precedente). In questo sommario, gli impatti non andrebbero aggregati; gli impatti negativi e positivi dovrebbero essere mostrati gli uni accanto agli altri e in alcuni casi sarà possibile stimare un risultato netto per area ed eventualmente presentare una stima complessiva di impatto netto²⁴ per ciascuna opzione. Tuttavia, quando si procede alla presentazione cumulativa di questo tipo, si dovrebbe aver cura di evitare una rappresentazione in cui determinati impatti possono essere percepiti come nulli o di segno negativo, laddove questo risultato è semplicemente il frutto del loro reciproco elidersi negli effetti.

Tabella sintetica 1 – Opzione A

	Descrizione qualitativa	Descrizione quantitativa	Valore monetizzato
Impatti economici			
Sub-impatto, costo per le imprese	Obbligo di installare depuratori	Circa 400 imprese coinvolte	400 mln. euro
Impatti sociali			
Sub-impatti a	Miglior qualità	Circa 100	

²⁴ La definizione di impatto netto qui contemplata è: impatto positivo meno impatto negativo.

livello di collettività	della vita	comunità beneficiarie (in prossimità delle imprese)	
Impatti ambientali			
Sub-impatti relativi all'inquinament o	Tassi di mortalità inferiori	N°"x" di decessi in meno ogni anno	Y mld di euro (valore di una vita moltiplicato per "x"

Un esempio di buona prassi nel presentare i risultati di ciascuna opzione si può osservare nella tabella che segue, ove si scorporano gli impatti economici, sociali ed ambientali, descritti in termini qualitativi, quantitativi o monetari, come opportuno. Ciò chiarisce anche cosa sia o meno incluso nel dato aggregato, evitando così un approccio a "scatola chiusa" che offrirebbe soltanto un singolo valore espresso in termini monetari.

Altro esempio di buona prassi è costituito dalla sintesi degli impatti di tutte le opzioni, presentati l'uno a fianco dell'altro. Nell'esempio che segue, preso dalla VdI del Visa Information System (VIS, sicurezza delle carte di credito)²⁵, costi e benefici di ciascuna opzione sono stati mostrati in modo facilmente comprensibile.

Costi	Costi finanziari	Costo-opportunità per i richiedenti	Costi aggiuntivi che ricadono sui viaggiatori UE	Riduzione delle transazioni e del turismo	Impatto sui diritti fondamentali, in particolare privacy e dati personali
No VIS	-	-	-	-	-
Sistema di ingresso-uscita	X X X X	X X	X	X	X X X X
VIS senza biometria	X	-	-	-	X X
VIS con biometria	X X	X X	X	X	X X X

²⁵ SEC(2004) 1628.

Benefici	Efficienza nell'attuazione di una politica comune Visa	Riduzione delle frodi e incremento nello shopping	Maggior efficienza dei controlli di frontiera	Riduzione dell'immigrazione clandestina, facilitazione della regolamentazione di Dublino	Contributo alla sicurezza interna	Più efficienza per viaggiatori onesti	Altri vantaggi
No VIS	-	X*	X*	X*	X*	-	-
Sistema di ingresso-uscita	X X X	X X X	X X X	X X X	X X X	X X X	X X X
VIS senza biometria	X X	X X	X X	X	X	X X	X
VIS con biometria	X X X	X X X	X X X	X X	X X	X X X	X X X

Questo altro esempio relativo alla riforma del mercato dello zucchero riassume vantaggi e svantaggi di ciascuna opzione.

	Vantaggi	Svantaggi
Status quo	- si mantengono produzione e reddito nella maggioranza delle regioni, sebbene i relativi valori si riducono gradualmente - diminuisce progressivamente il costo di bilancio del regime - si conservano i benefici attuali per i paesi ACP/EBA	- ritardi nella ristrutturazione e nel migliorare la competitività del settore - attrazione nel mercato UE per quantità non limitate di importazioni, in base ad accordi preferenziali, e a prezzi non competitivi, con una minaccia per la produzione UE nel lungo periodo - si mantengono distorsioni alla concorrenza - si mantengono sperequazioni tra gli agricoltori - la bilancia commerciale è molto reattiva alla rimozione

		delle clausole di salvaguardia e all'abolizione dello zucchero C - si complica la posizione UE nei negoziati WTO - l'organizzazione del mercato comunitario del settore resta complessa e poco trasparente
Caduta dei prezzi	- si facilita la ristrutturazione e si potenzia la competitività del settore - si riduce la produzione di surplus e la distorsione nel mercato mondiale - si riduce la distorsione nella concorrenza - si riducono le disuguaglianze tra produttori - si riducono i costi per consumatori ed utenti - si promuove la diversificazione nel mercato dei dolcificanti - si facilitano i negoziati WTO - si promuove l'applicazione dell'adempimento incrociato - si riducono leggermente i costi di bilancio del regime	- caduta del reddito dei produttori - caduta del reddito dei produttori ACP - costi di eventuali misure accessorie alla ristrutturazione
Quote fisse	- si garantisce un'offerta stabile e una tutela contro le fluttuazioni dei prezzi a livello globale - si incrementa la visibilità del settore a vantaggio della ripresa degli investimenti - si mantiene la	- il ritorno all'EBA inficerebbe la credibilità dell'UE - ritardi nella ristrutturazione e nel migliorare la competitività del settore, a meno di un trasferimento di quote - si mantengono distorsioni alla concorrenza

	produzione in più paesi UE a vantaggio delle economie rurali, a meno di un trasferimento di quote - si riduce la spesa del regime di mercato	- si mantengono sperequazioni tra gli agricoltori - si complica la posizione UE nei negoziati WTO - l'organizzazione del mercato comunitario del settore resta complessa e poco trasparente
Liberalizzazione	- maggior competitività di lungo periodo nel settore - ridotta distorsione del mercato - si facilitano i negoziati WTO - si elimina la distorsione alla concorrenza - grande semplificazione a vantaggio degli operatori comunitari	- non si assicura più nella stessa misura la regolarità dell'offerta e la stabilità dei prezzi - scomparsa di una gran parte dell'industria nell'UE - caduta del reddito agricolo e impatto significativo sulle comunità rurali - caduta del reddito dei partner non-competitivi (ACP) - scompare la produzione di succedanei, non più competitiva - minaccia alla redditività delle raffinerie - costi di eventuali misure accessorie alla ristrutturazione - costi in bilancio se si assegnano sussidi di compensazione

Si possono anche aggiungere tabelle che comparano gli impatti in relazione a determinati gruppi. Nella valutazione relativa alla riforma del mercato UE dello zucchero, è stata utilizzata una tabella che riporta i soggetti avvantaggiati, quelli svantaggiati e quelli con uno score neutro per ciascuna opzione. La presentazione di una tabella di questo tipo nel rapporto conclusivo di valutazione (vedere II .9) dovrebbe consentire ai responsabili politici di constatare quali sono le categorie coinvolte dalla scelta e quindi decidere se procedere, e in che modo.

	Avvantaggiati	Svantaggiati
Status quo	EBA, Balcani, Raffinerie, Importatori, Brasile, Bilancio	Agricoltori, Stabilimenti, Ambiente
	AFI, ACP, Consumatori, Dolcificanti, Imput agricoli, Aree rurali	
Caduta dei prezzi	AFI, Consumatori, Ambiente, Bilancio	EBA, Balcani, ACP, Raffinerie, Importatori, Imput agricoli, Aree rurali, Bilancio, Agricoltori, Stabilimenti
	Dolcificanti, Brasile	
Quote fisse	Raffinerie, Importatori, Dolcificanti, Bilancio	EBA, Balcani, Agricoltori, Stabilimenti, Ambiente
	AFI, ACP, Consumatori, Imput agricoli, Aree rurali, Brasile	
Liberalizzazione	AFI, Importatori, Consumatori, Brasile, Ambiente	EBA, Balcani, ACP, Raffinerie, Imput agricoli, Aree rurali, Dolcificanti Bilancio, Agricoltori, Stabilimenti
	* L'impatto sui soggetti coinvolti viene valutato in base alla congiuntura attuale	

5.2. Il set dei criteri di valutazione

Il set dei criteri di valutazione potrà variare a seconda dell'area politica interessata e dalla natura degli obiettivi che ci si propone di conseguire. Tuttavia, vi sono alcuni criteri generali che si applicheranno per qualsiasi proposta della Commissione, e in particolare si tratta dell'efficacia, dell'efficienza e della coerenza e congruenza.

Altri criteri sono invece stabiliti dai Trattati, e i più importanti sono probabilmente costituiti dai principi di proporzionalità e di sussidiarietà.

Per determinare un'adesione al principio di sussidiarietà, la comparazione tra le opzioni dovrebbe 1) confermare che l'obiettivo previsto non possa essere conseguito in modo sufficiente dagli Stati membri (il test di necessità)²⁶ e 2) indicare che l'obiettivo stesso può essere conseguito in modo migliore mediante l'intervento dell'Unione (il test di valore aggiunto)²⁷.

L'efficacia comparata non è il solo criterio di valutazione stabilito dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il Trattato prescrive anche che la forma di azione proposta sia la più semplice possibile e che le relative misure lascino la maggior libertà di azione possibile alle decisioni adottate a livello nazionale (per esempio, le direttive sono preferite ai regolamenti, e le direttive cornice a misure più dettagliate). Le opzioni politiche dovrebbero anche essere graduate a seconda del carico finanziario e amministrativo che comportano per la Comunità, per i governi nazionali e le autorità regionali e locali, gli operatori economici e i cittadini. Questi oneri dovrebbero essere quanto più possibile ridotti e comunque sempre proporzionati agli obiettivi prefigurati.

La tabella che segue mostra un modo di presentare una sintetica comparazione delle opzioni in termini di efficacia, efficienza, congruenza ed eventualmente anche di altri criteri appropriati, e qui trovano applicazione anche le buone prassi che sono riportate alla fine del paragrafo III. 4.3.

	Efficacia	Efficienza	Congruenza
Opzione A	Conseguimento degli obiettivi "A" e "B"	Risorse "X" necessarie per conseguire un livello "Y" di impatti	Vantaggioso equilibrio tra impatti positivi e negativi, diretti e indiretti, intesi o meno, quanto ai profili economico, sociale e ambientale

²⁶ Questo punto deve essere esaminato prima, al momento di valutare la natura del problema e la sua probabile evoluzione (vedere III. 1).

²⁷ In altri termini, non vi dovrebbe essere (proposta di) azione UE se non risulta evidente che essa può verosimilmente conseguire risultati migliori rispetto a quelli possibili agli Stati membri. Se un problema ricade nella competenza esecutiva della Comunità, il principio di sussidiarietà non si applica.

Opzione B	Conseguimento del solo obiettivo "A"	Risorse "2X" necessarie per conseguire un livello "Y" di impatti0	Impatti economici positivi: impatti negativi sull'ambiente non intesi, e in particolare...
Opzione C	...	...	...

Pertanto, sulla base di quanto riportato in queste tabelle, dovrebbe risultare chiaro se un'opzione si può considerare preferibile, o se alcune opzioni si collocano in posizioni che le vedono vicine alla pari preferibilità.

5.3. Graduare le opzioni

Il processo di valutazione d'impatto non darà necessariamente luogo a conclusioni che impongono o raccomandano una scelta politica finale. Inoltre, quest'ultima è comunque di competenza del Collegio dei Commissari, e pertanto sarà possibile che non sempre una VdI concluda che una determinata opzione sia preferibile ad altre. In questi casi sarà possibile ed auspicabile ordinare le opzioni in una graduatoria stabilita a partire da diversi criteri, nonché procedere a diverse graduazioni a seconda dei diversi criteri di selezione.

Comunque, quale importante strumento di assistenza alla scelta, i risultati e le opzioni alternative considerate dovrebbero – in tutti i casi – essere presentate in modo comprensibile e trasparente per offrire una base al dibattito politico sui relativi vantaggi e svantaggi delle opzioni. Ciò consentirà ai responsabili politici di esaminare i trade-off tra i gruppi coinvolti e/o tra i diversi impatti sulle dimensioni sociale, economica e ambientale. In questo modo sarà anche possibile migliorare il profilo di ciascuna proposta in modo tale da minimizzare i trade-off svantaggiosi, individuare misure accessorie volte a mitigare gli effetti negativi e massimizzare le opportunità di conseguire un risultato in cui non vi sono soggetti "perdenti" e tutte le parti conseguono vantaggi. Una volta adottata la decisione politica, se ne dovrebbe rendere conto nel relativo Memorandum. Inoltre, ove possibile, la scelta finale dovrebbe comparire nel rapporto VdI, almeno nella misura in cui ciò non comporti l'automatica

eliminazione della presentazione di opzioni alternative e la loro collocazione in graduatoria.

6. Come organizzare le future attività di controllo e valutazione?

- Individuare indicatori essenziali dei progressi relativi agli obiettivi principali suscettibili di eventuale intervento
- Fornire un ampio prospetto dei possibili sistemi di controllo
- Fornire un ampio prospetto dei possibili sistemi di valutazione

6.1. Perché esaminare i sistemi di controllo e valutazione sin dalla fase di Vdl?

I responsabili politici hanno necessità di sistemi che consentano di verificare se l'attuazione è effettivamente avviata e in quale misura la politica adottata sta dando i suoi frutti. Quando ciò non avviene, essi devono anche essere in grado di capire se il motivo risiede in una carenza della scelta compiuta oppure in una carente attuazione (es. L'analisi del problema è stata accurata? Gli obiettivi sono pertinenti e raggiungibili? L'attuazione è stata affidata a soggetti capaci di comprendere la politica scelta e realmente desiderosi di applicarla scrupolosamente? L'inadeguata attuazione è dovuta ad una debole capacità amministrativa?).

I sistemi di controllo e valutazione – compresa la creazione di dati sulla base di indicatori accuratamente costruiti – offrono preziose informazioni e contribuiscono a definire le modalità per ottimizzare l'intervento.

6.2. Cosa bisogna fare in fase di Vdl?

Nel quadro dell'analisi di valutazione d'impatto, si dovrebbe tentare di definire alcuni indicatori essenziali relativi ai principali obiettivi e prospettare i sistemi di controllo e valutazione previsti. Tuttavia, non serve a nulla definire indicatori dettagliati e sistemi di controllo e valutazione per tutte le opzioni identificate quale parte della valutazione d'impatto. Infatti, ciò avverrà solo dopo la scelta politica dell'opzione più appropriata, dato che si tratta dell'ultima fase della progettazione dell'intervento.

Detto questo, è invece utile definire alcuni indicatori essenziali relativi ai principali obiettivi (vale a dire, per i cosiddetti obiettivi generali). E' coretto assumere che gli obiettivi generali siano ragionevolmente stabili nell'ambito delle diverse opzioni contemplate nella valutazione d'impatto.

Gli indicatori dovrebbero essere vagliati a fronte degli intenti che essi dovrebbero servire, vale a dire misurare in quale misura una determinata politica sia stata attuata correttamente e i suoi obiettivi conseguiti. Pertanto, la loro credibilità e chiarezza è essenziale. Un altro fattore importante nella scelta degli indicatori è la facilità con la quale i dati pertinenti possono essere raccolti; la raccolta dei dati per un indicatore non dovrebbe costare più dell'informazione che l'indicatore offre.

Una volta identificata un'opzione quale preferita, si dovrebbe:

(1) descrivere in breve come sono stati raccolti i dati necessari per il controllo sull'attuazione dell'intervento e sui suoi effetti, nonché

(2) prospettare la natura, la frequenza e gli intendimenti delle successive valutazioni²⁸.

Le questioni cui si dovrebbe dare una risposta sono:

- Quale sarà l'impiego dei dati sul controllo e dei risultati della valutazione?
- Chi sono i soggetti fondamentali che offrono e utilizzano queste informazioni (es. la Commissione, gli Stati membri, intermediari come le agenzie, gli operatori/beneficiari, ecc.)?
- In via generale, quale sarà il ruolo e la responsabilità di questi soggetti? Come verranno condivise ed eventualmente aggregate le informazioni?
- In che misura esistono già strutture per il controllo e la valutazione? E' necessario disporre di nuove capacità?
- La situazione di base è sufficientemente conosciuta o sarà necessario, una volta adottata la proposta, raccogliere nuovi dati?

Per una guida più dettagliata (esempi compresi) sugli indicatori, il controllo e la valutazione, vedere allegato 14.

6.3. Cosa bisogna fare successivamente alla fase della VdI?

La proposta adottata dalla Commissione normalmente contemplerà indicatori corrispondenti agli obiettivi operativi e specifici, in particolare nella misura in cui si tratta di proposte di

²⁸ Vedere anche Articolo 21(2) delle Norme di attuazione del Regolamento Finanziario.

spesa²⁹. Quanto al controllo e alla valutazione, la proposta comprenderà, ove opportuno, uno specifico articolo ove si dispongono i fondamenti dei sistemi previsti. Ciò è particolarmente importante nel caso in cui i dati provenienti dagli Stati membri o da organizzazioni intermedie siano necessari per il controllo e la redazione di rapporti.

Il set definitivo di indicatori verrà di solito definito in una fase successiva, ossia quando saranno noti gli emendamenti apportati dal Consiglio e/o dal Parlamento³⁰.

Grafico 4: Riassunto delle essenziali iniziative procedurali e analitiche nella valutazione d'impatto

A. Iniziative procedurali essenziali

Prima fase

- Pianificazione della valutazione d'impatto/integrazione nel ciclo SPP:
 - Redazione e diffusione della Roadmap all'avvio della Annual Policy Strategy (APS).
 - Definire la Roadmap dell'iniziativa in vista della sua inclusione nella APS.
 - Aggiornamento della Roadmap da includersi nel Work programme (WP).
- Creazione di un Gruppo Inter-Servizi di guida (ISG):
 - Obbligatorietà per tutti gli elementi di natura tra loro correlata;
 - Inclusione dello SG. C.1;
 - Obbligo di giustificare nella Roadmap l'eventualità che non sia creato un ISG.
- Consultazione con le parti coinvolte e ricerca di expertise (vedere box A1 che segue).
- Procedere alle analisi di VdI.

²⁹ Per le proposte di spesa, il Regolamento Finanziario prescrive che quelle informazioni sugli indicatori, sul controllo e sulla valutazione, siano riportate nelle dichiarazioni legislative finanziarie che accompagnano la proposta.

³⁰ In caso di gestione condivisa, i sistemi di controllo (indicatori compresi) sono di solito definiti nel quadro di comitati che coinvolgono rappresentanti degli Stati membri.

Seconda fase

- Presentare i risultati nel rapporto di valutazione d'impatto anche se l'iniziativa è stata ritirata (vedere anche A2 che segue).
- La VdI passa alla Consultazione Inter-Servizi assieme alla proposta.
- Alcuni degli elementi essenziali vengono reiterati nel Memorandum.
- In alcuni casi, esame da parte di un gruppo di Commissari.
- Sottoposizione al Collegio dei Commissari.

Terza fase

- Trasmissione del rapporto VdI assieme alla proposta all'indirizzo di altre istituzioni.
- I comunicati stampa dovrebbero menzionare la VdI.
- Nel caso di nuove informazioni la Commissione può decidere l'aggiornamento del rapporto VdI > contattare SG.H.2.

Il rapporto finale viene normalmente pubblicato sul sito web Europa a cura del Segretariato Generale.

A1. Durante tutto il processo: consultazione dei soggetti coinvolti e raccolta di expertise

- Definire un Piano di Consultazione per garantire gli input da parti interessate ed esperti
- Identificare:
 - L'obiettivo delle consultazioni
 - Gli elementi della VdI per i quali la consultazione è necessaria
 - Le categorie- obiettivo
 - Gli strumenti appropriati di consultazione
 - La tempistica appropriata per la consultazione
- Rispetto degli standard minimi per la consultazione nel processo e nei rapporti VdI – vedere COM(2002)704.

A2. Presentazione dei risultati: il rapporto Vdl

- Riassumere il lavoro svolto per la Vdl in un breve rapporto.
- Dichiarare ogni assunto e ogni elemento di incertezza.
- Usare un linguaggio semplice e non tecnicistico.
- Usare il formato presentato in allegato 16.
- Riportare la descrizione tecnica dettagliata e i documenti di supporto negli allegati.

B. Azioni analitiche essenziali

1. Identificare il problema

- Delineare i limiti del problema.
- Identificare i soggetti fondamentali/popolazioni coinvolte.
- Stabilire le cause.
- Il problema rientra tra le competenze dell'Unione?

2. Definire gli obiettivi

- Stabilire obiettivi che corrispondano al problema e alle sue cause fondamentali.
- Stabilire obiettivi ad un numero di livelli tale da definire una "logica di intervento".
- Garantire che gli obiettivi siano congruenti con le politiche e le strategie UE, come quella di Lisbona e quella per lo Sviluppo Sostenibile.

3. Sviluppo delle principali opzioni

- Identificare opzioni che possono far conseguire gli obiettivi.
- Considerare i meccanismi di erogazione o attuazione più appropriati (approcci di regolamentazione o meno).
- Iniziare a limitare il raggio di possibilità mediante uno screening

dei limiti tecnici e di altra natura, e misurazione a fronte di criteri di efficacia, efficienza e congruenza.

- Redazione di un breve elenco di opzioni potenzialmente valide per ulteriori analisi.

4. Analisi dei rispettivi impatti

- Identificare gli impatti (diretti ed indiretti) ambientali, economici e sociali, e come essi si verificano.

- Identificare i soggetti coinvolti (compresi quelli esterni all'UE) e in che modo essi lo sono.

- Valutare, ove possibile e appropriato, gli impatti in termini qualitativi, quantitativi e monetari.

- Considerare i rischi e le incertezze delle scelte politiche, compresi gli ostacoli all'adempimento.

5. Comparare le opzioni

- Ponderare gli impatti positivi e negativi per ciascuna opzione.

- Ove possibili, mostrare i risultati sotto forma di aggregate e disaggregati.

- Presentare comparazioni tra le opzioni ordinate per area.

- Ove possibile ed appropriato, identificare un'opzione preferita.

6. Predisporre un controllo e una valutazione della politica

- Identificare indicatori essenziali per gli obiettivi principali oggetto di possibile intervento.

- Offrire un ampio prospetto dei possibili sistemi di controllo.

- Offrire un ampio prospetto dei possibili sistemi di valutazione.



IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES*

15 June 2005

with 15 March 2006 update

on Procedural rules

(Part II, section 6, p.9. Composition of Inter-Service Steering Groups)

and

on the assessment of administrative costs

(Part III, 5.1. How to compare the impacts of different options, p.39)

"We should make policy choices that ensure that our various objectives are mutually reinforcing. Actions that promote competitiveness, growth and jobs, as well as economic and social cohesion and a healthy environment reinforce each other. These are all essential components of the overarching objective of sustainable development, on which we must deliver." The Commission's Strategic Objectives 2005-2009, COM(2005) 12.

"Proposals must be prepared on the basis of an effective analysis of whether it is appropriate to intervene at EU level and whether regulatory intervention is needed. If so, the analysis must also assess the potential economic, social and environmental impact." White Paper on European Governance, 2001, COM(2001) 428.

* The present guidelines replace the 2002 'Impact Assessment in the Commission – Guidelines' and 'A Handbook for Impact Assessment in the Commission – How to do an Impact Assessment'. They set procedural rules for IA in the Commission and explain how to practically conduct the required analysis. The Commission took note of the Guidelines, instructed the Commission services to apply them, decided to make them public and instructed the Secretariat General to regularly update them, in consultation with Commission services and in light of Commission experience and needs, see SEC(2005) 790.

TABLE OF CONTENTS

I.	INTRODUCTION	4
1.	What is impact assessment?	4
2.	Why is impact assessment important?	5
3.	Answering questions on impact assessment.....	5
II.	PROCEDURAL RULES	6
1.	Proposals requiring an impact assessment	6
2.	Training for the impact assessment	6
3.	Planning the impact assessment: the Roadmap & the SPP cycle.....	6
4.	Link between IA and ex-ante evaluation	7
5.	Proportionate analysis.....	8
6.	Inter-Service Steering Groups.....	9
7.	Consultation of interested parties during the impact assessment	9
7.1.	Why consult?.....	9
7.2.	Consultation planning	10
7.3.	Minimum standards for consultation	11
7.4.	Pitfalls.....	12
8.	Collection and use of expertise	12
9.	Presenting the findings: the impact assessment report	13
9.1.	Prepare a summary report.....	13
9.2.	Keep it simple	14
9.3.	Reporting format	14
9.4.	Translation	14
10.	Inter-Service Consultation & presentation to the College.....	14
11.	Using the findings: the IA report in the legislative process.....	15
12.	Publication of the final report.....	15
III.	KEY ANALYTICAL STEPS IN IMPACT ASSESSMENT	16
1.	What is the problem?	16
1.1.	Why assess the problem?.....	16
1.2.	How to assess the problem.....	17
1.3.	Does the Union have the right to act?	18
1.4.	How would the problem evolve if the current EU approach were to continue?	18
1.5.	Data sources, collection and analysis.....	19
2.	What are the objectives?	20
2.1.	Why set objectives?	20

2.2.	How to set objectives	20
2.3.	Ensuring consistency with other EU policies and strategies	22
3.	What are the policy options?	23
3.1.	Why consider alternative policy options?	23
3.2.	How to identify policy options.....	23
3.3.	How to screen policy options	24
3.4.	Data sources, collection and analysis.....	25
4.	What are the likely economic, social and environmental impacts?	26
4.1.	Why analyse impacts?	26
4.2.	How to analyse impacts	26
4.3.	Data sources, collection and analysis.....	37
5.	How do the options compare?	39
5.1.	How to compare the impacts of different options.....	39
5.2.	The set of evaluation criteria.....	43
5.3.	Ranking the options	44
6.	How could future monitoring and evaluation be organised?	45
6.1.	Why examine monitoring and evaluation arrangements at the IA stage?	45
6.2.	What needs to be done at the IA stage?	45
6.3.	What needs to be done after the IA stage?	46

TABLES, GRAPHS AND BOXES

Table 1: Economic impacts	29
Table 2: Environmental impacts	30
Table 3: Social impacts	31
 Graph 1: Three levels of objectives.....	 21
Graph 2: Analysis of impacts in three steps	27
Graph 3: Causal model of impacts - reform of the sugar market	28
Graph 4: Summary of the key procedural and analytical steps in impact assessment.....	1
 Box 1: Consultation with social partners	 12
Box 2: IA study leads to abandoning the draft proposal? Report still required!	13
Box 3: Poor problem analysis = poor policy choice	16
Box 4: Problem tree	17
Box 5: Conditions set by the subsidiarity principle - the necessity test.....	18
Box 6: Setting SMART objectives	20
Box 7: 'To regulate' or 'not to regulate'? That is the question	24
Box 8: 'Less can be more'	24
Box 9: Identifying potential obstacles and incentives to compliance	34
Box 10: Combining quantitative and qualitative methodologies is good practice	37

I. INTRODUCTION

The decision to develop a policy can be driven by many reasons. Ideally however, such a decision should be based in every case on sound analysis fed by the best data available. Impact assessment (IA) is a key tool in this respect.

These Guidelines and Annexes are written for Commission staff in charge of preparing policy proposals. They define a series of steps to follow when performing an impact assessment (IA). Procedural rules are presented in Part II (planning, coordination, consultation, reporting and dissemination rules regarding the IA findings). Analytical steps are developed in Part III.

1. WHAT IS IMPACT ASSESSMENT?

Impact assessment is a set of logical steps which structure the preparation of policy proposals. It involves building on and developing the practices that already accompany the process of policy development by deepening the analysis and formalising the results in an autonomous report. Responsibility for developing the impact assessment lies with the service in charge of developing the proposal.

Doing an IA involves answering a number of basic analytical questions: *What is the nature, magnitude and evolution of the problem? What should be the objectives pursued by the Union? What are the main policy options for reaching these objectives? What are the likely economic, social and environmental impacts of those options? What are the advantages and disadvantages of the main options? And, last but not least: How could future monitoring and evaluation be organised?* An IA need not involve a long and detailed study in every case (see II.5 on the ‘principle of proportionate analysis’), but it should allow for an informed debate in all cases.



Key analytical steps in impact assessment

1. Identify the problem.
2. Define the objectives.
3. Develop main policy options.
4. Analyse their impacts.
5. Compare the options.
6. Outline policy monitoring and evaluation.

Stakeholder consultation & collection of expertise can run throughout the process.

Remember:

Impact assessment is an aid to political decision-making, not a substitute for it.

The IA should not be confused with the policy proposal or with the explanatory memorandum which precedes the proposal. It gathers and presents evidence that helps in determining possible policy options and their comparative (dis)advantages. The IA work should run in parallel with and feed into the development of the Commission's proposal. The College of Commissioners will take the IA findings into consideration in its deliberations. The IA will not, however, dictate the contents of its final decision. The adoption of a policy proposal is a political decision that belongs solely to the College, not to officials or technical experts.

2. WHY IS IMPACT ASSESSMENT IMPORTANT?

Following these steps has a multi-pronged aim. It ensures early coordination within the Commission. It demonstrates the Commission's openness to input from a wide range of external stakeholders, and shows its commitment to transparency. Further, by providing a careful and comprehensive analysis of likely social, economic and environmental impacts, both direct and indirect, it also contributes to meeting the specific commitments of the Lisbon and Sustainable Development Strategies. Also, it improves the quality of policy proposals, by keeping EU intervention as simple as possible. Finally, it will help explain why an action is necessary and that the proposed response is an appropriate choice or, conversely, demonstrate why no action at EU level should be taken.

3. ANSWERING QUESTIONS ON IMPACT ASSESSMENT

The Guidelines and their Annexes provide answers to most questions. Additional information, in particular on links to DG sites providing sectoral guidance, is available on the Secretariat General's IA IntraComm site¹.

Ad hoc help and guidance should be first sought from the IA support unit/function in your DG².

The next step is to get in touch with the policy desk officer who has responsibility for your DG in the Secretariat General's Strategic Planning and Programming Unit (SG.C.1)³. They can provide further guidance on IA work done for a specific item of the Commission's Legislative and Work Programme.

On stakeholder consultation questions, contact the Openness and Civil Society Unit of the Secretariat General, which is responsible for the Commission's minimum standards for consultation of external parties (SG.B.2).

On methodological issues, you may find it helpful to contact your colleagues in the evaluation unit/function of your DG. The evaluation unit of DG Budget (BUDG.B5) is also able to help if you have questions concerning the link between impact assessment and ex-ante evaluation required under the Financial Regulation (see II.4).

For horizontal matters and questions that cannot be answered by the above, contact the central IA team, which is part of the Secretariat General's Institutional Matters and Better Regulation Unit (SG.H.2).

¹ See <http://intracomm.sg.cec.eu.int/i/impact/>.

² See list of key IA contacts in the DGs on <http://intracomm.sg.cec.eu.int/i/impact/index.php?lang=en&page=contacts>.

³ A contact list can be found on the IA IntraComm site:
<http://intracomm.sg.cec.eu.int/i/impact/index.php?lang=en&page=officers>.

II. PROCEDURAL RULES

The following section summarises which proposals require an impact assessment. It covers (i) what needs to be done before launching/in order to launch the IA; (ii) what happens in the course of the IA (mainly how to consult and collect expertise); (iii) how to present the findings (reporting format etc.) and (iv) what happens after the adoption of the proposal.

Each DG is free to choose how to organise its IA work and support internally – there is no one model applicable to all services.

1. PROPOSALS REQUIRING AN IMPACT ASSESSMENT

Assessing, in a systematic manner, potential impacts of policy options is always desirable when preparing a proposal. However, it is not possible or necessary to write a formal IA report in all cases.

A formal IA is required for items on the Commission's Work Programme (WP)⁴. All regulatory proposals, White Papers, expenditure programmes and negotiating guidelines for international agreements (with an economic, social or environmental impact) put on the WP are concerned⁵. In addition, the Commission may, on a case-by-case basis, decide to carry out an impact assessment of a proposal which does not appear on the WP.

Green Papers⁶ and proposals for consultation with Social Partners are exempted. In such cases there is no point conducting an impact assessment since the Commission invites, in the first case, stakeholders to comment on various options or, in the second case, Social Partners to come up with their preferred option. The following are also normally exempted: periodic Commission decisions and reports, proposals following international obligations and Commission measures deriving from its powers of controlling the correct implementation of EC law and executive decisions⁷.

2. TRAINING FOR THE IMPACT ASSESSMENT

It is recommended that you participate in the general training sessions organised by DG Admin and the Secretariat General. Some DGs also offer specialized training. Given the methodological overlap between IA and ex-ante evaluation (see II.4), signing up for some of the evaluation training modules could be useful. For information and registration see Syslog⁸.

3. PLANNING THE IMPACT ASSESSMENT: THE ROADMAP & THE SPP CYCLE

As major impact assessments require early planning of time and resources, they are integrated into the Commission's annual Strategic Planning and Programming (SPP)

⁴ COM(2005)97.

⁵ See Communication of 5 June 2002 on Impact Assessment, COM(2002) 276. This Communication also states that "it should be noted that in unforeseen circumstances, or situations of *force majeure*, the Commission will apply the requirements of this Communication with the necessary flexibility. In this respect due account will be taken of the obligations which may result from emergency situations, international obligations, human rights, security and safety issues."

⁶ For Green Papers, however, it is recommended to provide, where possible, an indication of the possible pros and cons of the different options presented for consultation.

⁷ The latter category includes implementing decisions, statutory decisions, technical updates, including adaptations to technical progress, competition decisions or acts which scope is limited to the internal sphere of the Commission. COM(2002)276.

⁸ See http://www.cc.cec/di/syslog_formation/home/formation.cfm?langue=EN.

cycle⁹. To help plan the impact assessment work, services are requested to establish 'Roadmaps'¹⁰ for the initiatives they have put forward for inclusion in the Annual Policy Strategy (APS) and the Work Programme (see Impact Assessment Guidelines: Annexes - Annex 1). For WP items which follow from an APS initiative, it will be necessary to update and resubmit the Roadmap prepared at the time of the APS.

Since most Commission initiatives are embedded in policy processes and legal obligations, they are often announced or anticipated some time in advance of presentation in the APS or the WP. For that reason, many key elements for a formal impact assessment are generally already available at pre-APS / WP stage. The first step in the preparation of the Roadmap will therefore be to determine what data are available, what complementary data are needed, and how they will be produced.

Among other things, the Roadmap must provide an estimate of the time required for completing the IA as well as a brief statement on the likely impacts of each policy option and on who is likely to be affected. It also indicates which impacts warrant further analysis (cf. lists of impacts set out in III.4.2) and outlines the consultation plan (see II.7.2. below). The Roadmap must also indicate whether an Inter-Service Steering Group will be established. If your DG does not plan to do so, valid reasons must be provided.

Roadmaps, even in a preliminary form, should ideally be circulated to other Directorates-General (DGs) sufficiently early before the adoption of the APS and the WP, so as to allow the latter to verify the contents of the Roadmaps, plan their contribution to the forthcoming impact assessment and integrate the work done in other areas in their policy objectives.

The Roadmaps (Part I) are published in parallel with the WP, so external stakeholders can anticipate the timing of the policy preparatory work and be ready to provide input.¹¹

In some cases (for instance when a quantitative model must be developed), it may be necessary to launch an ad hoc study in advance of the adoption of the APS or the WP. The options to be considered when launching such a study are: an open or restricted call for tender, or the use of an existing Framework Contract. It is good practice to invite other interested services to be involved already at this stage.

4. LINK BETWEEN IA AND EX-ANTE EVALUATION

The Financial Regulation and its Implementing Rules require the Commission to carry out an 'ex-ante evaluation' for all programmes and activities entailing significant spending.

As long as your impact assessment for a proposal having budgetary implications properly addresses all items listed in Article 21(1) of the Implementing Rules¹², it will be accepted as an ex-ante evaluation. Since these items are similar to the IA requirements in many ways, no 'extra' work is likely to be necessary. Particular attention will need to be paid to the cost-effectiveness of the various options reviewed (see III.5.1 and Annex 8 on 'How to assess cost-effectiveness').

⁹ See <http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/i/spp/index.cfm?lang=en>.

¹⁰ The 'Roadmap' replaces the 'Preliminary Impact Assessment' introduced in 2002 (COM(2002)276).

¹¹ See http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm.

¹² "All proposals for programmes or activities occasioning expenditure or a reduction in revenue for the budget shall be the subject of an ex ante evaluation, which shall identify: (a) the need to be met in the short or long term; (b) the objectives to be achieved; (c) the results expected and the indicators needed to measure them; (d) the added value of Community involvement; (e) the risks, including fraud, linked with the proposals and the alternative options available; (f) the lessons learned from similar experiences in the past; (g) the volume of appropriations, human resources and other administrative expenditure to be allocated with due regard for the cost-effectiveness principle; (h) the monitoring system to be set up." Commission Regulation No 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. OJ L 357/1 of 31 December 2002.

For any further information or guidance, consult DG Budget's IntraComm site¹³ or speak to your DG's evaluation unit.

5. PROPORTIONATE ANALYSIS

The impact assessment's depth and scope will be determined by the likely impacts of the proposed action (principle of 'proportionate analysis'). The more significant an action is likely to be, the greater the effort of quantification and monetisation that will generally be expected. Besides, depending on the political and legal nature of the proposal under preparation, its sectoral particularities and the point in the policy-making process at which the IA is undertaken, some aspects of the analysis will often have to be developed more than others:

'New' regulatory proposals – When the action under consideration concerns an area that was previously left to Member States or an entirely new area, the IA will usually have to be particularly developed. Special care will be needed to determine whether EU intervention is justified (principle of subsidiarity) and that the policy options do not go beyond what is necessary to achieve the objectives (Treaty-based principle of proportionality – not to be mistaken for the methodological principle of proportionate analysis).

Revisions of existing legislation – By definition, in these cases, the problem at issue and the objectives pursued by the Union have been already defined. Therefore, work at those levels could often be limited to considering whether the problem has changed since the original legislation or whether the original objectives are still valid. Available evaluations of the existing legislation may already provide enough data for a proportionate analysis.

If change in the overall objective is envisaged, it will be necessary to verify whether the existing instrument(s) can deal with changed (technological) conditions and objectives. If this is not the case, alternative options will be assessed – among other things – on the basis of their capacity to meet the new objective(s), but also in terms of their versatility (i.e. their capacity to adapt to future changes). Frequent change of policy instruments may indeed be quite costly.

Broad policy-defining documents – For White Papers, Action Plans, other Communications setting out strategic orientations, or proposed framework directives (meant to be followed by daughter directives), the analysis will generally be rather broad in its problem description and objectives. The different types of action envisaged to reach these objectives should however be sufficiently detailed for stakeholders to prepare for subsequent consultation on specific actions. Assessment of impacts will necessarily be preliminary and will not provide detailed quantitative data.

Expenditure programmes – As a general rule the IA will be combined with the 'ex-ante evaluation', required under the Financial Regulation for the preparation of proposals with budgetary and resources implications (see II.4). Where the renewal or extension of an existing programme is proposed, the combined IA/ex-ante evaluation will use information from available evaluations of the expiring programme. In order to assess the added value of a programme under new circumstances, the option of discontinuing the current activities will be taken into consideration, where feasible. For new programmes, relevant findings from evaluations of similar or comparable programmes should be used. Information about the impact of past activities will often be more convincing in this context than speculation about expected impacts.

¹³ See <http://www.cc.cec/budg/networks/evaluation/en/newsite/guidance/index.htm>.

6. INTER-SERVICE STEERING GROUPS

An Inter-Service Steering Group is compulsory for all items of a cross-cutting nature. The Roadmap asks DGs to provide valid justification in those instances when no Inter-Service Steering Group is envisaged.

These groups are there to provide specialised inputs and to bring a wider perspective to the process. Involving other DGs from the early stages will also make it easier to reach agreement during the Inter-Service Consultation (see below).

The Strategic Planning and Programming Unit of the Secretariat General (SG.C.1) should always be invited to participate in the steering group. If no steering group is set up, SG.C.1 should be kept informed of the state of play on a bilateral basis.

By definition, an Inter-Service Group only includes Commission' Services. The input of Agencies, Member States and various stakeholders is channelled through other means (see consultation and collection of expertise). They can in particular be invited to participate in the steering of specific studies contracted out.

7. CONSULTATION OF INTERESTED PARTIES DURING THE IMPACT ASSESSMENT



- Establish a Consultation Plan to ensure input from interested parties and experts.
- Identify:
 - the objective of the consultation(s)
 - the elements of the IA for which consultation is necessary
 - the target groups
 - the appropriate consultation tool(s)
 - the appropriate time for consultation(s)
- Respect the Minimum standards for consultation in the IA process and reporting – COM(2002) 704.

7.1. Why consult?

"I not only use all the brains that I have, but all that I can borrow" - Woodrow Wilson, US President, 1913-1921.

Gathering opinions and information from interested parties is an essential part of the policy-development process, enhancing its transparency and ensuring that proposed policy is practically workable and legitimate from the point of view of stakeholders¹⁴. Furthermore, the Commission is required by the EC Treaty to carry out wide consultations before proposing legislation (see Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality).

¹⁴ Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission (COM(2002) 704 final).

7.2. Consultation planning

The key element for a successful consultation is early planning. Your consultation plan should ideally cover the whole policy-making process and determine the objective of the consultation(s), relevant target groups, appropriate consultation tool(s), consultation time(s) and consultation document(s). However, a balance has to be struck between the scope and length of the consultation and the obligation for the Commission to work in an efficient manner. Consultation must remain proportionate to the likely impact of the proposal.

Objective of the consultation

In order to be successful, you have to clearly identify the objective of your consultation (what you want to get out of it): finding new ideas (brainstorming); collecting factual data; validating a hypothesis; etc¹⁵. Another important objective may be to clarify the possible impacts of a measure on public opinion. This will help you decide whom you need to consult, when and how (see below).

Consult on what

Depending on the objective pursued and the issue at stake, consultation can be carried out on different elements of the impact assessment (nature of the problem, objectives and policy options, impacts, comparison of policy options). It may also concern the whole draft proposal.

Whom to consult

Consultation may be open to the general public, restricted to a specific category of stakeholders (any member in the selected category can participate) or limited to a set of designated individuals / organisations (only those listed by their name can participate)). You should always include all target groups and sectors which will be significantly affected by or involved in policy implementation, including those outside the EU (this mapping is part of problem identification – see III.1.2). Input from the Inter-Service Steering Group or, failing that, contacts with colleagues in other DGs will guide you on who to consult.

How to consult

The choice of consultation tools will largely depend on who needs to be consulted, on what and on the available time and resources. These tools include consultative committees, expert groups, open hearings, *ad hoc* meetings, consultation via Internet, questionnaires, focus groups, seminars/workshops, etc.

It goes without saying that a structured and focused consultation (e.g. a questionnaire with closed questions on specific issues) will produce information that is much easier to process than an unstructured and general consultation (e.g. asking stakeholders to comment on a White Paper). A growing number of services are finding it helpful to use the Interactive Policy Making (IPM) tool developed by DG MARKT to run their structured questionnaires. On 'do's' and 'don'ts' in questionnaire design, see Annex 6 on 'How to design a questionnaire'.

For further information on consultation tools and link to IPM, see the section on 'Tools' on the 'Stakeholder consultation' IntraComm site¹⁶.

When to consult

¹⁵ It is essential to differentiate between *ad hoc* consultation of experts to gather information and recourse to external expertise in more formal settings, typically when a panel of experts is established to analyse data, e.g. to elaborate scenarios, estimate impacts, etc.

¹⁶ See <http://www.cc.cec/home/dgserv/sq/stakeholder/index.cfm?lang=en&page=tools>.

Appropriate timing must be fixed on a case-by-case basis, but consultation should start as early as possible in order to maximise its impact on policy development. Also, consultation should be seen as a recurring need in the policy development process rather than a 'one-off' event. Depending on the issue at stake and the consultation objectives, you may therefore find it useful to arrange for a series of consultations as the proposal develops. For example, an initial consultation might be held to ascertain stakeholder perceptions about the nature of the problem; a subsequent consultation might ask stakeholders for their views about the possible range of options, while a third round of consultation might aim to sound out stakeholders on the likely acceptability of any preferred option. For efficiency reasons and in order to avoid 'consultation fatigue', repeated consultations should nevertheless be kept to a minimum.

For further information, see the Stakeholder consultation IntraComm site¹⁷.

7.3. Minimum standards for consultation

*"The Commission's minimum standards on public consultation (...) apply in consultations of the public at large, and also when the Commission seeks the views of civil society groups and other interested parties because of the constituencies they represent, rather than because of the expertise they possess."*¹⁸

Stakeholder consultation in the impact assessment process must be carried out according to the Commission's general principles and minimum standards for consultation¹⁹. Paying particular attention to transparency, the key messages are:

- Provide consultation documents that are clear, concise and include all necessary information.
- Consult all relevant target group(s).
- Ensure sufficient publicity and choose tools adapted to the target group(s) - open public consultations must at least be publicised on the Commission's single access point for consultation, 'Your Voice in Europe'²⁰.
- Leave sufficient time for participation (minimum eight weeks for written public consultations; 20 working days notice for meeting).
- Publish the results of public consultation on 'Your Voice in Europe'.
- Provide – collective or individual – acknowledgement of responses.
- Provide feedback: report on the consultation process, its main results and how the opinions expressed have been taken into account in the impact assessment report (see II.9) and in the explanatory memorandum accompanying the Commission proposal.²¹

For short practical guidance on how to apply minimum standards, see the IntraComm site²².

¹⁷ See <http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/stakeholder/index.cfm?lang=en>.

¹⁸ COM(2002) 713, p.7.

¹⁹ COM(2002) 704. See http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf.

²⁰ See http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

²¹ See http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/em/index_en.htm.

²² See <http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/stakeholder/index.cfm?lang=en&page=guidance>.

Box 1: Consultation with social partners

Please note that there are specific provisions for consulting social partners (management and labour), regarding initiatives in the field of social policy e.g. health and safety in the workplace, working conditions, social security and social protection of workers, and information and consultation (see Treaty Articles 137-139 on social dialogue, and particularly Article 137 on the policy fields concerned). There are **two stages** to this consultation process: first, social partners are consulted on the general direction of an initiative; then, in a second stage, on its actual content. Therefore, minimum standards for consultation *do not apply* to social dialogue, but they do apply to other types of stakeholder consultations in the employment and social affairs field.

7.4. Pitfalls

When carrying out a consultation, and especially when analysing replies in public consultations, it is important to keep in mind that not all interest groups are equally able to take part or express their views forcefully. For this reason, an open consultation is unlikely to provide a representative picture of opinions. So when making use of the results of the consultation, you should be careful not to be unduly influenced by the views of one particular group, no matter how professionally these have been presented. Watch also for biases that may arise from any external groups in the context of on-line, closed-end questionnaires allowing for anonymous responses (cf. risk of a single person filling in the questionnaire many times). Consultation can never be a substitute for analysis of an issue.

Beware of 'consultation fatigue' on the part of stakeholders. Consulting stakeholders too often will always be detrimental to the number of responses and their quality. Don't repeat consultation unless you are seeking additional opinions/information, or unless there is new information to present to them. For example, it is not a good idea to consult stakeholders on the results of a previous consultation!

8. COLLECTION AND USE OF EXPERTISE

The analytical quality of an IA is contingent, among other things, on the validity of the data used. Collecting reliable data is therefore crucial to ensuring that policy choices are made on sound analysis and valid conclusions. Expertise, and more specifically scientific expertise, is increasingly becoming an element of critical importance in the design, implementation and assessment of public policies. Commission guidelines for collecting and using expertise have therefore been defined.²³

Expert groups and, in particular, scientific committees set up by the Commission and EU Agencies are a prime source of sound scientific advice. In addition, since 2005, a web application called the SINAPSE e-Network²⁴ (Scientific INformAtion for Policy Support in Europe) offers Commission services the following communication and information tools for ad hoc collection of expertise:

- A *library of scientific advice* and opinions;
- A *consultation* module which allows services to conduct informal scientific consultations, complementing formal advisory processes;

²³ COM(2002)713. See http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0713en01.pdf.

²⁴ SINAPSE is accessible at <http://europa.eu.int/sinapse> (Contact: Sinapse@cec.eu.int).

- An *early warning system* that the scientific community and other stakeholders can use as a channel for raising awareness on scientific issues which require or could benefit from the attention of public authorities;
- A 'Yellow Pages' section to quickly identify and contact scientist or scientific organisations with a specific expertise.

If important parts of the impact assessment are contracted out, the terms of reference should make clear that contractors will have to follow the analytical steps set in Part III.

9. PRESENTING THE FINDINGS: THE IMPACT ASSESSMENT REPORT



- Summarise the work undertaken for the IA into a short report.
- State any assumptions or uncertainties.
- Use simple and non-technical language.
- Use the format presented in Annex 16, which approximately follows the steps of the IA approach .
- Put technical detail or supporting documents in an annex.

9.1. Prepare a summary report

It is important to distinguish between the work undertaken for the impact assessment – the 'process' – and the final 'report' summarising that 'process'. Various documents will often be produced in the course of the impact assessment – some written by you, others submitted by stakeholders or other DGs, or perhaps commissioned from an external consultant. It is on the basis of this information and evidence that the problem will be assessed, (some of) the objectives set, the options identified, and their impacts analysed. At the end of the process, you will need to summarise all these findings into a single document: the impact assessment report.

Box 2: IA study leads to abandoning the draft proposal? Report still required!

The IA report needs to be completed even when the preparation of a draft proposal is abandoned as a result of the IA process. These IA reports will tell why careful consideration of potential impacts led to the decision that no action should be taken. Since 'no draft proposal' means no formal inter-service consultation, you should arrange for the completed IA report to be sent to the responsible IA unit within your DG and to the Secretariat-General Strategic Planning and Programming Unit (SG.C.1).



Remember to flag-up uncertainties or assumptions in the final IA report. You also need to specify which analytical method was used to assess and compare the impacts, e.g. cost-benefit analysis, multi-criteria analysis, etc.

The IA support unit in your DG will perform an initial check of the report, to ensure that it meets a suitably high standard.

9.2. Keep it simple

Ideally any non-specialist should be able to follow the argumentation and understand the positive and negative impacts of each of the options considered in the IA. To enhance the clarity and readability of the IA report, use tables and diagrams to summarise some key points. Examples of such tables are given throughout Part III (in particular in III.5).

9.3. Reporting format

The IA report should contain a clear '**waiver**' on its cover and an introduction indicating that the report commits only the Commission's services involved in its preparation and that the text is prepared as a basis for comment and does not prejudice the final form of any decision to be taken by the Commission.

The report should normally be no more than 30 pages (excluding annexes) and must use the following **format**:

Executive summary

Section 1: Procedural issues and consultation of interested parties

Section 2: Problem definition

Section 3: Objectives

Section 4: Policy options

Section 5: Analysis of impacts

Section 6: Comparing the options

Section 7: Monitoring and evaluation

A checklist on what needs to be included in the various sections of the IA report is given in Annex 16.

Any supporting documents, such as expert reports or summaries of stakeholder views, should be annexed to the IA report, either physically or by html link. Where the limit on the number of pages for the IA report precludes going into detail on an important point set out in an accompanying document, you should insert a cross-reference to that document. There is, of course, no limit to the size of the annexes.

9.4. Translation

The report can be drafted in English, French or German. As a Commission Staff Working Document (see below), the IA report will normally not be translated.

10. INTER-SERVICE CONSULTATION & PRESENTATION TO THE COLLEGE

If action is deemed necessary, a proposal will be drafted and entered into formal Inter-Service Consultation (ISC), together with the IA report and its annexes. In addition, the Explanatory Memorandum accompanying the draft proposal²⁵ will briefly set out the options considered, their potential economic, social and environmental impacts, as well as the website address where the final IA report will be accessible.

Since the Secretariat General will consider the quality of the IA report as part of the formal Inter-Service Consultation procedure, it is important that it is kept up to date with progress on the IA throughout the process, either as part of the Inter-Service Steering

²⁵ See explanatory memorandum IntraComm page http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/em/index_en.htm.

Group or on an ad hoc basis. If the IA report subjected to ISC does not reach a satisfactory level of quality, a suspended or unfavourable opinion may be issued.

Once over the hurdle of Inter-Service Consultation, the IA report accompanies the draft proposal submitted to the College of Commissioners. It is also possible that one or more of the Groups of Commissioners will examine the draft proposal and the impact assessment prior to the College's deliberation.²⁶

11. USING THE FINDINGS: THE IA REPORT IN THE LEGISLATIVE PROCESS

The proposal and the final IA report, which has the status of a Commission Staff Working Document, are transmitted to the other Institutions. The other Institutions are invited to use the final IA report in their discussions on the proposal itself. However, it is important to stress that the other Institutions should consider the report alongside the proposal and not separately.

Commission services should use the IA in the legislative process. Evidence presented in the IA report will help them to argue the merits of the Commission's proposal in the Council and/or European Parliament.

Services should also ensure that the impact assessment is mentioned in any press release or media statement made about the proposal, in order to underline that the Commission's major policy proposals are based on careful consideration of their potential impacts.

Each Institution is responsible for carrying out impact assessments in their respective areas of responsibility – the Commission carries them out for its proposals, and the Council/EP assess the impact of their substantive amendments.

In the light of new or previously unavailable information, the Commission may decide to update the original impact assessment. However, the decision on whether to do so is for the Commission alone to make. In all such cases, it is important to consult the Secretariat General as early as possible (SG.H.2).

12. PUBLICATION OF THE FINAL REPORT

The completed IA report is published on the Europa impact assessment website along with the (legislative) proposal²⁷. This will be done by the Secretariat General.²⁸

In very rare circumstances, such as when international negotiations are involved, a decision to restrict or delay the publication may be considered. Please consult the Secretariat General (SG.H.2) for further information and guidance.

²⁶ See SEC(2004)1617/4, p. 14 provides that the mandate of the Competitiveness Group of Commissioners includes to, "at the request of the President, consider the impact of significant draft Commission proposals outside the Competitiveness Council's remit, and in particular, to ensure that the impact assessments accompanying such proposals adequately take account of competitiveness".

²⁷ Completed IAs are annexed to the proposal sent to the European Parliament and/or the Council, and published on the Europa website. Contrary to the view once expressed by Otto von Bismarck that: *'Laws are like sausages, it is better not to see them being made'*, the Commission believes that transparency is indispensable in a democratic system.

²⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm.

III. KEY ANALYTICAL STEPS IN IMPACT ASSESSMENT

Impact assessment follows six key steps in a logical order. However, it is important to understand that it is very much an iterative process, where it is likely that your earlier steps will need to be revisited in the light of work undertaken later in the process. This 'back and forth' process is relevant for all of the major impact assessment steps, but may be of particular importance for setting objectives (see III.2.2).

1. WHAT IS THE PROBLEM?



- Delineate the extent of the problem.
- Identify the key players/affected populations.
- Establish the causes.
- Is the problem in the Union's remit to act?

1.1. Why assess the problem?

When problems are stated in very general terms or when their description relies on vague concepts, it is quite difficult to set appropriate objectives and determine the best policy instrument. It is therefore crucial to provide policy-makers with a clear idea of the issue being addressed.

Box 3: Poor problem analysis = poor policy choice

Some years ago, statistics of country X revealed that a large number of children had died because of accidental poisoning in their homes caused by overdoses of medicines. Analysts quickly concluded that medicine bottles were too easy for children to open. Childproof bottles (with 'push down and turn' opening device requiring some physical strength) were then made compulsory. The trade-off was an increased difficulty for older persons to open their medicine bottles. As a result, these bottles were often left open, leading to more child poisonings.

Subsequent analysis showed that the main problem lay elsewhere: when packaging like sweets, medicines were very attractive for children; moreover, adults too often were leaving medicines easily accessible to children. Policy-makers eventually managed to tackle child poisoning through less colourful packaging integrating child warnings and an information campaign on the need to store medicines out of children's reach. Bottle caps were also redesigned so that people who can read can open them easily.

1.2. How to assess the problem

You should start by identifying and describing as concretely as possible the issue at stake²⁹. Most often, political statements at the origin of a policy initiative do not provide a detailed description of the problem. It is therefore necessary to verify and refine the preliminary definition of the problem, i.e. identifying key components, reducing conceptual ambiguity and making rough estimates of the size of the problem (are a thousand or a million people affected, and to what extent are they affected?). You should in particular identify the extent to which an issue manifests itself in the form of economic, environmental and/or social problems. The assessment of the problem should not be solely based on a general feeling.

As well as saying what the problem is, you should explain why it is a problem, that is, why the existing or evolving situation is not ideal. A useful tip is to think the problem over from the point of view of the different stakeholder groups affected. Few things, if any, are intrinsically problematic. What is good or bad, acceptable or unacceptable for a group depends on the norms and values prevailing in that group. Stating explicitly that a situation is problematic for group 'x' because it is contrary to value 'y' (i.e. normative statements) will facilitate the analysis. You need to establish the 'drivers' – or causes – behind the problem (how particular factors lead to the problem) and the ways in which these different drivers influence one another directly or indirectly. Doing so helps you to tackle root causes rather than symptoms. For example:

PROBLEMS	DRIVERS
Rapid spread of HIV/AIDS in country X	Stigma surrounding disease leads people to stop talking about it (culture of secrecy) and undermines preventive action
Air pollution	Firms do not have to pay to emit pollution (a market failure).
Firms unwilling to trade with countries X, Y, Z.	Protection of legal rights not adequately defined (a regulatory failure).

Problems should not be defined as a 'lack of something'. This could bias the definition of objectives and ultimately the choice of policy instruments. For instance, stating that the problem of poverty and social exclusion among single parent households is due to a lack of affordable childcare, which prevents single parents from working, will logically focus attention on provision of affordable childcare as a solution. By contrast, starting out by stating that the professional qualification of single parents is often low and that childcare is unaffordable on the salaries paid for low skilled jobs, opens up additional policy options (e.g. providing special training and educational opportunities for single parents, raising single parent salary through fiscal measures, etc.).

Box 4: Problem tree

A simple, but structured, approach to analysing problems and their root causes is to draw up a **problem tree** which maps out major problems and how they relate to each other. The output is a graphical arrangement of problems differentiated according to 'causes' and 'effects', often joined by a core - or focal - problem (see Annex 3).

²⁹ Annex 2 sets out some major reasons why intervention might be necessary.

1.3. Does the Union have the right to act?

Having identified the problem and its underlying causes, you still need to verify if the EU has the right to act on it and whether it is better placed than the Member States to tackle the problem. A problem is in the Union's remit if the following conditions are met:

- First, it must be possible to link the problem and at least one article of the Treaties. Indeed, the Union can only act within the limits of the powers given to it by the Treaties and the objectives assigned to it (principle of conferral).
- Secondly, if the problem falls under a competence shared by the Union and the Member States, the Commission needs to demonstrate that the problem cannot be sufficiently solved by the Member States (this is the first condition set by the subsidiarity principle, also called the 'necessity' test).
- Thirdly, it must be kept in mind from the outset that fundamental rights, as defined in the EU Charter of Fundamental Rights, may pose legal limits to the Union's right to take action on the problem.³⁰

Box 5: Conditions set by the subsidiarity principle - the necessity test

The protocol on the application of subsidiarity and proportionality offers a (non-exhaustive) set of guidelines for applying the necessity test. According to them, the above-mentioned condition is met if:

- **Transnational aspects** exist that cannot be satisfactorily regulated by Member States (e.g. acid rain transported in the atmosphere). *Note that the Treaty does not refer to 'Community-wide' but to 'transnational' problems. In other words, the Union may decide to address a problem that concerns only a limited number of Member States.*
- Action by Member States alone would conflict with the **requirements of the Treaty** (e.g. discriminatory treatment of a stakeholder group).
- Action by Member States or lack of Community action would **significantly damage Member States' interests** (e.g. action restricting the free circulation of goods).

The other conditions set by the principle of subsidiarity (the added-value test and the boundary test³¹) will be examined on the basis of the comparison of the policy options – see III.5.2.

1.4. How would the problem evolve if the current EU approach were to continue?

You should take the quantitative and qualitative 'picture' of the problem and project it into the future as a 'no policy change' scenario³². In doing so you are asking whether the problem will get better or worse if no new policy is introduced. This is the scenario against which the impacts of policy options will be compared and assessed. This comparison is obviously easier the more specific you are in defining the baseline scenario.

³⁰ For more detailed information see the Commission Communication on Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals (COM(2005) 172).

³¹ Subsidiarity also provides indeed that the EU shall take action only if the objectives can be better achieved by the Union (added-value test). Finally it states that the scope of EU action shall be limited to what Member States cannot achieve satisfactorily and to what the Union can do better (boundary test).

³² 'No policy change' can mean that existing EU action is continued. It can also mean that the EU took no action so far and will not introduce any in the future (the 'wait and see' approach is a policy).

Developing the ‘no policy change’ scenario requires considering a wide range of factors that could change the shape and/or extent of the problem, such as:

- impact of EU and Member State policies/regulations already in place or in the pipeline;
- impact of actions proposed by third countries, industries and other involved parties;
- evolution of relevant markets;
- recent trends in the problem and likely changes to the causes of those trends.

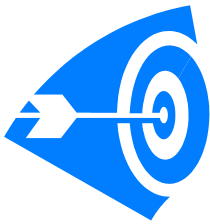
Where there is uncertainty about the underlying factors, then it is good practice to construct alternative baseline scenarios against which you can assess policy options.

1.5. Data sources, collection and analysis

In many cases, defining the problem, analysing its extent and its causes will draw on in-house knowledge along with existing studies, which means that the exercise does not necessarily require long and costly external studies. Such readily available material may include statistical data from Eurostat and others, Green Papers, monitoring or evaluation reports from previous or similar programmes, studies by EU agencies, information gathered from stakeholders (hearings, conferences), etc. Practical tips for information compilation and approximation of numbers are listed in Annex 3.

Analysing how the baseline situation is likely to evolve in the future is altogether a more delicate matter, since it involves taking the data that describe the current situation, and then making hypotheses about future conditions and establishing one or more pictures of how the future is likely to look as a result. Where projections based on quantitative data are possible and appropriate, the models described in III.4.2 may provide a suitable solution. You can also develop projections using a qualitative approach (based on best professional judgement rather than actual figures).

2. WHAT ARE THE OBJECTIVES?



- Set objectives that correspond to the problem and its root causes.
- Establish objectives at a number of levels so as to set out the 'intervention logic'.
- Ensure that the objectives are consistent with EU policies and strategies, such as the Lisbon and Sustainable Development Strategies.

2.1. Why set objectives?

Without a clear understanding of what a future policy is supposed to achieve, it is difficult to identify possible courses of action. It is even more difficult to determine the most suitable policy option. Put differently, unless you know where you are going, you are unlikely to get there.

Being explicit about pursued objectives also allows policy-makers to verify that the proposed logic of intervention is reasonably strong. Lastly, it is a way to promote a common understanding of the aims of the policy, which can help later on with implementation, monitoring progress through specified indicators, and evaluation of the success or otherwise of the intervention.

2.2. How to set objectives

The objectives should be directly related to the problem and its root causes, as identified in the previous section. They should also be set in hierarchical order and become increasingly detailed (or 'SMART' – see below) as the IA process is implemented.

Box 6: Setting SMART objectives

Objectives should be:

Specific: Objectives should be precise and concrete enough not to be open to varying interpretations. They must be understood similarly by all.

Measurable: Objectives should define a desired future state in measurable terms, so that it is possible to verify whether the objective has been achieved or not (see III.6). Such objectives are either quantified or based on a combination of description and scoring scales.

Accepted: If objectives and target levels are to influence behaviour, they must be accepted by all of those who are expected to take responsibility for achieving them.

Realistic: Objectives and target levels should be ambitious – setting an objective that only reflects the current level of achievement is not useful – but they should also be realistic so that those responsible see them as meaningful.

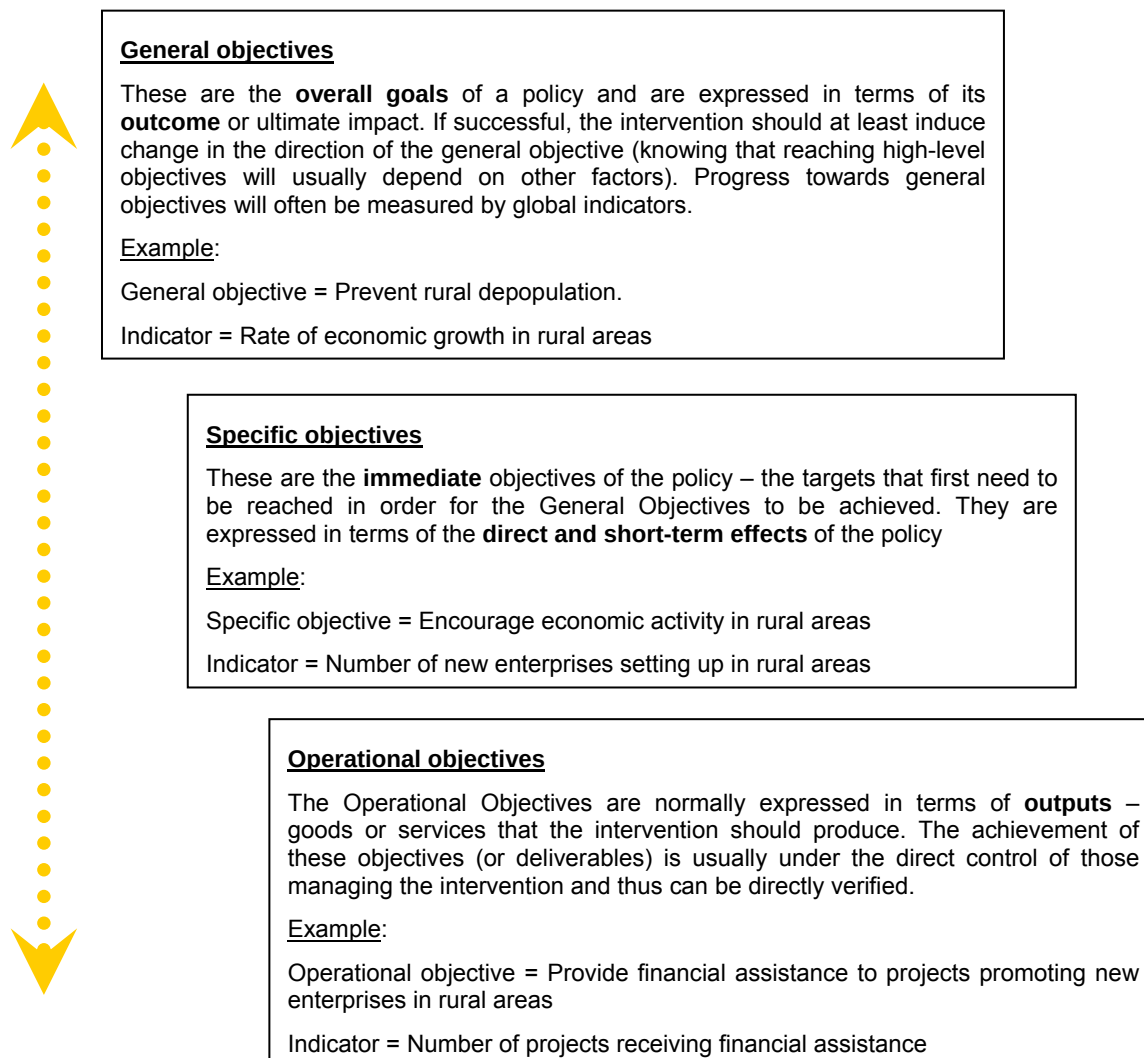
Time-dependent: Objectives and target levels remain vague if they are not related to a fixed date or time period.

In most cases, objectives apply at different levels and you should think of them as a hierarchy. It is also important to clarify the links between the objectives: indicate what

sectoral objective could be reached if some good 'x' was produced, and what general goal could be achieved as a result of that sectoral change. This kind of domino effect is usually called the 'intervention logic'.

One useful way of developing a coherent set of hierarchical objectives could be to distinguish between general objectives, specific objectives and operational objectives.

Graph 1: Three levels of objectives



As the above arrow indicates, defining the objectives can be approached by starting from either the more general or the operational. In practice, the iterative nature of objective-setting means that, regardless of where you start, you will go up and down from level to level until you are happy that the objectives are consistent with each other and with the problem to be solved.

It will not be necessary in every case to consider objectives at all three levels, since in reality the relevant number of levels will differ according to the characteristics of the policy.³³ The above example is intended as an example.

Ideally, by the end of the IA process, through progressive refinement and adjustment, objectives should also be SMART, that is, Specific, Measurable, Accepted, Realistic and Time-dependent (see Box 6 above). This is particularly necessary for developing objectives at the 'operational' level.

³³ This may be particularly the case in relation to operational objectives, which may only be finalised after the EU initiative has been agreed.

Finally, objectives should be few in number and address key elements. Setting too many objectives suggests that the objectives of the proposal have not been clarified sufficiently. Defining the problem and objectives for an Action Plan would usually take a broader approach. In this case, it would be even more important to establish clear links between problems, objectives and proposed subsequent actions.

2.3. Ensuring consistency with other EU policies and strategies

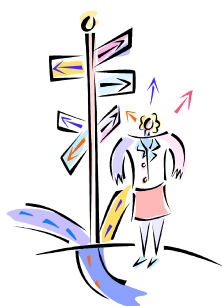
No policy action by the Commission should be taken in isolation. It is necessary to check whether the objectives envisaged are consistent with the other EU policies. In practical terms, this means that you should look at any impacts the proposal may have on other policy areas and, if necessary, adjust the proposal to ensure that it does not undermine their objectives.

3. WHAT ARE THE POLICY OPTIONS?

Once the set of objectives has been properly defined, the next phase of the IA exercise is to establish which policy options and delivery mechanisms are most likely to achieve those objectives.

The term 'policy option' is perhaps more complicated than it first appears! There may be several ways, i.e. '**basic approaches**', to achieve objectives and these need to be considered when identifying the various options. Examples of basic approaches are Community legal acts, legal acts of Member States, self-regulation and economic incentives. Remember that different choices can be combined in a package, and/or co-ordinated with Member State action.³⁴

Various alternatives exist regarding the **individual elements/design parameters** of a policy, including more or less ambitious versions to improve the '**fine tuning**' of the options, which would include the scope of legislation, implementation requirements and methods, etc.³⁵



- Identify policy options to meet the objectives.
- Consider the most appropriate delivery mechanisms (regulatory / non-regulatory approaches).
- Begin to narrow the range by means of screening for technical and other constraints, and by measuring against criteria of effectiveness, efficiency and consistency.
- Draw up a shortlist of potentially valid options for further analysis.

3.1. Why consider alternative policy options?

Considering alternative policy options will force you to think 'out of the box'. Identifying and screening a wide palette of options also offers greater transparency. It is a way to inform policy-makers and stakeholders why some options have been discarded at an early stage. It becomes easier to justify the proposed choices and to pre-empt digression on hopeless options.

3.2. How to identify policy options

The first step is to think large and to draw up an initial, extensive list of alternative possible options that are likely to be capable of achieving the proposed objectives.

Remember that you need to keep an open mind. Even if it seems that a particular option is a clear front-runner, other promising options should not be excluded outright.

³⁴ This section should be read in conjunction with Annex 4.

³⁵ In the case of expenditure programmes, for example, a key design issue is the choice of the 'method of implementation': Will the programme be managed directly by the Commission, or indirectly through an Agency? Will management be shared with Member States or international institutions? (For more on the available options, see Article 53 of the Financial Regulation). In deciding on the specific arrangements you would examine the relationship between the policy area, the geographical focus, the characteristics of beneficiaries, the scale of the projects being supported and the size of the programme.

The option of **'no EU action'**³⁶ should always be considered, except in cases where there is an obligation to act laid down by the Treaties. It is also advisable to consider, where relevant, including an **alternative approach to 'classical' forms of regulation**, unless a decision by the Commission has already ruled this out. Consideration should also be given to options leading to **streamlining or simplification** of existing regulation.³⁷

Box 7: 'To regulate' or 'not to regulate'? That is the question ...

Tackling the identified problem doesn't mean that you need automatically choose a regulatory option such as a directive or a regulation. Consider the full range of alternative actions available to the Commission. Is self-regulation a feasible option? Could the same objectives be met by securing a voluntary agreement? Is an information and education campaign sufficient?

It is important to examine closely options that can count on considerable support. The other Institutions are responsible for carrying out impact assessments on amendments to Commission proposals. Nevertheless, it is very useful in terms of facilitating the legislative process if the Commission's impact assessment has already sought to anticipate the likely shape of the amendments from Council and Parliament.

When identifying the options you also need to take account of existing EU policies, including those awaiting transposition by Member States, and if relevant and possible, proposals currently under discussion in the European Parliament and Council. You should also take account of existing or planned Member State policies or international agreements that might affect the impact of an option.

Box 8: 'Less can be more'

Given the amount of existing legislation, a 'doing less' option could also be considered. If, for example, existing measures in a certain area do not produce the expected effects, creating a new instrument is not necessarily the best remedy. Streamlining, simplifying and 'pruning' the existing legislation might produce better results!

In some cases, a particular option may emerge as a 'front runner' at a relatively early stage. Although you should not immediately exclude other options which may have the potential to meet the proposed objectives, you should consider how the impacts of the 'front runner' will vary if one or more key parameters change ('fine-tuning'), for example allowing more time for objectives to be met or aiming for more or less ambitious objectives (this method is called 'sensitivity analysis').

3.3. How to screen policy options

The aim of the screening process is to arrive at a shortlist of the most promising options (usually three or four, excluding the 'no EU action' option) that will be subjected to a more in-depth analysis of impacts (See III.4).³⁸ These should be realistic. You should certainly avoid the trap of considering only the three following options: the 'Do Nothing' Option, the Preferred Option, and the Ridiculous Option that nobody wants! Such an

³⁶ i.e. no new EU intervention, but also the possible abandoning or downgrading of existing EU policies.

³⁷ Harmonising existing national legislation could also be beneficial in this respect as it could replace 25 laws by one and therefore make cross border activities easier for business as well as consumers.

³⁸ The reason why some policy options have been discarded at an early stage (i.e. prior to or as a result of the screening process) should be documented and subsequently presented in the IA report.

approach will run into serious trouble when others put forward realistic options that have not been analysed.

The screening process is likely to be rather informal and iterative. An important aspect of the screening process is to develop a description of the attributes of each option so that it is possible to start to differentiate between them in terms of how well they are likely to perform against the three criteria presented below. You should have sufficient information to be able to show why certain options have been adopted after screening and others eliminated before going on to a more in-depth analysis of impact. The criteria by which policy options are screened are:

- **Effectiveness.** The extent to which options can be expected to achieve the objectives of the proposal.³⁹
- **Efficiency:** The extent to which objectives can be achieved for a given level of resources/at least cost (cost-effectiveness).⁴⁰
- **Consistency.** The extent to which options are likely to limit trade-offs across the economic, social, and environmental domain.⁴¹

3.4. Data sources, collection and analysis

You should draw on readily available data using, by and large, the sources listed under 1.5. If the issue has been under discussion for some time, it is very likely that some policy options will have already been considered in a Green Paper. You should also look for examples of good practice and international experience (in Member States, third countries or international organisations).

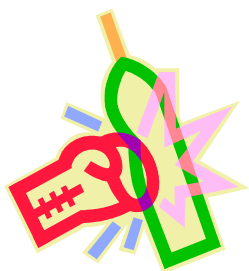
Alternatively, you could undertake the analysis in a more structured and formal way, elaborating a causal model of impacts and using that to make a qualitative assessment of the performance of the various options under review (see III.5.1).

³⁹ In the case of regulatory instruments, an issue that underlies this particular criterion is the extent to which addressees are likely to accept/comply with regulatory requirements. More detailed guidance on assessing compliance can be found in Box 9, in Section III.4.2, step 2.

⁴⁰ The criterion of efficiency is particularly relevant when the impact assessment concerns an expenditure programme (and its assessment is indeed mandatory for this type of intervention under the provisions of the Financial Regulation and its Implementing Rules). For more information, see Annex 8 on 'How to assess cost-effectiveness'.

⁴¹ i.e. between different social and economic groups, regions, etc.

4. WHAT ARE THE LIKELY ECONOMIC, SOCIAL AND ENVIRONMENTAL IMPACTS?



- Identify (direct and indirect) environmental, economic and social impacts and how they occur.
- Identify who is affected (including those outside the EU) and in what way.
- Assess the impacts in qualitative, quantitative and monetary terms where possible and appropriate.
- Consider the risks and uncertainties in the policy choices, including obstacles to compliance.

4.1. Why analyse impacts?

The analysis of the impacts of each of the options is a crucial element of the impact assessment process and should be conducted for the most relevant policy options, including the no-policy change option. This exercise will help you supply information about likely impacts across the three main policy dimensions (economic, environmental, and social), as well as potential trade-offs and synergies. It will also help identify enhancing measures (i.e. ways in which a certain policy option could be ‘fine-tuned’ to make it more effective and efficient) and/or mitigating measures (such as longer transition periods, exemptions for certain groups or redistributive measures). It will thereby provide you and, subsequently, policy-makers with sound information on the basis of which the relevant options can be compared and ranked (see III.5).

4.2. How to analyse impacts

The analysis of impacts involves trying to predict, across a range of different policy areas, the likely consequences - both intended and unintended - of each option. You should keep in mind that the credibility of an IA depends to a large extent on providing results that are based on reliable data and robust analysis, and which are transparent and understandable to non-specialists.

The ultimate aim of the impact analysis is to provide sufficient and clear information on the **impacts of the various policy options** that can then be used as a basis for comparison of those options (See III.5) against each other and against the ‘no policy change’ option or ‘baseline scenario’ elaborated as part of the problem analysis (See III.1.2).

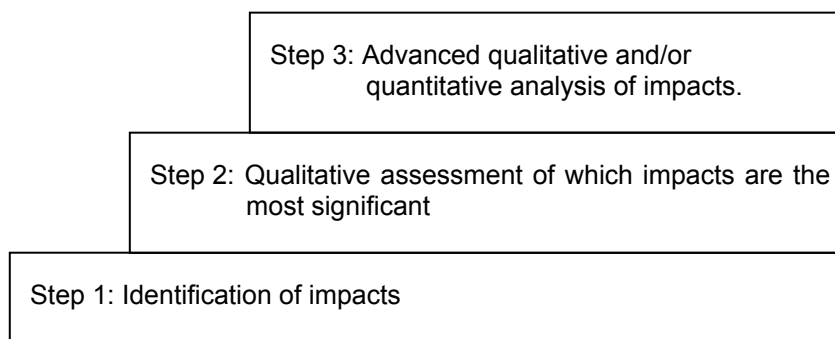
The Commission is developing an internet-based tool (IQ TOOLS – see Annex 5) to support the impact assessment process by strengthening its qualitative and quantitative tools and methods. This will help you to access information on good practice, on models and tools for quantitative analysis, and provide guidance for identifying the potential effects of policy actions on the economic, social and environmental dimensions. Please contact your IA support unit/function for further information.

The Commission has also developed a set of indicators to monitor the implementation of the EU sustainable development strategy⁴². In assessing impacts it is highly recommended to make use of these indicators to the extent they are relevant for the proposal. This will ensure comparability of the impacts of different proposals and will promote consistency of individual proposals with the EU sustainable development strategy.

⁴² SEC(2005) 161 final.

The approach proposed below consists of three steps. The first two constitute an exercise in screening policy options for their likely impacts prior to a possible in-depth or more extensive analysis as appropriate. Each step will provide you with stand-alone results, constituting the basis for the subsequent steps. The aim of such an approach is to facilitate the implementation of a **proportionate analysis**.

Graph 2: Analysis of impacts in three steps



Step 1: Identify environmental, economic and social impacts of a policy, why they occur and who is affected

The first step is to identify those impacts that are likely to occur as a consequence of implementing the policy. Some impacts of the policy will be intentional and will therefore have already been identified in the form of objectives (See III.2). However, it is also necessary to try to identify possible unintended impacts. The screening of the lists of possible impacts (see tables below), in addition to consultation with other DGs and/or external stakeholders and experts, should help you do this.

When identifying impacts you should state clearly the links between cause (the action, instrument, etc) and effects (the impacts). It should also be made clear to what extent the proposed action(s) will contribute to reaching the (operational) objective(s). You should also systematically identify who is affected by the identified impacts and over what timescale the impacts will occur.

Identifying the impacts on different groups in society is a crucial part of IA. Options that would be beneficial for society as a whole may fail to be implemented if too little account is taken of how the positive and negative impacts are spread across society. You should consider two distinct types of distributional impacts:

- Impacts on different social and economic groups. Carefully identifying ‘winners’ and ‘losers’ can help you foresee obstacles to the proposed action and may point to the need to change its design, or to introduce accompanying measures to mitigate the negative impacts.
- Impacts on existing inequalities. You should for instance compare regional, gender and ethnic impacts of the proposed action to see if the latter is likely to leave existing inequalities unchanged, aggravate them, or help to reduce them. This is not a simple matter: for example, differences between male and female lifestyles may mean that a proposal which is apparently neutral as regards gender equality will in practice have different impacts on men and women.

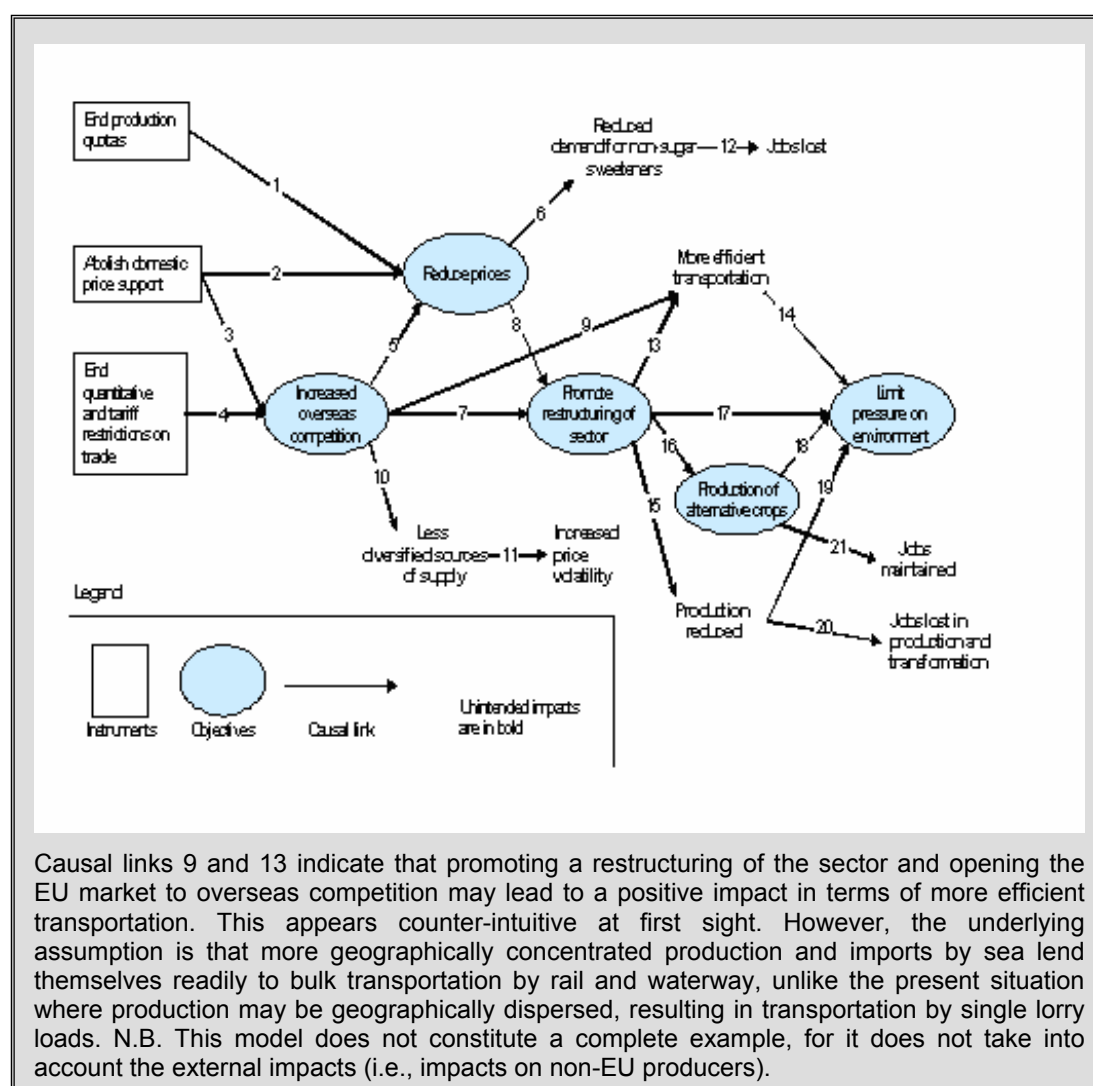
A useful approach to identifying impacts is to build a **causal model**. This ‘bottom-up’ exercise starts by identifying the impacts that would arise as a result of the policy attaining its set objectives. These initially identified impacts can then form the basis for identifying further rounds of impacts, and so on. A flowchart or map of impacts can then be built that sketches out cause-and-effect linkages between each of the policy options/instruments and their impacts.

How far you develop your causal model (i.e. in terms of the range of impacts addressed) and what level of detail you develop, for example including possible feedback loops, is a

matter of judgement. A more detailed model makes for greater clarity, but obviously requires a greater investment in time and effort. What is important is that those involved in the process of drawing up the model are agreed that it represents a sufficiently accurate and explicit image of impacts and their causes, and that it can be used as a foundation on which further analyses can be built.

In some cases, the basis for establishing a causal relationship between impacts may not be self-evident from the diagram. If this is so, intermediate impacts should be added and/or the assumptions on which the link is made should be made explicit.

Graph 3: Causal model of impacts - reform of the sugar market



When identifying likely impacts inside and outside the EU, you should screen shortlisted options against the economic, environmental and social impacts presented in the following tables. Certain questions in these tables are aimed at examining the impacts on fundamental rights to ensure compatibility with the Charter of Fundamental Rights. It is important to note that the questions presented in the tables are neither exhaustive nor definitive. They are intended to guide you towards ensuring that impacts and issues that have particular policy relevance are considered during the impact analysis. Types of impacts falling outside those listed in the tables but which are relevant for a particular IA should therefore also be considered.

The tables should not be used as a 'checklist' against which you are supposed to answer with a simple 'yes' or 'no'. They are meant as an aid for you to use in developing your thinking about a wider range of potential impacts for the policy options than perhaps you thought relevant at the beginning of your IA work.

Table 1: Economic impacts

Impacts on:	Key questions
Competitiveness, trade and investment flows	Does the option have an impact on the competitive position of EU firms in comparison with their non-EU rivals? Does it provoke cross-border investment flows (including relocation of economic activity)? Are the proposed actions necessary to correct undesirable outcomes of market processes in European markets?
Competition in the internal market	Does the option affect EU competition policy and the functioning of the internal market? For example, will it lead to a reduction in consumer choice, higher prices due to less competition, the creation of barriers for new suppliers and service providers, the facilitation of anti-competitive behaviour or emergence of monopolies, market segmentation, etc?
Operating costs and conduct of business	Will it impose additional adjustment, compliance or transaction costs on businesses? Does the option affect the cost or availability of essential inputs (raw materials, machinery, labour, energy, etc.)? Does it affect access to finance? Does it impact on the investment cycle? Will it entail the withdrawal of certain products from the market? Is the marketing of products limited or prohibited? Will it entail stricter regulation of the conduct of a particular business? Will it directly lead to the closing down of businesses? Are some products or businesses treated differently from others in a comparable situation?
Administrative costs on businesses	Does the option impose additional administrative requirements on businesses or increase administrative complexity? Do these costs weigh in relative terms heavily on SMEs (Small and Medium Enterprises)?
Property rights	Are property rights affected (land, movable property, tangible/intangible assets)? Is acquisition, sale or use of property rights limited? Or will there be a complete loss of property?
Innovation and research	Does the option stimulate or hinder research and development? Does it facilitate the introduction and dissemination of new production methods, technologies and products? Does it affect intellectual property rights (patents, trademarks, copyright, other know-how rights)? Does it promote or limit academic or industrial research? Does it promote greater resource efficiency?
Consumers and households	Does the option affect the prices consumers pay? Does it impact on consumers' ability to benefit from the internal market? Does it have an impact on the quality and availability of the goods/services they buy, and on consumer choice? (cf. in particular non-existing and incomplete markets – see Annex 2) Does it affect consumer information and protection? Does it have significant consequences for the financial situation of individuals / households, both immediately and in the long run?
Specific regions or sectors	Does it affect the economic protection of the family and of children? Does the option have significant effects on certain sectors? Will it have a specific impact on certain regions, for instance in terms of jobs created or lost? Does it have specific consequences for SMEs?
Third countries and international relations	Does the option affect EU trade policy and its international obligations, including in the WTO? Does it affect EU foreign policy and EU/EC development policy? Does the option affect third countries with which the EU has preferential trade arrangements? Does the option affect developing, least developed and middle income countries?

Public authorities	Does the option have budgetary consequences for public authorities at different levels of government, both immediately and in the long run? Does the option require significant establishing new or restructuring existing public authorities?
The macroeconomic environment	What are the overall consequences of the option for economic growth and employment? Does it contribute to improving the conditions for investment and for the proper functioning of markets? Does the option have direct or indirect inflationary consequences?

Table 2: *Environmental impacts*

Impacts on:	Key questions
Air quality	Does the option have an effect on emissions of acidifying, eutrophying, photochemical or harmful air pollutants that might affect human health, damage crops or buildings or lead to deterioration in the environment (polluted soil or rivers etc)?
Water quality and resources	Does the option decrease or increase the quality or quantity of freshwater and groundwater? Does it raise or lower the quality of waters in coastal and marine areas (e.g. through discharges of sewage, nutrients, oil, heavy metals, and other pollutants)? Does it affect drinking water resources?
Soil quality or resources	Does the option affect the acidification, contamination or salinity of soil, and soil erosion rates? Does it lead to loss of available soil (e.g. through building or construction works) or increase the amount of usable soil (e.g. through land decontamination)?
The climate	Does the option affect the emission of ozone-depleting substances (CFCs, HCFCs, etc.) and greenhouse gases (e.g. carbon dioxide, methane etc) into the atmosphere?
Renewable or non-renewable resources	Does the option affect the use of renewable resources (freshwater, fish) more quickly than they can regenerate? Does it reduce or increase use of non-renewable resources (groundwater, minerals etc)?
Biodiversity, flora, fauna and landscapes	Does the option reduce the number of species/varieties/races in any area (i.e. reduce biological diversity) or increase the range of species (e.g. by promoting conservation)? Does it affect protected or endangered species or their habitats or ecologically sensitive areas? Does it split the landscape into smaller areas or in other ways affect migration routes, ecological corridors or buffer zones? Does the option affect the scenic value of protected landscape?
Land use	Does the option have the effect of bringing new areas of land ('greenfields') into use for the first time? Does it affect land designated as sensitive for ecological reasons? Does it lead to a change in land use (for example, the divide between rural and urban, or change in type of agriculture)?
Waste production / generation / recycling	Does the option affect waste production (solid, urban, agricultural, industrial, mining, radioactive or toxic waste) or how waste is treated, disposed of or recycled?
The likelihood or scale of environmental risks	Does the option affect the likelihood or prevention of fire, explosions, breakdowns, accidents and accidental emissions? Does it affect the risk of unauthorised or unintentional dissemination of environmentally alien or genetically modified organisms? Does it increase or decrease the likelihood of natural disasters?
Mobility (transport modes) and the use of energy	Does the option increase or decrease consumption of energy and production of heat? Will it increase or decrease the demand for transport (passenger or freight), or influence its modal split? Does it increase or decrease vehicle emissions?
The environmental consequences of firms' activities	Does the option lead to changes in natural resource inputs required per output? Will it lead to production becoming more or less energy intensive?

	Does the option make environmentally un/friendly goods and services cheaper or more expensive through changes in taxation, certification, product, design rules, procurement rules etc.? Does the option promote or restrict environmentally un/friendly goods and services through changes in the rules on capital investments, loans, insurance services etc? Will it lead to businesses becoming more or less polluting through changes in the way in which they operate?
Animal and plant health, food and feed safety	Does the option have an impact on health of animals and plants? Does the option affect animal welfare (i.e. humane treatment of animals)? Does the option affect the safety of food and feed?

Table 3: Social impacts

Impacts on:	Key questions
Employment and labour markets	Does the option facilitate new job creation? Does it lead directly to a loss of jobs? Does it have specific negative consequences for particular professions, groups of workers, or self-employed persons? Does it affect the demand for labour? Does it have an impact on the functioning of the labour market?
Standards and rights related to job quality	Does the option impact on job quality? Does the option affect the access of workers or job-seekers to vocational or continuous training? Will it affect workers' health, safety and dignity? Does the option directly or indirectly affect workers' existing rights and obligations, in particular as regards information and consultation within their undertaking and protection against dismissal? Does it affect the protection of young people at work? Does it directly or indirectly affect employers' existing rights and obligations? Does it bring about minimum employment standards across the EU? Does the option facilitate or restrict restructuring, adaptation to change and the use of technological innovations in the workplace?
Social inclusion and protection of particular groups	Does the option affect access to the labour market or transitions into/out of the labour market? Does it lead directly or indirectly to greater in/equality? Does it affect equal access to services and goods? Does it affect access to placement services or to services of general economic interest? Does the option make the public better informed about a particular issue? Does the option affect specific groups of individuals, firms, localities, the most vulnerable, the most at risk of poverty, more than others? Does the option significantly affect third country nationals, children, women, disabled people, the unemployed, the elderly, political parties or civic organisations, churches, religious and non-confessional organisations, or ethnic, linguistic and religious minorities, asylum seekers?
Equality of treatment and opportunities, non -discrimination	Does the option affect equal treatment and equal opportunities for all? Does the option affect gender equality? Does the option entail any different treatment of groups or individuals directly on grounds of e.g. gender, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation? Or could it lead to indirect discrimination?

Private and family life, personal data	Does the option affect the privacy of individuals (including their home and communications) or their right to move freely within the EU? Does it affect family life or the legal, economic or social protection of the family? Does the option involve the processing of personal data or the concerned individual's right of access to personal data? Does the option affect the involvement of stakeholders in issues of governance as provided for in the Treaty and the new governance approach? Are all actors and stakeholders treated on an equal footing, with due respect for their diversity? Does the option impact on cultural and linguistic diversity? Does it affect the autonomy of the social partners in the areas for which they are competent? Does it, for example, affect the right of collective bargaining at any level or the right to take collective action? Does the implementation of the proposed measures affect public institutions and administrations, for example in regard to their responsibilities? Will the option affect the individual's rights and relations with the public administration? Does it affect the individual's access to justice? Does the option make the public better informed about a particular issue? Does it affect the public's access to information? Does the option affect the media, media pluralism and freedom of expression? Does the option raise (bio)ethical issues (cloning, use of human body or its parts for financial gain, genetic research/testing; use of genetic information)?
Governance, participation, good administration, access to justice, media and ethics	
Public health and safety	Does the option affect the health and safety of individuals/populations, including life expectancy, mortality and morbidity, through impacts on the socio-economic environment (e.g. working environment, income, education, occupation, nutrition)? Does the option increase or decrease the likelihood of bioterrorism? Does the option increase or decrease the likelihood of health risks due to substances harmful to the natural environment? Does it affect health due to changes in the amount of noise or air, water or soil quality in populated areas? Will it affect health due to changes energy use and/or waste disposal? Does the option affect lifestyle-related determinants of health such as use of tobacco, alcohol, or physical activity? Are there specific effects on particular risk groups (determined by age, gender, disability, social group, mobility, region, etc.)?
Crime, Terrorism and Security	Does the option improve or hinder security, crime or terrorism? Does the option affect the criminal's chances of detection or his/her potential gain from the crime? Is the option likely to increase the number of criminal acts? Does it affect law enforcement capacity? Will it have an impact on the balance between security interests and the rights of suspects? Does it affect the rights of victims of crime and witnesses?
Access to and effects on social protection, health and educational systems	Does the option have an impact on services in terms of their quality and access to them? Does it have an effect on the education and mobility of workers (health, education, etc.)? Does the option affect the access of individuals to public/private education or vocational and continuing training? Does it affect the cross-border provision of services, referrals across borders and co-operation in border regions? Does the option affect the financing / organisation / access to social, health and education systems (including vocational training)? Does it affect universities and academic freedom / self-governance?

The approach described above will help you to consider a wide range of possible impacts so that the analysis does not just concentrate on a few core impacts. Thus, this exercise should result in a **comprehensive picture** of the potential effects of the policy option.

In the case of the reform of a Common Market Organisation for sugar, the unintended impacts are identified as:

- reduced demand for alternative products leading to job losses in the sectors/regions concerned;
- less diversified sources of supply leading to price volatility;
- more efficient transportation.

Reduced production and job losses in the regions concerned to be balanced by the maintenance of jobs (the latter resulting from achieving the objective of switching production to alternative crops).

Remember to think about who will be affected by the policy options and over what timescale, and check this against the list of impacts you have identified. This will provide you with a basis for studying the distributional impacts as identifying ‘winners’ and ‘losers’ can help you to foresee obstacles to the proposal and may point to the need to change its design, or to introduce accompanying measures to mitigate negative impacts. For example, a proposal may lead to all or most of the benefits going to consumers, while the costs fall mainly on enterprises. There may also be important distributional effects even within a given group (e.g. between small and large companies, between market entrants and incumbents, between low-income and higher-income households, etc). Also, it can be important to take due account of the potential impacts on public opinion.

Finally, the impacts may differ significantly between Member States or regions, suggesting a need to implement the proposal flexibly.

In the example given above, there are potential redistributive effects between:

- consumers who benefit from reduced prices and producers who experience reduced profitability and the producer regions which may lose jobs as a result;
- smaller, less competitive producers who will be more vulnerable during the restructuring of the sector than larger, more efficient ones;
- jobs lost as a consequence of restructuring the sector may bear particularly heavily on women employed in product transformation activities.

Step 2: Identifying the most important impacts

Identifying the most important impacts can be done quickly and cheaply by using simple tools, such as the ones described below. Significant effort should then be spent in the analysis of these impacts.

The causal model described above is a particularly useful tool for such identification since it provides a foundation upon which more sophisticated analyses can be built, taking into account the significance and nature of each proposal (cf. the principle of proportionate analysis).

You may also proceed through qualitative assessment. In this approach, you will have to:

- Assign likelihoods (e.g. low, medium or high probability) that the identified impact will occur (or conversely the risk that the impact will not occur). This can be done by setting out your assumptions about factors that are outside the control of those managing the intervention and which may influence the probability that impacts will occur.
- Assess the magnitude of each impact (e.g. low, medium or high). This can be done by considering the influence of the intervention on the behaviour of addressees and vis-à-vis the socio-economic and environmental context in which the intervention takes place. Ask yourself whether some of the impacts could be irreversible (See also Annex 15 on the precautionary principle).

- Assess the importance of impacts on the basis of the two preceding elements (e.g. from low likelihood/low magnitude through to high likelihood/high impact).

The impacts of regulatory instruments and spending programmes will depend in part on whether they are actually implemented and not just how they are implemented. The extent to which compliance is likely to take place should be considered as a likelihood/risk of an impact occurring (See Box below).

Box 9: Identifying potential obstacles and incentives to compliance

Potential obstacles to compliance by the group whose behaviour is meant to change, and any incentives likely to increase its compliance, by considering the following questions:

Would the requirements of the options be simple and easy to understand? Inaccessible and incomprehensible rules will reduce compliance, particularly for small businesses, which often lack time and resources to read and understand large volumes of complex rules.

Would the target group be willing to comply? Their willingness may depend on:

Compliance costs, including administrative burdens, may affect overall compliance rates, in particular those of disproportionately affected groups such as small businesses.

Overly legalistic and technical regulation may appear not to relate to any substantive purpose, leading to a loss of confidence in the regulators and an tendency to evasive behaviour.

Coherence with existing market practices or cultural norms may help raise compliance rates.

Prior consultation builds in a sense of 'ownership', or at least understanding, of the rule and can ease compliance concerns.

Rigorous monitoring arrangements and sanctions for non-compliance can be expected to increase compliance rates.

Would the target group be able to comply? Implementation policies, including providing information and other support measures, can affect the ability of the target group to comply with the rule.

When you consider compliance issues, you need to always remember that EU rules are in general implemented by Member State authorities. Therefore, your compliance analysis needs to take account of any possible variation in how Member States implement the rule. For example, framework directives may leave lots of room for flexible implementation at Member State level. This could have a knock-on effect on compliance by the target groups in different countries. In the case of Directives, it is important to be aware of national difficulties in implementing certain requirements, in order to take them into account when setting implementation periods. Thus, to help you in your compliance analysis, it would be useful to consult with the target population and the Member States.

Apart from outlining the advantages and disadvantages of the policy options from the point of view of compliance, the analysis should also provide information about how best to design the option.

For example:

- What time scale should be set for implementation?
- What type of sanction is most appropriate - administrative, civil or criminal law?

Drawing once again on the sugar example set out above:

A key objective of the reform is to reduce the price of the product. The following assessment could be made:

Link N°	Cause	Effect	Likelihood	Intensity
1	Ending of production quotas	Reduced prices	High	High
2	Abolition of domestic price support	Reduced prices	High	High
3	Increased overseas competition	Reduced prices	High	Low

Economic theory would support the assumption that there is a direct and unambiguous link between prices and the ending of production quotas, abolition of price support and increased overseas competition. So, in this case, the impact on prices is assessed consistently as high. Furthermore, the magnitude of the impact, in terms of falling prices, will also be high, although the contribution of overseas competition to this impact might be judged as limited, due to traditional producers' output being substituted by the output from new, more efficient producer countries. This effect might also be limited as demand for imports may possibly be affected by the problem of the product deteriorating whilst in transit.

Link N°	Cause	Effect	Likelihood	Intensity
6	Reduced prices	Reduced demand for non-sugar sweeteners	High	High

The likelihood that reducing sugar prices will lead to reduced demand for non-sugar sweeteners has been assessed as high on the assumptions that sugar and non-sugar sweeteners are directly competing products, and that producers of non-sugar sweeteners are unable to lower their prices. If either of these assumptions is incorrect - for example, if consumers prefer non-sugar sweeteners because they believe they are healthier - then the effect of the sugar reform on sales of non-sugar sweeteners will be less significant. In such cases, you should try to collect evidence to test the validity of the assumptions. If this is not possible or would involve a disproportionate effort, you should indicate the possible uncertainty about the scale of the impact in the impact assessment report.

Building an '**impact matrix**' is a third way to structure the task of identifying the more important impacts of policies composed of multiple instruments. It involves the following five tasks:

1. Break the policy options down into their main actions (the rows of the matrix).
2. Identify the main types or categories of impacts (the columns of the matrix), organised according to a time horizon where possible.
3. Indicate in each cell the likelihood of an impact (certain, probable, unlikely).
4. Indicate in each cell whether the impact is expected to be positive or negative, or uncertain. Where it is positive or negative the magnitude can also be indicated.
5. Indicate in each cell the addressees (or affected populations), the timescale over which the impacts are expected to occur.

Once this basic information has been entered into the relevant cells, additional information can also be added as necessary, such as the extent to which impacts are irreversible, the causal paths by which they occur, etc.

The impact matrix and the qualitative assessment can in fact be considered as complementary tools, for example by using the matrix as a means of synthesising and presenting key results arising from the qualitative assessment exercise.

Example of an impact matrix

		Short term Impacts		Long-term Impacts	
		Prices	Environment	Employment	Restructuring
Actions	End production Quotas	likelihood and timescale Addressees	likelihood and timescale Addressees	likelihood and timescale Addressees	likelihood and timescale Addressees
	Abolish domestic price support	likelihood and timescale Addressees	likelihood and timescale Addressees	likelihood and timescale Addressees	likelihood and timescale Addressees
	End quantitative and tariff restrictions on trade	likelihood and timescale Addressees	likelihood and timescale Addressees	likelihood and timescale Addressees	likelihood and timescale Addressees

Whichever approach is used, you should keep the following points in mind when identifying and describing impacts:

1. Given the potential complexity of such an analysis, it is important that it is done in a structured and explicit way, both for communicating results and to provide a basis for further, in-depth analysis.
2. Consider both short-term and long-term impacts: it is often easier to identify short-term effects, but this does not mean that they are more important.
3. Do not overlook impacts that cannot readily be expressed in quantitative or monetary terms.
4. Remember that different factors influencing impacts interact with one another.
5. Take account of how the impacts of the proposal may be affected by the implementation of other proposals, particularly if the proposal is part of a 'package'.
6. Impacts should be considered in the context of promoting sustainable development, achieving the goals of the Lisbon Strategy, and respect for Fundamental Rights.

STEP 3: Advanced analysis of impacts

The above approach allows you to make a structured, qualitative analysis of a proposal's impacts. When it is considered proportionate, further in-depth analyses should be made. These can take a number of forms, building on the analysis and results of Step 2:

- In-depth qualitative analysis of selected impacts which focuses on selected impacts or chains of impacts about which both qualitative and quantitative data are collected and analysed qualitatively, typically using a case study/scenario approach. This type of

analysis can be implemented on its own, though in reality it is generally used in conjunction with a quantitative analysis of impacts.

- Quantitative analysis of impacts. This type of examination of impacts focuses on either a limited selection or a broad range of chains of impacts, which are subject to a quantitative analysis. The selected impacts are estimated using quantitative techniques, varying from simple extrapolation - based for instance on previously derived coefficients (e.g. units of CO₂ per unit of industrial activity) - through to proper quantitative modelling. Essentially, the aim is to understand the extent of the impacts of the policy options and to estimate the costs and benefits in monetary form when this is feasible. Annexes 5, 7, 8 and 11 provide further guidance in how to undertake a quantitative analysis and set out some important rules for economic analysis.⁴³

Box 10: Combining quantitative and qualitative methodologies is good practice

The Impact Assessment on the reform of the Common Market for Sugar demonstrates that it is possible to fruitfully combine quantitative and qualitative approaches to ensure that adequate consideration is given to a broader range of direct and indirect, social, environmental and economic impacts. This IA used in-depth modelling analysis to determine the macro-economic effects of different policy reform scenarios, as well as qualitative multi-criteria evaluation of broader impacts and diverging stakeholder views.

4.3. Data sources, collection and analysis

Data for developing a causal model (Step 1) and the qualitative assessment (Step 2) can be obtained firstly by drawing on the knowledge and expertise of your Commission colleagues. These exercises can be enriched by involving outside experts, by conducting desk reviews of existing research, studies and evaluations, and by utilising the results of consultations with stakeholders. For instance, organisations such as the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the 'Ongoing and systematic policy dialogue with local-government associations' will often be able to provide useful information on impacts. Furthermore, information on public opinion is available from Eurobarometer surveys. In order to implement an advanced analysis of impacts (Step 3), you will most probably need to draw on additional sources of qualitative and quantitative data from various stakeholders (addressees, civil society, national governments, etc.) using a variety of techniques such as interviews, focus groups, questionnaires, etc.

In both cases it is important to verify that data are readily available from statistical agencies and databases, or can be easily collected on an ad hoc basis. Quantitative models however are time-consuming and resource-intensive to develop. Some quantitative models have been developed with the financial support of the Commission. You should therefore start by examining if one of these models corresponds with the analytical needs of IA. If adaptation of an existing model is required, the use of in-house resources (such as the Joint Research Centre (JRC)) should be envisaged first (on modelling see Annex 7). If the development or adaptation of a quantitative model must be contracted out, the call for tender should ideally ensure that code environment is indicated, that the source code is supplied and becomes Commission property and that adequate training material for Commission staff is foreseen.

When undertaking quantitative analyses, it is important to remember that in some cases, the level of uncertainty may be too high to make precise quantified estimates. In these cases, ranges of plausible values or different scenarios should be given, thereby avoiding the

⁴³ For reasons of comparability it is recommended to apply the standard discount rate of 4% (see Annex 12 on discounting).

illusion of precision that results from quantitative analyses – **avoid what has been termed ‘spurious accuracy’!** Techniques such as quantitative sensitivity analysis can help in showing how changes in particular parameters, scenarios or assumptions affect the outcomes of the various options being considered.

A further development of quantitative analysis is to estimate the monetary value of both negative (costs) and positive (benefits) impacts, which has the advantage of facilitating the comparison of policy options (see III.5).

However, it is important to understand that not all impacts can be quantified; nor can they all be reliably expressed in money terms. In cases where assessing the millions of euros gained or lost as a result of the measure proves to be too difficult or uncertain, the main effort should go into describing and, where possible, quantifying impacts accurately in their own terms (e.g. calculating waste reduction in percentage terms or the increase in traffic congestion in terms of the number of hours lost).

Regardless of the analytical approach adopted, you must aim for results that are:

- **Transparent:** it must be clear to others how you arrived at your estimation of impacts.
- **Reproducible:** others must be able to arrive at the same results, using the same data and approach.
- **Robust:** if using different methods or assumptions to estimate the impacts gives very different results, this may call into question the reliability of your analysis.
- If results depend on the choice of a specific analytical method, or if the data used are not fully reliable, it is essential to set this out.

Links to additional sources of information and guidance by Commission services can be found on the IA IntraComm and Europa websites.⁴⁴

⁴⁴See <http://intracomm.sg.cec.eu.int/i/impact/> and http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

5. HOW DO THE OPTIONS COMPARE?

Once you have analysed the relevant impacts, the next step is to compare them so as to allow consideration of the strengths and weaknesses of each of the policy options. This may then allow the conclusion to be drawn that one option stands out above the others. However, it is important to reiterate that the final decision on whether, and how, to proceed is a political one.



- Weigh-up the positive and negative impacts for each option.
- Where feasible, display aggregated and disaggregated results.
- Present comparisons between options by area.
- Identify, where possible and appropriate, a preferred option.

5.1. How to compare the impacts of different options

For all of the options considered (including the 'no EU action' option), you need to consider all the relevant **positive** and **negative** impacts alongside each other, regardless of whether they are expressed in qualitative, quantitative or monetary terms.⁴⁵ When preparing a proposal amending the *acquis*, consider in particular whether the reduction of existing costs would undermine the benefits of the policy. For example, in some sectors, legal obligations restrict access to the profession. Removing certification obligations may boost competition and improve consumer satisfaction. But, it could also open the doors to rogue traders. The benefit for operators (lower entry costs) might be outweighed after a while by litigation costs or higher percentage of unpaid invoices.

Box 11: Balancing administrative costs against the other regulatory costs

The fact that one option would impose lower administrative costs is not in itself a sufficient reason to prefer it. For example, a measure that requires manufacturers to provide information to consumers on the energy consumption of domestic appliances induces direct administrative costs (need to test consumption and produce labels). By contrast, a measure that sets minimum energy efficiency standards for appliances is likely to impose relatively fewer administrative costs. However, because it could give manufacturers less flexibility and could reduce consumer choice, its overall costs may be higher than the 'administrative' requirement to display data on energy consumption.

As a first step, the impacts of each option should be summarised by area of impact (economic, environmental, social) and even by sub-impacts (for example, as listed in Tables 1 to 3 in the previous section). In this summary, the impacts should not be aggregated; negative and positive impacts should be stated next to each other. In some cases, it may be

⁴⁵ The approach presented here is a simple multi-criteria analysis, which compares positive and negative impacts expressed in a mixture of qualitative, quantitative and monetary terms. Alternative approaches are cost-benefit analysis, which compares positive and negative impacts expressed in the same units, normally in monetary terms, and cost-effectiveness analysis, which compares the costs of achieving a given objective. Other methods exist and can be used when appropriate. Annexes 12 and 13 provide additional information on pros and cons of the different methods and the use of real prices and discount rate.

possible to assess net impacts per area of impact and potentially to provide an assessment of the overall net impact⁴⁶ of each option. However, when this type of cumulative presentation of impacts is made, care should be taken to avoid the impression that impacts are zero or low when, in fact, it is a case of significant positive and negative impacts of the same type having simply cancelled each other out.

Summary Table 1 – Policy option A

	Qualitative Description	Quantitative Description	Monetised Value
Economic Impacts			
Costs to Enterprises sub-impacts	Obligation to install new air pollution equipment	Approx. 400 firms affected	€ 400 million
Social Impacts			
Communities sub-impacts	Better quality of life in communities	Around 100 benefiting (near to firms)	Not monetised
Environmental Impacts			
Air pollution sub-impacts	Reduced mortality rates	'X' premature deaths avoided each year	€ Y billion (value of 1 life multiplied by 'X')

An example of good practice in presenting results for each option simply can be seen in the summary table below, which breaks down the economic, social and environmental impacts into individual impacts, described in qualitative, quantitative and monetary terms as appropriate. This makes clear what is and is not included in the aggregated data, thereby avoiding the 'black-box' approach of providing only a single overall monetised value.

A further example of good practice is to summarise the impacts of all policy options side by side. In the example below, taken from the Impact Assessment on the Visa Information System (VIS)⁴⁷, the costs and benefits of each of the options have been set out in an easily understandable way.

<u>Costs</u>	Financial costs	Opportunity costs for visa applicants	Retaliation costs for EU travellers	Reductions in business travel and tourism	Impact on fundamental rights, in particular the protection of personal data and privacy
No VIS	-	-	-	-	-
Entry-exit system	√√√	√√	√	√	√√√
VIS without biometrics	√	—	—	—	√√
VIS with biometrics	√√	√√	√	√	√√√

⁴⁶ The definition of net impact here is positive impact minus negative impact.

⁴⁷ SEC(2004) 1628.

<u>Benefits</u>	Efficiencies in implementation of Common Visa Policy	Reductions in fraud and visa shopping	Increased efficiency of border checks	Reductions in illegal migration / facilitation of the Dublin Regulation	Contribution towards internal security	Increased efficiencies for bona fide travellers	Other spin offs
No VIS	-	√*	√*	√*	√*	-	-
Entry-exit system	√√√	√√√	√√√	√√√	√√	√√√	√√√
VIS without biometrics	√√	√√	√√	√	√	√√	√
VIS with biometrics	√√√	√√√	√√√	√√	√√	√√√	√√√

This other example on sugar market reform summarises the advantages and drawbacks of each of the options.

	Advantages	Drawbacks
Status quo	- Maintains production and income in the majority of regions, although the level of both gradually decreases. - Progressively decreases the budget cost of the regime. - Maintains current benefits to ACP/EBA countries.	- Delays restructuring and improved competitiveness of the sector. - Attracts non-restricted quantities of imports, under preferential agreements, at non-competitive prices, to the EU market, which threaten continued EU production in the long run. - Maintains distortions in competition. - Maintains inequalities among farmers. - Trade balance is very sensitive to the removal of the safeguard clause and the abolition of C sugar. - Complicates the EU's WTO negotiating position. - The common market organisation for sugar remains complex and non-transparent.

Price fall	- Facilitates restructuring and improved competitiveness of the sector. - Reduces production surpluses and world market distortion. - Reduces distortions in competition. - Reduces inequalities among producers. - Reduces cost to consumers and users. - Promotes diversification in the market for sweeteners. - Facilitates WTO negotiations. - Promotes application of cross-compliance. - Reduces budget cost of the regime slightly.	- Producer incomes fall. - Revenue of ACP countries falls. - Cost of possible accompanying measures for restructuring.
Fixed quotas	- Ensures stable supply and protects from fluctuations in world market prices. - Raises the sector's visibility, allowing it to resume investing. - Maintains production in more of EU with beneficial effects on rural communities, unless quotas are transferred. - Reduces budget cost of sugar regime.	- Backtracking on EBA would affect credibility of EU. - Delays restructuring and improved competitiveness of the sector, unless quotas are transferred. - Maintains distortions in competition. - Maintains inequalities among farmers. - Complicates the EU's WTO negotiating position. - The common market organisation for sugar remains complex and non-transparent.
Liberalisation	- Competitiveness of the sector is improved in the long term. - World market distortions are reduced. - Facilitates WTO negotiations. - Eliminates the budget cost of the regime, unless compensation is granted. - Eliminates distortions in competition. - Greatly simplifies the common market organisation for sugar.	- Regularity of supply and price stability are no longer assured to the same degree. - A large part of the EU sugar industry disappears. - Agricultural incomes fall, with a significant impact on some rural communities. - Revenue falls for non-competitive traditional partners (ACP). - Production of alternative sweeteners is no longer competitive and disappears. - Profitability of sugar refineries is threatened. - Cost of possible accompanying measures for restructuring. - Budget cost if compensation is granted to farmers.

You may also add a table comparing impacts on certain groups. In the impact assessment carried out on the Reform of the European Union's Sugar Policy, a table was used which set out who would gain an advantage, who would remain the same, and who would be put at a disadvantage by each of the options. Inserting a table like this into your final impact assessment report (see II.9) should help the political decision-makers to see which groups are likely to be affected by their decision on how or whether to proceed.

	Advantaged	Disadvantaged
--	-------------------	----------------------

Status quo	EBA, Balkans, Refineries, Importers, Brazil, Budget	Farmers, Sugar mills, Environment
	AFI, ACP, Consumers, Sweeteners, Agricultural inputs, Rural areas	
Price fall	AFI, Consumers, Environment, Budget	EBA, Balkans, ACP, Farmers, Sugar mills, Refineries, Importers, Agricultural inputs, Rural areas
	Sweeteners, Brazil	
Fixed quotas	Refineries, Importers, Sweeteners, Budget	EBA, Balkans, Farmers, Sugar mills, Environment
	AFI, ACP, Consumers, Agricultural inputs, Rural areas, Brazil	
Liberalisation	AFI, Importers, Consumers, Brazil, Environment	EBA, Balkans, ACP, Farmers, Sugar mills, Refineries, Agricultural inputs, Rural areas, Sweeteners, Budget
* The impact on stakeholders is evaluated in relation to the current situation.		

5.2. The set of evaluation criteria

The set of evaluation criteria will vary with the policy area(s) concerned and the nature of the proposed objectives. There are, however, some generic evaluation criteria that apply to all proposals of the Commission, namely: effectiveness, efficiency and consistency.

Other criteria are set by the Treaties. The principles of subsidiarity and proportionality are probably the most important of these.

In order to comply with the principle of subsidiarity, the comparison of policy options should 1) confirm that the proposed objective could not be sufficiently achieved by the Member States (the necessity test)⁴⁸ and 2) indicate that the proposed objective could be better achieved by the Union (the added-value test)⁴⁹.

Comparative effectiveness is not the only evaluation criterion set by the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. The Treaty also requires that the proposed form of action should be as simple as possible and that proposed measures leave as much scope for national decision as possible (for instance, directives being preferred to regulations, and framework directives preferred to detailed measures). Policy options should also be ranked according to the financial and administrative burden⁵⁰ falling upon the Community, national governments, regional and local authorities, economic operators and citizens. That burden has to be as low as possible and proportionate to the proposed objective(s).

⁴⁸ PM. This point has to be examined first when assessing the nature of the problem and its likely evolution (see III.1).

⁴⁹ In other words, there should be no (proposal for) EU action if it is not clear that one policy option at least is likely to deliver better results than what Member States alone could do. PM. If a problem falls under the exclusive competence of the Community, the subsidiarity principle does not apply.

⁵⁰ The Commission has adopted a model for assessing administrative costs imposed by EU legislation - See Annex 10.

The table below is one way to present a summary comparison of the policy options in terms of their effectiveness, efficiency, consistency, and other criteria where appropriate. The good practices presented at the end of III.4.3 also apply here.

	Effectiveness	Efficiency	Consistency
Option A	Achievement of policy objectives 'A', and 'B'	'X' resources needed to achieve level of impacts 'y'	Good balance of positive and negative (un)intended/(in)direct impacts in economic, social and environmental matters
Option B	Achievement of policy objective 'A' only	'2X' resources needed to achieve level of impacts 'y'	Positive economic impacts; negative unintended impacts on the environment, namely...
Option C	...	...	...

Indeed, on the basis of these tables, it should be clear whether one option stands out as the preferable option or if some options are close together.

5.3. Ranking the options

The impact assessment process will not necessarily generate clear-cut conclusions or recommendations regarding the final policy choice. Moreover, that final choice is always left to the College of Commissioners. For that reason it will not always be possible for the IA report to conclude that one option is better than any of the others. In these cases it will be possible and desirable to rank the options according to various criteria, and to different rankings based on the various selection criterions.

However, as an important aid to decision-making, the results and the alternative options considered – in all cases – need to be presented in a transparent and understandable way to provide the basis for a political discussion on the relative advantages and disadvantages of the relevant options. This allows political decision-makers to examine the trade-offs between affected groups and/or between the impacts on the social, economic and environmental dimensions. It also allows the design of any proposal to be improved so as to help minimise trade-offs, to identify accompanying measures aimed at mitigating any negative effects, and to maximise the opportunities for a 'win-win' outcome. Once the political decision has been made, its justification should be given in the Explanatory Memorandum. In addition, where possible, the final choice should also be set out in the IA report, as long as this does not amount to suppressing the presentation of alternative options and their rankings.

6. HOW COULD FUTURE MONITORING AND EVALUATION BE ORGANISED?



- Identify core progress indicators for the key objectives of the possible intervention.
- Provide a broad outline of possible monitoring arrangements.
- Provide a broad outline of possible evaluation arrangements.

6.1. Why examine monitoring and evaluation arrangements at the IA stage?

Policymakers need systems in order to verify whether implementation is ‘on track’, and to what extent the policy is achieving its set objectives. When a policy is not achieving its objectives, they also need to know whether this is due to flawed policy design or poor implementation (e.g. Was the problem analysis accurate? Were the objectives relevant and attainable? Was implementation entrusted to parties capable of understanding the policy and willing to apply it to the letter? Is inadequate implementation due to weak administrative capacity?).

Monitoring and evaluation arrangements – including generating data on the basis of carefully designed indicators – provide valuable information in this regard and help in defining how to optimise the intervention.

6.2. What needs to be done at the IA stage?

Within the framework of the impact assessment analysis, an attempt should be made to define some core indicators for the main policy objectives and to outline the monitoring and evaluation arrangements envisaged. There is, however, no point in laying down detailed indicators, monitoring and evaluation arrangements for all the options identified as part of the impact assessment. This will be done after the political choice of the most appropriate policy option has been made, as this is the last step in the policy design process.

That being said, it makes sense to define some core indicators for the key policy objectives (i.e. for the so-called ‘general objectives’). It is fair to assume that these general objectives are reasonably stable across the various alternative policy options envisaged in the impact assessment.

Indicators must be checked against the purpose they are supposed to serve, i.e. measuring to what extent a policy has been properly implemented and its objectives achieved. Consequently, their credibility and clarity are very important. Another important factor in the choice of indicators is the ease with which relevant data can be collected; collecting data on an indicator should not be more costly than the value of the information they provide.

Where a preferred option has been identified, you should:

- (1) describe briefly how the data needed for the monitoring of the intervention’s implementation and effects are to be collected and
- (2) outline the nature, frequency and purpose of subsequent evaluation exercises⁵¹.

⁵¹ See also Article 21(2) of the Implementing Rules to the Financial Regulation.

Questions to be addressed should include:

- What will the monitoring data and evaluation findings be needed/used for?
- Who are the key actors in providing and using such information? (e.g. the Commission, Member States, intermediaries such as Agencies, operators/beneficiaries, etc)?
- What will be, in general terms, the roles and responsibilities of these actors? How will information be shared and eventually aggregated?
- To what extent do monitoring/evaluation structures already exist? Does new capacity need to be put in place?
- Is the baseline situation sufficiently well known or will further data collection be necessary once the proposal has been adopted?

For more detailed guidance (including examples) on indicators, monitoring and evaluation, see Annex 14.

6.3. What needs to be done after the IA stage?

The proposal adopted by the Commission will normally include indicators corresponding to operational and specific objectives, in particular as far as spending proposals are concerned.⁵² With regard to monitoring and evaluation, the proposal will provide, where appropriate, for a specific Article laying down the main foundations of the arrangements envisaged. This is particularly important when data from the Member States or intermediary organisations are needed for monitoring and reporting.

The final set of indicators will usually be defined at a later stage, when the amendments of the Council and/or Parliament are known⁵³.

⁵² For spending proposals, the Financial Regulation requires that information on indicators, monitoring and evaluation has to be entered into the legislative financial statements accompanying the proposal.

⁵³ In the case of shared management, monitoring arrangements (including indicators) are usually finalised in the framework of committees involving Member States representatives.

Graph 4: Summary of the key procedural and analytical steps in impact assessment

A. Key procedural steps

First phase

- Planning of the impact assessment/integration in the SPP cycle:
 - Draft and circulate the Roadmap in the run up to the Annual Policy Strategy (APS).
 - Fix the initiative's Roadmap in view of its inclusion in the (APS).
 - Update the Roadmap to be included in the Work programme (WP).
- Set up an Inter-Service Steering Group (ISG):
 - Compulsory for all items of a cross-cutting nature;
 - Include SG.C.1;
 - Need to justify in the Roadmap in case an ISG is not set up.
- Consult interested parties and collect expertise (see box A1 below).
- Carry out the IA analysis.

Second phase

- Present the findings in the impact assessment report even if the initiative is withdrawn (see also box A2 below).
- IA goes into Inter-Service Consultation alongside proposal.
 - Some of the key elements are repeated in the Explanatory Memorandum.
- Examination by a Group of Commissioners in some cases.
- Submission to the College of Commissioners.

Third phase

- Transmission of the IA report alongside the proposal to the other Institutions.
 - Press release should mention the IA.
 - In the case of new information the Commission may decide to update the IA report > contact SG.H.2.
- Final report normally published on Europa website by SG.

A1. Running throughout the process: stakeholder consultation & collection of expertise

- Establish a Consultation Plan to ensure input from interested parties and experts.
- Identify:
 - the objective of the consultation(s)
 - the elements of the IA for which consultation is necessary
 - the target groups
 - the appropriate consultation tool(s)
 - the appropriate time for consultation(s)
- Respect the Minimum standards for consultation in the IA process and reporting – see COM(2002)704.

A2. Presenting the findings: the IA report

- Summarise the work undertaken for the IA into a short report.
- State any assumptions or uncertainties.
- Use simple and non-technical language.
- Use the format presented in Annex 16.
- Put technical detail or supporting documents in an annex.

B. Key analytical steps

1. Identify the problem

- Delineate the extent of the problem.
- Identify the key players/affected populations.
- Establish the causes.
- Is the problem in the Union's remit to act?

2. Define the objectives

- Set objectives that correspond with the problem and its root causes.
- Establish objectives at a number of levels so as to set out the 'intervention logic'.
- Ensure that the objectives are consistent with EU policies and strategies, such as the Lisbon and Sustainable Development Strategies.

3. Develop main policy options

- Identify policy options to meet the objectives.
- Consider the most appropriate delivery mechanisms (regulatory/non-regulatory approaches).
- Begin to narrow the range through screening for technical and other constraints, and measuring against criteria of effectiveness, efficiency and consistency.
- Draw-up a shortlist of potentially valid options for further analysis.

4. Analyse their impacts

- Identify (direct and indirect) environmental, economic and social impacts and how they occur.
- Identify who is affected (including those outside the EU) and in what way.
- Assess the impacts in qualitative, quantitative and monetary terms where possible and appropriate.
- Consider the risks and uncertainties in the policy choices, including obstacles to compliance.

5. Compare the options

- Weigh-up the positive and negative impacts for each option.
- Where feasible, display aggregated and disaggregated results.
- Present comparisons between options by area.
- Identify, where possible and appropriate, a preferred option.

6. Outline policy monitoring and evaluation

- Identify core progress indicators for the key objectives of the possible intervention.
- Provide a broad outline of possible monitoring arrangements.
- Provide a broad outline of possible evaluation arrangements.

European Commission



**ANNEXES TO
IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES***

15 June 2005

with 15 March 2006 update

of Annex 10. Assessing administrative costs imposed by legislation

* These Annexes replace the 2002 'A Handbook for Impact Assessment in the Commission – How to do an Impact Assessment: Technical Annexes'. As indicated in the Guidelines, some of these Annexes are of a compulsory nature (format of the roadmap; discounting; format of the IA report). Other annexes provide detailed guidance on specific moments in the IA analytical process. The more technical annexes are proposed as a non-exhaustive collection of tools open to further improvement and update.

TABLE OF CONTENTS

1.	Format of the Roadmap.....	4
2.	Problems calling for a solution.....	6
2.1.	Discrepancy between the fundamental goals of the Union and the existing situation	6
2.2.	Market failures.....	6
2.3.	Regulatory failures	8
3.	Approaches to problem definition.....	10
3.1.	Approximating numbers	10
3.2.	Problem tree.....	11
4.	Policy instruments	13
4.1.	Regulatory watch (monitoring self-regulation)	13
4.2.	Open method of co-ordination	14
4.3.	Provide information and guidelines.....	14
4.4.	Market-based instruments	14
4.5.	Direct public sector financial interventions.....	15
4.6.	Co-regulation.....	15
4.7.	Framework directives	16
4.8.	Prescriptive regulatory actions.....	16
5.	The ‘Indicators and Quantitative Tools’ software (IQ TOOLS)	18
5.1.	Objectives – Computer-assisted IA.....	18
5.2.	The tools	18
6.	How to design a questionnaire	19
6.1.	Structure of the questionnaire	19
6.2.	Formulation of the questions.....	19
6.3.	Presentation of the questionnaire	20
6.4.	After the questionnaire has been designed.....	21
7.	Quantitative Models	22
7.1.	Computable General Equilibrium (CGE) models	23
7.2.	Sectoral models	23
7.3.	Macro-econometric models:.....	24
7.4.	Environmental impact assessment models.....	24
7.5.	Microsimulation models.....	25
7.6.	Projects and Programmes.	25
8.	How to assess cost-effectiveness	26
8.1.	How to assess cost-effectiveness of spending measures (e.g. expenditure programmes)	26
8.2.	How to assess the cost-effectiveness of non-expenditure measures.....	27

9.	Assessing impact on growth, competitiveness and jobs	29
9.1.	Impacts on international trade and cross-border investments	29
9.2.	Impacts on competition in the internal market	29
9.3.	Impacts on firms in terms of investment, operating costs, products and services	30
9.4.	Impacts on technological development and innovation	31
9.5.	Impacts on firms, especially SMEs, in terms of administrative burden.....	31
9.6.	Impacts on consumers	32
9.7.	Impacts on the number and the quality of jobs	32
9.8.	Impacts on third countries and overseas relations	33
9.9.	Impacts on public authorities	33
9.10.	Macroeconomic impacts	34
10.	Assessing administrative costs imposed by legislation.....	35
10.1.	Definition of administrative costs	Erreur ! Signet non défini.
10.2.	Core equation of the cost model	Erreur ! Signet non défini.
10.3.	Some examples	Erreur ! Signet non défini.
10.4.	Tips for good practice.....	Erreur ! Signet non défini.
11.	Assessing non-market impacts, in particular on environment and health	2
11.1.	Monetisation of non-market impacts	2
11.2.	Life cycle assessment approach.....	3
12.	Discounting	4
12.1.	An example	4
12.2.	Formula for net present value	4
12.3.	Annualised costs and benefits	5
12.4.	Table of discounted present values	5
13.	Methods of comparing impacts	7
13.1.	Cost-benefit analysis.....	7
13.2.	Cost-effectiveness analysis	7
13.3.	Multi-criteria analysis.....	8
13.4.	Risk analysis	8
13.5.	Sensitivity analysis	9
14.	Additional guidance on indicators, monitoring and evaluation	10
14.1.	Indicators.....	10
14.2.	Monitoring	11
14.3.	Evaluation	12
15.	The precautionary principle and irreversibility	13
16.	Format of the IA final report.....	14

1. FORMAT OF THE ROADMAP

ROADMAP (max. 5 pages)

Title of the proposal:

Lead DG/contact person:

Expected date of adoption of the proposal:

PART I – Initial IA screening & planning of further work

N.B. This part will be made public on the Europa website at the stage of the WP

A. Initial impact assessment screening

What are the main problems? Are they likely to be solved satisfactorily by the sole action of Member States? (principle of subsidiarity – necessity test)

What are the main policy objectives?

What are the policy options? What regulatory or non-regulatory instruments could be considered?

What are the impacts likely to result from each policy option and who is affected? Which impacts are likely to warrant further analysis (cf. list of impacts in the enclosed guide)?

B. Planning of further impact assessment work

What information and data is already available? What further information needs to be gathered? How will this be done (e.g. internally or by an external contractor) and by when? What type and level of analysis will be carried out (cf. principle of proportionate analysis)?

Which stakeholders & experts will be consulted, how and at what stage?

Will an inter-service steering group be set up for the IA?

PART II – More detailed planning, including of time & resources

N.B. For internal Commission use only

C. Time line

When will the impact assessment work start?

If there is to be an inter-service steering group*, when will it be set up? What DGs will be invited? How often will it meet? * Required for major, cross-cutting proposals and is strongly recommended for others. If no group is planned, please state the reasons why.

If you are planning any external contracts (e.g. for analytical studies, information gathering, etc.), what is the timing foreseen for the procurement process & the contract?

What is the planned timing for the Inter-service consultation (draft proposal and IA report)? Launch? End?

When will the draft proposal be submitted to DGT? N.B. The IA report is a Commission staff working paper and is normally not translated.

When will the draft proposal and the IA report be submitted to Greffe?

What is the planned date for the approval of the draft proposal? What procedure is foreseen (oral or written)?

D. Resources

What human and/or financial resources have been put aside for conducting the IA and finalising the draft legislation/policy document?

2. PROBLEMS CALLING FOR A SOLUTION

2.1. Discrepancy between the fundamental goals of the Union and the existing situation

- Promoting a harmonious and sustainable development of economic activities and non-inflationary growth (Article 2 EC Treaty)
- Promoting a high level of employment and social protection (Article 2 EC Treaty). Under the EC Treaty, social protection is taken to include the promotion of employment, improved living and working conditions, proper social protection, dialogue between management and labour, the development of human resources with a view to lasting high employment and the combating of exclusion.
- Promoting a high degree of competitiveness and convergence of economic performance (Article 2 EC Treaty).
- Preserving peace and international security and promoting international co-operation objectives of the Common Foreign and Security Policy (TEU, Article 11).
- Safeguarding the security of citizens, or citizens' rights recognised by the Treaty. This includes preventing and combating crime and terrorism (TEU, Article 29)
- Preventing and combating discrimination based on nationality, sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation (Articles 12 and 13 EC Treaty)
- Promoting public health (Article 152 EC Treaty) and a high level of consumer protection, which includes the protection of health, safety, and economic interests of consumers (Article 153 EC Treaty).
- Paying full regard to the welfare of animals in the Community's agriculture, transport, internal market and research policies (Protocol 33 on protection and welfare of animals).
- Strengthening economic and social cohesion. Under the EC Treaty (Article 158), this is to be achieved through reducing disparities between different levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions or islands, including rural areas.
- Protecting the environment. Environmental protection is a fundamental component of sustainable development.
- Ensuring the protection of fundamental rights within the framework of EU policies.

2.2. Market failures

The outcome of market forces may fall short of society's ideals for a number of reasons:

Market prices do not reflect the real costs to society

Externalities generate costs ('negative externalities') and benefits ('positive externalities') that are not reflected in market prices. When this happens, the prices of goods and services do not reflect their value to society. In the case of a negative externality, such as pollution, this means that we tend to produce and consume too much of the goods and services that give rise to the externality. The opposite is true of positive externalities.

Example: Externalities and Agriculture

Agriculture gives rise to a broad range of positive and negative externalities. Farming's contribution to the viability of rural communities is a positive externality, but using too much

pesticide or fertiliser can cause water pollution, a negative externality. Agriculture's impacts on landscape and biodiversity can give rise to either positive or negative externalities, depending on the particular circumstances.

Insufficient supply of public goods

The key characteristics of a public good are that (i) one person's consumption of a public good does not reduce the amount available for consumption by others, and (ii) once a public good is supplied, it is available to be consumed by all of society. The consequence is that it is difficult and/or undesirable from the point of view of society to charge individuals directly for consuming the good or service in question, so that unregulated markets will supply too little of the public good, if they supply it at all.

While very few goods and services can *strictly* be called 'public goods' – national defence is one example – many show some of the features of public goods.

Example: traffic congestion

Provided a road is not congested, then one extra car using the road does not affect other drivers' use of the road, and historically, except for special cases such as toll motorways, it has been impossible or prohibitively expensive to charge road users directly for the benefit they get from using the road.

There is some overlap between public goods and 'services of public interest', but the concepts are not identical. The latter term covers services such as health, or energy and water supply. While private markets may simply fail to supply public goods at all (because it is impossible to charge consumers directly), no such technical obstacle prevents private markets supplying services of public interest. However, they may supply too few of them, or do so at a price which society judges unacceptable.

Technological progress can alter the boundaries between public and private goods, or the likelihood that markets will deliver services of public interest at an acceptable price. For example, it should soon become technically possible and relatively inexpensive to charge road users directly, while developments in electricity generation may make it cheaper to deliver electricity to remote rural communities.

Missing or weak competition

Article 98 EC Treaty provides that the Member States and the Community shall act in accordance with the principle of an open market economy with free competition, favouring an efficient allocation of resources. If firms face no, or only weak competition, then the quantity and quality of goods and services they produce may fall short of the socially efficient level.

In assessing whether a market suffers from insufficient competition, you should look not only at the number of firms supplying the market from within the EU, but also at whether there is competition from firms in other countries. You should also look at whether existing firms face potential competition from new entrants.

These indicators of market structure serve as a warning that the market may not be working well, but on their own they are not enough to allow you to conclude that weak competition is the cause of the problem – you need more direct evidence, such as unusually high profits, or prices which are much higher than marginal cost, or signs of collusion between firms.

Be aware that some markets may not be big enough to support more than a small number of firms. This is the case where a firm cannot survive below a high level of production bringing large economies of scale – meaning that average production costs fall within a firm the more it produces – are indispensable. The risk is that, over time, the strongest firm might drive the remaining competitors out of the market and become a monopolist. As economies of scale

are often related to high market entry costs (for example, expensive equipment or research), a monopolist in such a market does not have to fear potential new competitors.

Economies of scale can also give rise to natural monopoly, a situation in which it is efficient for a single firm to supply the entire market. So-called 'network' industries – transport, energy, and telecommunications – have many of the features of natural monopolies (cf. the costs of power lines or telephone cables), even if technological change, such as the development of mobile telecommunications, may help to maintain some competition. In these sectors regulation is mainly aimed at replacing competition e.g. in order to control market power directly by setting prices or controlling entry or access or tendering rules to ensure competitive bidding to prevent abuse. Some of these rules may become obsolete over time due to changes in technology or change in the market structure.

Non-existing or incomplete markets

Markets cannot provide some goods and services, although society values them. An example is unemployment insurance. Other goods and services may be supplied under restrictive conditions. Small firms and the self-employed, in particular, may be unable to raise money to fund investment if banks require their loans to be backed by collateral; potential students may be unable to borrow against their expected future earnings.

Imperfect information

Reliable information is essential to the smooth working of markets. As information is in some ways a public good, unregulated markets will tend to supply too little of it.

Example: consumer choices and information

If consumers are unaware of factors such as the energy consumption of different models of household appliances, or the nutritional content of foodstuffs, they are unable to make well-informed choices in their own interest or the wider interests of society.

2.3. Regulatory failures

The actions of public authorities can also have results that are not in the best interests of society. In such cases we talk about 'regulatory failure'.

Inadequately defined property rights/legal framework

Well-functioning markets depend on the existence of well-defined and recognised property rights.

Example: inadequate property rights

You will not be willing to buy a car if the person you buy it from can take it back from you without fear of sanction. Externalities such as pollution arise due to a failure of public authorities to define property rights in the environment, thereby implicitly giving them to polluters.

Poorly defined targets and objectives

Policy makers or public authorities might use imprecisely defined notions to describe targets and objectives. This might lead to regulatory failures.

Unintended consequences

Public authorities may not be able to anticipate all the effects of their actions.

Example of unintended consequences

1. Environmental regulation which imposes tighter emission standards on new sources of pollution than on existing installations may prolong the operating life of older, dirtier plants, slow the diffusion of new technologies, raise the cost of entry to the industry and thereby reduce competition instead of leading to less pollution.
2. Regulation directly interfering with the ways companies compete is often intended to make up for market failures (e.g. information asymmetries, lack of buyer power, insufficient incentives to invest in innovation, etc). Examples include regulation on maximum prices or minimum quality standards, regulation determining the characteristics of products and services, restrictions on advertising or the provision of certain services. Regulation may also restrict access to important resources such as raw materials, land, IPRs, know-how or technology concerning production methods. These rules may have unintended side effects as they reduce the variety of innovative goods and services. They may create or increase entry barriers and suppliers of certain goods and services may be excluded from the market, thus reducing the choice for consumers. As market participants' incentives and possibilities to compete decrease, so does consumer welfare;
3. A further type of regulation which may have negative side effects is legislation which facilitates anti-competitive behaviour by market participants or strengthens its effects (e.g. regulation establishing fixed sales quota for certain products or regulation facilitating the discussion and coordination of business conditions between companies). Such regulation may, as a by-product, induce businesses to agree on prices and business conditions; this makes it more difficult for newcomers to enter the market and prices may be maintained at an artificially high level. Customers will be worse off.

'Regulatory capture'

Public authorities are unlikely to have perfect information about the effects of actions they propose to undertake. Interest groups in society may therefore volunteer information to the authorities in the hope of influencing regulation in their favour. Since some sections of society, such as small businesses, or consumers, are less able to make their views known to the authorities than others, this may lead to regulation which benefits one group at the expense of others, and is not in the best interests of society as a whole.

Implementation and enforcement failures

Policies may be implemented using complex mechanisms or structures. If responsibility for implementing them is delegated to other levels of government – as is the norm for EU policies – then we may find it difficult to ensure that the policy is adequately implemented and enforced by the national authorities who are ultimately responsible for it. In addition, implementation and enforcement might be insufficiently regulated in the policy proposal. This may lead to the introduction of distortions to competition in the internal market when EU law is transposed into national law. One practical example of the past is Directive 98/93 obliging Member States to hold crude oil reserves to supply the domestic market. The absence of clearly defined implementing principles gave rise to competition and internal market problems (e.g. national rules favoured refiners over non-refiners and obliged companies to keep security stocks in the Member State of consumption thus impeding free circulation of motor fuels).

Another interesting example is Directive 97/13 on a Common Framework for general authorisations and individual licences in the field of telecommunications services (UMTS licences). Under this Directive Member States must grant individual licences through open, non-discriminatory and transparent procedures but are free to decide to request fees for the grant of those licences. While some Member States organised tenders to benefit from the high revenues for the sale of these licences, others granted the same licences for free. This issue raised important questions regarding discrimination of certain undertakings.

3. APPROACHES TO PROBLEM DEFINITION

Describing a problem is sometimes quite difficult. Approximation approaches and problem tree, among other basic methods, may help in overcoming this difficulty.

3.1. Approximating numbers

Patton and Sawicki (1993) offer the following guidance for determining unknown figures. Most of this guidance is valid for qualitative analysis¹.

Using reference sources

- Check the details of how the numbers were derived. Various sources may use different operational definitions.
- Use multiple sources, but ensure that your valuations are consistent.
- Avoid, if you can, sources that don't offer operational definitions.

Using surveys

- Survey systematically interested parties.
- If there is not enough time / resources to conduct an ad hoc survey, look for national / local surveys done on a regular basis by well-known organisations (research centres, leading newspapers, ...)

Guessing

- Use rates that do not vary much from place to place to guess an absolute number (to guess the number of deaths, multiply death rates by a population – instead of compiling actual figures from population registries)
- Look if there are widely accepted rules of thumb.
- Use rates characterizing similar phenomena.
- Use a known variable to guess another when a relationship between the two is known (population growth as a function of time and previous growth rates).
- Set boundaries by reference to another variable (the maximum number of children using diapers cannot be larger than the population between the age of birth to four years).
- Employ triangulation, i.e. using several separate approaches / data sources to estimate a quantity and comparing the results.

Using experts

- Verify the credentials of the experts.
- Use methods for pooling their estimates and lowering their estimate margin of error (see Delphi method).²

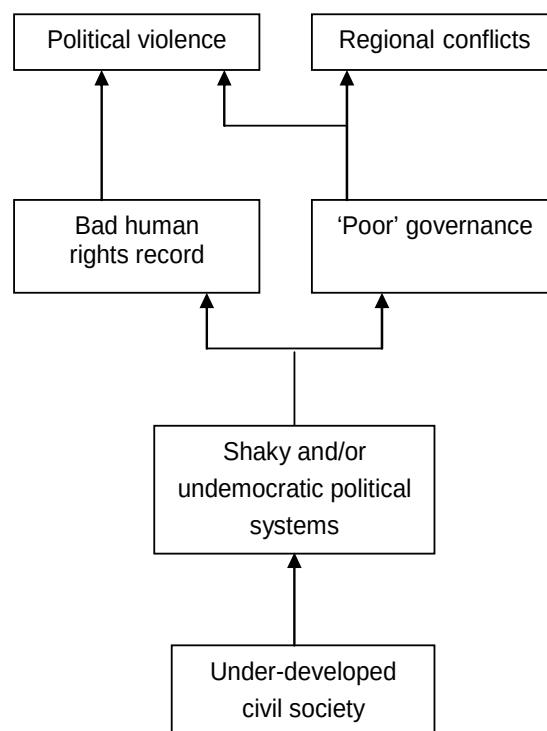
¹ In social science, qualitative analysis usually refers to research approaches concerned with investigating the phenomenon in situ – cf. studying the actual behaviour of the targeted population through face-to-face interviews. Here the term is simply used to designate non-quantitative approaches.

3.2. Problem tree

The problem tree approach consists of three steps:

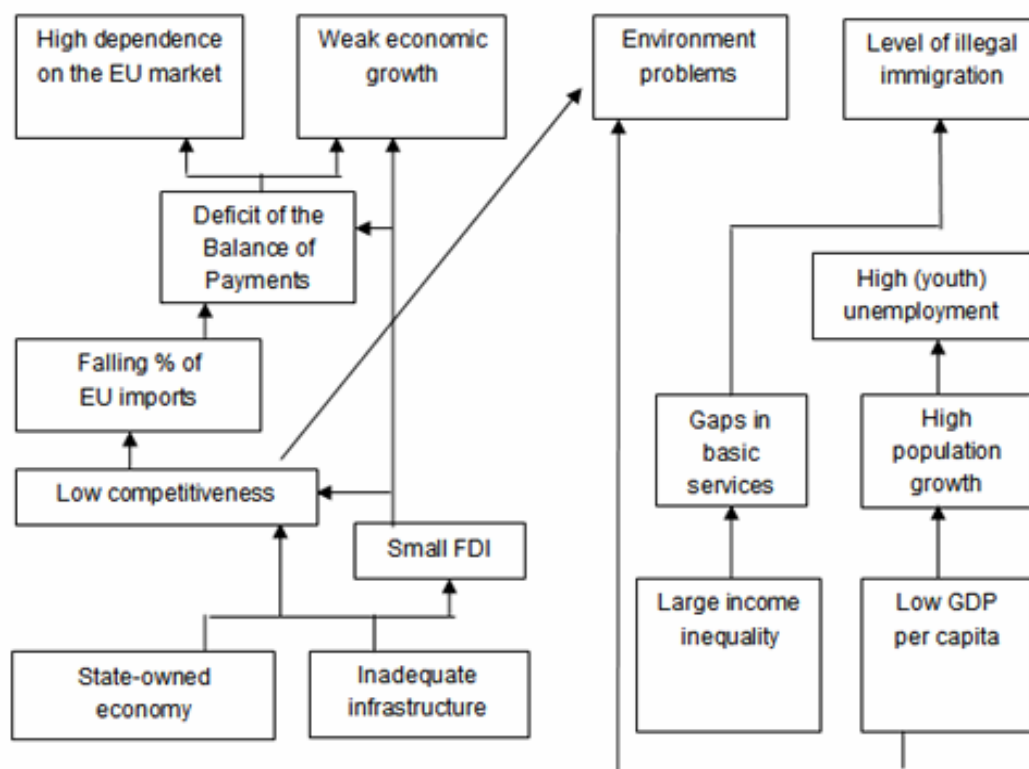
1. listing the various problems linked to the issue at stake;
2. setting out problems in a hierarchical order, i.e. identifying the relationship between problems (primary causes at the lower level; effect going above; if neither a cause nor an effect, it goes on the same level);
3. draw a tree-like structure (in complex situations, there can be several root problems or initial nodes of the tree).

Take for example a region in the world posing security and economic problems for the Union. Start by writing on separate fiches the various political and security problems in the region: regional conflicts, political violence, poor respect for human rights, shaky democratic political systems, undemocratic political systems, bad governance (accountability) and under-developed civil society. Examine the relationship between, say, bad human rights record and undemocratic political systems. Conclude that the human rights record is a consequence of the authoritarian nature of the regime. Put the authoritarian fiche below the human right record fiche. Once all likely causal relationships have been identified, draw the problem tree. For instance:



² Delphi method: "A technique to arrive at a group position regarding an issue under investigation, the Delphi method consists of a series of repeated interrogations, usually by means of questionnaires, of a group of individuals whose opinions or judgments are of interest. After the initial interrogation of each individual, each subsequent interrogation is accompanied by information regarding the preceding round of replies, usually presented anonymously. The individual is thus encouraged to reconsider and, if appropriate, to change his previous reply in light of the replies of other members of the group. After two or three rounds, the group position is determined by averaging." (IIASA).

The higher the number of problems a policy is supposed to address the more complex the tree. If you add to your list economic and financial problems³ and socio-economic problems⁴, the tree could look like this:



³ For instance, falling economic growth, small volume of foreign direct investment, inadequate infrastructure, unsustainable balance of payments deficits, comparatively low competitiveness, falling share in EU imports, incompatible legislative framework with WTO rules, and high dependence on the EU market.

⁴ For instance, huge and widening per capita income gap between the EU and the countries in the region, huge inequalities in income within the countries, gaps in basic services among areas and population groups (depressed rural areas, underprivileged farmers, women and the young), high population growth, high youth unemployment, severe environmental problems (coastal areas, quality of the water, desertification, urban and industrial waste).

4. POLICY INSTRUMENTS

Normally there are a number of different policy instruments available to reach (operational) objectives. It is very important that several options are considered as part of the impact assessment, and that careful consideration is given in all impact assessments to alternatives to 'traditional' forms of regulation. The instruments described below are not given in any order of preference.

4.1. Regulatory watch (monitoring self-regulation)

The Commission may consider it preferable not to make a legislative proposal where voluntary agreements already exist and are sufficient to achieve the objectives set out in the Treaty and do not create competition problems (see Chapter 9.2). It can also suggest, by a recommendation⁵ for example, that this type of agreement be concluded by the parties concerned to avoid having to use legislation, without ruling out the possibility of legislating if the agreement proves insufficient or inefficient. In the Inter-Institutional Agreement on Better Lawmaking⁶ the three institutions recognise the potential of self-regulation. The Commission has committed to undertake monitoring of self-regulatory agreements. It may consider proposing a legislative act if the self-regulatory practice is not considered satisfactory in terms of the representativeness of the parties concerned, sectoral and geographical cover and the added value of the commitments given.

Self-regulation covers a large number of practices, common rules, codes of conduct and voluntary agreements by which economic actors, social players, NGOs and organised groups establish themselves voluntarily to regulate and organise their activities. Self-regulation does not involve a legislative act.

The ability to use self-regulation largely depends on the existence of bodies and processes to support self-regulation, including the building up of consensus amongst market players on the contents and the monitoring of enforcement.

Self-regulation may provide greater speed, responsiveness and flexibility as it can be established and altered more quickly than legislation. It may therefore be preferable in markets that are changing rapidly.

Self-regulation needs to be an open and transparent process as it may provide an opportunity for collusive arrangements amongst rivals. In some cases however self-regulation may prepare the ground for industries to abstain from competing and to coordinate their actions to fence off competition by newcomers to the disadvantage of consumers. This could also be true for liberal professions characterised by a high level of self-regulation by professional bodies. Price fixing, recommended prices, advertising regulations, entry requirements, reserved rights and rules governing business structure and multi-disciplinary practices enacted by such bodies may indeed be restrictive and harmful for consumers⁷.

Example: The Self-Regulatory Charter of the European Advertising Standards Alliance (EASA).

⁵ On the basis of Article 249 EC Treaty the Commission may make recommendations. Furthermore Article 211 EC Treaty states that the Commission shall formulate recommendations or deliver opinions on matters dealt with in this Treaty, if it expressly so provides or if the Commission considers it necessary. The difference with legislative instruments is that a recommendation has no binding force and that they do not necessarily bear a direct link to existing EC regulation or Treaty provisions. Recommendations are often used to stimulate coordination of national policies. They can be used in the context of self-regulation rather than that of co-regulation, because the latter typically involves a legislative act.

⁶ OJ C 321/1 of 31 December 2003. See http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf.

⁷ See the Commission's report of 9 February 2004 on competition in liberal professions; http://europa.eu.int/comm/competition/liberal_professions/final_communication_en.pdf.

4.2. Open method of co-ordination

In some areas, EU measures could be complemented or reinforced by Member States' actions using the so-called 'open method of co-ordination'. This implies encouraging co-operation, the exchange of best practice and agreeing common targets and guidelines for Member States, sometimes backed up by national action plans. The method can be a way of adding value at Community level in areas where there is little scope for legislative action.

Example: The method is being successfully used in the European Employment Strategy and through Best procedure projects, notably on entrepreneurship.

4.3. Provide information and guidelines

EU objectives may be reached by ensuring that citizens, consumers and producers are better informed. This type of policy instrument includes information and publicity campaigns, training, guidelines, disclosure requirements, and/or the introduction of standardised testing or rating systems.

The instrument has some important advantages. In many cases, it is cost-effective. Moreover, it is easily adaptable to changing situations. It is generally most useful in areas where sociological and psychological factors have a great impact on behaviours. However, in fields where economic or legal factors are predominant, the instrument has to be used with caution, as its efficiency might be limited.

Examples: impose transparency obligations on service providers (e.g. hospitals to publish statistics on success rates for certain treatments, or service providers such as lawyers providing information on their special skills).

4.4. Market-based instruments

Unlike classical 'command and control' approach (legislation prescribing one course of action - see below), market-based instruments influence the behaviour of market players through (negative/positive) incentives or by guaranteeing some basic rules of the game.

Possible alternative types are:

- Marketable offsets. Allowing producers to negotiate with each other and agents to ensure overall compliance, without this being necessarily enforced on all producers at the same level.
- Marketable permits.

The main advantage of marketable offsets and permits is their flexibility and cost-effectiveness. They allow potentially major reductions in compliance costs, since these can be redistributed to firms facing the lowest adjustment costs. Moreover, they may be easier to police since they offer incentives to firms to comply.

Their main disadvantages are their potential complexity related to issues such as the need to ensure a satisfactory initial distribution of permits. The use of market based instruments most likely involves legislation.

Example: The Commission's proposal for an EC scheme for greenhouse gas allowance trading⁸. In environmental policy, taxes are often used to make polluters pay.

⁸ COM(2001)581 of 23 October 2001.

- Taxes or charges

The use of taxes and/or fees is potentially useful as a policy instrument to influence private behaviour towards public objectives. Such instruments are market-based and could in principle ensure that users pay the social price of their consumption. However, the ability to co-ordinate taxes at EU level is highly limited due to the need for a unanimous decision by the Council. The applicability of such instruments depends on their compliance with EC rules on state aid

Example: In environmental policy, taxes are often used to make polluters pay.

- Under certain circumstances, enforcement of the competition rules⁹;
- Imposing insurance and financial assurance requirements. Besides ensuring that sufficient resources are available to remedy potential damages, such rules create incentives to minimise such damage;
- Property and liability rules
- Limits to price and/or quantity (licences, quotas, etc.)

4.5. Direct public sector financial interventions

Public sector financial interventions should be used to complement other forms of intervention or when the use of other instruments is more expensive or infeasible. They are often used in emergency cases or as transitional measures. These financial interventions usually mean public sector provision of goods and services through public expenditure programmes. Such interventions can have re-distributive effects. The application of such instruments depends on their compliance with EC rules in state aid.

Example: EU Structural Funds

4.6. Co-regulation

The co-regulation approach implies a regulatory framework in which the overall objectives, the deadlines and mechanisms for implementation, the methods of monitoring the application of the legislation and any sanctions are set out. The regulator also determines to what extent defining and implementing the measures can be left to the concerned parties. Such provisions, for example sectoral agreements, must be compatible with Community law¹⁰ and must be in the interests of the public.

Co-regulation must be transparent. Members of the public must have access to the act and to the implementing provisions. Sectoral agreements and means of implementation must be made public in accordance with arrangements that have yet to be defined. The parties concerned must be considered to be representative, organised and responsible by the Commission, Council and European Parliament and according to the IIA they must be 'recognised in the field' (such as economic operators, the social partners, non-governmental organisations, or associations). Co-regulation combines the advantages of the binding nature of legislation with a flexible self-regulatory approach to implementation that encourages innovation and draws on the experience of the parties concerned. A drawback is the need to set up monitoring arrangements.

⁹ For more information please consult DG COMP.

¹⁰ The Inter-Institutional Agreement on Better Lawmaking (OJ C 321/1 of 31 December 2003) specifically mentions the proportionality principle and as far as agreements between social partners are concerned the Articles 138 and 139 of the EC Treaty. See http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf.

Examples:

- The 'New Approach' to product regulation, where essential requirements are laid down in a regulatory framework, leaving business and industry to decide for themselves how to meet their obligations, including through the use of harmonised standards;
- Agreements between the social partners as an alternative method of regulation in fields concerned with working conditions and access to work.

4.7. Framework directives

In its Action plan 'Simplifying and improving the regulatory environment¹¹', the Commission committed itself to revert to the original definition of a directive as laid down in the Treaty, that is, to limit the content of a directive to the essential aspects of legislation. Hence, directives should, as far as possible, be general in nature and cover the objectives, periods of validity and essential aspects of legislation, while technicalities and details should be a matter of executive measures or be left to Member States.

Framework directives set out general principles, procedures, and requirements for legislation in different sectors. Subsequent 'daughter' directives in each sector must conform to the general requirements of the framework directive.

While framework directives offer greater flexibility to Member States, their disadvantage is that they risk resulting in a diversity of more or less incompatible measures being implemented in different Member States. However 'daughter directives' should not undo the flexibility gained by being overly prescriptive. In accordance with the Inter-Institutional Agreement on Better Lawmaking¹² a proper balance should be struck between general principles and detailed provisions, in a manner that avoids excessive use of Community implementing measures.

Example: The National Emissions Ceilings Directive¹³ sets out national emissions targets for Member States, without specifying exactly how these are to be achieved.

4.8. Prescriptive regulatory actions

Incorporating obligatory standards into legislation (regulations, directives or decisions) is a frequently used policy solution. A useful distinction can be made between:

- **Traditional 'command and control' policies.** These specify the use of certain practices, technologies, or designs. The advantage is relative ease of monitoring and enforcement. The disadvantages are that they are likely to be less cost-effective and they do not encourage technological innovation or to go beyond standards.

Examples: The most relevant examples can be found in a large number of regulations applicable to the manufacturing of automotive products or in some of the BREFs ('Best available techniques REFERENCE documents') prepared under the Integrated Pollution Prevention and Control Directive¹⁴.

- **Performance-orientated standards.** Performance-orientated standards specify the required performance of the target population. They do not detail the exact mechanisms

¹¹ COM(2002) 278, see http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0278en01.pdf.

¹² OJ C 321/1 of 31 December 2003, see http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf.

¹³ Directive 2001/81/EC, OJ L309/22 of 27 November 2001, see http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_309/l_30920011127en00220030.pdf.

¹⁴ Directive 1996/61/EC, OJ L 257/26 of 10 October 1996, see <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0061:EN:HTML>.

by which compliance is obtained, but rather specify the criteria to be followed to achieve such compliance. They are often to be preferred to engineering or design standards, since they increase flexibility to achieve the regulatory standard. Standards should be flexible allowing aggregation or offsetting between different plants or agents, even regionally or nationally provided this does not unacceptably affect the overall outcome.

Example: The standards expected to be achieved by new plants under the Large Combustion Plants Directives (1998 and 2001)¹⁵.

If existing legislation seems to work inefficiently, an alternative to tighter rules or regulations might be reinforcing investigation and sanctioning powers or perhaps simplification of the rules with which compliance seems to be difficult.

¹⁵ Directives 1998/609/EEC and 2001/80/EC (OJ L 309/1 of 27 November 2001).

5. THE 'INDICATORS AND QUANTITATIVE TOOLS' SOFTWARE (IQ TOOLS)

The 'Indicators and Quantitative Tools for Improving the Impact Assessment Process for Sustainability' (IQ TOOLS) project is funded by the 'Scientific Support to Policies' initiative under the Community's Sixth Research Framework Programme. The project Steering Group includes representatives from RTD, SG, ENV, ECFIN, EMPL and ENTR.

5.1. Objectives – Computer-assisted IA

By early 2006, internet-based software will provide desk officers with information on good practice and on models and tools available for quantitative assessment. In addition, it will provide guidance on identifying the possible economic, environmental and social impacts of policy initiatives. It will also include features to assist with planning, inter-service communication and transparency.

5.2. The tools

Several interactions with the IA process are planned. The user is guided by a list of keywords (including policy areas, impacts and instruments) through a review of previous IAs, an overview of impact data and a guide to selecting models.

A **good practice inventory** will be set up on the basis of a review of IAs carried out in 2003 and 2004. The inventory will provide a brief description of these practices with references to completed IAs.

An **impact inventory** will provide information about the main impacts listed in Tables 2, 3 and 4 of the Guidelines (links to relevant information from Eurostat regarding data and methodology for each impact). The inventory should help desk-officers to identify and structure the impacts associated with a given policy proposal.

A **model inventory** will provide information on tools used at the Commission and integrating the different dimensions of sustainable development. It describes the potentials and limitations of existing models, including their interlinkages (e.g. which outputs of a model can be used as inputs in other models). This tool intends to assist desk officers when launching external quantitative studies for IAs. In addition, a **quantitative model** will be made available to analyse interlinkages and indirect effects across specific impacts and separate policy areas or sectors. A Computable General Equilibrium (CGE) model will be expanded to provide quantitative results for selected measures and basic impacts. The software will also provide simplified **on-line simulations** for specific policy issues. Extensions of the CGE model are under development to respond to additional needs e.g. in the area of carbon storage and imperfect competition. This constitutes Part Q of the IQ TOOL (Q for Quantification).

Note that these inventories should be used as an aid to the impact assessment process; the IQ TOOLS software can never be a substitute for sound analysis and judgment.

DG RTD Scientific Officer : Marialuisa Tamborra

Phone: + 32 2 2950312. e-mail: marialuisa.tamborra@cec.eu.int

Coordinator: Klaus Rennings

Centre for European Economic Research

PO BOX 103443, D-68034 MANNHEIM

Phone: +49 621 1235 207. Fax: +49 624 1235 226. E-mail: rennings@zew.de

Current web-site: gloster.iwr.uni-heidelberg.de

6. HOW TO DESIGN A QUESTIONNAIRE

6.1. Structure of the questionnaire

- Include an introduction summarising the context, scope and objectives of the consultation. Explain what feedback respondents can expect, and provide information on the next stages of the process.
- Ask respondents to provide sufficient identification information (i.e. enough to assess the representativeness of responses etc.), while including an appropriate data protection clause into the questionnaire.
- Put instructions to respondents where they are directly relevant.
- If the questionnaire is not or only partially addressed to the general public, then indicate unequivocally the targeted respondent(s). If not all questions are applicable to all respondents then put 'filtering' questions first (for example, in the Commission consultation on pre-packaging respondents were asked if they were consumers, producers or retailers, and were subsequently directed to specific sets of questions).
- Proceed from general to detailed questions.
- Where appropriate, consider including standard questions or questions used in previous consultations. Such questions allow comparability across studies.
- At the end of the questionnaire, ask whether or not the Commission may contact the respondent if further details on the submitted information are required.
- At the end of the questionnaire, leave room for feedback (allow respondents to comment on the consultation – relevance of the questionnaire, etc.) and thank respondents for completing the questionnaire.

6.2. Formulation of the questions

Good practices in general

- Keep questions as short and simple as possible, especially if they are to be translated. In particular avoid double negatives. For example, don't ask: *How much would you dislike the inability to receive all relevant information from a single source? It makes for difficult reading. Say: How much would you like the possibility...?*
- If it is impossible to come up with a short and simple question, insert a 'control question'. A control question is a reformulation of the problematic question, placed in a different part of the questionnaire. If the answer to both questions is not identical, it indicates that the respondent has not fully understood the question. Both answers should therefore be discarded.
- Ask only one question at a time. The answers to double-barrelled questions might be difficult or impossible to interpret. Don't ask: *Did you try to collect information about new rules from government services, but failed to get appropriate answers? Yes / No.* If the answer is 'No', does this mean that the respondent did not try to collect information or that they failed to get appropriate answers? When the question is formulated this way, there is no way to tell.
- Include enough sufficient information to jog people's memories or to make them aware of features of a phenomenon they might otherwise overlook, but avoid questions suggesting

the 'right' answer. Do not formulate questions like in the following way: '*Wouldn't you say that.....*' or '*Don't you agree that.....*'

- Make the question specific. Don't ask: Are consultation opportunities well publicised? The word 'well' is too vague to be analytically useful. Ask instead: Are consultation opportunities publicised through (tick all relevant answers): 1) the press; 2) TV; 3) internet; ... Be particularly wary of the word 'regularly'. Replace it with a specific reference such as 'how many times over the last three months'. When asking respondents to recall past events, it is preferable to limit the time period.

Closed-ended questions

Closed-ended questions allow for rapid answers. They are easy to code and level differences between articulate and inarticulate respondents. However, because of their limited range of options, closed-ended questions can lead to misleading conclusions. Therefore when designing a closed-ended question:

- Try to avoid 'yes/no' questions which give relatively little information.
- Instead, provide several types of scaled answers. In particular make sure that the available options allow a 'neutral' or 'medium' answer. Common formats include:
Tobacco advertising should be banned from sport events: I 'agree strongly', 'agree', 'undecided', 'disagree strongly' (Likert scaling).
I would like to see tobacco advertising: 'banned completely', 'more restricted than it is now', 'continue as it is now', or 'less restricted than it is now' (Guttman scaling).
Alternatively ask where the respondent would place him- or herself on a scale from 1 to 10, where 1 means 'not at all' and 10 means 'completely.'
- Make sure that the available options include answers such as 'don't know', 'decline to state', or 'not applicable', if there is any chance that these may represent some people's answers.

Open-ended questions

Open-ended questions allow for greater freedom of expression. Respondents can qualify their answers. There is therefore no bias due to limited response's range. However, it is much more time consuming to code/interpret such replies and there is a greater risk of misinterpretation.

6.3. Presentation of the questionnaire

- Use graphics sparingly. Graphics significantly slow download times, especially for respondents connecting to the internet via modem.
- Use appropriately colours and fonts. Using bolds and italics, or changing the colours of key words, can make your questions easier to understand. On the other hand, too much diversity of design may be distracting for respondents.
- Avoid designing large pages that require respondents to scroll horizontally to view part of the questionnaire.
- Allow enough space for long replies, especially when dealing with open-ended questions.

6.4. After the questionnaire has been designed...

- If a consultation is conducted in several languages, provide sufficient time and resources for translation of the questionnaire, working instructions etc. Translation of an electronic instrument should take place only after the original version is completed and tested.
- Thoroughly test the finalised questionnaire before putting it on the website. Check the presentation of the pages and make sure that all skips, features, randomisations and other links work as you intend them to (for example check whether the respondent can only choose one option when answering multiple choice questions with mutually exclusive answers).
- When analysing responses to open ended questions, be sensitive to cultural differences. Your respondents are likely to be very multinational in their composition.

7. QUANTITATIVE MODELS

The tools illustrated here are well suited to defining impacts in a quantitative way, either in physical terms if multi-criteria analysis is applied in policy appraisal or in monetary terms if cost-effectiveness and cost-benefit analysis are used.

The models described here illustrate the kind of models that have been developed with the financial support of the Commission. Some of them are available at the Commission and are owned by the Commission, but the majority have been developed by research centres within the Research Framework Programmes and are owned by them.

The models cover different impacts, policy areas and instruments. A software program for selecting relevant models using keywords is being developed as part of the IQ TOOLS project described in these guidelines (see Annex 5). Table 1 illustrates selected criteria for choosing the appropriate model:

Table 1: Suitability of models with respect to selected criteria

	CGE models	Sectoral models	Macro-econometric models	Environmental impact assessment models	Micro-simulation models
Range of coverage of measure					
Single-market analysis without economy-wide impacts		X			
Single-market analysis with economy-wide impacts	X		X		
Multi-market analysis with effects in secondary markets	X		X		
Ecosystem				X	
Purpose of model analysis					
Simulation (long-term)	X	X		X	X
Forecasting (short-/medium term)			X		
Effects to be analysed					
Economic effects (within given model framework)	X	X	X		
Ecological effects of economic activities	X	X	X	X	
Ecological effects				X	
Distributional effects					
between countries	X	X	X	(X)	
between sectors	X		X		
between households	X		X		X
Degree of disaggregation					
Between sectors or households					
potentially high	X				X
potentially low			X		
Within a sector					
potentially high		X			
potentially low	X		X		
Effects on:					
GDP	X		X		
Ecological damages				X	
Unemployment	X		X		
Public budget	X		X		
International trade	X		X		
Emissions	X	X	X	X	
Immission/deposition				X	
Household income	X		X		X

Most of the relevant and well-developed **quantitative tools** for impact analysis purposes are models, which can be broken down into:

7.1. Computable General Equilibrium (CGE) models

CGE models calculate a vector of prices such that all the markets of the economy are in equilibrium, implying that resources are allocated efficiently. They are based on economic theory and theoretical coherence (i.e. the Walrasian representations of the economy). Therefore, parameters and coefficients are calibrated with mathematical methods and not estimated as in econometric modelling. They can be static – comparing the situation at one or more dates – or dynamic, showing developments from one period to another. CGE models require a Social Accounting Matrix that is built by combining Input-Output tables (to model interrelations between productive sectors) with national account data.

The strength of CGE models is their internal consistency; i.e. they allow for consistent comparative analysis of policy scenarios by ensuring that in all scenarios the economic system remains in general equilibrium (however, extensions to model market imperfections are possible). They integrate micro-economic mechanisms and institutional features into a consistent macro-economic framework and consider feedback mechanisms between all markets. All behavioural equations (demand and supply) are derived from microeconomic principles. Since CGE models are calibrated to a base year data set, data requirements are limited even if the degree of disaggregation is high. This allows for the evaluation of distributional effects, across countries, economic sectors and agents. CGE models are advantageous in analysing general economic policies like public finance, taxation and social policy, and their impact on longer-term structural change.

The weakness of CGE models is their somewhat tautological construction (all results are implicitly linked to the assumptions and calibration made). In contrast to macro-econometric models CGE models can be used only for simulation purposes, not for forecasts. Another disadvantage compared to sectoral models is that, in following the top-down approach, CGE models typically lack a detailed bottom-up representation of the production and supply side. Since top-down models rely on the assumption that all 'best available technologies' have already been installed, the calculated cost of a specific emission reduction measure is typically higher than in bottom-up studies.

Examples of EU-funded CGE models:

EDGE
GEM-CCGT
GEM-E3
OECDTAX
PACE
WORLDSCAN

7.2. Sectoral models

These models are constructed on the equilibrium of one specific sector of the economy.

The strength of sectoral models is that they focus only on one economic sector and thus enable a relatively high degree of disaggregation and a detailed representation of the specific economic and institutional factors. Partial models are an appropriate tool if the focus of policy analysis is on a specific sector (e.g. transport) and if feedback between the rest of the economy (e.g. via substitution and demand effects) can be ignored to a large extent. Note that the importance of these indirect feedback effects increases with the degree of regulatory intensity. Sectoral models are often very detailed since they are sometimes complemented by more specific (e.g., engineering-economic) bottom-up models. The latter are advantageous since they, for example, are able to handle nonlinearities.

The most important drawback of sectoral models is their inability to capture the effects on other markets and the feedback into the specific market under consideration.

Examples of EU funded sectoral models:

Energy: PRIMES, POLES, SAFIRE

Transport: ASTRA, EXPEDITE, SCENES, TREMOVE
Agriculture: CAPRI
Emissions Trading: SIMAC

7.3. Macro-econometric models:

These models are empirical and are therefore developed using coherent datasets. The parameters of the equations are estimated using econometric methods. They are fundamentally designed to evaluate macro-sectoral impacts of economic policies, although they have been extended to incorporate environmental dimensions.

The strength of macro-economic models lies in the validation of the equations of the model with statistical methods and on the model's ability to provide short-medium term forecasting and to evaluate the impact of policies. These models also ensure a coherent framework for analysing inter-linkages between variables. The weakness of such models is that it is difficult to catch longer run phenomena, since the equations on which they are based are linked to a given time framework. Moreover, due to the extensive need for data the degree of sectoral disaggregation is usually smaller than in calibrated CGE models. Behavioural assumptions do not always rely on microeconomic theory.¹⁶

Examples of EU funded macro-econometric models:

E3ME
NEMESIS
QUEST II
WARM

7.4. Environmental impact assessment models.

These models are intended to measure and evaluate the environmental impact of economic activities or policy measures. An established approach in these models is 'impact pathway analysis'. This is a bottom-up approach for estimating external costs starting from a particular process and its emissions, moving through their interactions with the environment to a physical measure of impact (the main component being health), and where possible a monetary valuation. The Dose-Response step of analysis uses data from the physical, biological sciences and epidemiology to link a particular pollutant at different levels (the dose) with different levels of physical damage to human health and ecosystems. The calculation process is highly site-sensitive, as the aggregate impact is determined by the geographical distribution of victims or receptor ecosystems.

Impact pathway analysis has allowed the Commission to review many of its decisions in the environmental sphere, in order to reach a better compromise between economic and environmental objectives. By quantifying the environmental and health damages, the methodology has often helped to produce better-informed policy decisions that are more consonant with the goals of Sustainable Development.

Examples of EU funded environmental impact assessment models:

ECOSENSE
FUND
IMAGE
RAINS
SMART

¹⁶ Models must be carefully checked if not developed in-house.

7.5. Microsimulation models.

Based on micro-data these models compute the impacts of various policy changes on small units such as individuals, households or firms. These are characterised by individual properties (e.g. income and expenditures, age, family status, profits). By using a representative sample micro-level changes can be aggregated in order to reproduce macro-level effects. Microsimulation models are tools for policy recommendations: over the last ten years they have been widely used particularly in empirical tax policy analysis in several European and OECD countries. Typical applications of tax-benefit models are, for example, the calculation of the distributional effects of different tax-benefit policy scenarios (i.e. the calculation of the tax payable, identification of individuals who would gain or lose under a specific policy, etc.).

Examples of EU funded microsimulation models:

EspaSim
ETA
EUROMOD
TAXBEN

7.6. Projects and Programmes.

This category includes projects and programmes funded by the European Commission. Typically these projects/programmes use other models, but are well known and widely used. Due to their importance it was decided to include the following projects and programmes:

CITY DELTA

DYNAMO

EMEP

Information on single models can be found at the current website of the IQ TOOLS project:
<http://gloster.iwr.uni-heidelberg.de>

8. HOW TO ASSESS COST-EFFECTIVENESS

Public funds should be used in accordance with the principles of sound financial management, which includes aiming for the best relationship between resources employed and results achieved. A public intervention could hence be considered as 'efficient' or 'cost effective' if its set objectives are achieved at least cost, or if its desired impact is maximised at a given level of resources.

An Impact Assessment should provide a reasonable basis for making this judgement. The purpose of this part of the Impact Assessment is to analyse and compare the cost effectiveness of the various policy options.

All proposals with financial implications for the Community budget must also be accompanied by a legislative financial statement that includes a detailed calculation of the financial and human resources to be allocated to the intervention.¹⁷

8.1. How to assess cost-effectiveness of spending measures (e.g. expenditure programmes)

A budgetary *cost-effectiveness analysis* relates the effects of an intervention to the total amount of inputs (total cost) needed to produce those effects. The criterion for judgement is usually the cost per unit of outcome achieved (for example, the cost per job created or child fed). This unit cost is then compared to other interventions or to other methods for delivering the same outcome. Whether or not a policy proposal is cost-effective depends on whether it outperforms other competing proposals in reaching given objectives for less cost.

Example

If the objective of an intervention is to reduce traffic accidents in a given area by a certain amount, an Impact Assessment of cost-effectiveness could involve comparing the costs and expected results of the following three options for action:

- a road safety awareness campaign;
- building bridges to separate pedestrian and vehicle traffic;
- introducing more traffic lights.

Types of cost that you should take into account are:

- direct financial outlays (to beneficiaries or third parties) from the EU budget and other public funds;
- administrative costs for the Commission and public authorities (e.g. external assistance in the form of feasibility or evaluation studies, informatics costs etc);
- human resources needed to manage the intervention.

The level of cost and the expected level of results that can be achieved are obviously different in each of the three options. Their cost-effectiveness could be compared with the help of quantified estimates for the cost per number of accidents avoided in each case.

The more clearly objectives and expected results are specified, the easier it will be to assess the cost-effectiveness of the proposal. If the objectives of an initiative are multiple and not well specified in terms of expected results, it will be difficult to attribute costs to any impacts. Calculating cost-effectiveness ratios may require making a number of assumptions. These should always be clearly stated in the Impact Assessment Report.

However, even if it is not possible to make well-founded estimates of cost-effectiveness, the process of identifying impacts should help you to understand and explain the consequences

¹⁷ For further guidance see <http://www.cc.cec/budg/preparation/en/preparation/fiche-fin/summary.htm>.

of the proposal in terms of different types of costs. In some respects, this is more important than doing exact measurements and calculations. As a minimum, an Impact Assessment should

- present a broad estimate of the cost of the proposed intervention;
- ask if the objectives justify the cost – bearing in mind that ultimately this is a political judgement;
- ask if the same results could be achieved at less cost by using a different approach or other instruments, or if more or better results could be achieved with the same cost by using a different approach or other instruments.

These questions might lead to a re-assessment either of the objectives, of the action itself, of alternative options and delivery mechanisms, or any combination of them.

This part of the analysis can be combined with the comparison of alternative delivery mechanisms. Evidence for the comparisons can be drawn, for example, from earlier evaluations of similar interventions.

8.2. How to assess the cost-effectiveness of non-expenditure measures

The types of cost identified above occur in the context of expenditure programmes (or comparable measures), which are targeted towards clearly identified addressees that are meant to *benefit* from the intervention (hence, they are usually referred to as ‘beneficiaries’).

By contrast, not all addressees of a non-spending measure (e.g. a policy, a piece of legislation) will necessarily ‘benefit’ from it. Such measures tend to aim at more global (or high-level) objectives than a spending programme, and may create both advantages and disadvantages for various addressees. Such disadvantages may very well constitute additional ‘costs’ to some addressees.

These additional costs represent a potentially major category of negative impact of a policy instrument, and should therefore be included in the analysis of its cost effectiveness. The below table presents the most typical types of cost that may result from policies containing spending as well as non-spending elements, both at the level of the body or bodies implementing the measure and its addressees.

<i>Type of cost</i>	<i>Body or bodies involved in the implementation of the measure</i>	<i>Addressees</i>
Budgetary cost	Direct financial outlays from the EU budget and other public funds. Administrative costs (e.g. studies) for the Commission and public authorities (e.g. Member States). Human resources needed to implement the intervention.	Not applicable
Transaction cost	Costs associated with implementing, monitoring and enforcing the policy.	Costs incurred in identifying and selecting the most appropriate compliance route.
Compliance cost	Not applicable	Direct costs incurred by addressees in order to comply

		with the policy measure, including administrative cost ¹⁸ . Opportunity costs ¹⁹ .
Adjustment cost	Not applicable	The costs of reallocating resources because of policy-induced changes in behaviour (concerning production or consumption).

¹⁸Unlike the administrative costs incurred by the Commission and other public authorities when implementing the measure in question, the administrative costs incurred by addressees stem from their 'legal obligations to provide information on their action or production, either to public authorities or to private parties'.

¹⁹ Opportunity costs refer to the most valuable alternative forgone to comply with the policy requirements. Resources needed to make a policy possible cannot be allocated for other uses. In order to assess the true costs of a policy, it is therefore necessary to take into account what these resources could have earned if allocated to the best, safe investment alternative. The reference is often the interest rate paid by saving banks on deposited funds or prevailing wage rates.

9. ASSESSING IMPACT ON GROWTH, COMPETITIVENESS AND JOBS

As a rule, the economic impacts of a policy, whether it is aimed at achieving economic, social or environmental objectives, are transmitted to the economy through changes in prices and costs. These changes affect the behaviour of (some) economic actors, which in turn affect firms, households and public authorities.

To help in the identification of the economic impacts and the understanding of their characteristics, this annex provides a **non-exhaustive** list of questions that can be used as a **first step** in the undertaking of an impact analysis.

When identifying impacts, particular attention should be paid to factors that are widely considered as being important to productivity²⁰, and hence to the competitiveness of the EU, which are embedded in 9.1 to 9.5. Competitiveness is a measure of an economy's ability to provide its population with high and rising standards of living and high rates of employment on a sustainable basis. Vigorous competition in a supportive business environment is a key driver of productivity growth and competitiveness.²¹

9.1. Impacts on international trade and cross-border investments

Proposals may have consequences for the conditions under which European enterprises operate in comparison with their main competitors in non-EU countries. These consequences may differ between the short and the long term. Awareness of the main characteristics of the regime that these foreign competitors face is an essential element for the scrutiny of economic impacts.

In the context of likely impacts on trade and cross-border investments, will the proposal:

- Increase or reduce differences between the regulatory regime faced by EU companies and competitors in non-EU countries?
- Place EU firms at an advantage or disadvantage compared to their international competitors?
- Will cleaner companies and sectors be boosted either directly or indirectly through shift of demand away from polluting companies and sectors?
- Help or hinder trade and cross-border investment into the EU or from the EU to third countries?
- Contribute to the relocation of economic activity to or from non-EU countries?
- Will a 'first-mover' advantage be generated with other countries likely to follow

9.2. Impacts on competition in the internal market²²

Competition helps companies to grow by outperforming one another and by improving their offer to consumers. Competition at the same time helps them to remain competitive on a European and global scale. Proposals may have an influence on the way companies compete against each other.

²⁰ I.e. investment, innovation, entrepreneurship, human capital and the competitive environment.

²¹ See the Commission's Communication on pro-active competition policy of 20 April 2004, Section 2.1.

²² For consideration of competition impacts you should consult the additional guidance prepared by DG COMP and available via the IA website at <http://intracomm.sg.cec.eu.int/ia/impact/>.

To screen the proposal for **possible negative impacts on competition**, you should start by determining in particular if the proposal includes:

- Rules on liberalisation (of formerly monopolised network utilities such as electricity, telecoms, postal sector, public transport, etc.) and internal market measures;
- Measures raising or lowering the barriers to entry or exit, making it harder or easier for firms to enter or leave the market;
- Rules introducing special commercial rights (e.g. IPRs) or exempting certain activities from the application of the competition rules;
- Sectoral rules pursuing economic, environmental or regional policy goals;
- General rules (e.g. corporate law) governing economic activity.

If so, you should ask yourself the following questions (*non-exhaustive list*):

- Does the proposal contain rules which (partially) exempt a market/sector from the application of the competition rules²³, thus possibly creating/strengthening a monopoly?
- Does the proposal contain rules which directly interfere with the way firms market or price their products/services²⁴; does it limit or reserve distribution for certain channels/intermediaries, thus reducing consumer choice or creating barriers for newcomers?
- Does the proposal contain rules which facilitate or induce companies to agree on prices or divide up customers/markets²⁵, thus driving up end consumer prices or decreasing innovative activity?
- Does the proposal contain rules which restrict access to important resources (such as raw materials, land, IPRs, know-how or process technology) in concentrated markets, thus excluding or delaying market entry of alternative products/services²⁶?
- Does the proposal contain rules which (de facto) favour incumbent providers at the expense of new entrants thus mitigating the beneficial effects of liberalisation²⁷?

9.3. Impacts on firms in terms of investment, operating costs, products and services

Proposals may intentionally or unintentionally have impacts on the production decisions of firms. In the context of likely impacts on firms in terms of investment, operating costs, products and services, will the proposal:

- Directly or indirectly affect the availability or cost²⁸ of inputs, for example:
 - raw materials, semi-finished products, components, etc.?
 - machinery and equipment?
 - labour?
 - licence fees, inspection costs, etc.
- Have an effect on the cost and/or availability of firm financing?

²³ E.g. certain products used in the defence industry or certain agricultural products.

²⁴ E.g. advertising restrictions, or marketing restrictions, rules determining maximum prices/minimum quality standards.

²⁵ E.g. certain market organisations for agricultural products such as tobacco.

²⁶ E.g. in the new media or IT sectors, or in the pharmaceutical sector.

²⁷ E.g. depriving consumer of these benefits, such as more choice and more competitive prices in the telecoms, energy, public transport sectors.

²⁸ Costs can also be broken down into fixed or variable costs.

- Affect the level and/or timing of investment by firms?

As a consequence of investment decisions and changes to the availability and/or cost of inputs will the proposal affect:

- how firms produce products and services?
 - the range of goods and services firms produce (new products or substitutes)?
 - the quantity of goods and services firms produce?
 - the financial viability of firms currently operating in the relevant market?
- Will companies benefit from improved brand and corporate image or through the benefits of adopting Corporate Social Responsibility practices?

Finally, if firms face increased costs as a result of the proposal, is the structure of the market such that they are able to pass on some or all of these costs downstream to their customers, or upstream to their suppliers?

9.4. Impacts on technological development and innovation

Proposals may directly or indirectly lead to impacts on the technological development and innovative activities of firms and the ways in which firms and institutions are organised. When impacts on technological development and innovation²⁹ are likely, will the proposal:

- Affect the level and/or timing of research and development activities, for example by making it easier or harder for firms to finance these activities?
- Stand in the way of/promote:
 - firms' potential for innovation (know-how, finance)?
 - the development and implementation of new technologies?
 - the diffusion and take up by users of new technologies?
 - greater knowledge and know-how ?
 - the exploitability of inventions and innovations?
- Will the proposal lead to eco-innovation, for example, through new ways of working and more efficient use of natural resources and lower clean-up costs, which lower costs for companies?

9.5. Impacts on firms, especially SMEs, in terms of administrative burden

Proposals may result directly in an increased administrative burden on firms (e.g. through increased formalities and paperwork) or may conversely lead to reduction in administrative burden due to simplification/harmonisation³⁰. Both cases will have consequences on resource needs and firm costs. When there is a likely impact on firms in terms of administrative burden, will the proposal:

- Impose or reduce the administrative burden on firms, especially newly created firms and other SMEs? In particular would it decrease/increase administrative complexity or have an impact on the clarity of legal requirements and legal certainty?

²⁹ Innovations take many forms. An innovation may, for example, improve the way in which products are produced (process innovation). It may concern the development of a new product (either standalone or embodied in a piece of machinery, a component, etc.). Or it may involve the development and delivery of a new service. Another type of less tangible innovation is the introduction of new structures and ways of working within organisations and institutions.

³⁰ Harmonisation may lead to increased costs in the short term as firms adjust to changes in legalisation, but may give rise to more medium and longer term gains from simplification, especially with respect to intra-EU cross-border activities.

- Impose significant adjustment, compliance or transaction costs³¹ on firms?
- Include technical, legal and/or administrative requirements that require/enable/encourage firms to implement new activities and functions?

9.6. Impacts on consumers

In many cases proposals affecting the working of markets and the activities of firms give rise to indirect impacts on households. In others, households may be directly affected by proposals. In this context, consideration should be given to the question of whether the proposal is likely to:

- Affect the prices for products and services consumers have to pay? If so, which ones are concerned and by how much will prices rise?
- Affect the range/quality/safety of consumer products and services?
- Affect data protection?
- Affect (disposable) household income and wages?
- Affect the level of consumer protection?
- Affect pensions or asset holdings?
- Make it easier or harder for households to borrow or save money, for example through access to financial services?

9.7. Impacts on the number and the quality of jobs

When analysing the **impact on the number of jobs**, it is important to estimate the effects in terms of absolute variations of the number of jobs (created, destroyed or transformed), distinguishing the anticipated short-term effects from the anticipated medium-term effects. As far as possible, these estimations should also be expressed in terms of employment rates, unemployment rates and net effects. It will often be useful to establish more detailed breakdowns, by sector and type of employment (types of contract, levels, etc.). It is important to identify which population group will benefit from the creation of new jobs.

The **effects on job quality** need to be considered. Job quality depends on a number of factors. The ten main ones were outlined in a Commission Communication and in a Decision of the European Council on quality indicators³² :

- intrinsic job quality (including level of remuneration and fairness);
- skills, life-long learning and career development ;
- gender equality;
- health and safety at work;
- balance between flexibility and security;
- inclusion and access to the labour market;
- work organisation and work-life balance;

³¹ Adjustment costs are the one-off costs arising from the reallocation of resources as a result of policy induced changes. Compliance costs are the direct costs arising from complying with a policy measure. Transaction costs are incurred during the identification of the most appropriate compliance route.

³² Communication from the Commission (2001), 'Employment and social policies: a framework for investing in quality', COM(2001) 313 final; European Council (2001), 'Indicators of Quality in Work'; Communication on 'Improving Quality in work', COM(2003) 728 final.

- social dialogue and worker involvement;
- diversity and non-discrimination;
- overall work performance (including productivity).

In analysing **the distribution of the impacts**, particular attention should be paid to:

- the sectoral distribution of the anticipated effects;
- the geographical distribution of the anticipated effects;
- the opportunities opened up for groups and individuals at present excluded from the labour market;
- distribution by sex and age-band;
- effects on the income and purchasing power of different groups.

Where there are likely to be major effects in terms of company restructuring in a particular sector, the analysis must not be confined to a static time horizon but should take account of **the implementation process and the process of adaptation** of the players. It should thus be possible to estimate the capacity of any workers affected to anticipate the changes and adapt to the pace of these changes, as well as the social backup resources available. Further, effects on the 'transitions' between work and initial education, training, inactivity and retirement should be considered.

9.8. Impacts on third countries and overseas relations

Certain proposals may have an impact on third countries and overseas relations in general. In this case, consideration should be given to whether the proposal will have an impact on:

- International agreements and alliances (e.g. WTO rules)?
- Enlargement and/or neighbouring countries?
- Developing countries?
- Other countries?

9.9. Impacts on public authorities

In the case of public authorities, consideration should be given to their role vis-à-vis the proposal:

- Are public authorities actually involved in its implementation?
- Are public authorities affected as its direct or indirect addressees?

In the first case, costs incurred (e.g. human and infrastructure costs, co-funding of projects, enforcement costs...) should not be assessed as economic impacts but as **implementation costs** and considered alongside the implementation costs incurred by the EU. In this context, consideration should be given to the likely implications of the proposal on the public expenditure, future budget commitments, taxation and where appropriate on the public sector budget balance and the quantity of government debt.

In the second case, when public authorities are addressees of an initiative often in the guise of economic agents, some of the questions raised in 9.1 to 9.7 may then be relevant.

Public authorities may also be concerned both as an actor in the implementation of a proposal and as its direct or indirect addressees.

9.10. Macroeconomic impacts

The previous sections address impacts that are of a microeconomic or sectoral nature. Although these impacts will have some effect on how the economy works, the effect on key macroeconomic aggregates such as economic growth, the unemployment rate and so on, will often be rather small, and need not be considered in much detail in the analysis. However, in some instances a proposal may have impacts that are discernable at the macroeconomic level or impacts at the microeconomic level might accumulate to an impact at the macroeconomic level and in these cases the following should be considered:

- Economic growth and its links with investment in human and physical capital, labour market participation, unemployment, the functioning of product and capital markets, etc.
- Price levels and stability and their links to aggregate demand and supply, production costs, etc.

10. ASSESSING ADMINISTRATIVE COSTS IMPOSED BY LEGISLATION

Whenever a measure is likely to impose significant administrative costs on business, the voluntary sector or public authorities, the model presented below must be applied³³. The main aim of the model is to assess the net cost of information obligations imposed by EU legislation (net costs = costs introduced by a proposal if adopted, minus the costs it would eliminate at EU and/or national level). Services are also invited to apply the model on a tentative basis for assessing costs imposed on citizens. The possibility and need for monetisation in this case is left to their discretion.

Implementation will of course be subject to the principle of proportionate analysis (see Scope of application of the model and expected level of accuracy). The degree of detail in the assessment will depend on the availability of reliable and representative data (see Step 7 - Choice of data sources and, where necessary, development of data capture tool(s)). SG coordinates the optimisation of the model, notably on a learning-by-doing basis and through exchange of best practices with Member States (see 10.5).

10.1. Outline of the model

Definition of administrative costs

Administrative costs are defined as the costs incurred by enterprises, the voluntary sector, public authorities and citizens in meeting legal obligations to provide information on their action or production, either to public authorities or to private parties. Information is to be construed in a broad sense, i.e. including costs of labelling, reporting, monitoring and assessment needed to provide the information and registration (see Box 1: Types of obligation). In some cases, the information has to be transferred to public authorities or private parties. In others, it only has to be available for inspection or supply on request.

Example: a regulation on air quality sets an obligation to keep a register of pollutant emissions and an obligation to meet an air pollution threshold. Keeping a register of pollutant emissions is an administrative cost, while action taken to meet an air pollution threshold is not. That type of compliance cost is sometime referred to as 'substantive cost' because the obligation affects the essence of the (industry) activity. Keeping a register does not entail in itself any obligation to change the production process, the nature of the end-products or the treatment of emissions. Meeting the pollution threshold will require a substantive change at these levels (for instance the installation of new filters).

Recurring administrative costs and, where significant, one-off administrative costs have to be taken into account.

In order to keep the model as simple as possible and to minimise subjective judgment in the assessment, no distinction should be made between 'pure' administrative obligation and good practice written in the law³⁴.

³³ see COM(2005)518 and the annexed Commission Staff Working Document SEC(2005)1329.

³⁴ 'Pure' obligation refers to what one would stop doing if the legal obligation was removed. This is for instance the case when enterprises are required to provide statistics that have no direct relevance for them. By contrast, some requirements set by law correspond to what an entity would normally do. Properly managed enterprises would have an accounting system, even in the absence of legal bookkeeping obligations. However delineating what an entity would 'normally' do is open interpretation. The Commission has therefore decided to assess all legal obligations.

Where appropriate, caveats accompanying the assessment should list obligations that correspond to good practices. This information is important for policy-making because new legal obligations codifying good practices are by definition less burdensome for targeted entities and, conversely, a proposal suppressing 'pure' obligations will provide greater cost relief.

Core equation of the cost model

Administrative costs should be assessed on the basis of the average cost of the required action (Price) multiplied by the total number of actions performed per year (Quantity). The average cost per action will be generally estimated by multiplying a tariff (based on average labour cost per hour including prorated overheads) and the time required per action. Where appropriate, other types of costs such as equipment or supplies' costs will be taken into account. The quantity will be calculated as the frequency of required actions multiplied by the number of entities concerned.

$$\Sigma P \times Q$$

where P (for Price) = Tariff x Time
and Q (for Quantity) = Number of entities concerned x Frequency).

Net cost

Many proposals aim at simplifying existing rules in general and reducing administrative costs in particular. Assessing the cost of an obligation made to enterprises to submit data on their turnover once a year may therefore be misleading. Examined in isolation, such proposal will always be perceived as an additional burden on enterprises. If it happens that the proposal's aim is to reduce the existing reporting frequency, this should be clearly flagged.

Assessing the net cost of information obligations imposed by EU legislation also has a major advantage in the perspective of sectoral estimates. The assessment of cumulative burden is complex, time consuming and costly. Once such estimate done, it is preferable to use a net approach in order to avoid the cost of having to repeat baseline measurements at regular intervals. It is also preferable because it provides real time indication on the amount of administrative costs imposed by legislation, contrary to baseline measurements conducted every 4 or 5 years. A database built on the assessment of net costs is by definition continuously updated.

Scope of application of the model and expected level of accuracy

The effort of assessment should remain proportionate to the scale of the administrative costs imposed by the legislation. For administrative obligations requiring little equipment, if the amount of time per action is small and the frequency low, the obligation does not need to be quantified.

In order to keep assessment of costs at a reasonable level and ensure compatibility with national methodologies, estimates will be based on working assumptions simplifying the complex reality of the Union. These assumptions are presented together with step specific guidelines below.

Besides caveats, the possibility to take that distinction into account through standard discounting ratios for some sectors or types of legislation will be examined as part of the optimisation of the model (see I.10.5).

10.2. Step by step guide

The application of the model can be divided in a number of steps. The entire workflow is summarised in Table 1 below, followed by a detailed description of each step's requirements³⁵.

Table 1: Step by step application of the model

Phase 1: Preparatory analysis	
Step 1:	Identification and classification of information obligations (e.g. certification of products) & data requirements (e.g. date of production and composition of the product)
Step 2:	Identification of required actions (e.g. training members and employees about the information obligations, filling forms)
Step 3:	Classification by regulatory origin (e.g. EU rule on certification is the transposition of an agreement of the World Trade Organisation)
Step 4	Identification of target group(s), also called segmentation (e.g. large enterprises that have to fulfil obligation 'A' and small enterprises that have to fulfil obligation 'B', the size of the enterprise being defined by its turnover)
Step 5	Identification of the frequency of required actions (e.g. small enterprises have to fill a form once a year)
Step 6	Identification of relevant cost parameters (e.g. particular relevance of external costs and equipment)
Step 7	Choice of data sources and, where necessary, development of data capture tool(s) (e.g. deciding that the number of entities concerned will be extrapolated on the basis of data available on Eurostat, but that the number of hours each need to perform required actions will be based on the results of interviews of enterprises; for the later task, preparation of an interview guide and selection of a representative sample of entities)
Phase 2: data capture and standardisation	
Step 8	Assessment of the number of entities concerned (e.g. 100.000 small enterprises)
Step 9	Assessment of the performance of a "normally efficient entity" in each target group, taking into account cost parameters identified in step 6. (e.g. enterprises have once a year to spend, on average, 25 hours of work by an engineer to gather information and 5 hours of work by a clerk to fill the annual form)
Phase 3: calculation and reporting	
Step 10	Extrapolation of validated data to EU level
Step 11	Reporting and transfer to database

³⁵ Assessment is an iterative process, where earlier steps may need to be revisited in the light of work undertaken later in the process. This is of course also true here.

Step 1 - Identification and classification of information obligations

In order to facilitate reporting and the assessment of cumulative burden, services are asked to use the following typology on the nature of the administrative obligation. This list is inserted in the excel Report Sheet.

Box 1: Types of obligation

1. Notification of (specific) activities (e.g. for transportation of dangerous cargoes)
2. Submission of (recurring) reports
3. Information labelling for third parties (e.g. energy labelling of domestic appliances)
4. Non labelling information for third parties (e.g. financial prospectus)
5. Application for individual authorisation or exemption (i.e. authorisation required each time a particular task has to be carried out; e.g. building permits)
6. Application for general authorisation or exemption (e.g. licence granting permission to engage in an activity such as banking or liquor selling)
7. Registration (e.g. entry in a business register or a professional list)
8. Certification of products or processes
9. Inspection (e.g. monitoring the conditions for employees)
10. Cooperation with audits
11. Application for subsidy or grant
12. Other

Distinguishing an obligation to provide information from other regulatory obligations is normally straight forward. There could however be a number of borderline cases where it is difficult to decide whether a rule falls within the scope of the model or not. It is important to ensure that such borderline cases are discussed and evaluated in the light of decisions taken in other similar areas so as to ensure consistency. This is why sectoral services (preferably horizontal units providing support for IA) are invited to report such cases to the service responsible for better regulation in the SG.

Box 2: Examples of borderline information obligations

Costs induced by exercising a right to complain. These costs are not considered as an administrative burden by Member States quantifying administrative costs on the basis of the Standard Cost Model because there is no 'obligation' to complain.

Costs induced by inspection. The usual purpose of an inspection is to collect the information needed to verify compliance with legal obligations (review of corporate books, etc.). Ensuing costs are clearly administrative costs. However inspections are sometimes used to collect information unrelated to legal obligations (level of satisfaction of businesses, etc.). Submitting to such inspection is by definition voluntary and ensuing costs therefore fall outside the definition of administrative costs imposed by legislation.

Costs induced by policy assessment. Some EU programmes require Member States to draw up national reform programmes. Designing a reform programme is of course quite different from an obligation to provide information. However designing monitoring schemes, collecting data on the implementation of the policy, filling tables and submitting them to the Commission are clearly linked to information obligations. So policy design should not be considered as administrative burden, with the sole exception of policy assessment design.

Step 2 - Identification of required actions

In order to facilitate reporting and the assessment of cumulative burden, services are asked to use the following typology on the type of required action (inserted in the excel report sheet).

Box 3: Types of required action

1. Familiarising with the information obligation
2. Training members and employees about the information obligations
3. Retrieving relevant information from existing data
4. Adjusting existing data
5. Producing new data
6. Designing information material (leaflet conception...)
7. Filling forms and tables
8. Holding meetings (internal an external with an auditor, lawyer and the like)
9. Inspecting and checking (including assistance to inspection by public authorities)
10. Copying (reproducing reports, producing labels or leaflets)
11. Submitting the information (sending it to the relevant authority, etc.)
12. Filing the information
13. Other

Step 3 - Classification by regulatory origin

In order to enhance transparency on who is responsible for what, the regulatory origin of administrative obligations needs to be identified. Three simple rules should be used for that:

1. if the obligation arises entirely from an authority that specifically states the way in which the obligation must be met, *attribute 100% of costs induced by the obligation to that authority.*
2. if the obligation set by an authority requires transposition by another authority and if the transposing authority limits itself to what is needed to meet the obligation, *attribute 100% of the costs to the authority which set the obligation.*
3. if the obligation set by an authority requires transposition by another authority and if the transposing authority goes beyond what is needed to meet the obligation, *attribute the % resulting from 'gold plating' to the transposing authority.*

Gold plating in the case of administrative obligations refers, among other things, to increasing the reporting frequency, the degree of precision or the list of target groups.

In the context of the Impact Assessment, services are only requested to determine costs originating from the international and EU levels, not those that may originate at national or lower levels. The reporting sheet (see Step 11 - Report) has been conceived to be used by EU institutions and Member State authorities, for (ex ante) assessment of proposed measures and (ex post) evaluation of existing legislation. If a national government decides to evaluate the administrative burden put on a sector in its country, it needs to account for purely national and regional obligations in addition to obligations of international and EU origins. By contrast, when the Commission assesses a possible measure, there is no point guessing what level of gold plating transposing authorities in each Member State might

introduce. The Commission only has to account for proposals transposing international obligations in the EU and those resulting from its own initiative. There is by definition no obligation of national or regional origin applying to the entire Union.

Example: the World Health Organisation has adopted a framework convention on tobacco control. The Community and the Member States, as signatories to the Convention, are bound by these international rules. Article 11 provides that information on emissions of tobacco products must appear on each package of tobacco products. It also provides that labels may include warnings in the form of pictures.

Supposing that the Commission envisages a measure obliging manufacturers to provide information on tobacco emissions as well as to print cancer pictures on each package, 100% of the costs induced by the first obligation will be attributed to the 'international' level, while 100% of the costs induced by the second obligation will be attributed to the 'EU' level. By imposing the inclusion of pictures, the EU would indeed go beyond what is needed to meet WHO obligations.

Particular attention should be paid to the references of the act at the origin of the obligation. In order to ensure optimal addition and comparison of data, all parties using the EU common methodology (Commission, European Parliament, Council) or contributing data (Member States at different levels of authority) will be asked to use the EU-Lex format. The enumeration order varies with the type of act³⁶ and it is therefore easier to make a 'cut and paste' of the reference given by the search engine (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/RECH_menu.do?ihmlang=en) than list formatting rules.

For Commission proposals, EU-Lex will normally use the following format: "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the exercise of voting rights by shareholders of companies having their registered office in a Member State and whose shares are admitted to trading on a regulated market and amending Directive 2004/109/EC, COM/2005/0685 final."

For an EU act transposing an international act, services will also provide the name and reference of that international act, as well as information on the transposition. They will fill the simple concordance table included in the report sheet. The table is made of two columns: the first column gives the reference of the article detailing the obligation assessed; the second column gives the reference of the 'original' obligation, i.e. the article of the act laying down the obligation transposed by the act being assessed.

Step 4 - Identification of target group(s)

As for the "target groups", it may be useful to distinguish between groups on the basis of their size, type or location. Size may be particularly pertinent for enterprises. It is indeed often the case that an obligation is more burdensome for small enterprises than for large ones.

Regulation often adjusts the type of information obligations according to a number of objective criteria (number of employees, turnover level, financial capacity of the citizens, etc.)

Step 5 - Identification of the frequency of required actions

The frequency indicates how many times a year an action is required. If, for instance, an information has to be submitted once a year, the frequency = 1; if it is every 6 months, the frequency = 2; if it is every three years, the frequency = 0,33; etc.

For one-off costs such as 'familiarising with the information obligation', the frequency is by definition '1' but for the first year only. In order to be able to assess the evolution of the

³⁶ "Regulation (EC) No 2560/2001 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2001 on cross-border payments in euro, Official Journal L 344 , 28/12/2001 P. 0013 – 0016"; but "Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, Official Journal L 344 , 28/12/2001 P. 0070 – 0075".

cumulative burden over burden, it is necessary to distinguish recurring costs ('1' every year) and those that should be taken into account once only (at T1). Services will therefore put '1' in italics in the frequency column when reporting one-off costs.

In some cases, the frequency may vary in time. For instance, in a number of statistics regulations such as Intrastat, enterprises have to report if their dispatches are above a set threshold. Their level of intra-EU sales will therefore determine if they have to report or not. Here again, the advice is to keep things simple. If such fluctuations apparently concern a limited number of enterprises, they should not be taken into account.

Step 6 - Identification of relevant cost parameters

The relevant cost parameters are of course deduced from the core equation (see Core equation of the cost model). It is assumed that the main costs induced by information obligations are labour costs. Where appropriate, equipments and supplies' costs will also have to be taken into account.

- The cost parameters for the *internal tariff* (administrative action carried by the targeted entity itself) are the number of hours spent on a specific action, the hourly pay of those performing the action and overhead.
- The cost parameters for '*internal*' *equipment & supplies* (i.e. acquired by the targeted entity to comply with the information obligation and solely used for that purpose) are the acquisition price and the depreciation period (service life of 'x' years).
- The cost parameters for the *external tariff* (administrative action contracted out) are the number of hours spent on a specific action and the hourly pay charged by the service provider (in this case, overhead and specific equipment & supplies costs are already included in the hourly pay).

If the time required is two hours, the number of hours = 2; if the time required is 30 minutes, the number of hours = 0,5; if the time required is 20 minutes, the number of hours = 0,33; etc.

Acquisitions of equipment and supplies used solely for meeting information obligations include post stamps, cover paper, printer cartridges and labelling machines.

The distinction between internal and external costs may be particularly important for policy design. For instance, if the objective pursued is to boost the competitiveness of a specific industrial sector, measures reducing internal costs will most likely be more effective. The industrial sector would immediately have more resources for direct investment. If reduction measures mainly concern external costs, the benefit will come when service providers (accountants, lawyers, ...) adjust their rates downwards. This adjustment however may take some time, because of information asymmetry or supply elasticity in services.³⁷

Step 7 - Choice of data sources and, where necessary, development of data capture tool(s)

The advice provided in the general guidelines and in the other annexes applies also for the assessment of administrative burden. Data collection methods to be chosen according to the individual case include: focus groups, consultation of stakeholders, field trials, consultancy studies, and expert assessment. Irrespective of the source and mode of collection, services need to verify and interpret collected data (see Annex 3, 3.1 Approximating numbers).

³⁷ If little publicity is made around legislative changes aimed at reducing administrative burden, if freelance accountants are in short supply and if the latter work on the basis of price packages, the industrial sector will not ask and/or get a reduction of external tariff.

In standard cases, it will be sufficient to produce rough estimates based on: available EU statistics (provided, among others, by Eurostat <http://epp.eurostat.ec.eu.int/> and the Small and Medium-Sized Enterprises Observatory); standard ratios (for example assessing overheads on the basis of a mark-up percentage on labour costs or discounting costs of legal obligations corresponding to “normal business operation”); the opinion of experts; and Member State studies. Specific links to data on the number of businesses, labour costs and other sectoral parameters are provided on http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs_en.htm.

In exceptional cases, field work limited to a sample of Member States and/or questionnaires sent to a standard sample of the business community and simulation may have to be used. This was for instance done for assessing the information costs imposed by the Intrastat Regulation (See 10.3). Even if data are not collected by these means, it is always useful to talk to the future addressees, insofar as they are well placed to identify hidden costs.

Member States have agreed to assist the Commission to collect data where standard sources do not suffice³⁸.

Step 8 - Assessment of the number of entities concerned

In order to ensure comparability of estimates made by different DGs and ensure compatibility with estimates conducted by a large number of Member States, services will base their assessment of administrative costs on the basis of an assumption of full compliance by all entities concerned.

Step 9 - Assessment of the performance of a “normally efficient entity”

In order to keep assessment of costs at a reasonable level and ensure compatibility with national methodologies, the assessment will be based on ideal types (typical firms, typical public service, etc.). National databases don't work with ranges of estimates, but with discrete figures corresponding to standardised costs.

To start with, services will make a critical review of available data, identify and remove obvious outliers (entities whose performance is clearly eccentric, i.e. greatly below or above the other performances). In many cases, calculating the median or the average of remaining data might be sufficient. The standard deviation and variance (measuring how spread validated data are) will help deciding on the most appropriate method for identifying the performance of the “normally efficient entity”.

The following example borrowed from the ‘International SCM Manual’ shows how to proceed with simple cases.

³⁸ “The Council ... reiterates its October 2004 commitment to assist the Commission in implementing the methodology. In this context Ministers agree: to provide, on request and in a proportionate manner, the information needed to carry out assessments of EU administrative burdens and; that the methodology proposed by the Commission provides a common basis for the collection and exchange of data” (The Council of the European Union (ECOFIN) 2688th meeting, 8 November 2005). “The European Council recognises the importance for Member States to provide, on request and in a proportionate manner, the information needed to assess administrative costs imposed by EU legislation” (Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 15/16 December 2005).

Box 4: Identifying typical business

Required action A		Required action B	
Company 1	10 min.	Company 1	10 min.
Company 2	10 min.	Company 2	20 min.
Company 3	10 min.	Company 3	10 min.
Company 4	10 min.	Company 4	20 min.
Company 5	30 min.	Company 5	15 min.
10 min.		15 min.	
Required action C		Required action D	
Company 1	10 min.	Company 1	10 min.
Company 2	20 min.	Company 2	20 min.
Company 3	50 min.	Company 3	25 min.
Company 4	2 min.	Expert 1	20 min.
Company 5	5 min.	Expert 2	15 min.
More research		20 min.	

As far as action A is concerned, Company 5 is clearly different from the others and should therefore not be taken into account to determine the performance of a typical (or normally efficient) business. The convergence of the other data is sufficient to choose 10 minutes as a basis for the calculation of the cost imposed on a “normally efficient entity”. In the case of action B, there are no obvious outliers. The standard performance could be assessed on the basis of the average (13 min.) or the median value (15 min.). The difference being negligible (2 min.) any method would do. No estimate can be made on the basis of data concerning action C because the latter vary too much. More research needs to be done. Consideration should first be given to whether companies selected are not representative or whether specific circumstances can explain this wide variation of performance. The segmentation (see Step 4 - Identification of target group(s)) should be reconsidered and, if necessary, more interviews done. In the case of action D, only three companies answered the questionnaire. An expert assessment was seen as necessary. The combination of the two data sets leads to opt for 20 minutes.

In addition to the number of hours, services will have to determine ‘normal’ level of qualification required by the main actions linked to information obligations and the ‘normal’ labour cost per hour including prorated overheads (expenses for premises, telephone, heating, electricity, IT equipment, etc.).

EU statistics on sectoral labour costs are highly aggregated, but can serve as a basis for the assessment - in line with the principle of proportionate analysis. As there is no central statistical source on overheads, it is difficult to specify a percentage that should be added to the hourly pay for all sectors. Denmark, the Netherlands and Sweden usually apply an overhead percentage of 25%. For the assessment of regulations for the financial sector, the Netherlands apply an overhead percentage of 50%. The United Kingdom has an initial overhead percentage of 30%, subject to review during the baseline measurement.

Step 10 – Extrapolation of validated data to EU level

There is no need to provide specific estimates for each Member State or administrative body concerned, unless to do so would be proportionate. In most cases, services will estimate EU costs by extrapolating available data at national or EU level.

When data are available for only a very limited number of Member States, extrapolation could be done on the basis of the country distribution of administrative costs in a similar sector or for a similar event. Benchmarking projects conducted by several Member States and the most advanced Commission Impact Assessments are a prime source of information on country distributions.. In the absence of specific country distribution, services may want to use figures on total administrative costs, keeping in mind that resulting estimates will be very rough.

Example. CPB estimated total administrative burden in the Union by extrapolating the Dutch figure. For doing that, the study used the difference of costs for setting up an identical standard firm in each Member State. This differentiation gave the following country distribution, where NL = 100:

Country	AT	BE	CZ	DE	DK	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK
Distrib.	81	73	100	86	65	119	78	65	78	119	65	65	100	119	65	65	119	65	65

DG ENTR - Industrial Policy and Economic Reforms Papers No. 1, *The new Lisbon Strategy - An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon Targets* by George M.M. Gelauff and Arjan M. Lejour (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), January 2006, based Kox, H., 2005, Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies, CPB memorandum.
http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/industrial_policy_and_economic_reforms_papers_1.pdf

The SG will collect country distributions and make them available on http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs_en.htm. Services are invited to report country distributions to the service responsible for better regulation in SG.

Step 11 - Report

Estimates need to be reported in a standardised manner to allow for their comparison and addition. The report sheet downloadable on the SG IA website should therefore be used [http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs_en.htm]. Calculation is automatically done by the Excel report sheet.

The development of a database is under examination. This would facilitate data extrapolation, assessment of cumulative burden at sectoral level and interfacing with national databases developed by some Member States.

Users may however add ad hoc information to the report sheet, as long as this does not alter the standard part of the report sheet³⁹. For strategic proposals, the common report sheet will often act as a summary of more detailed analyses. It does not prevent services from presenting more detailed data (such as ranges of costs or key uncertainties) in separate tables and texts.

Encoding instructions. When reporting equipment costs, leave the 'tariff' and 'time' columns empty; put the equipment yearly cost based on the depreciation period in the 'price' column. For one-off costs, put '1' in the frequency column in italics. When a measure amends existing provisions and if it removes administrative obligations, the sheet will include negative figures

³⁹ For compilation reasons, the same sequence of columns should be used to provide core information. Information required for add-ons could be presented in the remaining columns. This could include the ranges for cost figures.

corresponding to the burden reduction. Detailed instructions are included in the spread sheet (see below).

Methodological caveats. When reporting on their assessment, particular care must be taken to indicate, succinctly but clearly, the working assumptions and methodological limitations. This will include assumptions concerning compliance rate, warning about the nature of the data presented (estimates and not exact measures); and indication of the margin of error.

Insert here the name and reference of the regulatory act assessed										Regulatory origin (%)			
If the act assessed is the transposition of an act adopted at another level, insert here the name and reference of that 'original' act										Total cost			
No.	Ass. Art.	Orig. Art.	Type of obligation	Description of required action(s)	Target group	Tariff (€ per hour)		Time (hour)		Price (per action or equip)	Freq (per year)	Nbr of entities	Total nbr of actions
1	1§1		Registration	Familiarising with the information obligation		i	e		e				
2			Registration	Retrieving relevant information from existing data						0,0			0
3			Registration	Submitting the information (sending it to the designated recipient)						0,0			0
4			Obligation B1	Action B1						0,0			0
5			Obligation B2	Action B2						0,0			0
6			Obligation B3	Action B3						0,0			0
7			Obligation B4	Action B4						0,0			0
8										0,0			0
9										0,0			0
10										0,0			0
11										0,0			0
12										0,0			0
13										0,0			0
14										0,0			0
15										0,0			0
16										0,0			0
17										0,0			0
18										0,0			0
19										0,0			0
20										0,0			0

Total administrative costs (€) 0

Administrative costs by origin (€) 0 0 0 0

Regulatory act refers to legislative and statutory acts

For the reference of the proposal / act, use EU-Lex format ('cut and paste' of the reference given by http://europa.eu.int/eur-lex/lex/RECH_menu.do?ihmlang=en).

No. = gives a number for each action.

Ass. Art.= article and § detailing the obligation assessed on that line.

Orig. Art. = if the act assessed is the transposition of an act adopted at another level, insert here the article and § of the 'original' act corresponding to the obligation assessed on that line

(for ex., article of the EC directive at the origin of one specific obligation imposed by national law)

i = internal tariff (administrative action carried by the enterprise itself). e = external tariff (administrative action contracted out).

Price per action = (TAi*Ti) + (TAe*Te). Total Nbr of actions = Frequency * Number of entities. Total cost per action = P*Q.

For equipment, yearly cost based on the depreciation period must be put in the 'price' column; the 'tariff' and 'time' columns must be left empty column

For one-off costs, put '1' in the frequency column in italics

When the act amends existing provisions and diminishes the number of hours or frequency, negative figures corresponding to the burden reduction should be typed in the corresponding columns

10.3. Example of data capture tool

This section provides an example of a questionnaire designed to capture data needed to apply the model on administrative costs. The questionnaire is targeting a representative sample of the business community.

Some questions are meant to collect quantitative data needed to assess the monetary cost of the regulation (number of hours ...).

Others are meant to collect qualitative information useful for caveats (e.g. putting into perspective the very notion of 'burden' by indicating that some obligations will correspond to business' good practices) or useful for policy design. For instance, knowing which types of obligations are a major irritant is an important element for setting simplification priorities, improving perception of the regulatory environment and improving compliance.

Table 2: Questionnaire for collecting data on a statistical regulation

European survey on the administrative costs of producing statistics on intra-EU trade in goods (European Business Test Panel) ⁴⁰	
In recent years the issue of better regulation and in particular, the issue of administrative costs on enterprises has gained increasing attention internationally, at EU level and in the Member States. The European Commission and its statistical office, Eurostat, are therefore increasing their efforts to measure and better manage the administrative costs caused by European legislation. The system known as Intrastat was devised to collect statistics on intra-Community trade. Developed by Eurostat and operational since 1 January 1993, Intrastat involves collecting information directly from businesses on a monthly basis. Companies exceeding a certain amount of trade in goods within the European Union are liable for Intrastat declarations. To improve our knowledge on administrative costs caused by this specific legislation, we invite you to fill in and submit this short questionnaire.	
1	Does your company have to provide Intrastat declarations to your competent national administration (CNA)? (usually the national statistical office or the national bank). - YES / - NO (if NO, please go to question 9).
2	Does this information concern: - Dispatches & shipments only / - Arrivals & receipts only / - Both arrivals & receipts and dispatches & shipments
3	How much hours are spent each month, on average, for collecting the information required for the Intrastat declaration? What is the average labour cost per hour (including prorated overheads)? (please do not use currency symbols, spaces or dots between thousands)
4	How much hours are spent each month, on average, for drawing up the Intrastat declaration? What is the average labour cost per hour (including prorated overheads)? (please do not use currency symbols, spaces or dots between thousands)
5	How does your company transmit the data to the CNA? – Electronically / - On paper
6	Do you think that the preparation/transmission of your Intrastat declaration today takes less time than when it was initially introduced some 10 years ago? - YES / - NO / - DON'T KNOW. If YES, could you express the change in %:

⁴⁰ The European Business Test Panel is a representative group of around 3600 European companies that can be directly consulted on the development of important initiatives. The actual survey took place in August and September 2005.

7	Do you expect the time required by Intrastat to evolve in the future, for instance because of organisational or technological adaptations? - YES / - NO / - DON'T KNOW. If yes, will it - DECLINE / - INCREASE - Could you express the change in %:
8	Do you consider Intrastat reporting to be (on a scale of 1 to 5) not at all burdensome (1) to very burdensome (5)?
9	Does your company make use of the statistics on Intra-EU trade in goods as they are published at national level and/or by Eurostat? - YES, please specify the use: / - NO
Thank you for your cooperation	

Comments on the adaptation of the data capture tool to the regulation assessed.

There was no need to ask questions on external costs, because very few enterprises outsource the management of their shipments and arrivals.

In the present case (sending a table of figures), expert judgment was sufficient to assess transmission costs. The cost of electronic transmission is negligible because it requires very little time and no specific equipment (enterprises use IT equipment and connection they need for their professional work). The time and level of qualification needed for paper transmission is fairly standard and the cost of national mail is easy to determine. It was therefore enough to assess the proportion of enterprises using paper transmission. This contributed to keep the questionnaire as short as possible and ensure higher response rate.

On the contrary, because of the specific reporting frequency and overall costs of the regulation, it was important to collect information on the enterprises' learning curve 'see questions 6 & 7) and to have a rather precise idea of routine costs to avoid overestimation. That information also helps assessing indirectly one off costs.

10.4. Example of Report Sheet filled out

Note that information obligations and figures presented in the report sheet below are purely illustrative. They are not based on actual estimates.

Actions 1, 2 and 10 should not have been fully assessed and reported. With a very low frequency, very limited time required and no specific acquisition required, their total cost was bound to be insignificantly low. The analysis should have been stopped after the assessment of the required number of hours. There was no need to assess other parameters such as hourly pay or overhead, and produce a monetised estimate of these information obligations (see 10.1 Scope of application of the model and expected level of accuracy). The possibility of setting more precise *de minimis* thresholds (for instance 50 hours per entity) will be further examined. Services are invited to report on thresholds they use to the service responsible for better regulation in the SG.

Regulation (EC) No 2560/2001 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2001 on cross-border payments in euro, Official Journal L 344 , 28/12/2001 P. 0013 - 0016															Regulatory origin (%)				
															Total cost (€)	Total nbr of actions			
No.	Ass. Art.	Orig. Art.	Type of obligation	Description of required action(s)	Target group	Tariff (€ per hour)			Time (hour)		Price (per action or equip)	Freq (per year)	Nbr of entities			Int	Nat	Reg	
1	4§1		Non-labelling information for third parties	Familiarising with the information obligation	Banking sector	30			1,00		30,0	1	500		500	15.000	100%		
2	4§1		Non-labelling information for third parties	Retrieving relevant information from existing data	Banking sector	25			0,50		12,5	1	500		500	6.250	100%		
3	4§1		Non-labelling information for third parties	Designing information material (leaflet conception...)	Banking sector		50		8,00		400,0	1	500		500	200.000	100%		
4	4§1		Non-labelling information for third parties	Copying (reproducing reports, producing labels or leaflets)	Banking sector						30000,0	1	500		500	15.000.000	100%		
5	4§1		Non-labelling information for third parties	Submitting the information (sending it to the designated recipient)	Banking sector						0,5	300.000	500		150.000.000	75.000.000	100%		
6	5§1		Non-labelling information for third parties	Retrieving relevant information from existing data	Banking sector	25			0,10		2,5	3.000	500		1.500.000	3.750.000	100%		
7	5§1		Non-labelling information for third parties	Submitting the information (sending it to the designated recipient)	Banking sector						1,0	3.000	500		1.500.000	1.500.000	100%		
8	6§1		Submission of (recurring) reports	Retrieving relevant information from existing data	Banking sector	25			-15,00		-375,0	1	500		500	-187.500	100%		
9	6§1		Submission of (recurring) reports	Filing forms and tables	Banking sector	50			-5,00		-250,0	1	500		500	-125.000	100%		
10	6§1		Submission of (recurring) reports	Submitting the information (sending it to the designated recipient)	Banking sector						-10,0	1	500		500	-5.000	100%		

Art.4§1 = informing by mail all customers on charges for transborder and 'local' payments

Art.5§1 = informing each customer upon request of his International Bank Account Number

Art.6§1 = suppressing the obligation to report to public authorities individual cross-border payments below 12500 €

Total administrative costs (€) 95.163.750
Administrative costs by origin (€) 100%

10.5. Appendix – Planned optimisation of the model

Sectoral services (preferably horizontal units providing support for IA) are invited to report to the service responsible for better regulation in SG on cases likely to contribute to the optimisation of the model and its application. Issues of particular interest include⁴¹:

1. Possible adjustments of the model when assessing administrative costs put on citizens.
2. Possible difficulties to distinguish information obligations from the other regulatory costs and how to overcome them.
3. Identification of specific threshold(s) below which quantification is not necessary (minimum thresholds for the application of the model).
4. Identification of the average margin of error of administrative cost assessments.
5. Identification of weighting systems for assessing EU-wide costs on the basis of a limited quantity of national data
6. Identification of standard ratios for overheads, training costs and learning curves and for costs corresponding to normal business operation, among other things.
7. How to define a 'typical' entity
8. Definition of simple typology of target groups
9. Identification of best practices regarding Member States contribution to the application of the model [definition of delivery systems]

⁴¹ List derived from Commission Staff Working Document SEC(2005)1329.

11. ASSESSING NON-MARKET IMPACTS, IN PARTICULAR ON ENVIRONMENT AND HEALTH

A first step in identifying non-market impacts, such as environmental impacts is obviously to undergo the general scoping (Step 1 in III.4.2 of the main Guidelines). Having done this, it is important to proceed, when possible, with quantification and then monetisation of those impacts. Given the difficulty of valuing some impacts, particularly environmental ones, it is especially useful to set out the process from qualitative to quantified to monetised estimates in a transparent manner and avoid a black-box approach.

11.1. Monetisation of non-market impacts

Monetisation of non-market impacts is easiest when the values are revealed in the market. For example, air pollution damage to crops might reduce crop yields and thus be relatively easily monetised. However, where values of impacts are not directly revealed through markets then it may be necessary to use other techniques.

Techniques have been developed to estimate the costs and benefits in money terms of goods that do not have a market value, describing the 'willingness to pay' or the 'willingness to accept' a particular outcome. They include **Stated preference methods** (contingent valuation, conjoint analysis, choice experiments) and **Revealed preferences methods** (travel cost method, hedonic pricing).

Stated preference methods can be obtained by constructing hypothetical markets and asking people via questionnaires and interviews the value of a given outcome. These techniques have been used, for example, to value reduction in risks of premature deaths and non-fatal injuries, and existence value for the environment and historic buildings. Revealed preference methods are based on evidence from market transactions, for example the correlation of noise disturbance with house prices.

The technique of **benefit or cost transfer** (usually just called 'benefits transfer') can also be used to estimate values of impacts that do not have market prices. In this technique, values obtained in one study are transferred to a different study. For example, estimates of the costs of preventing a motorway accident in one Member State might be used to estimate the costs in other Member States. Using this technique increases the uncertainty of the estimated values, but can be helpful to give an order of magnitude of likely impacts, or if there are time and money constraints.

Databases of valuation studies have been developed to make the technique of benefits transfer easier. You can find an evaluation of the possibility of adapting one such database for use in the EU on the Europa website⁴². When valuing impacts, the proportionality principle applies, as in all parts of Impact Assessment: don't devote a lot of energy to putting a value on non-marketed impacts if they are a very small part of the overall impacts. DG RTD is also building up a database of externalities, called RED (Review of Externalities Data).

Example: valuing health impact

Health impacts are often a significant portion of the benefits of improvements in environmental quality. For instance, in air quality benefit assessments, the value of reducing the risk of fatalities can often be 80 per cent of the total benefits. We often cannot reduce risks to zero without incurring significant costs. If we did not seek a balance, then we might spend money on reducing air pollution that would save more lives if spent on health care.

Q. Why do we want a monetary value of risk?

If we seek to balance the costs of a policy against its benefits, then we must compare the benefit of reductions in risk against costs. Any decision in this context means placing an implicit monetary value on health benefits. Decision-making will be easier and become more

⁴² <http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/others/evripart1.pdf>.

consistent if we have a monetary estimate of the value of health benefits. The monetary value represents the strengths of society's preferences.

Q. Can we value risk?

We cannot – and do not seek to – place a monetary value on our own lives or on other individuals' lives. However, changes in risks are a different matter. While no one would trade their life for a sum of money, most people will be prepared to choose between safety equipment with different prices and offering different levels of safety, or between different ways of crossing a street compared to the saving of time. We can therefore identify the value individuals place on small changes in risk.

Q. How can we value health using small changes in risk over large populations?

Suppose that air pollution can be expected to generate a risk of premature death of 1 in 1,000. Also suppose that 1,000 people were subject to this risk and each was willing to pay an average of €1,500 to reduce this risk of premature death to zero. Then, as this risk factor applied to this group would lead us to expect one death on average (1 in 1,000 * 1,000), and aggregate willingness to pay to avoid this risk is €1,500 * 1,000, then the value of preventing that statistical fatality is €1.5 million.

Q. What value should I use?

It is recommended that you use a figure of €1.0m as a best estimate. Reflecting the difficulty in analysis, figures of €2.5m and €0.65m are recommended for the upper and lower bounds in sensitivity analysis. These estimates are used for the value of preventing a fatality in the environmental context where small reductions in risk occur over a large population. They are applicable to deaths in a largely elderly population where the reduction in life expectancy is likely to be short – maybe one year or less.

Q. How should these be presented?

In all cases, the quantitative and monetary estimates should be presented together. This means that the estimate of the number of lives that would be saved should be presented together with the monetary value assumed for the benefits.

11.2. Life cycle assessment approach

One of the tools commonly used in assessing environmental impacts⁴³ is **Life-cycle Assessment (LCA)**. This is the process of evaluating the effects that a product has on the environment over the entire period of its life. It can be used to study the environmental impact of either a product or the function the product is designed to perform. LCA is commonly referred to as a 'cradle-to-grave' analysis and can be used to ensure that maximum resource-use efficiency has been achieved and that environmental problems are not simply being shifted from one part of its life to another⁴⁴.

The LCA approach is useful because some materials are used in many different products – aluminium, for example, is present in window frames, aeroplanes and beverage cans – and looking at the environmental impact of such a resource in only one product does not tell us much about its overall impact, and how best to tackle it. This approach can also be used for products: for example, any consumer electrical good will have had environmental impacts (such as energy use) in its production, transport to market and disposal and not just during its use. Finally, understanding how end-of-pipe technologies shift environmental impacts upstream can be another example.

Key elements of LCA are:

- Identifies and quantifies the environmental loads involved; e.g. the energy and raw materials consumed, the emissions and wastes generated;
- Evaluates the potential environmental impacts of these loads;
- Assesses the options available for reducing these environmental impacts.

⁴³ Another useful tool for the identification and assessment of environmental impacts is the **Driving Forces, Pressures, States, Impacts, Responses (DPSIR) framework** (see EEA website (<http://www.eea.eu.int/main.html>) 'how we reason' brochure (accessed Feb 2005)). The DPSIR framework, used extensively by the European Environment Agency is an extension of the Pressure-State-Response model developed by the OECD.

⁴⁴ See EEA website for further details http://glossary.eea.eu.int/EEAGlossary/L/life_cycle_assessment.

12. DISCOUNTING

Most policy options result in costs and benefits that arise at different times. Building a railway line has an immediate cost, but provides benefits over a long period. When beneficiaries receive a constant amount of money over a set period of time, their benefit will worth more on the first year than on the last year of the programme. Conversely, costs to be paid in the future are less onerous.

The discount rate is a correction factor reflecting these facts. All in all, discounting allows the direct comparison of costs and benefits occurring in different points in time, valuing immediate costs and benefits more highly than those that occur later. When 'discounting' is used, it should be applied both to costs and benefits.

You should use a discount rate of 4%⁴⁵. This discount rate is expressed in real terms, taking account of inflation. You should therefore apply it to costs and benefits expressed in constant prices. The total of the discounted costs and benefits of a policy option is called its **net present value**.

12.1. An example

Suppose a project incurs costs of €1,000,000 this year, and yields benefits of €200,000 each year for the following 6 years, after adjusting for inflation.

Then, using the discount rate of 4% recommended by these guidelines, the **net present value** of the project is

$$\frac{200,000}{1.04} + \frac{200,000}{1.04^2} + \frac{200,000}{1.04^3} + \frac{200,000}{1.04^4} + \frac{200,000}{1.04^5} + \frac{200,000}{1.04^6} - 1,000,000$$

This equals 1,048,427 – 1,000,000, so that the net present value of the project is

€48,427.

Thus, the project generates net benefits to society, and as long as the distribution of costs and benefits among different social groups is judged acceptable, the project should go ahead.

For some cases involving very long horizons – such as the effects of climate change – it may be appropriate to use a lower discount rate. This might be justified by the longer-term implications of sustainable development and in particular, the need to take proper account of the preferences of future generations (for more on this see 'Discounting and sustainability: Issues on the choice of discount rate for long-term environmental policy', background paper prepared for ENVECO meeting, 2-3 June 1999).

12.2. Formula for net present value

The net present value of a project is calculated as

(discounted value of benefits) – (discounted value of costs).

Algebraically, if B_i and C_i are the benefits and costs in year i of a project which has a lifetime of $n+1$ years (counting this year as year 0), and if r is the discount rate (expressed as a decimal), then the net present value of the project is

⁴⁵ This rate broadly corresponds to the average real yield on longer-term government debt in the EU over a period since the early 1980s.

$$\sum_{i=0}^{i=n} \frac{Bi}{(1+r)^i} - \sum_{i=0}^{i=n} \frac{Ci}{(1+r)^i}$$

12.3. Annualised costs and benefits

You need to be careful when comparing policies with different time horizons, because the net present value criterion is no longer valid. To make valid comparisons in such circumstances, it is often useful to calculate the *annualised value* of alternative policies. This is defined as the fixed annual stream of income that would be paid by a fixed-interest annuity with the same net present value as the policy. It is determined by the formula:

$$\text{Annualised value} = \frac{\text{present value} \times \text{discount rate}}{1 - (1 + \text{discount rate})^{-\text{time horizon}}}$$

where the time horizon is defined in years and the discount rate is divided by 100 (that is, 4% is 0.04).

So to compare a project with a present value of €1500 and a lifetime of 5 years with a project with a present value of €1750 and a lifetime of 7 years, we calculate their annualised values. For the first project:

$$\frac{1500 \times 0.04}{1 - (1 + 0.04)^{-5}}, \text{ which equals } \frac{60}{1 - 0.822}, \text{ so that its annualised value is €336.94.}$$

For the second project:

$$\frac{1750 \times 0.04}{1 - (1 + 0.04)^{-7}}, \text{ or } \frac{70}{1 - 0.76}, \text{ giving an annualised value of €291.57.}$$

Thus, although the second project yields higher net benefits, because these are spread out more thinly over time the first project in fact represents better value.

For additional material on discounting see sections 3.7 and 3.8 of DG ENV's 'Guidelines on costing environmental policies', October 1999, and 'Guidelines for defining and documenting data on costs of possible environmental protection measures⁴⁶', European Environment Agency, Technical Report no. 27, 1999.

12.4. Table of discounted present values

The table shows the value of €1,000 discounted at various rates for periods from 1 to 25 years. Thus, a benefit of €1,000 (in constant prices) which occurs in the 12th year has a present value of €624.60 when discounted at 4%, or €318.63 when discounted at 10%.

year	Discount rate in percent									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
1	990.10	980.39	970.87	961.54	952.38	943.40	934.58	925.93	917.43	909.09

⁴⁶ <http://reports.eea.eu.int/TEC27/en>.

2	980.30	961.17	942.60	924.56	907.03	890.00	873.44	857.34	841.68	826.45
3	970.59	942.32	915.14	889.00	863.84	839.62	816.30	793.83	772.18	751.31
4	960.98	923.85	888.49	854.80	822.70	792.09	762.90	735.03	708.43	683.01
5	951.47	905.73	862.61	821.93	783.53	747.26	712.99	680.58	649.93	620.92
6	942.05	887.97	837.48	790.31	746.22	704.96	666.34	630.17	596.27	564.47
7	932.72	870.56	813.09	759.92	710.68	665.06	622.75	583.49	547.03	513.16
8	923.48	853.49	789.41	730.69	676.84	627.41	582.01	540.27	501.87	466.51
9	914.34	836.76	766.42	702.59	644.61	591.90	543.93	500.25	460.43	424.10
10	905.29	820.35	744.09	675.56	613.91	558.39	508.35	463.19	422.41	385.54
11	896.32	804.26	722.42	649.58	584.68	526.79	475.09	428.88	387.53	350.49
12	887.45	788.49	701.38	624.60	556.84	496.97	444.01	397.11	355.53	318.63
13	878.66	773.03	680.95	600.57	530.32	468.84	414.96	367.70	326.18	289.66
14	869.96	757.88	661.12	577.48	505.07	442.30	387.82	340.46	299.25	263.33
15	861.35	743.01	641.86	555.26	481.02	417.27	362.45	315.24	274.54	239.39
16	852.82	728.45	623.17	533.91	458.11	393.65	338.73	291.89	251.87	217.63
17	844.38	714.16	605.02	513.37	436.30	371.36	316.57	270.27	231.07	197.84
18	836.02	700.16	587.39	493.63	415.52	350.34	295.86	250.25	211.99	179.86
19	827.74	686.43	570.29	474.64	395.73	330.51	276.51	231.71	194.49	163.51
20	819.54	672.97	553.68	456.39	376.89	311.80	258.42	214.55	178.43	148.64
21	811.43	659.78	537.55	438.83	358.94	294.16	241.51	198.66	163.70	135.13
22	803.40	646.84	521.89	421.96	341.85	277.51	225.71	183.94	150.18	122.85
23	795.44	634.16	506.69	405.73	325.57	261.80	210.95	170.32	137.78	111.68
24	787.57	621.72	491.93	390.12	310.07	246.98	197.15	157.70	126.40	101.53
25	779.77	609.53	477.61	375.12	295.30	233.00	184.25	146.02	115.97	92.30

13. METHODS OF COMPARING IMPACTS

13.1. Cost-benefit analysis

This entails identifying and evaluating expected economic, environmental and social benefits and costs of proposed public initiatives. A measure is considered justified where net benefits can be expected from the intervention.

Advantages

- accounts for all (negative and positive) effects of policy measures
- allows comparison of the ordering of costs with the ordering of benefits of the proposal over time
- can also be used to rank alternative (including non-regulatory) proposals in terms of their net social gains (or losses).

Disadvantages

- cannot include impacts for which there exist no quantitative or monetary data
- difficulties in establishing the social discount rate
- usually more expensive and time consuming than other, less broad, methods
- may lead to distributional issues being overlooked.

13.2. Cost-effectiveness analysis

This requires calculating the cost needed to achieve a desired outcome, allowing the costs of different options to be compared. It is an alternative to cost-benefit analysis in cases where it is difficult to value benefits in money terms. Cost-effectiveness analysis offers a ranking of regulatory options based on 'cost per unit of effectiveness' of each measure.

Advantages

- offers a more relaxed approach towards benefit measurement than cost-benefit analysis
- useful to compare alternatives that are expected to have more or less the same outcome.

Disadvantages

- does not resolve the choice of the optimal level of benefits
- concentrates on a single type of benefit (the intended effect of the measure), excluding possible side-effects
- provides no assistance as to whether a regulatory proposal would provide net gains to society

Advantages

- scientific assessments of risks make crucial contributions to regulatory decisions, especially in the areas of public health and safety, environmental protection, resource exploitation, wealth creation, innovation and national security indicating whether the policy will be effective in reducing risks in a significant manner.

Disadvantages

- risk impacts may be diverse and not commensurate (that is, brought into a common measure);
- does not normally involve an assessment of the costs likely to occur if the undesirable event does happen;
- takes no account of negative and positive impacts other than risks linked with the proposed measures to deal with the risk and/or its consequences;
- should not be used as the sole basis for deciding whether to take action or for determining the type of action to be taken.

Variants of these methods exist and can be used when appropriate. Examples are cost assessment, risk-risk assessment, etc.

We can also use techniques to value changes in risks of events occurring. This is extremely useful, indeed necessary, when looking at many environmental or health impacts. For example, many policies will try to reduce the risk of illness or death. We cannot – and do not seek to – place a monetary value on our own lives or on other individuals' lives. However, changes in risks are a different matter. While no one would trade their life for a sum of money, most people will be prepared to choose between safety equipment with different prices and offering different levels of safety, or between different ways of crossing a street compared to the saving of time. We can therefore identify the value individuals place on small changes in risk.

13.5. Sensitivity analysis

Sensitivity analysis explores how the outcomes or impacts of a course of action would change in response to variations in key parameters and their interactions. Useful techniques are presented in a book published by the JRC.⁴⁷ It may be that a single factor is crucial to the decision of whether or not an option is worth implementing. In such cases a useful form of sensitivity analysis is to identify how much the value of the factor would have to fall (if it is a benefit) or rise (if it is a cost) to make it not worth undertaking the option.

To carry out sensitivity analysis, you need to:

- Focus on the most important alternatives
- Search for switching value / point

Advantages

- it is often the best way to handle the analysis of uncertainties.

⁴⁷ <http://sensitivity-analysis.jrc.cec.eu.int/>.

14. ADDITIONAL GUIDANCE ON INDICATORS, MONITORING AND EVALUATION

14.1. Indicators

Like objectives, indicators should be defined at different levels. For expenditure programmes, these levels are as follows:

<i>Level of objective</i>	<i>Type of indicator</i>	<i>Definition</i>	<i>Examples</i>
	Resource indicators	Provide information on the financial, human, material, organisational or regulatory means needed for the implementation of the programme	Annual budget absorption; n° of people working on the implementation of the programme; etc.
Operational objective	Output indicators	Relate to the deliverables that the programme is expected to produce	Kilometres of roads built; n° of SMEs receiving advice; n° of training places offered; etc.
Specific objective	Result indicators	Represent the immediate effects of the programme on the direct addressees or recipients	Time saved by users of a road; qualifications earned by trainees; satisfaction of businesses which have received consultancy services; etc.
General objective	Impact indicators	Represent the consequences of the programme beyond its direct and immediate interaction with the addressees or recipients. These include the medium-term impacts on: a) the direct addressees or recipients of the programme; b) people or organisations not directly addressed by the programme, as well as c) unintended impacts.	a) The placement rate of trainees after twelve months; survival rate of businesses created with programme support b) Impact on suppliers or sub-contractors of the assisted firms c) Net jobs lost after the introduction of a product ban.
	Context indicators	Apply to an entire territory, population or category of population – without distinguishing between those that have been reached by the programme and those that have not.	Number of jobs in the tourist sector; Level of connection to the internet in territory X; unemployment rate in territory Y

As far as **purely regulatory proposals** (or policies) are concerned, most of the elements contained in the above table can be applied *mutatis mutandis*. The most striking difference between spending programmes and regulatory proposals concerns the concept of outputs. In a spending programme, the output is considered as that which is financed and accomplished with the money allocated to the intervention (e.g. 20 kilometres of road built). What would be the output in the case of a Directive? Neither the adoption of the Directive by Council and Parliament, nor its transposition into the national laws of Member States should be considered as outputs (although both steps are important parameters in the monitoring of the implementation of the proposal). The outputs at EU level could in such a case be based on a typology of the 'key types of measures' adopted by Member States in order to comply with the Directive.

To the extent that this is feasible (which *inter alia* depends on the nature of the proposed intervention) all indicators should be 'RACER', i.e.:

- relevant, i.e. closely linked to the objectives to be reached;
- accepted (e.g. by staff, stakeholders);
- credible for non experts, unambiguous and easy to interpret;
- easy to monitor (e.g. data collection should be possible at low cost);
- robust against manipulation.

14.2. Monitoring

By the time you present your concrete proposal, you have to give more detailed thought on the need for, and nature of, appropriate monitoring arrangements.

You should in particular:

- plan how to collect data on indicators and other factors relevant for later analysis of achievement;
- analyse the soundness and reliability of the proposed methods and instruments for collecting, storing and processing follow-up data;
- ensure that the monitoring system works from the outset and that adequate legal provisions are in place to ensure that data from Member States or from third parties will be collected reliably and smoothly. Often it is necessary to spell out monitoring requirements in the legal basis for the action.

The above is particularly true for **expenditure programmes**, where systematic monitoring provides data in particular with regard to inputs/resources consumed (e.g. rate of consumption of budget; compliance with project costs programmed); the implementation process (e.g. number of project applications approved; time taken for payments; etc.); outputs (e.g. number and average size of projects funded; number and average size of subsidies granted); results (e.g. number of trainees qualifying with the required level); and context (e.g. rate of unemployment in territory X).

In the case of purely **regulatory proposals** (or policies), monitoring systems are likely to have a different scope and purpose. They could, for instance, focus on:

- implementation at Member State level (e.g. transposition of Directives);
- compliance of addressees (e.g. enterprises producing according to certain minimum standards);

13.3. Multi-criteria analysis

This term covers a wide range of techniques that share the aim of combining a range of positive and negative impacts in a single framework to allow easier comparison of scenarios and decision-making. The technique can be useful where there is a large amount of information on a number of different impacts, and that information is in different formats. It allows impacts to be presented that are a mixture of qualitative, quantitative and monetary and of varying degrees of certainty.

Key steps generally include

- identifying the objective;
- identifying options to achieve the objective;
- establishing criteria to be used to compare the options (these criteria must be measurable, at least in qualitative terms);
- scoring how well each option meets the criteria;
- assigning weights to each criterion to reflect its relative importance in the decision, using e.g. participatory techniques, ethical principles, technical grounds or an interactive procedure with the policy-makers;
- ranking the options by combining their respective weights and scores.

Advantages

- recognises multi-dimensionality of sustainability
- allows different types of data (monetary, quantitative, qualitative) to be compared and analysed in the same framework with varying degrees of certainty
- provides a transparent presentation of the key issues at stake and allows trade-offs to be outlined clearly; contrary to other approaches such as cost-benefit analysis, it does not allow implicit weighing
- enables distributional issues and trade-offs to be highlighted.

Disadvantages

- includes elements of subjectivity, especially in the weighting stage where the analyst needs to assign relative importance to the criteria
- because of the mix of different types of data, cannot always show whether benefits outweigh costs
- time preferences may not always be reflected.

13.4. Risk analysis

This assesses the risk of an undesirable event occurring, and the possible consequences to individuals and to society if it occurs. Risk appraisals can then be used to determine the options available to reduce or eliminate the risk and/or its consequences.

To carry out risk analysis, you need to:

- identify the risk
- assess how likely that risk is to happen
- assess the potential impact to the proposed programme / measure if the risk identified were to occur.

- context variables.

14.3. Evaluation

According to the Commission's rules on evaluation⁴⁸, all programmes and (ABB) activities have to be evaluated on a regular basis⁴⁹. With regard to proposals occasioning expenditure from the EU budget:

- multi-annual programmes 'shall be periodically evaluated in accordance with a timetable which enables the findings of that evaluation to be taken into account for any decision on the renewal, modification or suspension of the programme';
- activities financed on an annual basis have to be evaluated at least every six years.
- When planning evaluations, you should aim to set up a clear link between the evaluation, its results and decision-making. Where relevant, you should identify, at the latest at the time of making the concrete proposal for the intervention envisaged:
- what types of evaluations are needed and when;
- the main focus and purpose of these exercises;
- who is responsible for carrying them out (e.g. Commission, Member States);
- how, and to whom, the evaluation results are to be communicated (for example, by means of a Communication to European Parliament, Council of Ministers, where appropriate); as a minimum, the results should be communicated to the institution(s) that approve(s) the proposal in question.

Example:

Integrated Action Programme in the field of Life-long Learning

The Commission commits itself to proceed to the following evaluation exercises:

- A series of independent external evaluations of various aspects of the integrated programme; a work plan will be proposed for agreement to the integrated programme Committee.
- An interim evaluation report on the qualitative and quantitative implementation of the programme and on the results so far achieved by 31 March 2011.
- A communication on the continuation of the programme by 31 December 2011.
- An ex post evaluation report by 31 March 2016.
- On the accession of new Member States, a report on the financial consequences of these accessions, followed, if appropriate by financial proposals to deal with the financial consequences of these accessions.

For more information on

- **objectives and indicators**, consult the guide on the SPP website:
http://www.cc.cec/home/dqserv/sg/i/spp/index.cfm?lang=en&page=obj_ind
- **evaluation**, consult the guide 'Evaluating EU Activities' on
http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/Key_documents/evalguides_en.htm

⁴⁸ See Communication on Evaluation SEC(2000)1051, as well as Article 27(4) of the Financial Regulation and Article 21 of its Implementing Rules.

⁴⁹ However, as 'ABB activities' typically embrace a complex set of sub-activities, it will be necessary in practice to carry out evaluations at a disaggregated level (e.g. by action, theme, budget line, etc.). These individual evaluations should always include an analysis of the contribution of the sub-activity in question to the attainment of the overall policy objectives at activity level.

15. THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE AND IRREVERSIBILITY

Put simply, the idea behind the precautionary principle⁵⁰ is that action can be taken to protect the environment and human, animal or plant health even where scientific certainty is lacking, for example initial scientific evaluation indicates reasonable grounds for concern that the potentially dangerous effects may be inconsistent with the chosen level of protection. Similarly, the precautionary principle could also lead to refraining from an action that entails the placing on the market of certain substances or the authorisation of the use of certain techniques.

The principle applies where:

1. we have identified potentially unacceptable risks, and
2. we cannot determine these risks with sufficient certainty. In these circumstances, a decision can be taken despite a lack of certainty.

The principle must therefore be viewed within the overall framework of risk analysis, with the possible extreme scenarios identified by undertaking routine sensitivity analysis.

The use of the precautionary principle is often advocated for cases with irreversible impacts. For example, once a particular species has been lost, it is lost forever. In such cases, the possibility of irreversible losses may point towards caution and the application of the precautionary principle.

Measures based on the precautionary principle should comply with the basic principles for all other legislation, such as proportionality to the chosen level of protection, non-discrimination and consistency with similar measures already taken, and should be based on an examination of the potential benefits and costs of action or inaction. They should assign responsibility for producing the scientific evidence needed for a more comprehensive risk assessment and be subject to review in the light of new scientific data.

⁵⁰ See Communication on the precautionary principle, COM(2000) 1.

16. FORMAT OF THE IA FINAL REPORT

To ensure consistency across the Commission, the following format should be used for the final IA Report. The bullet points follow the key points of the impact assessment analysis. Assumptions, possible uncertainties and lack of (reliable) data must be flagged in the sections presenting the key steps of the IA analysis. Reference should also be made in the various sections to the underlying material on which the conclusions have been drawn (e.g. external studies, reports, statistical data, expert advice, stakeholder input, etc.).

The IA support function/unit in your DG and the Secretariat General will check that all these key points have been adequately addressed.

When the impact assessment work has led to the decision not to present a draft proposal or to postpone it, this format should be followed as far as possible. This will allow readers to follow the reasoning behind the decision to amend the Commission's Work Programme. The report should be written in non-technical language and should not normally exceed 30 pages.

Lead DG:

Other involved services:

Agenda planning or WP reference:

Executive summary

No more than one page, written in non-technical language, presenting the conclusions of the comparison of short-listed options.

Section 1: Procedural issues and consultation of interested parties

- Organisation and timing
 - Clearly state the reference to the associated item in Agenda Planning or the Work Programme.
 - Provide the general chronology of the IA and specify if an inter-service steering group was established (if so, state which DGs participated).
- Consultation and expertise
 - Indicate if external expertise was used, and, if so, how
 - Indicate how and at what stage(s) stakeholders have been consulted.
 - Indicate if the Commission's minimum standards could all be met and, if not, why.
 - Indicate the main results and how this input has been taken into account⁵¹ or why it has not been taken into account.

⁵¹ Report on specific input in the following sections presenting the key steps of the IA analysis.

Section 2: Problem definition

- What is the issue or problem that may require action?
- What are the underlying drivers of the problem?
- Who is affected, in what ways, and to what extent?
- How would the problem evolve, all things being equal? N.B. Scenario(s) should take into account actions already taken or planned by the EU, Member States and other actors.
- Does the EU have the right to act – Treaty base, ‘necessity test’ (subsidiarity) and fundamental rights limits?

Section 3: Objectives

- What are the general policy objectives? What are the more specific/operational objectives?
- Underline the consistency of these objectives with other EU policies and, if applicable, horizontal objectives, such as the Lisbon and Sustainable Development strategies or respect for fundamental rights.

Section 4: Policy options

- What are the possible options for meeting the objectives and tackling the problem? N.B. the ‘no EU action’ option should always be considered and it is highly recommended to include a non-regulatory option, unless a decision of the College has already ruled this out.
- Which options have been discarded at an early stage and why? N.B. Refer to the pre-screening criteria (poor effectiveness, efficiency or consistency with other objectives and policies). Be particularly specific and precise for discarded options enjoying significant support among stakeholders.

Section 5: Analysis of impacts

- What are the likely economic, social and environmental impacts of each of the short-listed options?
- List positive and negative impacts, direct and indirect, including those outside the EU.
- Specify uncertainties and how impact may be affected by changes in parameters (uncertainty and sensitivity analysis).
- Include impacts in the EU and outside the EU.
- Specify which impacts are likely to change over time and how.
- As relevant, specify which social groups, economic sectors or particular regions are affected.
- What are the potential obstacles to compliance?

Section 6: Comparing the options

- Indicate how positive and negative impacts have been weighed for each short-listed option.
- Present results of the weighing.
- Present the aggregated and disaggregated results?
- Indicate if the analysis confirms whether EU action would have an added value.
- Highlight the trade-offs and synergies associated with each option.
- If possible, rank the options in terms of the various evaluation criteria?
- If possible and appropriate, set out a preferred option.

Section 7: Monitoring and evaluation

- What are the core indicators of progress towards meeting the objectives?
- What is the broad outline for possible monitoring and evaluation arrangements?

Altri documenti della Commissione europea

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO:

UNA MIGLIORE REGOLAMENTAZIONE PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

(16 MARZO 2005 - COM (2005) 97 DEF)

La Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 16 marzo 2005, intitolata "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea" (COM(2005) 97), in stretta continuità con la strategia di Lisbona, rilancia l'importanza di una legislazione migliore per favorire la crescita e lo sviluppo. Tra gli strumenti individuati – sia a livello comunitario, sia a livello nazionale – allo scopo di migliorare la legislazione figurano la valutazione di impatto e la semplificazione normativa. In particolare, la Commissione raccomanda agli Stati membri che già non lo abbiano fatto di istituire sistemi di valutazione di impatto e preannuncia l'istituzione di un gruppo ad alto livello di esperti, oggetto della successiva decisione del 28 febbraio 2006 (2006/210/CE), che costituisce il secondo documento pubblicato nella presente sezione.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea

Le scommesse che l'Unione europea ha individuato nella strategia di Lisbona recentemente rilanciata sono ben note. I deludenti risultati economici dell'UE rendono molto più difficile vincere tali scommesse, e hanno convinto la Commissione a proporre che la crescita e l'occupazione diventino il nucleo di una strategia di Lisbona rivista. Non è continuando come si è fatto finora che si stimoleranno la crescita e l'occupazione. L'UE e gli Stati membri devono sviluppare ancora la propria impostazione normativa per garantire una difesa dell'interesse pubblico tale da sostenere e non da impedire lo sviluppo dell'attività economica.

Nel corso degli anni l'Unione europea ha elaborato un corpo sofisticato di norme che continuano ad assicurare sviluppo economico, tutela dell'ambiente e più elevati livelli sociali, in particolare mediante il completamento del mercato interno. Con l'esperienza è anche diventato chiaro che il modo in cui impostiamo le norme ha un effetto notevole sulla nostra capacità di raggiungere efficientemente tali obiettivi. La politica dell'UE finalizzata a una migliore regolamentazione intende migliorare l'apparato normativo, in modo da aumentarne i benefici per i cittadini, rafforzare il rispetto e l'efficacia delle norme, nonché minimizzare i costi economici, in linea coi principi di proporzionalità e sussidiarietà dell'Unione.

Nel contesto della strategia di Lisbona rinnovata, ricentrata su crescita e occupazione, la Commissione ha annunciato l'intenzione di varare un'ampia iniziativa atta a garantire che il quadro normativo dell'UE sia conforme alle esigenze imposte dal ventunesimo secolo. Questa iniziativa prende le mosse dall'iniziativa varata dalla Commissione nel 2002 e finalizzata a una migliore regolamentazione, e rafforza il modo in cui quest'ultima contribuisce a creare crescita e posti di lavoro, continuando contemporaneamente a tener conto degli obiettivi sociali e ambientali e dei benefici derivanti ai cittadini e alle amministrazioni nazionali da una migliore gestione della cosa pubblica.¹ Ciò significa anche che, sia per quanto riguarda la legislazione esistente sia per le iniziative portatrici di nuove politiche, l'intervento del legislatore dovrebbe rimanere proporzionato agli obiettivi perseguiti. La presente comunicazione avvia l'iniziativa annunciata nell'esame intermedio e, garantendo la coerenza con le azioni in corso volte a una migliore regolamentazione, propone tre linee d'azione fondamentali:

- promuovere ulteriormente la **concezione e applicazione degli strumenti per una migliore regolamentazione** a livello UE, in particolare per quanto riguarda la valutazione d'impatto e la semplificazione;
- **lavorare in contatto più stretto con gli Stati membri per garantire che i principi di una migliore regolamentazione** siano applicati coerentemente in tutta l'UE da tutti i partecipanti al processo normativo. Un'azione al solo livello europeo non sarebbe sufficiente: anche il recepimento delle norme dell'UE da parte degli Stati membri e le iniziative normative nazionali hanno un'incidenza diretta, non solo

¹ La Commissione presenterà prossimamente una comunicazione che farà il punto dei progressi conseguiti nell'attuazione del piano d'azione del 2002 - COM(2002) 278 del 5.6.2002.

sulle amministrazioni nazionali e i cittadini, ma anche sulle aziende, in particolare le PMI, di tutta l'Unione;

- ***rafforzare il dialogo costruttivo*** fra tutti i partecipanti al processo normativo a livello UE e nazionale, e con tutti i soggetti interessati.

1. INTRODUZIONE

A. Una migliore regolamentazione è fondamentale per promuovere la concorrenzialità a livello europeo e nazionale

Negli ultimi anni, gli statisti europei e la Commissione hanno sottolineato sempre di più l'importanza di snellire il contesto normativo dell'UE, per aumentarne l'efficacia. La Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno intrapreso una serie di iniziative volte a raccogliere in testi unici e a semplificare la legislazione esistente, nonché a valutare meglio i possibili effetti economici, sociali e ambientali delle nuove norme proposte.

La presente comunicazione vuole dare un seguito diretto all'esame intermedio², concentrandosi sulla priorità volta a migliorare la legislazione europea e nazionale per promuovere la concorrenzialità dell'Europa e stimolare in tal modo la crescita e l'occupazione. Una migliore regolamentazione infatti, garantendo la qualità del quadro normativo, offre vantaggi per tutti. Una migliore regolamentazione contribuirà a rendere l'Unione europea un luogo più interessante non solo per chi investe, ma anche per i cittadini che ci lavorano, dal momento che comporta notevoli effetti positivi sulle condizioni generali per la crescita economica, l'occupazione e la produttività grazie a una più elevata qualità delle norme. Si creano così gli incentivi giusti per le imprese, si tagliano i costi inutili e si rimuovono gli ostacoli all'adattabilità e all'innovazione. Si garantisce anche la certezza del diritto e in questo modo un'applicazione efficiente in tutta l'Unione europea. Inoltre, si assicura il raggiungimento degli obiettivi sociali e ambientali senza costi amministrativi sproporzionati. In complementarità con l'azione dell'UE, gli Stati membri dovrebbero anch'essi varare iniziative di miglioramento della propria regolamentazione.

La presente comunicazione intende attirare l'attenzione a livello politico sull'importanza di attuare il piano d'azione adottato dalla Commissione nel 2002 "Semplificare e migliorare la regolamentazione"³, poiché è necessario un impegno collettivo, non soltanto da parte della Commissione e/o del legislatore europeo, i quali hanno già confermato il proprio impegno con un accordo interistituzionale (cfr. sotto), ma anche, e soprattutto, da parte degli Stati membri, che dovranno dar prova delle proprie intenzioni riguardo ai principi di una migliore regolamentazione nei rispettivi programmi nazionali di Lisbona (piani d'azione).

Questo impegno a tutti i livelli è assolutamente necessario. La qualità del contesto normativo europeo non dipende solo da quanto si fa a livello dell'UE: gli accordi internazionali hanno un'influenza sulla legislazione europea e, in un mercato interno,

² COM(2005) 24 del 2.2.2005.

³ COM(2002) 278 del 5.6.2002.

ogni norma, europea o nazionale, può ripercuotersi sulle attività economiche di qualunque impresa o individuo nell'UE. C'è dunque bisogno di una risposta generale.

Al fine dunque di garantire che la legislazione sia concepita e attuata in modo efficiente nel quadro di un approccio strategico comune, gli Stati membri devono aumentare gli sforzi volti a promuovere una migliore regolamentazione, parallelamente alle azioni già varate a livello di Unione, per far sì che il problema sia affrontato in modo globale.

B. Un'importanza riconosciuta da tutte le istituzioni

L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"⁴ concluso nel dicembre 2003 da tre istituzioni dell'UE (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) definisce una strategia globale per una migliore legiferazione lungo tutto il processo legislativo dell'UE. Confermando gli impegni presi dalla Commissione nel suo piano d'azione per una migliore regolamentazione, l'accordo interistituzionale stabilisce i compiti del Parlamento e del Consiglio a favore di una migliore legiferazione. Fra gli elementi essenziali vi sono migliorare il coordinamento e la trasparenza a livello interistituzionale, creare un quadro stabile per gli strumenti di diritto non vincolante⁵ che ne dovrebbe facilitare il futuro uso, aumentare il ricorso alla valutazione d'impatto nel processo decisionale comunitario e ottenere che il Parlamento e il Consiglio modifichino i propri metodi di lavoro al fine di accelerare l'adozione delle proposte di semplificazione.

Nel dicembre 2004 inoltre i ministri delle Finanze e dell'Economia di sei Stati membri⁶, in rappresentanza dei rispettivi paesi presso i Consigli ECOFIN e Concorrenza, hanno firmato una lettera intesa a imprimere un nuovo slancio al processo per una migliore regolamentazione, facendo seguito all'iniziativa congiunta delle quattro Presidenze precedenti, del gennaio 2004. La Commissione accoglie con favore queste iniziative e altri stimoli all'azione, che forniscono un forte sostegno politico al miglioramento della qualità della legislazione in Europa, e crede che si tratti di un'importante base di partenza per sviluppare ulteriormente una solida agenda in direzione di una regolamentazione migliore in tutta Europa.

2. RAFFORZARE I MEZZI PER OTTENERE UNA MIGLIORE REGOLAMENTAZIONE A LIVELLO UE

Ci vorrà tempo per dare corpo a un contesto normativo migliore e più semplice. Anche se l'UE ha già ottenuto buoni risultati in un periodo di tempo relativamente breve, si tratta soltanto dei primi passi di quello che deve essere uno sforzo permanente. Vista però la necessità di potenziare la crescita economica e la creazione di posti di lavoro di cui parla l'esame intermedio di Lisbona effettuato dalla Commissione, la presente comunicazione intende arrivare a una svolta per quanto riguarda il rigore con cui è perseguito tale approccio. Gli obiettivi politici che

⁴ GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

⁵ Si tratta della coregolamentazione e dell'autoregolamentazione.

⁶ Ai quattro iniziali (Irlanda, Paesi Bassi, Lussemburgo e Regno Unito) si sono aggiunti in seguito l'Austria e la Finlandia, cioè gli Stati membri che eserciteranno la Presidenza nel 2006.

perseguiamo necessitano di un quadro giuridico esaustivo capace di promuovere la crescita e l'occupazione garantendo la libertà di circolazione in un mercato interno integrato, al tempo stesso tenendo pienamente conto delle questioni ambientali e sociali. La Commissione ritiene che ci si possa riuscire sviluppando il quadro esistente in materia di migliore regolamentazione e approfondendo un impegno e un'urgenza maggiori nella ricerca del giusto equilibrio tra l'agenda politica e i costi economici della regolamentazione. Serve anche un'analisi attenta dell'approccio normativo appropriato, in particolare per determinare se per ciascun settore e problema sia preferibile un atto legislativo oppure alternative come la coregolamentazione o l'autoregolamentazione. L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" stabilisce definizioni, criteri e procedure comuni per la coregolamentazione e l'autoregolamentazione. Si rafforzerà in tal modo l'effettiva applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà.

A. Valutazione d'impatto

L'impegno della Commissione per la valutazione d'impatto integrata si basa sul principio dello sviluppo sostenibile e ha lo scopo di consentire ai responsabili politici di compiere scelte fondate su un'attenta analisi del potenziale **impatto economico, sociale e ambientale** delle nuove normative. Si tratta di un approccio integrato basato sul vaglio minuzioso ed equilibrato di tutti gli effetti, che consente di presentare un'analisi esaustiva e di individuare se del caso gli equilibri tra opposte esigenze. Un'idea di fondo è che la profondità e l'ampiezza di una valutazione d'impatto, e quindi le risorse ad essa attribuite, devono essere proporzionali alla natura della proposta e alle sue probabili ricadute. Infine, le valutazioni d'impatto devono andare di pari passo con un'ampia **consultazione** che preveda tempo sufficiente per sentire il parere di tutte le parti interessate che desiderano contribuire all'elaborazione delle nuove norme.

Se lo strumento della valutazione d'impatto attuale fornisce una base solida, la Commissione crede però che la valutazione dell'impatto economico debba essere rafforzata, in modo da contribuire agli obiettivi della strategia di Lisbona rinnovata. Dare un peso maggiore al pilastro economico della valutazione d'impatto non toglie importanza allo "sviluppo sostenibile" e all'approccio integrato, che rimane alla base dell'impostazione della Commissione. Approfondendo l'analisi economica, compresi gli aspetti relativi alla concorrenza, si dovrebbe migliorare la qualità della valutazione del vero impatto di tutte le proposte, apportando un contributo significativo al rafforzamento della concorrenzialità e di una concorrenza vera, pur continuando a valutare correttamente le conseguenze sociali e ambientali delle misure proposte. Questo approccio sarà confermato e inserito nel contesto dell'aggiornamento generale degli **orientamenti per la valutazione d'impatto** che dovranno essere applicati a partire dall'aprile 2005. Inoltre, si ritengono necessarie le azioni seguenti:

- La Commissione ha deciso che, di regola, le iniziative enunciate nel suo programma legislativo e di lavoro 2005 - proposte legislative fondamentali e le più importanti proposte non legislative che definiscono politiche intersettoriali -

dovrebbero essere soggette a una valutazione d'impatto integrata⁷. La trasparenza sarà potenziata con la pubblicazione delle *tabelle di marcia per la valutazione d'impatto*, che danno una prima indicazione dei settori principali da valutare e della pianificazione delle analisi successive. Le tabelle di marcia per il programma legislativo e di lavoro 2005 sono già state rese pubbliche⁸. La Commissione intende esplorare le modalità per un uso più tempestivo e strategico delle tabelle di marcia nelle proprie iniziative di pianificazione e programmazione, soprattutto in termini di consultazione pubblica, garantendo in tal modo che le proposte normative siano valutate pienamente per quanto riguarda tutti i loro possibili effetti.

- La Commissione esplorerà come inserire meglio la misurazione dei **costi amministrativi** nelle proprie valutazioni d'impatto integrate e la possibilità di sviluppare un approccio comune per la valutazione dei costi amministrativi fra istituzioni dell'UE e Stati membri. L'importanza di misurare i costi amministrativi è stata sottolineata dall'ECOFIN e dal Consiglio europeo⁹. A tal fine, la Commissione lancerà una fase pilota¹⁰ volta a sperimentare i metodi per la valutazione quantitativa degli oneri associati alla legislazione comunitaria esistente e proposta. I primi risultati saranno disponibili nell'autunno 2005. Una volta completato il lavoro esplorativo, la Commissione stabilirà se e come inserire maggiormente questo aspetto nella propria metodologia corrente.
- La Commissione potenzierà la convalida esterna precoce della metodologia per le sue valutazioni d'impatto. A tal fine, essa avvierà, entro la prima parte del 2006, un'ampia **analisi indipendente del sistema di valutazione d'impatto** sviluppatosi e impiegato a partire dal 2002 e, in tale contesto, si farà consigliare da un soggetto esterno per quanto riguarda la metodologia delle valutazioni d'impatto (cfr. sezione 4). Parallelamente, è importante che i servizi della Commissione rafforzino il controllo di qualità sulle valutazioni d'impatto prima di sottoporle alla consultazione interservizi.
- Le valutazioni d'impatto a livello europeo non sono responsabilità della sola Commissione. L'**accordo interistituzionale "Legiferare meglio"** riconosce l'importanza delle valutazioni d'impatto per migliorare la qualità della legislazione comunitaria, e stabilisce anche¹¹ che, quando si applica la procedura di codecisione, il Parlamento europeo e il Consiglio possono far effettuare valutazioni d'impatto prima dell'adozione di ogni loro emendamento significativo¹². La Commissione ritiene vitale che ciò avvenga e spera di poter

⁷ Gli atti che rientrano nei poteri esecutivi della Commissione (ad esempio le decisioni in materia di concorrenza o gli atti la cui applicazione è limitata alla sfera interna della Commissione) di solito non sono sottoposti alla valutazione d'impatto.

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm

⁹ Consiglio ECOFIN del 21 ottobre 2004 e Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004.

¹⁰ Cfr. SEC(2005) 175. I progetti pilota comprenderanno settori come la statistica e i materiali da costruzione.

¹¹ GU C 321 del 31.12.2003, pag. 4, punto 30.

¹² La prima valutazione d'impatto di questo tipo si è svolta nel 2004 su un emendamento del Consiglio alla direttiva sulle pile e gli accumulatori proposta dalla Commissione. In genere, gli Stati membri hanno accolto favorevolmente questo nuovo procedimento, che sarà valutato formalmente nel 2005 dalla Presidenza lussemburghese.

presto concordare col Parlamento europeo e il Consiglio gli elementi fondamentali di un approccio comune in materia di valutazioni effettuate nelle diverse fasi del processo legislativo.

B. Screening delle proposte legislative in sospeso

La Commissione si propone di effettuare a partire dal 2005 una valutazione delle proposte in sospeso più approfondita che nel passato. A tal fine, essa intende esaminare le proposte al vaglio del Consiglio o del Parlamento per quanto riguarda la loro pertinenza generale, il loro impatto sulla concorrenzialità e altri effetti. La Commissione dunque potrebbe dover considerare la possibilità di modificare, sostituire o anche ritirare le proposte avanzate. Quest'azione terrà conto anche del parere dei garanti dell'applicazione, dei destinatari delle norme e delle parti interessate in generale, ove possibile. L'esame o *screening* si concentrerà sulle proposte adottate prima dell'1.01.2004, in particolare quelle

- che non hanno registrato progressi di rilievo nel processo legislativo per un periodo di tempo consistente;
- per le quali non sono state effettuate valutazioni d'impatto, o le cui valutazioni d'impatto hanno evidenziato debolezze significative alla luce di un numero rilevante di contributi convergenti da parte dei legislatori, delle parti interessate e/o degli esperti;
- per le quali nuove prove scientifiche pertinenti, sviluppi del mercato o mutamenti della società giustificano una modifica dell'approccio iniziale.

C. Semplificazione della legislazione UE in vigore

Nel febbraio 2003, la Commissione ha varato un complesso di azioni volto a ridurre il volume dell'*acquis* comunitario, a migliorare l'accessibilità della legislazione e a semplificarla. Su questa base, la Commissione ha sviluppato un programma modulato di semplificazione¹³ e ha presentato circa 30 iniziative latrici di semplificazione per gli operatori economici, i cittadini e le amministrazioni nazionali. Nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", le istituzioni hanno riconosciuto l'importanza di semplificare la legislazione dell'UE, mantenendo nel contempo la sostanza delle politiche comunitarie.

In risposta ai suggerimenti degli Stati membri per individuare la legislazione europea che avrebbe potuto trarre beneficio da una semplificazione, il Consiglio Concorrenza ha approvato nel novembre 2004 un elenco prioritario di circa 20 atti legislativi (raggruppati in 15 priorità). La Commissione ha già avanzato proposte relativamente a tre di queste priorità e intende rispondere alle altre il prima possibile. Essa cercherà di esaminare se sia possibile individuare altre misure legislative pronte per la semplificazione fra quelle proposte dagli Stati membri e accettate dal Consiglio che però alla fine non sono state inserite nella lista delle priorità.

Per rafforzare il contributo di una migliore regolamentazione alla crescita e alla concorrenzialità occorre anche una valutazione della pertinenza e proporzionalità

¹³

"Aggiornare e semplificare l'*acquis* comunitario" - COM(2003) 71 del 11.2.2003.

delle normative dell'UE e, in particolare, bisogna considerare l'impatto reale e cumulativo negli Stati membri una volta che questi applicano la legislazione europea. La Commissione propone di adottare le azioni seguenti:

- Rafforzare i meccanismi atti a individuare la legislazione che necessita di essere semplificata, cioè la legislazione che in base a una valutazione attenta risulta eccessivamente onerosa e complessa per i cittadini e le imprese europee in confronto agli interessi pubblici che la legislazione stessa intende salvaguardare. A tal fine si considereranno anche i dati risultanti dalle procedure d'infrazione. La valutazione dovrà essere effettuata consultando i legislatori, i garanti dell'applicazione delle norme, le imprese, i cittadini e tutte le parti interessate per sapere quali atti legislativi dovrebbero essere sottoposti a semplificazione. Quando la valutazione mostra chiaramente che gli interessi pubblici potrebbero essere ben tutelati con mezzi più semplici, si dovrebbe pensare alla possibilità di modificare o abolire le norme. L'obiettivo è quello di individuare miglioramenti significativi in un'ampia gamma di settori fondamentali d'intervento, e il suo successo dipenderà dalla forza dell'impegno politico di tutti i partecipanti al processo normativo al fine di produrre risultati concreti.
- Ove necessario, la Commissione elaborerà piani d'azione settoriali integrati per la semplificazione. In alcuni settori, come la pesca, l'agricoltura e le normative tecniche dei prodotti, la Commissione ha già iniziato a sviluppare tali piani d'azione, che permettono una maggiore flessibilità, coerenza e continuità nei nostri sforzi di semplificazione. I risultati si potrebbero vedere già nel 2005. Nell'ottobre di quest'anno sarà presentata una comunicazione per riflettere su questi temi, e nel 2006/2007 la Commissione lancerà una nuova fase del suo programma di semplificazione¹⁴.
- Promuovere l'uso di standard europei come l'assistenza tecnica alla legislazione europea o alternative alla legislazione stessa.

3. RAFFORZARE UNA MIGLIORE REGOLAMENTAZIONE A LIVELLO DEGLI STATI MEMBRI

A. Una migliore regolamentazione negli Stati membri

Riconoscendo il legame tra una migliore regolamentazione e una crescita più spinta e posti di lavoro migliori e più numerosi, la Commissione ha già proposto che l'aspetto "migliore regolamentazione" entri a far parte dei programmi nazionali "di Lisbona" e raccomanda che gli Stati membri riferiscano sulle attività in corso e le azioni che intendono adottare. La Commissione attribuirà molta importanza ai progressi in questo settore nel quadro della sua valutazione delle riforme economiche nell'Unione e riferirà in proposito nella sua relazione annuale sullo stato d'avanzamento, prevista dalla nuova struttura gestionale della strategia di Lisbona.

¹⁴

Il quadro d'azione varato dalla Commissione nel febbraio 2003 è scaduto alla fine del 2004, per cui occorre ridefinire gli orientamenti per il futuro lavoro di semplificazione della Commissione.

Una migliore regolamentazione non è solo affare dell'Unione europea, né può essere raggiunta solo con un'azione a livello dell'UE. In alcuni Stati membri le proposte di legge sono già sottoposte a una valutazione d'impatto, ma non tutti i paesi dispongono già di tale sistema. La Commissione raccomanda a tutti gli Stati membri di varare strategie nazionali in materia di migliore regolamentazione e, in particolare, di istituire sistemi di valutazione d'impatto per ponderare in modo integrato gli effetti economici, sociali e ambientali, insieme alle strutture di sostegno adatte alle circostanze nazionali. Tali sistemi nazionali consentirebbero di tenere in debito conto l'intero impatto delle nuove proposte normative, compreso il loro impatto sulla concorrenzialità, come richiesto dal piano d'azione di Lisbona¹⁵. Inoltre, le indagini settoriali nazionali sono strumenti utili a migliorare la qualità della legislazione nazionale, al fine di orientarla maggiormente alla concorrenzialità, pur senza perdere di vista l'obiettivo politico fondamentale perseguito¹⁶. La Commissione incoraggerà gli Stati membri a ricercare una copertura della valutazione d'impatto simile a quella delle valutazioni d'impatto integrate della Commissione stessa. Gli Stati membri sono invitati, al momento di proporre nuove norme nazionali, a tener conto il più possibile delle conseguenze che tali nuove norme possono avere sul mercato interno e per gli altri Stati membri.

B. Semplificazione della legislazione nazionale

La semplificazione delle misure nazionali è responsabilità degli Stati membri. La Commissione raccomanda agli Stati membri di adottare programmi di semplificazione e strutture di sostegno adatte alle circostanze nazionali. Lo scambio di buone pratiche e gli esami di esperti sul tema sono vivamente incoraggiati. La Commissione inoltre incoraggerà la semplificazione al momento di esaminare la conformità delle misure nazionali al diritto comunitario, in particolare per quanto riguarda l'attuazione delle direttive, le procedure d'infrazione a norma dell'articolo 226 CE e la notifica dei nuovi regolamenti tecnici in conformità della direttiva 98/34/CE¹⁷.

Nei settori armonizzati, per migliorare il recepimento puntuale e corretto delle direttive ed evitare "orpellature", cioè l'introduzione di procedure non automaticamente implicate da una direttiva, il processo del dialogo preventivo tra i servizi della Commissione e gli Stati membri¹⁸ è in via di ulteriore sviluppo, per discutere su come realizzare al meglio i provvedimenti laddove l'emergere di tali problemi è probabile.

Nei settori non armonizzati, oltre ad eliminare le norme che sono o potrebbero risultare contrarie al diritto comunitario, le procedure d'infrazione e i controlli preventivi della direttiva 98/34/CE dovrebbero contribuire a migliorare la qualità

¹⁵ Cfr. SEC(2005) 192, pag. 14, che accompagnava l'esame intermedio della strategia di Lisbona, come da nota 2 più sopra.

¹⁶ Cfr. nota precedente.

¹⁷ La direttiva 98/34/CE prevede l'obbligo per gli Stati membri di comunicare il progetto di ogni nuovo regolamento tecnico riguardante i prodotti e i servizi della società dell'informazione nel settore non armonizzato, con l'obiettivo di impedire l'introduzione di nuovi ostacoli al mercato interno in questi settori. Si prevede di estendere ad altri servizi l'ambito di applicazione della direttiva.

¹⁸ "Comunicazione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario", COM(2002) 725 def./4 del 16.5.2003.

delle normative nazionali, con una maggiore trasparenza, leggibilità ed efficienza. Per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, essi consentono alla Commissione di garantire che la legislazione nazionale consenta agli operatori economici di raccogliere i benefici del riconoscimento reciproco¹⁹.

La trasparenza della procedura di notifica della direttiva 98/34/CE²⁰ consente di intervenire non solo alla Commissione e agli Stati membri, ma anche a ogni parte interessata. La Commissione incoraggerà gli Stati membri a scambiare pareri sulle normative già adottate e sulle buone prassi e gli approcci normativi. Nei settori di nuova regolamentazione (strettamente legati allo sviluppo scientifico e tecnologico), la Commissione amplierà il ricorso a questa direttiva per influenzare lo sviluppo di norme nazionali, rafforzando in tal modo l'applicazione del principio di sussidiarietà, aiutando a migliorare le disposizioni nazionali e a fornire maggiori prove per l'eventuale necessità di un'armonizzazione.

4. PARERE DEGLI ESPERTI IN MATERIA DI REGOLAMENTAZIONE E DELLE PARTI INTERESSATE

Per facilitare lo sviluppo dei provvedimenti volti a una migliore regolamentazione a livello nazionale e dell'UE, la Commissione istituirà, nel corso del 2005, un **gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione**. Il mandato del gruppo consisterà nel consigliare la Commissione sui temi riguardanti in generale la migliore regolamentazione, in particolare la semplificazione e la valutazione d'impatto, tenendo conto di tutti gli aspetti rilevanti, compresi i problemi di attuazione (considerato il fatto che la legislazione di solito è eseguita a livello degli Stati membri). Il gruppo dovrebbe considerare la legislazione europea e nazionale, costituendo in tal modo un'efficace interfaccia tra Commissione e autorità nazionali. Esso cercherà di migliorare il contesto normativo per le imprese, l'industria, i consumatori, le parti sociali e i cittadini in generale, facendo sì che gli obiettivi sociali e ambientali possano essere raggiunti in modo efficiente dal punto di vista del rapporto costi-benefici, e contribuirà alla diffusione delle buone prassi e delle competenze all'interno dell'UE in materia di migliore regolamentazione.

Grazie a questo gruppo ad alto livello, la Commissione rafforzerà la cooperazione con gli Stati membri, assistendoli nelle loro iniziative di promozione della realizzazione, a livello nazionale, di una migliore regolamentazione (in particolare, indicatori di qualità della normativa ed esami di esperti quanto alle capacità di gestione normativa negli Stati membri). La qualità dell'attuazione della legislazione UE a livello degli Stati membri ne risulterà migliorata, ad esempio mediante un esame congiunto della presenza di una "orpellatura" della legislazione europea da

¹⁹ Il principio del riconoscimento reciproco, in base al quale si presume che un prodotto fabbricato o commercializzato legalmente in uno Stato membro possa essere commercializzato in tutti gli altri Stati membri, può in gran parte ovviare agli ostacoli alla libera circolazione delle merci causati da divergenze regolamentari tra gli Stati membri. Ciò vale per le norme nazionali nel settore non armonizzato e anche in quello armonizzato, laddove le norme di attuazione vanno oltre le disposizioni minime delle direttive comunitarie senza costituire una violazione.

²⁰ La normativa prevede un "meccanismo di trasparenza" che consente alla Commissione e agli Stati membri di esaminare i progetti di norme tecniche notificati da uno Stato membro prima che entrino in vigore, in modo da individuare le eventuali infrazioni del trattato o la creazione di nuove barriere nel mercato interno.

parte degli Stati membri, con l'introduzione di disposizioni o procedure nel corso del recepimento che la legislazione UE non prevedeva. Il gruppo consentirà anche alla Commissione di utilizzare l'esperienza acquisita sul campo in materia di attuazione nella concezione della legislazione futura.

In questo gruppo, la Commissione intende discutere lo sviluppo di un impianto coerente di **indicatori comuni** atti a monitorare i progressi in materia di **qualità del contesto normativo** sia a livello UE che degli stessi Stati membri, come base per un'analisi comparata. La Commissione incoraggerà gli Stati membri ad adottare tali indicatori per definire obiettivi e priorità dei loro programmi di migliore regolamentazione per gli anni a venire nei rispettivi programmi nazionali di Lisbona. In questo contesto, la Commissione intende anche lavorare con gli Stati membri per aumentare la comparabilità e compatibilità tra i programmi nazionali.

Per consigliare la Commissione sarà istituita un'altra rete, indipendente dalla prima e composta da esperti in questioni afferenti la migliore regolamentazione, compresi accademici e operatori del settore economico, sociale e ambientale. In tal modo, la Commissione potrà far ricorso a esperienza e consulenza esterna sulle questioni tecniche. La rete potrà essere invitata caso per caso a fornire una consulenza sul rigore scientifico della metodologia scelta per determinate valutazioni d'impatto, consentendo alla Commissione di prendere una decisione informata quanto alla forma e alla portata della sua valutazione d'impatto.

Ne consegue che questi gruppi emetteranno un parere su questioni generali e di metodologia, mentre non aggiungeranno un livello di analisi sistematica delle singole proposte legislative.

Ogni commissario creerà una finestra ad accesso pubblico in materia di migliore regolamentazione sui siti *web* dei servizi posti sotto la sua responsabilità. In questo modo le imprese, le ONG e i cittadini potranno individuare gli oneri amministrativi o burocratici risultanti dalla legislazione relativa ai settori di loro competenza e potranno esprimere il proprio parere. Le finestre saranno fatte conoscere mediante *link* al sito centrale della Commissione.

5. CONCLUSIONI

Un funzionamento efficace dei mercati e delle imprese è nell'interesse delle pubbliche autorità, delle aziende, dei cittadini e delle parti sociali ed è sempre più determinato dal quadro normativo in cui questi si trovano a operare. La legislazione europea interessa settori di competenze condivise con gli Stati membri, quali il mercato interno, le politiche sociali e ambientali, la protezione dei consumatori, oppure settori in cui il suo ruolo consiste piuttosto in un coordinamento e complemento delle azioni nazionali, come le politiche sanitarie e industriali. Pertanto, le iniziative mirate a una migliore regolamentazione devono essere intensificate a tutti i livelli amministrativi, e gli Stati membri hanno una responsabilità importante nel sostenere una migliore regolamentazione nei settori in cui è in gioco la concorrenzialità dell'Europa.

Tenendo conto di tutto ciò, la Commissione europea:

- garantirà che le future proposte normative siano valutate in modo completo per quanto riguarda tutti i loro effetti potenziali;
- analizzerà le proposte in sospeso davanti al Parlamento europeo e al Consiglio per determinarne l'impatto sulla concorrenzialità o su altri settori, e adotterà le decisioni appropriate;
- proporrà una maggiore semplificazione delle normative UE in vigore, tenendo conto del parere delle parti interessate sulla base di una comunicazione prevista per ottobre 2005;
- incoraggerà gli Stati membri a promuovere una migliore regolamentazione al momento di concepire nuovi atti normativi nazionali (valutazione d'impatto), mediante la semplificazione delle normative nazionali esistenti e una migliore attuazione della legislazione europea a livello nazionale;
- coinvolgerà gli Stati membri istituendo un gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione, per consigliare la Commissione e sviluppare una strategia comune per una migliore regolamentazione;
- creerà siti *web* sulla migliore regolamentazione per raccogliere i contributi delle parti interessate;
- migliorerà la qualità intrinseca della valutazione d'impatto della legislazione UE garantendo caso per caso la convalida ex ante, da parte di esperti scientifici esterni, della metodologia utilizzata per determinate valutazioni d'impatto;
- prenderà in esame i risultati delle misure enunciate dalla presente comunicazione entro e non oltre il 2007.

ANNEXES

ANNEX 1

Overview of Better Regulation measures implemented at EU level

Over the last four years, the EU has launched a broad strategy to improve the regulatory environment and thus provide a more effective, efficient and transparent regulatory system for the benefit of citizens and reinforce competitiveness, growth and sustainable development.

First, the institutions have taken the steps necessary to comply with Declaration 39 adopted by the Heads of State and Government at the Intergovernmental Conference in Amsterdam in 1997. They adopted drafting guidance in the Inter-institutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation. They have ensured that those guidelines are applied by taking the necessary internal organisation measures as required by Declaration 39. A practical guide on drafting has been made widely available in official languages to all those within and outside the institutions who are involved in the drafting process. Internal procedures in the Commission in particular have been reorganised to enable the staff of the Legal Service to improve the quality of proposed legislation at an early stage by checking its lawfulness and compliance with all the formal rules, by structuring the rules clearly and correctly and by revising the drafting. The Legal Service offers training in legislative drafting to the staff of other Commission departments and organises seminars to promote awareness of the need for good-quality legislation. Translation services also play a role in drafting original legislative texts, so as to ensure clear, unambiguous texts and coherent terminology.

On a broader point of view, guided by the reactions to the Commission's White paper on European Governance²¹, while bearing in mind the recommendations of the intergovernmental "Mandelkern Group"²², the Commission proposed in June 2002 a comprehensive Action Plan for 'simplifying and improving the regulatory environment'²³. This Action Plan was in line with the aim set out at the Gothenburg European Council that "policy-makers must identify likely spill-over – good and bad – onto other policy areas and take them into account. Careful assessment of the full effects of a policy proposal must include estimates of its economic, environmental and social impacts inside and outside the EU"²⁴. This Action Plan represents the most comprehensive and ambitious efforts yet in pursuit of these objectives.

To ensure high-quality new legislation, a new **Impact Assessment** system was introduced to integrate and replace all previous single-sector assessments, as un-integrated analyses had been found to have little effect on the quality of policy-making. It requires the Commission to systematically assess, on an equal basis, the likely economic (including competitiveness), environmental and social implications of its proposals and to highlight the potential trade-offs. This new impact assessment system aims at helping the Commission to improve the quality and transparency of its proposals and to identify balanced solutions consistent with Community policy objectives. The depth and scope of the assessment respects the **principle**

²¹ COM(2001) 727, 5.12.2001.

²² Adopted in November 2001. See <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf>

²³ COM(2002) 278, 5.6.2002.

²⁴ A sustainable Europe for a better world, A European Union Strategy for Sustainable Development.

of proportionate analysis, i.e. more Impact Assessment resources will be allocated to those proposals that can be expected to have the most significant impacts. Transparency is ensured by the publication of the **Impact Assessment Roadmaps**, giving a preliminary indication of the main areas to be assessed and the planning of subsequent analyses. Instruments which provide an **alternative approach to legislation**, such as co-regulation and self-regulation, have to be considered when assessing options.

Since the system's introduction in early 2003, more than 50 extended Impact Assessments of proposals have been completed. In 2005, all initiatives in the Commission's Legislative and Work Programme²⁵ (around 100) will be accompanied by an impact assessment.

As an integral part of the impact assessment procedure, the Commission has also adopted²⁶ a set of "Minimum standards for **consultation** of interested parties". These minimum standards are intended to enhance transparency, to widen consultation practices and to ensure better information, participation and dialogue. The Commission has also adopted guidelines for collecting and using **expert advice** to provide effective expertise in developing policies and to ensure transparency as to how the Commission uses external advice²⁷.

The Commission took the initiative in early 2005 to launch a pilot phase with a view to developing a common approach to measure **administrative costs**. The results of the pilot phase are expected by the end of 2005. Once the results of the pilot phase have been assessed, the Commission will decide on whether and how to best integrate the approach into the impact assessment method and examine how it could help in process of simplification of existing legislation.

To streamline and simplify the regulatory environment, the Commission launched in 2003 an ambitious programme²⁸ to **up-date and simplify existing EU legislation**. This aims to reduce the substance of EU legislation as well as to reduce its volume (through consolidation, codification and removal of obsolete legislation) and to provide more reliable and user-friendly organisation and presentation of the *acquis*. Since February 2003, the Commission has presented 30 proposals with simplification impacts, 10 of which have been adopted, the remainder being still pending before the European Parliament and Council. The Prodi Commission's target of a 25% reduction in the volume of the Community *acquis* by 2005 has not been achieved, mainly because the codification programme has been delayed owing to translation bottlenecks in the new Member States. In recent years, the Commission carried out several rounds of **withdrawals of pending proposals** that were no longer topical (in 2004, about 100 pending proposals were withdrawn). During 2005-2009, the Commission intends to carry out such withdrawal exercises each year.

The Commission has also given priority to **improving transposition and application of EU law** by the Member States. In a Communication of 2002, it set out an action plan on working more proactively with the Member States to reduce the number and seriousness of cases.

²⁵ Acts that fall under the executive powers of the Commission (for instance competition decisions or acts whose scope is limited to the internal sphere of the Commission) are normally not subject to impact assessment.

²⁶ COM(2002) 704, 11.12.2002.

²⁷ COM(2002) 713, 11.12.2002: Communication on the collection and use of expertise; Principles and guidelines: "Improving the knowledge base for better policies".

²⁸ 'Updating and simplifying the Community *acquis*' – COM(2003) 71, 11.2.2003.

Recognising that better regulation requires an effort throughout the regulatory cycle, in December 2003 the European Parliament, the Council and the Commission concluded an **Inter-institutional Agreement on Better Law-making**. Its main elements are the improvement of inter-institutional coordination and transparency²⁹; common definitions³⁰ and agreed conditions of use for alternative instruments such as co-regulation and self-regulation; increased use of impact assessment in Community decision-making; and the commitment to set a binding time limit for the transposition of directives into national law³¹.

²⁹ The three institutions will reinforce their coordination through their respective annual legislative timetables with a view to reaching agreement on joint annual programming.

³⁰ The Interinstitutional Agreement on better lawmaking provides the following definitions: Co-regulation: "... the mechanism whereby a Community legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field (such as economic operators, the social partners, NGOs or associations)"; Self-regulation: "the possibility for economic operators, the social partners, NGOs or associations to adopt amongst themselves and for themselves common guidelines at European level (particularly codes of practices or sectoral agreements)". The rules on the functioning of the social dialogue (Articles 138 and 139 TEC) and standardisation according to the "New Approach" are not affected by this agreement.

³¹ Each directive should indicate a time limit which should be as short as possible and generally not exceed two years.

ANNEX 2

Broad assessment of Better Regulation implementation in Member States

Many Member States have launched various initiatives on regulatory reforms. Information available on these matters is mainly based on Member States' self-assessment and is somewhat partial; it therefore needs, to be complemented by independent and/or peer review evaluations. The table below comes from the *Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union*³² and shows that a large majority of Member States (20) have already developed some type of better regulation programme, which very often includes obligatory impact analysis of new legislation (14) and consultation of stakeholders (14). However, it is not clear to what extent these exercises are integrated assessments of economic, social and environmental impacts nor the extent to which they are pursued in practice rather than being 'paper' exercises. Moreover, there may be further initiatives taken by Member States not yet contemplated in the table.

In the ten new Member States, a joint EU-OECD project is currently under way: it is the SIGMA project (Support for Improvement in Governance and Management). The objective of the project is to promote and improve the development and implementation of better regulation practices in these countries. The project consists in a general peer review exercise designed to examine the institutional framework of the new Member States, to establish the state of introduction, development and practical use of better regulation practices and to identify potential problems and gaps. The peer reviews should be finished by the end of 2005.

³² Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.

Overview of measures in the area of Better Regulation and impact assessment³³

	Better regulation programme	Specific RIA policy	Obligatory RIA	Alternative instruments considered	Guidelines on RIA	Coordinating body for RIA	Consultation part of RIA	Formal consultation procedures	Direct stakeholder consultation	Tests of impact on small enterprises	Exemptions for SMEs	Total Y+(Y)
Belgium	(Y)	N.A.	(Y)	N.A.	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	(Y)	N	7
Czech Republic	Y	N.A.	N	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N	3
Denmark	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Germany	Y	N.A.	N.A.	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	5
Estonia	N	N	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N	N	N.A.	Y	4
Greece	(Y)	(Y)	N	N	N	N	Y	N	N	N	N.A.	3
Spain	Y	(Y)	Y	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	N	N.A.	6
France	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0
Ireland	Y	N	N	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	N	N	N	5
Italy	(Y)	Y	N	(Y)	Y	(Y)	(Y)	N	Y	(Y)	N	8
Cyprus	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N.A.	0
Latvia	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	9
Lithuania	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N	N.A.	N.A.	4
Luxembourg	Y	N.A.	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	7
Hungary	Y	(Y)	Y	N	N	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	6
Malta	Y	N.A.	N.A.	N	N.A.	(Y)	N	N	Y	N	Y	4
Netherlands	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	(Y)	Y	8
Austria	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N.A.	N	8
Poland	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	N	Y	10
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Slovenia	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1
Slovakia	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N.A.	N	1
Finland	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	9
Sweden	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	9
United Kingdom	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Total Y+(Y)	19	13	12	15	15	14	12	12	11	7	5	

Legend

Y	<i>Measures exist</i>	(Y)	<i>Measures planned/ Available partially</i>	N	<i>No measures exist</i>	N.A.	<i>Information not available</i>
----------	-----------------------	------------	--	----------	--------------------------	-------------	----------------------------------

³³

Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

DEL 28 FEBBRAIO 2006

**CHE COSTITUISCE UN GRUPPO AD ALTO LIVELLO DI ESPERTI NAZIONALI IN
MATERIA DI REGOLAMENTAZIONE**

(2006/210/CE)

La decisione di seguito riportata fa seguito alla comunicazione della Commissione riportata nella presente sezione, istituendo il “gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione”.

Tra le funzioni del gruppo risaltano quelle relative al coordinamento tra la Commissione e le autorità nazionali volto a consentire l'attuazione di una migliore normativa sia a livello comunitario, sia a livello degli Stati membri.

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 28 febbraio 2006

che costituisce un gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione

(2006/210/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

DECIDE:

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

Articolo 1

La Commissione costituisce un «gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione», di seguito «gruppo».

considerando quanto segue:

Articolo 2

Funzioni

(1) Il 16 marzo 2005, la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo *Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea* ⁽¹⁾, in cui annunciava l'intenzione di costituire, nel corso del 2005, un gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione, al fine di agevolare l'elaborazione di provvedimenti intesi a migliorare la normativa a livello sia nazionale che europeo.

La Commissione può consultare il gruppo su qualsiasi questione attinente alla politica di miglioramento della regolamentazione e all'elaborazione dei relativi provvedimenti a livello sia nazionale sia europeo.

Il gruppo ha il compito di:

(2) Tale gruppo ha il compito di fornire alla Commissione una consulenza su questioni generali finalizzate al miglioramento della regolamentazione; non formulerà pareri su iniziative o progetti riguardanti l'elaborazione di proposte legislative specifiche.

— costituire un'efficace interfaccia tra la Commissione e le autorità nazionali, al fine di aiutare la Commissione a migliorare il contesto normativo per le imprese, l'industria, i consumatori, le parti sociali e i cittadini in generale,

(3) Il gruppo deve essere composto da esperti nazionali ad alto livello nominati dalla Commissione su proposta degli Stati membri ed essere aperto ad osservatori dei paesi in via di adesione.

— contribuire alla diffusione delle prassi ottimali adottate, sia a livello nazionale sia a livello dell'UE, per migliorare la normativa in ambito europeo,

(4) Il gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione va quindi costituito, precisandone competenze e struttura,

— rafforzare la collaborazione tra Commissione e Stati membri per consentire l'attuazione di una migliore normativa a livello nazionale, specie esaminando insieme come la legislazione dell'UE viene recepita ed attuata dagli Stati membri (ad esempio mediante l'inserimento di ulteriori requisiti o procedure al momento del recepimento),

⁽¹⁾ COM(2005) 97 def. del 16 marzo 2005.

- contribuire all'elaborazione di un insieme coerente di indicatori comuni, in modo da seguire i progressi compiuti per migliorare qualitativamente il quadro normativo a livello dell'UE e nei singoli Stati membri, come base per un'analisi comparata dei rispettivi programmi nazionali volti a conseguire gli obiettivi di Lisbona,
- fornire alla Commissione una consulenza su questioni attinenti al miglioramento della regolamentazione, quali in particolare: la semplificazione; la valutazione dell'impatto economico, sociale ed ambientale, inclusi i costi amministrativi; i processi consultivi e i vari modi di procedere ad una regolamentazione.

Articolo 3

Composizione — Nomina

1. La Commissione affida al segretario generale il compito di nominare i membri del gruppo sulla base dei candidati proposti dagli Stati membri.
2. Il gruppo è composto da uno oppure, in via eccezionale ⁽¹⁾, due membri per Stato membro. Il segretario generale della Commissione può nominare, su proposta degli Stati membri, supplenti che sostituiscano automaticamente i membri in caso di assenza o impedimento.
3. Si applicano le seguenti disposizioni:
 - i membri sono alti funzionari con esperienza nel settore interessato che rappresentino un'amministrazione pubblica,
 - i membri sono nominati per un anno e il loro mandato è rinnovabile. Restano in carica fino alla loro sostituzione oppure fino al termine del mandato,
 - i membri che non sono più in grado di contribuire in modo efficace alle deliberazioni del gruppo, che rassegnano le loro dimissioni o che non rispettano le condizioni di cui al primo e secondo trattino del presente paragrafo o all'articolo 287 del trattato che istituisce la Comunità europea possono essere sostituiti per il periodo restante del loro mandato,
 - i nomi dei membri designati sono pubblicati sul sito Internet della Commissione.
2. In accordo con la Commissione, possono essere istituiti sottogruppi incaricati di esaminare questioni specifiche nel quadro di un mandato stabilito dal gruppo; vengono sciolti non appena eseguito il mandato.
3. Il presidente può invitare esperti aventi una competenza specifica su una questione all'ordine del giorno, nonché osservatori, anche dei paesi in via di adesione ⁽²⁾, a partecipare ai lavori del gruppo o dei sottogruppi, qualora ciò sia utile e/o necessario.
4. Le informazioni ottenute partecipando alle deliberazioni del gruppo o dei sottogruppi non possono essere divulgate se la Commissione chiede la riservatezza.
5. Il gruppo e i sottogruppi si riuniscono normalmente in una delle sedi della Commissione e dei suoi servizi, secondo le procedure e il calendario da essa stabiliti. La Commissione provvede al servizio di segreteria.
6. Il gruppo adotta il proprio regolamento interno basandosi sul modello di regolamento interno adottato dalla Commissione ⁽³⁾.
7. La Commissione provvede alla segreteria del gruppo e di qualsiasi sottogruppo creato ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della presente decisione.
8. La Commissione può pubblicare su Internet, nella/e lingua/e di lavoro del gruppo, sintesi, conclusioni, conclusioni parziali o documenti di lavoro del gruppo. I documenti di lavoro sono pubblicati nelle diverse versioni linguistiche disponibili.

Articolo 5

Spese di riunione

La Commissione rimborsa le spese di viaggio e, ove appropriato, di vitto e alloggio sostenute da membri, esperti e osservatori in relazione alle attività del gruppo, secondo le norme interne sul rimborso spese di esperti esterni. La Commissione rimborsa le spese di un membro del gruppo per Stato membro. I membri non sono pagati per l'esercizio delle loro funzioni.

Articolo 4

Funzionamento

1. Il gruppo è presieduto dalla Commissione.

⁽¹⁾ La Commissione può nominare due membri per Stato membro in caso di condivisione di competenze a livello amministrativo nazionale.

⁽²⁾ Gli esperti dei paesi in via di adesione che hanno firmato il trattato di adesione, conformemente alla comunicazione «Verso un'Unione ampliata — Documento di strategia e relazione della Commissione europea sui progressi fatti da ciascuno dei paesi candidati verso l'adesione», del 9 ottobre 2002 [COM(2002) 700 def.], e all'articolo 7 della decisione C(2005) 874 della Commissione, del 24 marzo 2005, per favorire il graduale inserimento dei paesi in via di adesione nelle strutture comunitarie.

⁽³⁾ Cfr. l'allegato III del documento SEC(2005) 1004 adottato dalla Commissione il 27 luglio 2005.

Le spese di riunione sono rimborsate entro i limiti del bilancio annuale assegnato al gruppo da parte dei servizi competenti della Commissione.

Articolo 6

Entrata in vigore

La presente decisione entra in vigore il giorno della sua adozione da parte della Commissione. Si applica fino al 31 dicembre 2009.

Fatto a Bruxelles, il 28 febbraio 2006.

Per la Commissione
Il presidente
José Manuel BARROSO

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE:

MINIMISING ADMINISTRATIVE COSTS IMPOSED BY LEGISLATION.

**DETAILED OUTLINE OF A POSSIBLE EU NET
ADMINISTRATIVE COST MODEL**

16 MARZO 2005 (SEC (2005) 175)

(IN INGLESE)

Il documento di lavoro degli Uffici della Commissione di seguito riportato è stato elaborato contestualmente alla Comunicazione intitolata "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea", di cui costituisce un allegato.

Il documento, partendo dalla constatazione che la strategia di Lisbona fino ad oggi è progredita in maniera insufficiente, afferma che per ottenere un migliore successo è indispensabile porsi l'obiettivo di minimizzare i costi amministrativi imposti dalla legislazione. I costi amministrativi devono essere oggetto di verifica nell'ambito di un approccio integrato all'analisi di impatto.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Minimising administrative costs imposed by legislation

At a time of comparatively modest growth in the Union and insufficient progress on the Lisbon strategy, all contributions to improving EU economic dynamism and competitiveness must be exploited. In recent years, the issue of better regulation and, in particular, that of administrative costs imposed by legislation¹ has gained increasing attention internationally, at EU level and in the Member States.

Although the vast majority of legislation facing European citizens, public authorities and economic operators is under the direct control of Member States, a substantial part of that legislation originates from international obligations and EU policies. While Member States bear prime responsibility for addressing the problem of administrative costs, it is also clear that the EU institutions, in collaboration with the Member States, need to do their part.

Concern for regulatory costs imposed by EU legislation is not new. The Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality annexed to the Treaty establishing the European Community already provides that “*any burden, whether financial or administrative, falling upon the Community, national governments, local authorities, economic operators or citizens needs to be minimised and proportionate to the objective to be achieved*”. In the EU’s approach to better regulation, the preparation of new legislation and simplification of existing legislation take into account the **overall benefits and costs**. Therefore, regulatory costs, of which administrative obligations are just one element, must be analysed in a broader context, encompassing in an integrated way the economic, social and environmental costs and benefits of regulation. This is why the assessment of administrative burdens must continue to form a part of the Commission’s integrated impact assessment procedure. Measuring administrative costs can help to improve the regulatory environment, but it cannot take a disproportionate weight in that broader analysis. Nor can EU legislation be presented as a mere cost factor, in particular as it often replaces 25 different national legislations and thus decreases operating costs at EU level.

It is also necessary to recognise the benefits of reporting and information obligations of EU legislation. Without the resulting data streams for public authorities and companies, enforcement and implementation will be severely restricted to the detriment of economic, social and environmental objectives. It is therefore a question of ensuring a proper balance where reporting and information costs are proportionate to the benefits they bring. Moreover, some of these benefits accrue directly to businesses. Business can, for example, benefit from having a better understanding of how it uses its resources and can use this information to identify process innovations that increase productivity.

The Commission already evaluates administrative costs when assessing the possible impact of new initiatives² and when simplifying existing legislation. However, it may be possible in the broad EU framework for better regulation to ensure that administrative costs arising from EU

¹ Administrative costs imposed by legislation are also referred to as ‘administrative burden’.

² *Impact Assessment: Next Steps – In support of competitiveness and sustainable development*, Commission Staff Working Paper, SEC(2004)1377, 21 October 2004.

legislation are better evaluated, controlled and minimised, while ensuring proper enforcement of public rules.

This is one of the objectives set by the “Joint Initiative on Regulatory Reform” adopted on 26 January 2004 by the countries holding the presidency of the Council in 2004-5³. Through the response of President Prodi of 8 March 2004, the Commission agreed to examine whether “*assessment relating to the administrative burden for companies needs to be further improved*”, acknowledging the relevance of this issue.

The Council (ECOFIN) on 9 March 2004 called for the development of a method for measuring the administrative burden on business. The Spring European Council 2004 and the Council (Competitiveness) subsequently invited the Commission to reflect on how competitiveness and issues related to administrative burden could be included in the existing impact assessment approach. The European Council on 4-5 November 2004 welcomed “*the conclusions of the Council (ECOFIN) on 21 October. In this connection it noted, in particular,*

- *the support given to the development of a common methodology for measuring administrative burdens;*
- *the Commission's intention to present shortly a communication on this issue;*
- *the cooperation between the Commission and Member States in pilot projects aiming at the further determination of such a methodology, to be completed as soon as possible in 2005.*

The European Council called on the Commission to implement the methodology in its guidelines for impact assessments and working methods for simplification after finalisation of the pilots.”

The Commission agrees to examine the feasibility of developing a common approach with the other institutions and with Member States to quantify and minimise administrative costs in a proportionate manner. Without questioning the need for regulatory authorities to pursue policy objectives through legislation, there is scope for considering more carefully the design of EU regulations at all stages of the legislative procedure and implementation by Member States.

However, the Commission also wishes to underline that before embarking on a common endeavour, some serious questions need to be addressed. Different approaches to quantifying administrative costs exist, but there is not necessarily a one-size-fits-all approach to data collection that is applicable for all policies at the EU level. A flexible approach therefore needs to be developed. Moreover, a common approach needs to be accompanied by recognition of the **shared responsibility** of EU institutions and Member States and be consistent with the balanced and integrated approach endorsed *inter alia* in the Inter-institutional Agreement on “Better Lawmaking”. Finally, the Commission will continue to exercise its right of initiative based on its own best judgement of the impacts of its proposals.

³ That objective was reiterated in the Joint Statement “Advancing regulatory reform in Europe” signed on 7 December 2004 by the initial four (Ireland, the Netherlands, Luxembourg and the UK) plus the countries who will hold the presidency in 2006 (Finland and Austria).

The pilot phase to be launched builds on the experience of Commission services in assessing administrative costs in the context of impact assessments, work of various Member States and international organisations in this domain, as well as on the recent analysis of the Economic Policy Committee and the conclusions of the Council (ECOFIN) of 21 October 2004. It starts by examining the need for a common approach at EU level and the criteria that such an approach should meet. It then outlines a possible approach, its scope of application and some preconditions for its possible introduction and use. Finally, the Staff Working Document sets out the launch of a pilot phase to test the feasibility and value-added of a common approach.

1. Administrative costs in the broad EU framework for better regulation

The Commission and the EU have taken measures to improve the regulatory environment that already take into account the need to minimise administrative costs and keep them proportionate to the economic, social and environmental benefits brought by legislation. Administrative costs, defined as the costs arising from reporting and information obligations laid down by legislation, are not considered as a separate issue, but as one among several types of regulatory costs faced by businesses, public authorities and citizens.

(i) *Impact assessment (ex-ante assessment)*

The integrated approach for impact assessment provides that administrative burden has to be taken into account when assessing the impact of a proposed measure⁴. Administrative costs have been assessed on a case-by-case basis in several extended impact assessments (such as INSPIRE), and in these cases have allowed the Commission to improve its proposals. The revision of the Commission's impact assessment guidelines will clarify and reinforce this aspect.

(ii) *Simplification (ex-post evaluation)*

In the context of the initiative to update and simplify the Community *acquis*⁵, Commission services have already screened parts of the Community *acquis* for simplification potential, including administrative costs. This led the Commission to include in its rolling programme for simplification several proposals reducing the administrative costs of existing legislation. The Commission has also launched an in-depth ex post study evaluating ex post regulatory burdens imposed by a number of key directives in several Member States.⁶

(iii) *Macro-economic indicators*

The Commission has developed a set of structural indicators in the framework of the Lisbon strategy. There is, however, no specific indicator on administrative obligations imposed by legislation. In May 2003, the Commission committed itself to “develop, in close cooperation with Member States, appropriate indicators to measure progress towards a higher-quality regulatory framework and lower administrative burdens, starting with the Internal Market”.⁷

2. Need for a common approach?

Among those Member States that give priority to quantifying administrative costs, there is a clear desire to develop a common approach. This is demonstrated in the informal collaboration already under way among several Member States. On the other hand, a

⁴ See the Commission's handbook and technical annexes on impact assessment. *A handbook for impact assessment in the Commission - How to do an Impact Assessment*, pp.21-22 & *Technical annexes*, pp.15-24. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs_en.htm; Commission Staff Working Paper, *Impact Assessment: next steps in support of competitiveness and sustainable development*, SEC(2004)1377, 21 October 2004.

⁵ Framework action “Updating and simplifying the Community Acquis” (COM(2003)71, February 2003)

⁶ PLS Ramboll, “Ex-post evaluation of EC regulation and its burden on businesses”, DG ENTR - MAP Project.

⁷ Communication from the Commission, *Internal Market Strategy – Priorities 2003-2006*, COM(2003) 238 final, 7 May 2003. Section B.8. Simplifying the regulatory environment, (b) Actions, No 4.

significant number of Member States are not trying to quantify administrative costs and have expressed doubts about the value added of doing so, focusing their efforts instead on concrete simplification measures.

Currently, Member States use two main approaches for quantifying administrative costs. The first consists of a detailed assessment of individual pieces of legislation, mainly based on direct interviews of enterprises and simulations by experts (the micro assessment approach). The second consists of a global assessment of sectoral legislations, mainly based on general surveys where a representative sample of enterprises is invited to answer broad questions (the macro assessment approach). Both approaches focus on administrative burdens on businesses.

A micro assessment methodology called the Standard Cost Model (SCM) was adopted in the Netherlands in 2003. It has recently been introduced to various extents in Denmark, the Flemish Community (Belgium), Sweden, Slovenia and the UK. The SCM relies on detailed data on the time needed to comply with each information requirement imposed by a legislative act. Estimates of the time needed are usually based on interviews from a sample of companies and to some extent on simulation and/or information from a sample of companies.

A macro assessment methodology is used by the Belgian federal government and was used by Denmark until 2004. A questionnaire is sent to a representative sample of businesses, which are asked to indicate how much they spend per month on complying with administrative tasks imposed by tax, employment and environmental legislation, etc. The total administrative burden on businesses is calculated by extrapolating these results.

Several Member States believe that a costing method such as the Dutch Standard Cost Model has interesting potential. The OECD is proposing to develop in 2005 a methodology for measuring administrative burden across OECD members and refers to the SCM as one of the possible starting points. However, the SCM is still fairly new and the few Member States that now apply it have only just begun.

The Commission considers that it is worth examining the feasibility of a common EU approach insofar as the Union, on one hand, has agreed that the challenges at EU and national levels are fairly similar, and, on the other hand, has established common objectives and policies for better regulation as demonstrated, for example, in the Inter-institutional Agreement on Better Lawmaking. A common approach could bring added value as long as it is flexible enough to deal with the diversity of situations at EU level and across Member States, in particular in terms of data collection.

The likely benefits of a common approach include:

- bringing clarity about possible differences in procedures followed by the EU institutions and different Member States;
- facilitating cross-country or cross-policy area comparisons, benchmarking and the development of best practices;
- offering economies of scale in terms of data collection and validation.

The Commission intends to continue working proactively with the Member States and the other EU institutions in developing a common approach. This work includes identifying best practice for Member States' transposition of EU legislation, in accordance with the measures

set out in the Commissions Communication on “Better Monitoring of the Application of Community Law”⁸.

3. Outline for a common approach

Although at present no generally accepted common approach has been identified, there is a wide consensus on the criteria that such an approach should ideally meet:

- relative simplicity of use;
- versatility (capacity to evaluate costs imposed by different levels of legislature on various parties: businesses, but also public authorities, voluntary sector and citizens);
- adaptability of the methodology for data collection for use across a range of policies and different types of instruments (broad policy communications, regulations, directives, evaluations etc) in a proportionate way;
- transparency of the assessment and visibility;
- reliability of estimates;
- facilitation of ex-post monitoring and review of the costs arising from a particular piece of legislation;
- clarity on the origin of regulatory obligations (international, EU, national).

(a) Prototype for a light “EU Net Administrative Cost Model”

The Commission, with the collaboration of several Member States, has carried out a preliminary analysis of existing approaches for assessing administrative costs. This analysis has enabled it to identify methodological elements enjoying wide consensus and backed by solid empirical evidence, as well as others whose feasibility or value-added for a common EU approach are not fully proven.

The Commission has taken those elements as a starting point for outlining a possible common approach adapted to the EU needs and the above criteria, the “EU Net Administrative Cost Model”. It postulates that some elements could and should be predefined and standardised in order to ensure comparability of data (definition of administrative costs, main cost factors to be taken into account and reporting format) while flexibility should prevail for other aspects (level of detail required, possibility to choose from a range of methods for data collection in particular). Details of this possible approach are set out in Annexes.

⁸ COM(2002) 725 final/4 of 16.5.2003; SEC(2004)418.

Outline of “EU Net Administrative Cost Model”

Item	Description
Aims and scope	• Administrative costs are defined as the costs arising from information and reporting obligations imposed by law. • Assessment of <u>net</u> administrative costs (new costs imposed by an act minus costs suppressed by the same act be it at EU or Member State level). If requirements duplicate what an entity would do even in the absence of a legal obligation, such action is not counted. • Applicable for assessing costs imposed on business, citizens, the voluntary sector and public authorities.
Core equation	Price of an administrative action multiplied by its frequency, multiplied by the number of entities concerned.
Level of detail	Proportionate to likely burdens.
Data sources	Pragmatic choice of the most reliable and relevant data available at EU level or data provided by Member States.
Reporting	Standardised, using a basic typology of administrative obligations only for the ex post assessment of transposition measures.

(b) Proportionate and case-by-case application

Assuming that the feasibility and value-added of a common approach are confirmed, the Commission considers that it could be integrated into existing EU mechanisms on better regulation in the following manner and on the following conditions:

When preparing new initiatives and simplifying existing legislation, the basic challenge is normally to compare alternative options and to choose the one which best meets the objectives while minimising the overall costs implied. In that context, it may sometimes be useful to put an indicative “price tag” on different options.

If validated, a common approach could thus be used in the context of the integrated **impact assessment** procedure to examine (ex-ante) alternative options for meeting a Community objective. A complicating factor at this level is the fact that EU directives have to be transposed into Member States’ national legislation and that Member States rarely decide on how to transpose until Community law is adopted. If, in such cases, the likely administrative costs are considered to be important enough to justify their quantification, the assessment will have to be based on hypothetical transposition measures. This is likely to increase the error margin. Such estimates would therefore have to be interpreted with care.

A common approach could also be used to assess the administrative costs of existing legislation (ex-post) and thus help identify **simplification** measures to improve the regulatory environment, and to assess the success of these measures.

In both cases the Commission will have to judge how best to aggregate up from samples that may be limited to specific sectors or geographical regions, to estimate the total administrative burden of a given piece of EU legislation for the EU25.

By contrast, preliminary analysis suggests that it would be difficult and not cost efficient to use an approach such as the “EU Net Administrative Cost Model” or similar micro-assessment approaches for **estimating total administrative costs** imposed on society or on selected sectors. The difficulty would come in particular from the wide variety of regulatory cultures in the Union, decreasing reliability of sectoral aggregates of micro-assessments, and the fact that applying the Dutch SCM at EU level would cost an estimated EUR 100 million.

The Commission therefore considers that a micro-assessment approach to producing a macro-economic indicator of administrative costs in the EU cannot be envisaged at this stage. Should the Union decide that it needs a macro-economic indicator, modelling or estimates based on extrapolation of data collected through general surveys could be considered.

In conclusion, the Commission considers that application of a possible common approach should be based on the following principles:

- A common approach such as the “EU Net Administrative Cost Model” could be used selectively for assessing individual pieces of EU legislation whilst such a method could not be envisaged, at this stage, for broader measurement exercises.
- A common approach should be part of the existing integrated mechanisms for assessing new and existing legislation, taking into account all relevant costs and benefits.
- A common approach should be flexible enough to ensure that the effort of assessment remains proportionate to the scale of the administrative costs imposed by the legislation.
- A common methodology needs to be adaptable to be useful in a wide range of policy areas, in particular concerning the collection of data needed for estimating key variables such as wage costs or overheads⁹.
- A common approach should be developed for assessing administrative costs imposed by different levels of government to business, public authorities or citizens, whenever relevant.
- Where detailed and accurate estimates prove necessary, the active collaboration of Member States could be highly important for applying a methodology such as the ‘EU Net Administrative Cost Model’. Member States should therefore be ready to provide factual data for the assessment of European policies, in particular by conducting national fieldwork, defining what ‘typical firms’ in a sector are and simulating their performance. However, the Commission will be free to verify the quality of data provided and to make its own judgement based on all available evidence in line with its right of initiative.

⁹ Data collection methods that might be chosen according to the individual case include: focus groups, wide stakeholder consultation, field trials, consultancy studies, extrapolation from comparable situations and expert assessment. The choice of method lies with the institution or Member State carrying out the assessment.

4. Next steps

The Commission considers a test phase indispensable before taking a final decision on the feasibility of a common approach, its modalities and the way it should be applied.

The general objectives of that phase should be to test the feasibility of the proposed model and, where there is a range of methodological options, to assess each alternative. This should i.a. include:

- the speed of delivery and operating budget required to produce estimates of administrative costs, in order to determine what can be reasonably delivered and define a proportionate approach;
- specific problems with ex-ante assessment of administrative costs and with the evaluation of costs imposed on public authorities, voluntary sector and citizens;
- the accuracy of estimates produced in comparison with other methods (this would include verifying whether the model is applied consistently and how much the choice of data sources affects the results of the assessment, with particular attention to sampling techniques);
- the value-added of the model in spotting unnecessary obligations ex-ante and ex-post, suggesting alternative solutions, and in setting priorities for simplification;
- how to assess the regulatory origin of administrative costs (international, EU, national and regional law);
- how to distinguish between major administrative costs and insignificant ones;
- how to distinguish between what an actor would normally do for operational reasons and the additional burden due exclusively to legislation;
- how to take account of synergy effects and of the fact that time spent on each obligation declines over time with technological and human resource adaptations.

The Commission intends to carry out 3-5 pilot projects in collaboration with the Member States. The pilot phase should be concluded in the course of 2005.

Suitable pilot projects will be identified among the items on the Commission's rolling programme for the simplification of existing legislation, from the list of priorities for simplification established by the Council (Competitiveness) in November 2004 and from the list of new measures the Commission intends to propose in 2005.

A follow-up Communication on administrative costs imposed by legislation will present the results of the test phase. If the test phase concludes in favour of a common approach, the Commission will incorporate it in its Better Regulation procedures and work with the other institutions and the Member States to move this issue forward.

Annexes - Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model

A preliminary analysis shows that some elements could and should be predefined and standardised in order to ensure comparability of data (definition of administrative costs, main cost factors to be taken into account and reporting format), while flexibility should prevail for other aspects (in particular for the level of detail required and the possibility to choose from a range of methods for data collection). These two types of elements are detailed hereunder. Before taking a position on whether and what to recommend as a common approach, the Commission will carry out a test phase to clarify the pros and cons of a number of methodological options.

Aims and purposes

The main aim of the model proposed is to assess the net costs of administrative obligations imposed on enterprises, the voluntary sector, public authorities and citizens (net costs = costs introduced by legislation minus the costs suppressed by legislation at EU and/or national level). It will also allow the origin of administrative obligations to be determined, distinguishing between regional, national, EU and international obligations.

The model is intended for microeconomic purposes, i.e. to assess the administrative costs imposed by a specific piece of legislation. It should be used in the impact assessment of a proposed measure (ex ante) and the simplification of an existing measure (ex post). It has not been designed to suit macroeconomic purposes.

Definition of administrative costs

Administrative costs are defined as the costs incurred by enterprises, the voluntary sector, public authorities and citizens in meeting legal obligations to provide information on their action or production, either to public authorities or to private parties. Information is to be taken in a broad sense, including costs of labelling, reporting, monitoring to provide the information and registration.

While the calculation will often focus on regulatory costs of a recurring nature, one-off costs may be taken into account (i.e. costs incurred when (re)designing the way administrative obligations will be met).

An administrative action required by law but corresponding to what an entity would normally do in the absence of any legal obligation should not be regarded as an administrative obligation. For example, a large part of accounting and auditing legislation corresponds to normal business practice. Administrative costs incurred for participating in voluntary public programmes are not concerned either.

Core equation of the cost model

Administrative costs are assessed on the basis of the average cost of an action (Price) multiplied by the total number of actions performed per year (Quantity). The average cost per action is estimated by multiplying a tariff (based on average labour cost per hour including prorated overheads) and the time required per action.

$$\Sigma P \times Q \text{ (Price = Tariff} \times \text{Time; Q: Quantity = Number of businesses} \times \text{Frequency).}$$

The model focuses on labour costs and overheads because, in most cases, these costs are the main input required to meet administrative obligations. However, where appropriate, other types of costs will be taken into account. For instance, in the case of an obligation to inform all customers by mail, the time spent by staff in drafting the leaflet is generally marginal compared to the printing and mailing costs.

The test phase could also examine whether the manner administrative costs are phased in (period of time and progressivity) needs to be taken into account and, if so, how.

Scope and frequency of estimates

The EU net cost model should be applied in a proportionate way, as and when the scale of the administrative obligations imposed by an EU act justifies it. Normally, it would only be applied to proposals introducing major new administrative obligations and/or to acts identified as particularly problematic by end-users (for example through the European Business Test Panel - EBTP). No sector would be excluded a priori, but no sectoral or general baseline measurements are envisaged either.

Indicative thresholds could help to determine de minimis costs which do not need to be assessed. Monetary thresholds may not do justice to differences of impact across Member States (what is financially marginal in one country, production sector, type of enterprises or group of population may vary greatly within the Union). It will often be preferable to use time thresholds determining what a significant amount of time is for targeted groups. In such cases, obligations below a certain number of hours per year and per entity would not be taken into consideration. It may occasionally be important to look beyond the total number of hours per year and per entity. Indeed empirical evidence suggests that the frequency of actions, the disruption of 'productive' work and the possibility of meeting obligations in down time (i.e. when there is no work to do) are important variables when determining the actual 'burden' of administrative obligations. In any case, if, a priori, the amount of time per action is small and the frequency low, the obligation should not be quantified.

The frequency with which the administrative costs imposed by a specific piece of legislation are reviewed would be defined on a case-by-case basis.

Expected level of accuracy and data source(s)

The level of accuracy sought will depend on the cost of the assessment, its potential benefits (proportionate analysis), and the input provided by Member States.

In exceptional cases, a high level of accuracy may be sought by means of field work, limited to a sample of Member States and/or to a standard sample of the business community (for instance via the EBTP), as well as by simulation of the required administrative activities by independent experts. This would apply to assessing actions likely to be particularly burdensome or disruptive to the work of enterprises, public authorities and citizens, as well as to data that are costly to produce or whose dissemination is sensitive.

In standard cases, it will be sufficient to produce rough estimates based on: available EU statistics (provided, among others, by Eurostat and the Small and Medium-Sized Enterprises Observatory); standard ratios (for example assessing overheads on the basis of a mark-up percentage on labour costs); the opinion of experts (consolidated or not – cf. Delphi method); and Member State studies.

Division of responsibility

The division of responsibility will depend on the level of detail and accuracy seen as necessary. Member States are often best placed to conduct national fieldwork and simulations of typical national firms, while the European Commission is usually best placed to define what is needed and to aggregate data. Member States should therefore be ready to cooperate with the Commission and provide factual data the latter may need for the assessment.

Reporting

The report sheets currently used by Member States assessing administrative burden were designed for national purposes. For instance, Dutch public authorities use a report sheet which does not distinguish between international and EU obligations, because they are first and foremost interested in clarifying what is within their exclusive remit and what is not (this is important in particular for their ex-post simplification programme).

An EU report sheet needs to suit EU needs and constraints. For instance, when working at EU level, it is of course necessary to distinguish between international obligations and EU obligations. Among other things, the EU needs to know what it can do alone and what requires the agreement of the other signatories of international treaties. The particular aim of the proposed model, i.e. assessing net costs, must also be taken into account.

The proposed report sheet reflects EU needs and constraints in the following ways (see Annex 3). For a regulatory act transposing an international or EU act, the report sheet must include the name and reference of that international or EU act, as well as a light concordance table (the table consists of two columns; the first column gives the reference of the article detailing the obligation assessed; the second column gives the reference of the ‘original’ obligation, i.e. the article of the act laying down the obligation transposed by the act assessed). Where the costs of transposition measures are evaluated ex post, the report sheet states the nature of the administrative obligation based on a simplified typology that will be proposed and tested in the pilot projects (one article may impose several obligations; the table of concordance would then be insufficient to ensure that the comparison concerns the same obligation). In order to report on who will bear the costs, answers for the ‘target group’ column could also be based on a basic typology (that will also be proposed and tested in the pilots). In order to take the removal of obligations into account, it allows negative costs to be entered. It also refers to the origin of administrative costs distinguishing between international, EU and national obligations. Finally, the software (Excel) and the layout have been chosen in order to facilitate use by Member States and EU institutions and therefore ensure a high compliance rate.

Methodological caveats

Estimates of administrative costs should be presented with the appropriate caveats and not provide the occasion for sweeping statements or unfounded conclusions.

Therefore, when reporting on their assessment, EU institutions and Member States should include appropriate caveats that put figures in a proper perspective. They should indicate, in a succinct but clear manner, the limitations of the method used. This would normally include a reminder of the working assumptions (for instance, the fact that the methodology used assumes that businesses fully comply with the legislation); a warning about the nature of the data presented (estimates and not exact measures); and indication of the margin of error. They should also state whether EU regulation (and the administrative costs arising from it) replaces existing national regulations and/or reduces the cost to operators.

Annex 1: Comparative table – Dutch SCM / EU Net Administrative Cost Model

Given that the Standard Cost Model developed by Dutch authorities is one of the best known methodologies for assessing administrative costs, this annex provides a comparison with the proposed EU net cost model, item by item.

	Dutch ‘Standard Cost Model’	EU Net Administrative Cost Model
<i>Aims / Purpose</i>	Assesses only the costs of administrative obligations imposed on enterprises, distinguishing between national and non-national origins.¹⁰ Microeconomic purpose (ex ante impact assessment and ex post simplification). Macroeconomic purpose (estimate of administrative burden on the economy as a whole)	Adapted to EU integrated & proportionate approach Assesses <u>net</u> costs of administrative obligations imposed on <u>enterprises, the voluntary sector, public authorities and citizens</u>, distinguishing between national, <u>EU and international</u> origins. (net costs = new costs – costs suppressed). Microeconomic purpose (ex ante impact assessment and ex post simplification). <u>No</u> macroeconomic use envisaged
<i>Definition of administrative costs</i>	“Administrative burdens are the costs to the businesses of complying with the information obligations resulting from Government-imposed legislation and regulations”.¹¹ One-off costs should not be taken into account¹². The question of whether the business would have undertaken the actions concerned had there not been a statutory information obligation is irrelevant. (Dutch guide December 2003, p.16).	Similar Administrative obligations are defined as the costs incurred by enterprises, the voluntary sector, public authorities and citizens in meeting legal obligations to provide information on their action or production, either to public authorities or to private parties. <u>One-off costs may be taken into account.</u> An administrative <u>action</u> required by law but <u>corresponding to what an entity would normally do</u> in the absence of any legal obligation <u>is not regarded as an administrative obligation</u>.

¹⁰ “Category A: The information obligations and fulfilment of them are generated at European or international level. Category B: The information obligations arise from European and international legislation and regulations, where implementation however rests on the Netherlands. Category C: The information obligations are only the result of Dutch legislation and regulations.” Dutch Ministry of Finance - Legislative Burden Department (IPAL), *Administrative burdens in an (inter)national perspective - Guide for classifying administrative burdens according to national (and international) origins* (Version 1.0), The Hague, August 2003, p.5.

¹¹ Dutch Ministry of Finance - Legislative Burden Department, *Focus on Administrative Burdens! Guide for defining and quantifying administrative burdens for businesses*, The Hague, December 2003, p.7.

¹² “Administrative burden declaration – A common approach open to everyone” of June 2004, p.5 provides that costs that companies incur when adjusting to new regulation should not be included and

<i>Core equation</i>	$\Sigma P \times Q$ (Price = Tariff x Time; Q: Quantity = Number of businesses x Frequency). Focus on labour costs and overheads, assumed to be the main input for meeting administrative obligations.	Similar / more flexible $\Sigma P \times Q$ <u>Where appropriate, types of costs other than wages and overheads</u> will be taken into account
<i>Scope and frequency</i>	Method applied to all regulatory proposals and all acts in force. Applied to all administrative actions imposed by a piece of legislation, except for exceptional¹³ and (undefined) marginal costs Periodic review (4-5 years)	More selective and flexible Method <u>only applied</u> to proposals imposing major administrative obligations and/or to acts identified as particularly burdensome by end-users. No sector excluded a priori, but no sectoral or general baseline measurements envisaged either. <u>Only applied to the most onerous actions</u> identified in most cases by means of indicative thresholds (based on time required per action and frequency) <u>Review</u> and timeline defined <u>on a case-by-case basis</u>
<i>Expected level of accuracy & data source(s)</i>	High level of accuracy sought mainly through fieldwork and simulation.¹⁴ Use of national registers and statistics.	Variable Expected level of accuracy <u>depends on the cost of the assessment, its potential benefits (proportionality) and the degree of Member State cooperation.</u> In exceptional cases, high level of accuracy sought via field work, limited to a sample of Member States and/or to a standard sample of the business community, and simulation. This would apply to required actions likely to be particularly disruptive to the work of the enterprise, and data that are costly to produce or sensitive. In standard cases, rough estimate based on available EU statistics, standard ratios and Member States studies.

that the measurement only focuses on the recurring costs. This seems to be contradicted by the Dutch Guide of December 2003, which provides that the measurement must include the costs of keeping abreast of the legislation.

¹³ « Adjustment costs... » see Dutch presidency, *The administrative burden declaration – A common approach open to everyone*, June 2004, p.5.

¹⁴ Field work: ad hoc sample of businesses interviewed by phone & on site using a questionnaire detailing the cost of each action. Simulation: the evaluator or the consultant (possible outsourcing) puts him/herself in the position of a 'typical firm' (stopwatch).

<i>regulatory origin</i>	Decision tree in 7 steps.	Decision tree in 4 steps.
<i>Division of responsibility</i>	Each public entity assesses its regulatory proposals and sectoral legislation (with the occasional help of consultants), under the supervision of an interdepartmental body (IPAL), and is monitored by an independent body (Actal).	Variable (subsidiarity principle) Will depend on the level of detail and accuracy seen as necessary. <u>Member States are a priori best placed to conduct national fieldwork and simulations of typical national firms</u>, while the European Commission is a priori best placed to define what is needed and to aggregate data.
<i>Report sheet</i>	Various standard report sheets. See one example of SCM report sheet in Annex 2. In principle, reporting on obligations and actions must follow a typology consisting of 17 categories of administrative obligations, each divided into up to 5 subcategories of actions.¹⁵	Adapted and simplified report sheet Standard report sheet including specific columns for EU origin and for transposition 'markers' (see EU net cost model report in Annex 3). <u>Use of a (simplified) typology of administrative obligations only for the ex post assessment</u> of transposition measures.
<i>Methodological caveats</i>	No methodological caveats accompanying the presentation and use of estimates produced by the SCM.	Inclusion of clear caveats Listing clearly and systematically the limitations of the method used (nature of the assumptions and extrapolations made; reminder that the figures are only approximations / estimates; margin of error). Mention whether EU regulation (and the administrative costs arising from it) replaces national regulations and whether EU regulation is in fact reducing costs to operators; etc.

¹⁵ Dutch Ministry of Finance..., Dec. 2003, p.36.

Annex 2: Reporting sheet used by Dutch authorities / Standard Cost Model

Legislative burden department - Ministry of Finance, *Focus on administrative burdens! Guide for defining and quantifying administrative burdens for businesses*, The Hague, December 2003, p.26

No.	Art.	Information obligation/action	Target group/size of business	Tariff per hour		Time		Frequency	P (Pi+Pe)	Q	$\Sigma(P_i+P_e)*Q$	Origins of regulations		
				I	E	Per hour	Per hour					A	B	C
		LAW X												
1		Description information obligation A												
2		Action A1												
3		Action A2												
		Action A3												
4		Description information obligation B												
5		Action B1												
6		Action B2												
7		Action B3												
		Action B4												

I = internal tariff. E = external tariff

Annex 3: Reporting sheet proposed for the EU Net Administrative Cost Model

Insert here the name and reference of the regulatory act assessed																				
If the act assessed is the transposition of an act adopted at another level, insert here the name and reference of that 'original' act																				
No.	Ass. Art.	Orig. Art.	Type of obligation	Description of required action(s)	Target group	Tariff (€ per hour)				Time (hour)		Price (per action)	Freq (per year)	Nbr of enterpr.	Total nbr of actions	Total cost (per action)	Regulatory origin (%)			
						i	e	i	e								Int	EU	Nat	Reg
1	1§1		Obligation A	Action A1						e		0,0			0	0				
2			Obligation A	Action A2								0,0			0	0				
3			Obligation A	Action A3								0,0			0	0				
4			Obligation B	Action B1								0,0			0	0				
5			Obligation B	Action B2								0,0			0	0				
6			Obligation B	Action B3								0,0			0	0				
7			Obligation B	Action B4								0,0			0	0				
8												0,0			0	0				
9												0,0			0	0				
10												0,0			0	0				
11												0,0			0	0				
12												0,0			0	0				
13												0,0			0	0				
14												0,0			0	0				
15												0,0			0	0				
16												0,0			0	0				
17												0,0			0	0				
18												0,0			0	0				
19												0,0			0	0				
20												0,0			0	0				

Total administrative costs (€) 0
Administrative costs by origin (€) 0 0 0 0

Regulatory act refers to legislative and statutory acts
No. = number given by the evaluator to each action.
Ass. Art.= article and § detailing the obligation assessed on that line.
Orig. Art. = if the act assessed is the transposition of an act adopted at another level, insert here the article and § of the 'original' act corresponding to the obligation assessed on that line
(for ex., article of the EC directive at the origin of one specific obligation imposed by national law)
PM. (simplified) typology of obligations
i = internal tariff (administrative action carried by the enterprise itself). e = external tariff (administrative action contracted out).
Price per action = (TAi*TiI) + (TAe*Tie). Total Nbr of actions = Frequency * Number of businesses. Total cost per action = P*Q.

**INTESA INTER-ISTITUZIONALE TRA PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO,
COMMISSIONE SU UN APPROCCIO COMUNE ALLA VALUTAZIONE DI
IMPATTO**

L'Intesa interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione su un approccio comune all'analisi di impatto è stata siglata nel novembre 2005.

Si tratta di un documento che pone al centro dell'attenzione un tema essenziale per il successo dei sistemi di valutazione di impatto della regolazione, legato alla collaborazione tra le diverse istituzioni chiamate ad intervenire nel procedimento legislativo.

Le tre istituzioni si accordano infatti sui principi fondamentali della valutazione di impatto, sulle procedure di effettuazione e sui compiti rispettivi, concordando di confrontare le rispettive esperienze dopo una prima sperimentazione dell'Intesa e comunque non oltre due anni dalla sua sigla.

General principles

1. The European Parliament, the Council and the Commission recall their agreement on Impact Assessment in the Inter-Institutional Agreement on Better Lawmaking (IIA) and the positive contribution that impact assessment can play in improving the quality of EU legislation in the forthcoming years. They underline its important role as a tool to help achieve both the Lisbon objectives and balanced and sustainable development. In line, therefore, with the commitments made in the Interinstitutional Agreement on Better Lawmaking to assess their respective experiences and to consider the possibility of establishing a common methodology, the three Institutions have agreed this Common Approach on how to assess the potential impacts of the legislation that they process and adopt, so that decisions are made after giving careful consideration to the available evidence.
2. This is made without prejudice to the decision-making role and autonomy of each Institution and in line with their respective institutional roles and responsibilities.
3. In this respect, each Institution should be responsible for assessing its own proposals/modifications, and for choosing the means to be used for their impact assessment, including the internal organisational resources. The Commission will, as a general rule, carry out impact assessments on major items of draft legislation, notably those included in its Annual Legislative and Work Programme, and the European Parliament and the Council will examine the Commission's impact assessment alongside the Commission's initiative and be responsible for assessing the impacts of their own substantive amendments. The definition of what constitutes a 'substantive' amendment should be for the respective Institution to determine. This decision, however, should reflect the shared and balanced commitment to impact assessment and to Better Lawmaking in general.
4. The three Institutions consider that impact assessment of initiatives and substantive amendments should map out their potential impacts in an integrated and balanced way across their social, economic and environmental dimensions, and where possible, their potential short and long-

term costs and benefits, including regulatory and budgetary implications. The Commission's impact assessment should strive to explore a range of legislative and non-legislative options which could potentially meet the set objectives. Full respect should also be given to principles of subsidiarity and proportionality, and the way in which the policy would be monitored and evaluated in order to assess progress in meeting its objectives.

5. The three Institutions consider it essential that the assessment of the impacts of initiatives and substantive amendments is rigorous and comprehensive, and is based on accurate, objective and complete information. It is also important to ensure that the analysis is proportionate and focuses on the proposal's aims and objectives. It must not lead to undue delays in the legislative process, nor be abused as an instrument for opposing undesired legislation or prejudice the legislator's capacity to propose amendments. The rigour, objectivity and comprehensive nature of the analysis should mean that the impact assessment is not a simple justification of the initiative or the substantive amendment.
6. Careful consideration of the evidence presented in the impact assessment should allow the relevant institution to decide on whether to proceed with the proposal or amendment and/or to shape the proposal or amendment in the light of its potential impacts. Impact assessment is an aid to help the three Institutions to reach a properly considered decision. It is in no sense a substitute for political decision in the democratic decision-making process.
7. The three Institutions agree that the impact assessment process should be transparent. The three Institutions agree with the principle of publishing their impact assessments through single portals for each Institution on the Europa website. The three Institutions also agree that there should be, where reasonably possible and without causing undue delay in the legislative process, appropriate consultation for impact assessments.

8. The three Institutions also recall the common commitment in the Interinstitutional Agreement on Better Lawmaking to take the necessary steps to ensure that their staff have the means and resources required for the proper implementation of that agreement.

Commission

9. For each impact assessment study it produces, the Commission intends to follow the key steps set out in the Impact Assessment Communication of 2002, in the Commission Services Working Document of October 2004¹ and in its internal Impact Assessment Guidelines².
10. It also undertakes that its own impact assessments will allow for stakeholder consultation in line with the minimum standards for consultation³.
11. The proposals submitted in its Annual Legislative and Work Programme will, as a general rule, be accompanied by an impact assessment. It will also indicate in the explanatory memorandum to its proposals the manner in which the impact assessments have influenced them.
12. In duly justified cases, the Commission, on its own initiative or at the invitation of the European Parliament and/or the Council, may decide to complement its original impact assessment.

European Parliament and Council

13. The European Parliament and the Council will take the impact assessment of the Commission into full account when examining the Commission's legislative and non-legislative proposals.

¹ COM (2002) 276 final and SEC (2004) 1377: the key steps foreseen are the following:

1. First of all the **problem** needs to be identified and defined in terms of its extent and those most affected.
2. On the basis of the problem definition, a set of **objectives** designed to tackle the problem should be established.
3. Once the objectives are set, there should be a systematic screening of **options** – including non-regulatory approaches – to assess their potential in meeting the set objectives. This results in the selection of a smaller number of options to be examined in greater detail for their potential impact.
4. Each of the selected options is then examined for its potential **impacts**, in an integrated and balanced manner, across the *economic, social and environmental dimensions*.

² SEC(2005) 791

³ COM 2002 704

14. Moreover, in line with the Interinstitutional Agreement on Better Lawmaking, they undertake to carry out impact assessments, when they consider this to be appropriate and necessary for the legislative process, prior to the adoption of any substantive amendment.
15. When the European Parliament and the Council carry out impact assessments, they will, as a general rule, take the Commission's impact assessment as the starting point for further work. Moreover, they undertake to organise and present, to the greatest possible extent, their impact assessments in a way that will ensure comparability with the Commission's impact assessment, without duplicating the Commission's work.

Inter-institutional collaboration

16. To assist the Council and European Parliament in their subsequent impact assessment work, the Commission agrees to share any particular methodology used to prepare an impact assessment (e.g. economic modelling, cost-benefit and/or cost-effectiveness analysis, multi-criteria analysis).
17. It further undertakes to assist the Council and the European Parliament in their impact assessment work by explaining its assessment and sharing the data used. Such assistance will also be determined in the light of available Commission resources.

18. To enhance co-ordination of impact assessment activity across the three Institutions and to avoid unnecessary duplication of work, each Institution will endeavour to inform the other Institutions in a timely and regular manner of ongoing impact assessment work. The High Level Technical Group, established under the IIA on Better Lawmaking, will monitor the implementation of this Common Approach and act as an ongoing forum for the exchange of impact assessment information and good practices. It may also act as a forum to discuss disputes arising from the implementation of this approach.

Review clause

19. The three Institutions agree to carry out a review of their respective experiences in two years time at the latest, in order to take stock of progress and, where necessary, up-date this Common Approach for Impact Assessment, with a view to moving further in developing a common methodology for use across all three Institutions. In this context, the scope of this common approach could be reviewed. This could consider, as appropriate, Council Impact Assessment on specific initiatives presented by one or more Member States concerning their economic, environmental and social aspects.

La valutazione di impatto nel procedimento normativo

La presente sezione è dedicata, a titolo esemplificativo, ad un caso concreto di analisi di impatto, relativa ad una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio elaborata dalla Commissione in materia di *roaming* internazionale sulle reti mobili pubbliche all'interno della Comunità (il *roaming* consiste nella possibilità, per i clienti di servizi di comunicazioni elettroniche mobili, di utilizzare il proprio telefono cellulare per effettuare e ricevere chiamate quando viaggiano all'estero). Il documento di lavoro dei Servizi della Commissione volto alla valutazione dell'impatto offre un quadro sintetico del contesto in cui si inserisce la proposta, dando conto, tra l'altro, delle procedure di consultazione esperite, del test di sussidiarietà e dell'analisi delle alternative.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.7.2006
SEC(2006) 926

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

- Sintesi -

**VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DEGLI SCENARI RELATIVI AD UNA
PROPOSTA DELLA COMMISSIONE DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO
EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

RELATIVO AL

**ROAMING SULLE RETI MOBILI PUBBLICHE ALL'INTERNO DELLA
COMUNITÀ**

**{COM(2006) 382 definitivo}
{SEC(2006) 925}**

Sintesi

CONTESTO

La presente relazione della valutazione d'impatto prende in esame le alternative per conseguire riduzioni significative delle tariffe di roaming internazionale nell'Unione europea e il loro impatto sui consumatori, sugli utenti e sul settore. Le autorità nazionali di regolamentazione (ANR), gli Stati membri, il Parlamento europeo, i consumatori e gli utenti sono preoccupati del livello ingiustificatamente elevato di queste tariffe. Ed è improbabile che il mercato possa rimediare questa situazione senza interventi esterni.

Da tempo la Commissione segue con attenzione le tariffe del roaming internazionale e al momento sta effettuando indagini in materia di concorrenza a norma degli articoli 81 (ex ufficio) e 82 del trattato. Il quadro normativo fissato dalla raccomandazione della Commissione in materia di mercati rilevanti contempla il mercato all'ingrosso del roaming internazionale. Nell'ottobre 2004 la Commissione ha sollecitato le ANR ad accelerare l'analisi di questo mercato. In una successiva posizione comune, il gruppo dei regolatori europei (GRE) ha segnalato che le elevate tariffe al dettaglio sembravano derivare sia dai prezzi all'ingrosso elevati che dai forti ricarichi applicati al dettaglio, oltre che del fatto che le riduzioni delle tariffe all'ingrosso sono trasferite solo in misura minima sulle tariffe al dettaglio. Nel dicembre 2005 il GRE ha avvisato la Commissione delle difficoltà riscontrate nell'applicazione del quadro normativo per risolvere questo caso di pregiudizio del consumatore.

La Commissione ha inoltre attirato a più riprese l'attenzione sui prezzi del roaming elevati e ha pubblicato un sito internet che riporta i prezzi ingiustificatamente elevati praticati in tutta l'Unione europea.

Consultazione

Nella prima fase di consultazione su questo tema l'obiettivo fissato dalla Commissione sul roaming internazionale ha trovato l'ampio consenso dei ministeri, delle ANR, dei consumatori, delle associazioni degli utilizzatori e di alcuni operatori mobili di piccole dimensioni. Le associazioni di operatori e la maggior parte degli operatori singoli si sono dichiarati contrari ad un intervento normativo e hanno sottolineato che sui mercati del roaming la concorrenza è efficace.

La seconda fase di consultazione ha introdotto un concetto concreto per la regolamentazione (il "principio della tariffa del paese d'origine") che prevede di agganciare le tariffe del roaming al dettaglio alle tariffe del paese d'origine pagate dall'utente per analoghi servizi mobili domestici. Il cliente non dovrebbe più pagare per ricevere una chiamata. La maggior parte degli operatori che hanno partecipato alla seconda fase era contraria a ogni forma di regolamentazione, ma sei operatori si sono espressi a favore della regolamentazione del mercato all'ingrosso. Pur sostenendo gli obiettivi della Commissione, il GRE era contrario alla strategia delineata nel documento di consultazione e si è dichiarato a favore di una regolamentazione del mercato all'ingrosso e di un approccio "attendista" in materia di regolamentazione del mercato al dettaglio. I 10 Stati membri che hanno partecipato alla consultazione hanno sposato la linea del GRE.

Natura del problema

Le tariffe del roaming all'interno dell'Unione europea, sia all'ingrosso che al dettaglio, non sono giustificate dai costi effettivi di fornitura del servizio. Il problema è aggravato dalla mancanza di trasparenza dei prezzi al dettaglio e non può essere risolto ricorrendo agli strumenti normativi esistenti. Il valore del mercato comunitario del roaming internazionale è stimato a circa 8,5 mrd EUR, pari al 5,7% delle entrate complessive del settore mobile, stimate a circa 150 mrd EUR.

I prezzi del roaming hanno un impatto su almeno 147 milioni di cittadini dell'UE, 110 milioni dei quali sono imprese, mentre 37 milioni sono turisti. Le associazioni di consumatori ritengono che i vantaggi di una riduzione delle tariffe di roaming sarebbero molto apprezzati da un'ampia fetta di consumatori, comprese le PMI.

I servizi di roaming internazionale differiscono dagli altri servizi di telecomunicazioni per il fatto che il cliente acquista i servizi di un operatore in uno Stato membro, ma è collegato alla rete di un operatore estero quando si trova in roaming all'estero. Quest'ultimo fattura l'operatore del paese d'origine per questo servizio "all'ingrosso". La maggior parte degli operatori sostiene che la concorrenza sul mercato all'ingrosso funziona correttamente e sta contribuendo a far scendere i prezzi. A 1,15 euro al minuto, tuttavia, la tariffa media al dettaglio per una chiamata in roaming (vale a dire una chiamata effettuata in roaming su una rete ospitante a destinazione di un numero di un altro paese) è oltre cinque volte superiore al costo effettivo di fornitura del servizio all'ingrosso e superiore del 50% alla tariffa inter-operatore media. Le tariffe al dettaglio per il roaming sono circa il quadruplo delle tariffe domestiche.

La trasparenza costituisce ancora un problema significativo. Numerosi consumatori, inoltre, non sono a conoscenza delle tariffe elevate per la ricezione delle chiamate, che ammontano probabilmente ad almeno il quadruplo del costo medio per l'operatore.

Progressi tecnologici e andamento del mercato

Numerosi progressi tecnologici, tra i quali la telefonia vocale attraverso internet (*voice over IP*) potrebbero avere ripercussioni sulle tariffe del roaming. La telefonia mobile IP, tuttavia, diverrà realtà solo a medio termine. L'indirizzamento del traffico, che consente agli operatori di indirizzare i consumatori in roaming verso la rete prescelta per l'80% circa delle chiamate di roaming ha prodotto alcuni effetti, ma le tariffe all'ingrosso restano elevate.

Giustificazione dell'azione comunitaria (test di sussidiarietà)

Le ANR non dispongono di tutti gli strumenti per affrontare il problema del roaming a livello nazionale. I tentativi di migliorare la trasparenza dei prezzi, inoltre, non sono serviti a farli diminuire. In tali circostanze gli Stati membri sono sollecitati ad adottare provvedimenti per affrontare il problema delle tariffe di roaming, ma viste le particolari caratteristiche transfrontaliere di questi servizi, qualunque provvedimento nazionale potrebbe provocare effetti divergenti e risultare inefficace. Di conseguenza, è necessario modificare il quadro normativo per assicurare un approccio armonizzato.

OBIETTIVI

L'obiettivo dell'azione comunitaria consiste nel promuovere la creazione di un mercato unico dei servizi di roaming comunitari, per far sì che i prezzi pagati per il roaming da un consumatore che viaggia all'interno della Comunità non siano ingiustificatamente più elevati delle tariffe che paga per le chiamate effettuate nel suo paese d'origine.

ANALISI DELLE ALTERNATIVE

Status quo

In assenza di nuove politiche si continuerebbero ad applicare gli strumenti esistenti d'intervento normativo, si potrebbe mantenere la pressione politica e i progressi tecnologici e l'evoluzione del mercato farebbero il loro corso.

Lasciare l'attuale politica inalterata non porterebbe con ogni probabilità ad alcuna riduzione significativa delle tariffe di roaming. Nonostante le misure adottate di recente dagli operatori, i consumatori sono ancora costretti a pagare prezzi ingiustificati. Le ANR hanno già espresso il parere che gli strumenti normativi esistenti sono insufficienti ad affrontare questo problema. Le decisioni della Commissione a norma delle regole comunitarie in materia di concorrenza, inoltre, si applicano esclusivamente ai soggetti cui sono destinate e non hanno alcun effetto giuridico diretto su altri operatori che potrebbero comportarsi in modo analogo.

Autoregolamentazione

L'autoregolamentazione nel contesto del roaming è costituita dalla possibilità che gli operatori o le associazioni di operatori adottino insieme orientamenti comuni (in particolare codici di condotta) a livello europeo.

I servizi della Commissione non hanno mai ricevuto alcuna proposta generale di autoregolamentazione da parte degli operatori del settore. Un approccio di questo tipo, inoltre, dovrebbe rispettare le regole del diritto della concorrenza. L'autoregolamentazione dovrebbe assicurare importanti riduzioni dei prezzi garantite e generalizzate, probabilmente sia all'ingrosso che al dettaglio. Tale obiettivo sembra difficile da raggiungere dato che numerosi operatori non riconoscono nemmeno l'esistenza del problema delle tariffe di roaming.

Coregolamentazione

Tale approccio prevede una normativa che definisce un quadro complessivo e determina il ruolo degli operatori e degli altri attori. Nel contesto del roaming internazionale si potrebbero fissare con un regolamento gli obiettivi delle riduzioni di prezzo.

In base a questo approccio la regolamentazione del mercato all'ingrosso potrebbe essere abbinata a una vera trasparenza dei prezzi al dettaglio. La trasparenza dei prezzi, tuttavia, è problematica e gli operatori potrebbero aggirarla con facilità. Inoltre, il conseguimento di un accordo che possa fungere da base di un approccio normativo potrebbe far insorgere problemi per la concorrenza.

Strumenti giuridici non vincolanti

La Commissione potrebbe pubblicare una raccomandazione relativa ai prezzi appropriati da praticare per il roaming internazionale, basati possibilmente su un'analisi comparativa dei prezzi secondo la migliore prassi corrente.

Benché si siano dimostrati efficaci in passato, gli strumenti giuridici non vincolanti richiedono tempi lunghi e un controllo da parte delle ANR e, proprio per il fatto di non essere vincolanti, non garantiscono la certezza dei risultati.

Regolamentazione mirata

La regolamentazione potrebbe essere utilizzata per affrontare il problema dei prezzi all'ingrosso, di quelli al dettaglio o di entrambi. La regolamentazione dei prezzi all'ingrosso potrebbe essere basata sul principio dell'orientamento ai costi oppure sulla fissazione di massimali tariffari. Per i prezzi al dettaglio esistono numerose opzioni, quali i prezzi legati alla tariffa del paese d'origine, alla tariffa del paese ospitante oppure un sistema di massimali dei prezzi al dettaglio (basato su tariffe all'ingrosso regolamentate).

L'intervento normativo potrebbe inoltre consistere in misure volte a stimolare ulteriormente la concorrenza, secondo un'impostazione analoga alla preselezione nelle reti di telefonia fissa.

Regolamentazione esclusivamente all'ingrosso

Si tratta dell'approccio proposto dal GRE, che ritiene che le tariffe di roaming all'ingrosso debbano essere tenute sotto controllo per mezzo di un massimale tariffario uniforme a livello europeo. Un indice delle tariffe al dettaglio consentirebbe di capire se le riduzioni dei prezzi all'ingrosso si ripercuotono effettivamente sulle tariffe praticate ai clienti al dettaglio. In una fase successiva potrebbe rendersi necessaria una forma di controllo dei prezzi al dettaglio.

I servizi della Commissione sono del parere che, per le tariffe all'ingrosso, potrebbe essere necessario un approccio simile a quello proposto dal GRE, ma basato comunque sull'utilizzo delle tariffe di terminazione delle chiamate mobili come parametri di riferimento. Secondo gli stessi servizi prevedere un meccanismo che fa scattare la regolamentazione dei prezzi al dettaglio se le riduzioni non vengono trasferite ai consumatori sarebbe un'operazione estremamente complessa che solleverebbe grossi problemi sul piano procedurale e giuridico.

Nelle loro risposte alla consultazione, alcuni operatori comunitari hanno espresso il timore di poter essere costretti, in base all'accordo GATS, ad offrire agli operatori non comunitari tariffe di roaming all'ingrosso ad un livello non superiore a quello regolamentato. A norma dell'accordo GATS, deve essere accordato il trattamento nazionale ai servizi e ai fornitori di servizi analoghi.

Regolamentazione esclusivamente al dettaglio

Il ricorso a questa alternativa dipende dall'esistenza di prezzi all'ingrosso effettivamente bassi e di margini al dettaglio tali che l'introduzione di una regolamentazione esclusivamente al dettaglio provocherebbe una riduzione dei prezzi al dettaglio senza creare una compressione dei prezzi a carico di determinati operatori.

Un intervento esclusivamente al dettaglio potrebbe costringere alcuni operatori ad offrire i servizi di roaming sottocosto. Una simile regolamentazione favorirebbe con ogni probabilità i grandi operatori che beneficiano già di tariffe inter-operatore inferiori alla media e non risolverebbe i problemi che gravano sugli operatori di piccole dimensioni.

Regolamentazione sia all'ingrosso che al dettaglio

Il GRE riconosce che se le forze del mercato si rivelassero insufficienti a garantire che i risparmi all'ingrosso si ripercuotano sui prezzi al dettaglio, potrebbe essere necessario applicare il controllo dei prezzi al dettaglio. È dimostrato che le riduzioni dei prezzi all'ingrosso non si ripercuotono automaticamente sui prezzi pagati dai consumatori. Nonostante alcune riduzioni all'ingrosso, le tariffe medie al dettaglio sono rimaste elevate, con margini ampiamente superiori al 200% per le chiamate effettuate in roaming.

Gli operatori hanno inoltre applicato margini al dettaglio pari al 300% o al 400% per la ricezione di chiamate in roaming, anche se avrebbero potuto abbassare i prezzi anche in assenza di una regolamentazione all'ingrosso. La teoria economica conferma che gli operatori non sono necessariamente incentivati ad utilizzare i profitti realizzati all'ingrosso grazie alla situazione di monopolio di cui beneficiano per fare concorrenza ad altri operatori per acquisire e conservare clienti domestici al dettaglio.

Esiste pertanto il rischio che, se applicata esclusivamente all'ingrosso, la regolamentazione non consegua la sua finalità ultima.

Principio della tariffa del paese d'origine

In base a tale principio le tariffe di roaming al dettaglio verrebbero "agganciate" alle tariffe praticate nel paese d'origine del cliente per analoghi servizi mobili. Sul mercato all'ingrosso sarebbero necessarie misure parallele, imponendo l'orientamento delle tariffe ai costi o un meccanismo di massimali tariffari, per evitare l'insorgere di distorsioni del mercato.

Il principio della tariffa del paese d'origine costituiva per la Commissione il punto di partenza per la seconda fase di consultazione. Dato che l'80% circa delle chiamate è effettuato verso il paese d'origine, in base a tale principio queste chiamate sarebbero equiparate alle chiamate internazionali. L'impatto per gli operatori non dovrebbe pertanto essere molto significativo, dato che non esiste un grosso divario tra il prezzo delle chiamate internazionali e quello delle chiamate di roaming internazionale. D'altra parte però i vantaggi per i consumatori risultano limitati per questo stesso motivo. L'attuazione del principio della tariffa del paese d'origine, inoltre, pone numerose difficoltà.

Meccanismo del paese ospitante

In base a tale meccanismo, i consumatori dovrebbero pagare la tariffa domestica reale per l'effettuazione di una chiamata all'interno del paese ospitante e una tariffa internazionale equivalente a quella normalmente addebitata a un abbonato di quel paese per effettuare una chiamata internazionale.

Sebbene abbia dei vantaggi, questa opzione pone vari problemi in termini di applicazione e di trasparenza.

Meccanismo del mercato domestico europeo

Per tenere conto dei commenti ricevuti e dei problemi pratici d'attuazione, si potrebbe prevedere una variante del principio della tariffa del paese d'origine, vale a dire il meccanismo del mercato domestico europeo, ossia l'applicazione in tutti i paesi della Comunità di tariffe di roaming equivalenti a quelle praticate nel paese d'origine.

Verrebbero fissati prezzi massimi all'ingrosso con riferimento a un parametro basato su multipli delle tariffe medie comunitarie di terminazione delle chiamate mobili, determinate per gli operatori che detengono un significativo potere di mercato. Come ha osservato il GRE, la tariffa di terminazione delle chiamate costituisce un punto di partenza eccellente quale parametro di riferimento per i prezzi all'ingrosso in quanto garantisce trasparenza, semplicità e certezza.

Al dettaglio verrebbe fissato un tetto pari a un margine del 30% sulle tariffe all'ingrosso, per assicurare che i consumatori beneficino effettivamente delle riduzioni. Tale margine risulta ragionevole e garantisce la riduzione dei prezzi. Per permettere l'adattamento degli operatori sarebbe previsto un periodo transitorio di 6 mesi. Gli operatori sarebbero liberi di competere con margini al di sotto di questi livelli. Sarebbe inoltre prevista la fissazione di un limite massimo di prezzo per la ricezione di chiamate vocali, pari alla tariffa di terminazione maggiorata del 30%.

Tale approccio supera le difficoltà di attuazione individuate nel principio della tariffa del paese d'origine e assicura maggiori vantaggi per i consumatori.

Trasparenza

La trasparenza delle tariffe resta di grande importanza per i consumatori. La Commissione e le autorità nazionali di regolamentazione hanno certo adottato iniziative con effetti positivi, ma occorre fare di più. Si potrebbe ad esempio richiedere agli operatori di telefonia mobile di mettere gratuitamente a disposizione dei loro clienti, con una chiamata vocale o con l'invio di un SMS (short message service), informazioni personalizzate sulle tariffe di roaming loro applicate all'estero.

Impatto economico

Se ci si basa soprattutto sui benefici per i consumatori, la regolamentazione sia al dettaglio che all'ingrosso (nonostante i differenti effetti di elasticità) è l'alternativa più vantaggiosa. Secondo dati indicativi i benefici per i consumatori si attesterebbero tra 5,28 e 5,96 mrd EUR, rispetto a 2,2-2,3 mrd EUR per l'alternativa della regolamentazione esclusivamente all'ingrosso e a 1,50-1,55 mrd EUR per l'alternativa dello status quo.

Conseguenze generali

Impatti dinamici

Nella misura in cui le entrate globali del settore della telefonia mobile scendono in conseguenza della regolamentazione prevista da alcune alternative sopra descritte, è ragionevole presumere che si verificherà una *qualche* riduzione degli investimenti a causa della riduzione delle tariffe di roaming. Tuttavia, è anche ragionevole prevedere tagli mirati e non generalizzati degli investimenti.

Effetti di ricaduta

Alcuni dei contributi della consultazione indicano la possibilità che, in risposta a una riduzione delle entrate legate al roaming, gli operatori aumentino i prezzi di altri servizi. È ragionevole prevedere che, nonostante un *lieve* ribilanciamento delle tariffe, è estremamente improbabile che si registri un aumento generalizzato dei prezzi, data l'intensa competizione sui mercati principali.

Problemi di redistribuzione

Il segmento di consumatori che trarrà i maggiori vantaggi da una riduzione delle tariffe di roaming sarà quello degli utenti di roaming più assidui. A parità degli altri aspetti, i clienti aziendali che attualmente non beneficiano di contratti su ampia scala più vantaggiosi (come nel caso della maggior parte delle PMI), i cittadini che viaggiano spesso per turismo e quelli che vivono nelle zone frontaliere sono tra coloro che beneficeranno maggiormente di una riduzione delle tariffe di roaming.

Effetti a livello delle imprese e consolidamento

L'impatto sulle imprese delle modifiche tariffarie regolamentate varierà, in primo luogo, in base al grado di dipendenza di ciascuna impresa dalle entrate legate al roaming e, secondariamente, in base alla precisa natura dell'approccio normativo adottato.

VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

Tutte le opzioni normative illustrate nella presente valutazione di impatto comportano alcuni costi amministrativi di entità variabile. La regolamentazione all'ingrosso basata su massimali tariffari, proposta dal GRE, richiederebbe un controllo regolare delle tariffe di roaming all'ingrosso e al dettaglio per determinare in che misura le riduzioni all'ingrosso si ripercuotono sulle tariffe al dettaglio. Tale controllo comporterebbe costi amministrativi per gli operatori e le ANR che, tuttavia, non si discosterebbero in modo significativo dalla situazione attuale. La regolamentazione all'ingrosso e al dettaglio sotto forma di massimali tariffari comporterebbe un onere amministrativo equivalente.

VALUTAZIONE E MONITORAGGIO

Se è necessario un intervento normativo, le ANR dovranno controllarne e sorvegliarne il rispetto. L'indicatore principale per il controllo dell'attuazione della proposta è costituito dalle tariffe al dettaglio. Le ANR dovranno monitorare le tariffe di roaming al dettaglio sia per le chiamate vocali che per i messaggi SMS e MMS (multimedia) e riferire le risultanze di tale monitoraggio alla Commissione, a sua richiesta. Un anno prima del riesame del funzionamento di ogni eventuale normativa, la Commissione potrebbe preparare una relazione sulla valutazione dell'impatto dei provvedimenti sui mercati e sui consumatori.

CONCLUSIONE

L'opzione normativa proposta che consiste nel combinare la regolamentazione all'ingrosso e al dettaglio in base al meccanismo denominato dai servizi della Commissione del "mercato domestico europeo" è quella che assicura, in ultima analisi, i maggiori vantaggi per i consumatori. Ciascuna delle altre alternative prese in considerazione ha meriti specifici: da un grado di intrusione minimo alla capacità di garantire la massima flessibilità al settore. Solo la normativa basata sul "meccanismo del mercato domestico europeo", tuttavia, garantisce ai consumatori - ovunque si trovino nell'Unione – la possibilità di utilizzare il telefono cellulare come se si trovassero nel proprio paese.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.7.2006
COM(2006) 382 definitivo

2006/0133 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**relativo al roaming sulle reti mobili pubbliche all'interno della Comunità e che modifica
la direttiva 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi
di comunicazione elettronica**

(presentata dalla Commissione)

{SEC(2006) 925}
{SEC(2006) 926}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

- **Motivazione e obiettivi della proposta**

La possibilità per i clienti dei servizi di comunicazioni elettroniche mobili di utilizzare il proprio telefono cellulare per effettuare e ricevere chiamate quando viaggiano all'estero ("roaming internazionale") rappresenta una parte importante di tali servizi e contribuisce al benessere sociale ed economico della Comunità nel suo complesso. Le organizzazioni di consumatori, le autorità di regolamentazione e i responsabili politici, tuttavia, sono concordi nel riconoscere che i prezzi elevati che gli utenti devono pagare per tale servizio costituiscono un problema persistente. Benché nel corso degli ultimi anni sia stata adottata una serie di provvedimenti per affrontare questo problema nell'ambito del quadro normativo esistente, gli strumenti a disposizione si sono rivelati inefficaci per ridurre le tariffe ad un livello che rispecchi i costi reali della fornitura di tali servizi.

L'obiettivo della presente proposta è, pertanto, modificare l'attuale quadro normativo per le comunicazioni elettroniche per creare la base giuridica necessaria che permetta di conseguire importanti riduzioni nelle tariffe di roaming nella Comunità in modo armonizzato, attraverso un'azione efficace e tempestiva. Per raggiungere tale obiettivo occorre fare in modo che il prezzo pagato dagli utenti delle reti mobili pubbliche per i servizi di roaming quando viaggiano all'interno della Comunità non sia ingiustificatamente più elevato del prezzo loro addebitato per le chiamate all'interno del loro paese d'origine (il "meccanismo del mercato domestico europeo").

Il meccanismo scelto per conseguire tale obiettivo in modo proporzionato consiste nell'applicazione agli operatori mobili terrestri all'interno della Comunità di limiti tariffari massimi per la fornitura di servizi di roaming per le chiamate vocali tra gli Stati membri, sia al dettaglio che all'ingrosso.

- **Contesto generale**

Il problema delle tariffe elevate di roaming praticate ai clienti che viaggiano in Europa è stato individuato per la prima volta a metà del 1999, quando la Commissione ha deciso di condurre un'indagine sui servizi di roaming nazionale e internazionale. Tale indagine ha indotto la Commissione ad avviare procedimenti nei confronti di determinati operatori mobili nel Regno Unito e in Germania per infrazione all'articolo 82 del trattato.

Al momento dell'adozione del pacchetto normativo per le comunicazioni elettroniche del 2002, il roaming internazionale è stato inoltre individuato come potenzialmente suscettibile di regolamentazione *ex ante* con l'inclusione del mercato nazionale all'ingrosso del roaming internazionale delle reti mobili pubbliche nella raccomandazione della Commissione, dell'11 febbraio 2003, relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche.

Nel maggio 2005 il gruppo dei regolatori europei (GRE) ha osservato come i prezzi al dettaglio siano estremamente elevati senza una chiara giustificazione; questa situazione sembra imputabile ai prezzi elevati praticati all'ingrosso dall'operatore straniero della rete ospitante e, in numerosi casi, alle forti maggiorazioni applicate al dettaglio dall'operatore di rete dell'utente. Il medesimo gruppo ha osservato inoltre che spesso le riduzioni dei prezzi all'ingrosso non vengono trasferite al cliente al dettaglio e che in molti casi i consumatori non dispongono di informazioni chiare circa le tariffe di roaming.

Nell'ottobre 2005 la Commissione ha richiamato l'attenzione sul problema delle tariffe di roaming internazionale elevate e della mancanza di trasparenza dei prezzi con la pubblicazione di un sito web di informazione dei consumatori, che non solo confermava che le tariffe sono in molti casi palesemente eccessive, ma evidenziava anche una variazione dei prezzi della Comunità tale da non poter essere giustificata per chiamate con caratteristiche identiche.

In una risoluzione del 1° dicembre 2005 relativa alla regolamentazione e ai mercati europei delle comunicazioni elettroniche 2004, il Parlamento europeo ha accolto con favore l'iniziativa della Commissione in materia di trasparenza nel settore del roaming internazionale e ha invitato la Commissione a studiare nuove iniziative per ridurre i costi elevati del traffico telefonico mobile transfrontaliero.

Nel dicembre 2005 il gruppo dei regolatori europei ha espresso alla Commissione europea il timore che i provvedimenti adottati dalle ANR non possano risolvere il problema dei prezzi elevati e ha osservato che il roaming costituisce un caso particolare in cui un problema evidente di pregiudizio del consumatore non è risolvibile preventivamente con l'applicazione del quadro normativo.

Nel marzo 2006 il Consiglio europeo ha confermato, nelle sue conclusioni, l'importanza ai fini della competitività, di ridurre le tariffe del roaming internazionale, nell'ambito di politiche mirate, efficaci e integrate, a livello di Stati membri e di Unione europea, nel campo delle TIC (tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni) per conseguire gli obiettivi della nuova strategia di Lisbona di crescita economica e produttività.

Alcuni operatori hanno annunciato piani di riduzione dei prezzi del roaming internazionale in risposta alle iniziative dell'UE, ma non c'è stata una risposta generalizzata del settore che permetterebbe di conseguire gli obiettivi della presente proposta senza che sia necessario un intervento normativo. In particolare, non esiste alcuna garanzia che tutti i clienti del roaming internazionale beneficino della riduzione dei prezzi prevista dalla proposta.

La presente proposta mira, pertanto, a creare una base giuridica armonizzata per tale intervento normativo che agevolerà il completamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche.

• Disposizioni vigenti nel settore

Gli strumenti del diritto della concorrenza comunitario e nazionale permettono alle autorità competenti di applicare sanzioni per i comportamenti contrari alla concorrenza di singole imprese. Gli strumenti del diritto della concorrenza, tuttavia, si applicano alle attività di singole imprese e non possono, pertanto, offrire una soluzione che tuteli gli interessi di tutti gli utilizzatori delle comunicazioni elettroniche e di tutti i soggetti attivi sul mercato nella Comunità.

L'attuale quadro normativo per le comunicazioni elettroniche prevede un meccanismo per l'imposizione di obblighi normativi *ex ante* alle imprese del settore delle comunicazioni elettroniche, in base alla definizione di mercati rilevanti suscettibili di regolamentazione *ex ante* e attraverso una procedura di analisi dei mercati da parte della autorità di regolamentazione. Ciò comporta l'imposizione di obblighi regolamentari alle imprese che risultano detenere una posizione dominante nel mercato rilevante. A questo proposito, il mercato nazionale all'ingrosso del roaming internazionale sulle reti mobili pubbliche è stato individuato come mercato rilevante. D'altra parte, non è stato individuato alcun mercato al dettaglio per la fornitura di tali servizi come mercato rilevante, in quanto i servizi di roaming al dettaglio non sono venduti separatamente, ma fanno parte di un pacchetto più ampio offerto al consumatore. Di conseguenza, a causa delle specifiche caratteristiche dei mercati dei servizi di roaming internazionale e della natura transfrontaliera di tali servizi, i regolatori non hanno potuto risolvere il problema dei prezzi elevati del roaming internazionale applicando tali procedure.

Si può obiettare che il quadro normativo comunitario lascia agli Stati membri un margine di manovra sufficiente per affrontare i problemi individuati nei mercati del roaming internazionale per mezzo di altri provvedimenti legislativi, come la legislazione in materia di tutela dei consumatori. Ma data la natura transfrontaliera dei servizi di roaming internazionale, per cui i fornitori all'ingrosso sono situati in Stati membri diversi da quello dei consumatori che utilizzano i servizi, ogni provvedimento legislativo di questo tipo adottato dagli Stati membri risulterebbe inefficace e, in assenza dell'armonizzazione che la presente proposta intende garantire, porterebbe a risultati differenti nella Comunità.

L'attuale quadro normativo comunitario (articolo 19 della direttiva 2002/21/CE, la direttiva quadro) prevede che la Commissione rivolga raccomandazioni concernenti l'attuazione armonizzata delle disposizioni della direttiva stessa. Nel settore in esame, tuttavia, una raccomandazione di questo tipo non risulterebbe efficace, in quanto non sarebbe giuridicamente vincolante e gli Stati membri destinatari della raccomandazione avrebbero comunque a disposizione solo gli attuali strumenti normativi.

I mercati del roaming al dettaglio e all'ingrosso presentano caratteristiche uniche che giustificano misure eccezionali che vanno al di là dei meccanismi altrimenti previsti dal quadro normativo del 2002.

- **Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione**

La proposta è in linea con la strategia di Lisbona rinnovata volta a promuovere la crescita e l'occupazione attraverso una maggiore competitività e con l'iniziativa i2010 della Commissione ad essa collegata. L'importanza di ridurre i prezzi del roaming internazionale all'interno della Comunità è stata riconosciuta esplicitamente dal Consiglio europeo del marzo 2006.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

- **Consultazione delle parti interessate**

Metodi di consultazione utilizzati, principali settori interessati e profilo generale di quanti hanno risposto

I servizi della Commissione hanno avviato una consultazione in due fasi all'inizio del 2006¹. Durante la prima fase sono state richieste osservazioni sui principi generali. I servizi hanno quindi avviato una seconda fase sottoponendo alla discussione un'ipotesi di regolamentazione più concreta. Per queste due fasi sono stati ricevuti 152 contributi provenienti da una serie di soggetti interessati compresi operatori, ANR, Stati membri, associazioni di categoria e dei consumatori e altri.

Sintesi delle risposte e modo in cui sono state prese in considerazione

Dalle consultazioni è emerso che l'obiettivo della Commissione di ridurre le tariffe di roaming gode di un ampio sostegno da parte degli Stati membri, delle ANR, delle associazioni di consumatori e addirittura da parte di alcuni operatori. Mentre la maggior parte degli operatori si è dichiarata contraria alla regolamentazione, sostenendo che il mercato è competitivo e che i prezzi stanno diminuendo, altri hanno proposto l'autoregolamentazione o un'altra forma di regolamentazione.

¹ La prima consultazione si è protratta dal 20.2.2006 al 22.3.2006, mentre la seconda dal 3.4.2006 al 12.5.2006. I risultati sono disponibili al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/internal_market/consultation/index_it.htm

A seguito dei contributi ricevuti, la Commissione ha adattato la sua ipotesi iniziale basata sul "principio della tariffa del paese d'origine", che prevedeva di legare le tariffe di roaming internazionale alle tariffe pagate dai clienti in roaming per chiamate equivalenti sulla rete del paese d'origine, per arrivare all'idea del "meccanismo del mercato domestico europeo", in base al quale le tariffe di roaming sono ravvicinate alle tariffe domestiche per mezzo dell'applicazione, a livello comunitario, di limiti tariffari massimi comuni, conseguendo in tal modo un elevato livello di protezione degli utilizzatori senza pregiudicare la concorrenza.

- **Ricorso al parere di esperti**

Non è stato necessario consultare esperti esterni in aggiunta ai contributi forniti dalle parti interessate nel contesto della consultazione pubblica.

- **Valutazione dell'impatto**

La valutazione dell'impatto relativa alla presente proposta ha preso in esame le seguenti alternative: *status quo*, autoregolamentazione, coregolamentazione, strumenti giuridici non vincolanti e regolamentazione mirata.

Lo scenario dello *status quo* prevede di affidarsi ai progressi tecnologici e all'evoluzione del mercato per risolvere il problema, pur continuando a ricorrere agli attuali strumenti normativi e ai correttivi basati sul diritto della concorrenza. Si fa osservare che le autorità nazionali di regolamentazione hanno già segnalato che gli attuali strumenti normativi sono insufficienti ad affrontare questo problema.

Sono inoltre state prese in considerazione l'autoregolamentazione e la coregolamentazione, ma fino ad oggi nel settore non c'è stata alcuna iniziativa in questa direzione. Il rischio che alcuni consumatori debbano pagare tariffe estremamente elevate pur in presenza di una riduzione delle tariffe medie potrebbe compromettere l'obiettivo generale di questi due approcci.

È stata inoltre analizzata la possibilità di affrontare il problema ricorrendo alle raccomandazioni o ad altri strumenti giuridici non vincolanti. Tuttavia, visto che quello del costo elevato delle tariffe di roaming internazionale al dettaglio è un problema strutturale e che le attuali disposizioni del quadro normativo comunitario per le comunicazioni elettroniche si sono dimostrate inadeguate a risolverlo, è evidente che iniziative che non modifichino il quadro normativo per l'applicazione di provvedimenti correttivi non sarebbero in grado di conseguire gli obiettivi desiderati.

Nell'ambito dell'alternativa più ampia costituita dalla regolamentazione mirata, sono stati analizzati tre approcci differenti: regolamentazione esclusivamente sul mercato all'ingrosso, regolamentazione esclusivamente al dettaglio e una combinazione di regolamentazione all'ingrosso e al dettaglio.

Imporre la regolamentazione esclusivamente nella fase all'ingrosso porrebbe rimedio al problema delle tariffe elevate praticate tra operatori, ma non garantirebbe ai clienti di roaming al dettaglio di poter beneficiare della riduzione delle tariffe all'ingrosso vista la totale assenza di pressioni concorrenziali sugli operatori in tal senso. Non sarebbe, pertanto, garantito il conseguimento dell'obiettivo di ridurre significativamente le tariffe al dettaglio per i clienti di roaming europei.

È inoltre stata presa in considerazione la regolamentazione esclusivamente al dettaglio, dato che consentirebbe di affrontare il problema in modo diretto. Tuttavia, trascurando la regolamentazione all'ingrosso, tale approccio potrebbe provocare una compressione dei prezzi per i piccoli operatori che costringerebbe molti di loro a cessare il servizio.

Da ultimo è stata presa in considerazione la combinazione della regolamentazione all'ingrosso e al dettaglio, con alcune varianti. La valutazione dell'impatto ha concluso che la soluzione ottimale sia proprio quella di combinare la regolamentazione all'ingrosso e al dettaglio, fissando limiti tariffari massimi comuni, a livello comunitario, sia all'ingrosso che al dettaglio.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

- **Sintesi delle misure proposte**

La proposta prevede la creazione di un "meccanismo del mercato domestico europeo" nella Comunità, in base al quale sono fissati limiti massimi di prezzo comuni per le tariffe che gli operatori di telefonia mobile possono praticare per la fornitura all'ingrosso dei servizi di roaming per le chiamate di telefonia vocale mobile effettuate a partire da una rete ospitante nella Comunità e destinate a un'altra rete telefonica pubblica situata anch'essa nella Comunità.

I limiti massimi di prezzo tengono conto delle differenze dei costi reali della fornitura di servizi di roaming internazionale per le chiamate effettuate verso una destinazione all'interno del paese ospitante, da una parte, e per le chiamate effettuate verso la rete del paese d'origine o un altro paese nella Comunità, dall'altra. La proposta prevede pertanto un limite di prezzo all'ingrosso inferiore per la prima categoria di chiamate (fissato al doppio della tariffa comunitaria media di terminazione di chiamate mobili per gli operatori di reti mobili designati come detentori di un significativo potere di mercato) e un limite di prezzo superiore per la seconda categoria (fissato al triplo della tariffa comunitaria media di terminazione di chiamate mobili per tali operatori).

Per evitare che si verifichino compressioni dei prezzi per la fornitura di servizi di roaming mobile al dettaglio, la proposta contempla inoltre dei massimali per i prezzi al dettaglio per le stesse categorie di chiamate in roaming, fissati al 130% del limite applicabile all'ingrosso.

In base al meccanismo del mercato domestico europeo e per garantire che i prezzi addebitati ai clienti in roaming che ricevono chiamate mentre sono in altri paesi della Comunità riflettano più fedelmente i costi realmente sostenuti per tale servizio dal loro operatore di telefonia mobile del paese di origine, la proposta prevede un limite massimo di prezzo per tale servizio.

I limiti massimi dei prezzi previsti per le tariffe di roaming praticate al dettaglio per effettuare chiamate in roaming regolamentate acquisteranno efficacia giuridica sei mesi dopo l'entrata in vigore del regolamento proposto.

La proposta migliora la trasparenza delle tariffe al dettaglio in quanto istituisce l'obbligo per i fornitori di telefonia mobile di dare ai loro clienti in roaming, gratuitamente e a richiesta, informazioni personalizzate sul costo del roaming stesso. Ogni cliente può scegliere se ricevere queste informazioni con un SMS (short message service) o con una comunicazione vocale sul suo cellulare. Inoltre, gli operatori di telefonia mobile hanno l'obbligo di fornire ai loro clienti informazioni complete sulle tariffe del roaming al momento della sottoscrizione del servizio e di aggiornarli regolarmente, oltre che in caso di variazioni notevoli delle relative tariffe.

La proposta conferisce inoltre alle autorità nazionali di regolamentazione il potere e la responsabilità di assicurare il rispetto del regolamento in linea con il compito che è già stato loro affidato ai sensi del quadro normativo comunitario per le comunicazioni elettroniche. Essa affida loro anche il compito di monitorare l'andamento dei prezzi all'ingrosso e al dettaglio dei servizi di comunicazioni vocali e di trasmissione dei dati, come gli SMS (short message service) e gli MMS (multimedia message service), resi ai clienti in roaming nei paesi della Comunità.

Da ultimo, la proposta modifica le disposizioni del quadro normativo esistente, in particolare la direttiva quadro (2002/21/CE), per riconoscere lo status particolare di queste misure nell'ambito del quadro normativo e garantire che le disposizioni generali di tale quadro continuino ad applicarsi ai servizi di roaming disciplinati dalla presente proposta (fatte salve le sue prescrizioni specifiche).

- **Base giuridica**

Articolo 95 del trattato CE.

- **Principio di sussidiarietà**

Il principio di sussidiarietà si applica nella misura in cui la proposta non rientra nell'ambito di competenza esclusiva della Comunità.

Tenuto conto della specifica natura transfrontaliera dei servizi di roaming oggetto della proposta, visto che gli operatori che forniscono servizi di roaming all'ingrosso si trovano in Stati membri diversi da quello dell'operatore del paese d'origine del cliente, e tenuto conto del fatto che l'azione proposta richiede la modifica dell'attuale quadro normativo comunitario, un'azione adottata dai soli Stati membri non sarebbe sufficiente o non potrebbe conseguire gli obiettivi della proposta.

Eventuali misure adottate esclusivamente dagli Stati membri per affrontare il problema oggetto della presente proposta rischierebbe di provocare problemi di conformità con l'attuale quadro normativo comunitario (qualora restasse inalterato) e/o di condurre a risultati divergenti, ostacolando così il completamento del mercato interno.

Dato che per sua stessa natura la fornitura di servizi di roaming all'interno della Comunità riguarda tutti gli Stati membri e tocca contemporaneamente gli interessi di vari soggetti nei diversi Stati membri, è fondamentale un approccio armonizzato a livello comunitario per assicurare un'applicazione coerente e garantire la tutela degli interessi dei consumatori e delle imprese in tutti gli Stati membri.

Dato che l'azione proposta richiede la modifica dell'attuale quadro normativo comunitario per le comunicazioni elettroniche e l'istituzione di garanzie comuni per gli utilizzatori e gli operatori delle reti mobili su base non discriminatoria in tutta la Comunità, gli obiettivi della presente proposta non possono essere realizzati dagli Stati membri in modo sicuro, armonizzato e tempestivo e possono pertanto essere realizzati meglio a livello comunitario.

La proposta rispetta pertanto il principio di sussidiarietà.

- **Principio di proporzionalità**

L'intervento normativo che costituisce l'oggetto della presente proposta è stato pensato in modo da ridurre al minimo l'interferenza nel comportamento commerciale delle imprese interessate. La fissazione di limiti tariffari massimi all'ingrosso e al dettaglio assicura una distorsione minima delle condizioni di concorrenza in conformità degli obiettivi ricercati, in quanto non pregiudica la libertà degli operatori di competere e differenziare le loro offerte nell'ambito dei limiti tariffari previsti. Tra le varie opzioni prese in considerazione, questa regolamentazione è quella che presenta il rischio più basso di distorsione nei mercati correlati, ma separati, dei servizi mobili, sia al dettaglio che all'ingrosso. L'azione proposta lascia inoltre il compito di sorvegliare e garantire il rispetto della normativa alle autorità nazionali di regolamentazione responsabili delle comunicazioni elettroniche in ciascuno Stato membro, in quanto conoscono meglio sia i mercati che gli operatori interessati.

Grazie alla semplicità del meccanismo da istituire e alla sua applicabilità diretta nella Comunità, poiché si tratta di un regolamento, l'onere amministrativo e finanziario per la Comunità, i governi e le autorità nazionali sarà ridotto al minimo. Non sarà necessario il recepimento né l'adozione di modalità attuative delle sue prescrizioni all'interno degli ordinamenti nazionali e il compito di sorvegliarne il rispetto rientrerà tra le normali attività delle autorità nazionali di regolamentazione. In realtà la proposta alleggerirà l'onere amministrativo che grava sui regolatori nazionali nella misura in cui solleva tali autorità dall'obbligo di analizzare e riesaminare periodicamente il mercato nazionale all'ingrosso del roaming internazionale sulle reti mobili pubbliche all'interno del loro territorio.

- **Scelta degli strumenti**

Strumento proposto: regolamento.

L'urgenza e la persistenza del problema individuato richiede una soluzione semplice, efficace e rapida per il consumatore europeo, da applicare in modo armonizzato in tutta la Comunità e senza che sia necessario il recepimento o l'attuazione completa a livello nazionale. Un'eventuale procedura di attuazione a livello nazionale ritarderebbe considerevolmente gli effetti della misura in alcuni Stati membri con una conseguente distorsione delle condizioni di concorrenza per gli operatori mobili nei vari Stati membri. Il regolamento è pertanto l'unico strumento che permetterà di conseguire l'obiettivo desiderato.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

5. INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

- **Semplificazione**

La proposta garantirà la certezza giuridica sia agli utenti della telefonia mobile che agli operatori, sostituendo gli attuali meccanismi del quadro normativo la cui applicazione ai servizi di roaming internazionale per la telefonia vocale risulta incerta, con un meccanismo semplice e prevedibile per tutti i soggetti interessati.

La proposta solleva le autorità nazionali di regolamentazione dall'onere di una raccolta completa e complessa di dati per l'analisi del mercato nazionale all'ingrosso del roaming internazionale sulle reti mobili pubbliche ed esenta i governi e le autorità nazionali dall'onerosa ricerca di soluzioni e strategie alternative a livello nazionale.

Dato che prevede un limite di prezzo semplice e trasparente per le chiamate in roaming regolamentate, l'azione proposta non imporrà oneri amministrativi significativi alle imprese o alle altre parti interessate. Al contrario, sollevando le autorità nazionali dall'obbligo di effettuare analisi del mercato all'ingrosso del roaming internazionale, essa alleggerirà anche l'onere della raccolta periodica dei dati e delle procedure di consultazione richieste dalla procedura di riesame del mercato. I

dati richiesti per l'applicazione della proposta sono analoghi a quelli già forniti dagli operatori e non comporteranno pertanto oneri supplementari.

- **Riesame/revisione/clausola di cessazione dell'efficacia**

La proposta prevede un riesame del regolamento dopo due anni. Ciò significa che se in quel momento gli sviluppi del mercato mostreranno che il regolamento non è più necessario, la Commissione valuterà la possibilità di proporne l'abrogazione, in linea con il principio "legiferare meglio".

- **Accordo sullo Spazio economico europeo**

L'atto proposto riguarda una materia d'interesse per lo Spazio economico europeo e dovrà quindi essere esteso ad esso.

- **Esposizione dettagliata della proposta**

L'articolo 1 illustra la finalità e il campo d'applicazione del regolamento: l'introduzione del meccanismo del mercato domestico europeo per gli utenti delle reti telefoniche mobili pubbliche, quando viaggiano all'interno della Comunità, per i servizi vocali di roaming internazionale. Il meccanismo del mercato domestico europeo è volto a conseguire un elevato livello di tutela di questi utenti attraverso la fissazione di un limite massimo per le tariffe all'ingrosso e al dettaglio praticate dagli operatori mobili per i servizi di roaming internazionale forniti all'interno della Comunità.

L'articolo 2 contiene le definizioni istituite del regolamento. Le nuove definizioni fondamentali sono: "fornitore del paese d'origine", "rete del paese d'origine", "roaming internazionale", "chiamata in roaming regolamentata", "cliente in roaming" e "rete ospitante".

L'articolo 3 fissa i limiti massimi delle tariffe all'ingrosso praticate dagli operatori di rete mobile per la fornitura di chiamate in roaming regolamentate. La tariffa all'ingrosso massima applicabile alle chiamate in roaming regolamentate effettuate verso il paese d'origine del cliente in roaming oppure verso un altro paese della Comunità è pari al triplo della tariffa media di terminazione di chiamate mobili, mentre la tariffa massima all'ingrosso per la fornitura di chiamate in roaming regolamentate verso una destinazione all'interno del paese visitato è pari al doppio della tariffa media di terminazione di chiamate mobili.

L'articolo 4 fissa i limiti massimi delle tariffe che possono essere praticate al dettaglio dal fornitore mobile del paese d'origine per una chiamata in roaming regolamentata. Tale limite è pari al 130% della tariffa massima all'ingrosso applicabile alla medesima chiamata (IVA esclusa).

L'articolo 5 dispone che i limiti tariffari al dettaglio di cui all'articolo 4 acquistano efficacia dopo sei mesi.

L'articolo 6 fissa i limiti tariffari massimi al dettaglio che i fornitori dei paesi di origine possono applicare ai loro clienti in roaming per la ricezione di chiamate in roaming nella Comunità. Tali limiti corrispondono al 130% della tariffa media di

terminazione delle chiamate mobili (IVA esclusa), pubblicata a norma dell'articolo 10.

L'articolo 7 migliora la trasparenza delle tariffe di roaming al dettaglio, facendo obbligo ai fornitori di telefonia mobile del paese di origine di informare i loro clienti in roaming, gratuitamente e a loro richiesta, delle tariffe applicate, attraverso l'invio di SMS (short message service) o oralmente. Inoltre, la trasparenza è migliorata anche grazie all'obbligo, per l'operatore, di fornire informazioni sulle tariffe di roaming al momento della sottoscrizione del servizio e quindi regolarmente e in caso di variazioni notevoli delle tariffe.

L'articolo 8 fissa le competenze e gli obblighi delle autorità nazionali di regolamentazione in materia di sorveglianza e applicazione del regolamento all'interno del loro territorio.

L'articolo 9 impone agli Stati membri di fissare norme relative alle sanzioni da applicare in caso di violazione degli obblighi previsti dal regolamento.

L'articolo 10 fissa le norme che disciplinano la determinazione e la pubblicazione della tariffa media di terminazione di chiamate mobili utilizzata per calcolare i limiti massimi di prezzo di cui agli articoli 3 e 6.

L'articolo 11 introduce la necessaria modifica della direttiva quadro per garantire l'applicazione coerente delle direttive che costituiscono il quadro normativo e del regolamento stesso.

L'articolo 12 fissa il termine per il riesame del regolamento.

L'articolo 13 dispone che la Commissione sia assistita dal comitato per le comunicazioni istituito dalla direttiva quadro.

L'articolo 14 impone agli Stati membri di comunicare alla Commissione l'identità delle autorità nazionali di regolamentazione responsabili dell'adempimento dei compiti contemplati dal regolamento.

L'articolo 15 dispone che le misure necessarie per l'applicazione del regolamento devono essere adottate secondo la procedura del comitato di cui all'articolo 13.

L'articolo 16 dispone che il regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo al roaming sulle reti mobili pubbliche all'interno della Comunità e che modifica la direttiva 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 95,

vista la proposta della Commissione²,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo³,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato⁴,

considerando quanto segue:

- (1) I prezzi elevati che devono pagare gli utenti delle reti telefoniche mobili pubbliche per utilizzare i telefoni cellulari quando viaggiano in altri paesi della Comunità costituiscono una fonte di preoccupazione per le autorità nazionali di regolamentazione. Nella sua riunione plenaria del maggio 2005 il gruppo dei regolatori europei⁵ ha osservato, tra l'altro, come i prezzi al dettaglio siano estremamente elevati senza una chiara giustificazione; questa situazione sembra imputabile ai prezzi elevati praticati all'ingrosso dall'operatore straniero della rete ospitante e, in numerosi casi, ai forti ricarichi applicati al dettaglio dall'operatore di rete dell'utente; il medesimo gruppo ha osservato inoltre che spesso le riduzioni nei prezzi all'ingrosso non vengono trasferite al cliente al dettaglio e che esistono forti legami tra i mercati di differenti Stati membri.
- (2) La direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti e dei servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro)⁶, la direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del

² GU C del , pag. .

³ GU C del , pag. .

⁴ GU C del , pag. .

⁵ Cfr. la decisione 2002/627/CE della Commissione, del 29 luglio 2002 che istituisce il gruppo dei "Regolatori europei per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica" (GU L 200 del 30.7.2002, pag. 38), modificata dalla decisione 2004/641/CE della Commissione, del 14 settembre 2004 (GU L 293 del 16.9.2004, pag. 30).

⁶ GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33

Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso)⁷, la direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni)⁸, la direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale)⁹ e la direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche¹⁰, che costituiscono complessivamente "il quadro normativo per le comunicazioni elettroniche del 2002", perseguono l'obiettivo di creare un mercato unico delle comunicazioni elettroniche all'interno della Comunità garantendo al tempo stesso un elevato livello di tutela dei consumatori attraverso una concorrenza più intensa.

- (3) Il quadro normativo per le comunicazioni elettroniche del 2002 è basato sul principio secondo cui si dovrebbero imporre obblighi di regolamentazione *ex ante* solo nei casi in cui non esista un'effettiva concorrenza; esso contempla¹¹ una procedura per l'esecuzione di analisi periodiche dei mercati e il riesame degli obblighi da parte delle autorità nazionali di regolamentazione, che sfocia nell'imposizione di obblighi *ex ante* agli operatori designati come detentori di un significativo potere di mercato. Gli elementi costitutivi di tale procedura comprendono la definizione dei mercati rilevanti in conformità della raccomandazione della Commissione, dell'11 febbraio 2003, relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche¹² (la raccomandazione), l'analisi dei mercati definiti in conformità delle linee direttrici della Commissione¹³, la designazione di operatori che detengono un significativo potere di mercato e l'imposizione di obblighi *ex ante* agli operatori così designati.
- (4) La raccomandazione individua nel mercato nazionale all'ingrosso dei servizi internazionali di roaming per le reti telefoniche pubbliche mobili¹⁴ un mercato rilevante suscettibile di una regolamentazione *ex ante*. Il lavoro intrapreso dalle autorità nazionali di regolamentazione (sia singolarmente che nel gruppo dei regolatori europei) per analizzare i mercati nazionali all'ingrosso dei servizi internazionali di roaming ha dimostrato tuttavia che le singole autorità nazionali di regolamentazione non sono finora riuscite a risolvere efficacemente il problema dei prezzi all'ingrosso

⁷ GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7

⁸ GU L 108 del 24.4.2002, pag. 21

⁹ GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51

¹⁰ GU L 201 del 31.7.2002, pag. 37.

¹¹ Cfr., in particolare, gli articoli 14, 15 e 16 della direttiva quadro, gli articoli 7 e 8 della direttiva accesso e gli articoli 16 e 17 della direttiva servizio universale.

¹² Raccomandazione della Commissione, dell'11 febbraio 2003, relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche suscettibili di una regolamentazione *ex ante* ai sensi della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica - C(2003) 497, GU L 114 dell'8.5.2003, pag. 45.

¹³ Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, GU C 165 dell'11.7.2002, pag. 6.

¹⁴ Il mercato 17 nell'allegato.

elevati dei servizi internazionali di roaming perché è difficile individuare le imprese dotate di un significativo potere di mercato, viste le caratteristiche specifiche del roaming internazionale e in particolare la sua natura transfrontaliera.

- (5) D'altra parte, per quanto riguarda la fornitura al dettaglio di servizi internazionali di roaming, la raccomandazione non individua alcun mercato come mercato rilevante, tra l'altro perché i servizi internazionali di roaming al dettaglio non sono venduti separatamente, ma fanno parte di un pacchetto più ampio di servizi che i clienti acquistano dal loro fornitore del paese d'origine.
- (6) Inoltre, le autorità nazionali di regolamentazione responsabili della tutela e della promozione degli interessi dei clienti delle reti mobili che risiedono abitualmente all'interno del loro territorio non sono in grado di controllare il comportamento degli operatori della rete ospitante situata in altri Stati membri, dalla quale però dipendono gli stessi clienti quando utilizzano i servizi internazionali di roaming. Tale limitazione ridurrebbe inoltre l'efficacia delle misure che gli Stati membri potrebbero adottare in base alla loro competenza residua in materia di adozione di norme a tutela dei consumatori.
- (7) Di conseguenza, gli Stati membri sono sollecitati ad adottare misure per far scendere i prezzi dei servizi di roaming internazionale, ma il meccanismo di intervento normativo *ex ante* da parte delle autorità nazionali di regolamentazione, previsto dal quadro normativo per le comunicazioni elettroniche del 2002, si è dimostrato insufficiente poiché non permette a tali autorità di tutelare efficacemente l'interesse dei consumatori in questo settore specifico.
- (8) Inoltre, nella risoluzione del Parlamento europeo del 1° dicembre 2005 relativa alla regolamentazione e ai mercati europei delle comunicazioni elettroniche 2004¹⁵ si invitava la Commissione a studiare nuove iniziative per ridurre i costi del traffico telefonico mobile transfrontaliero; parallelamente, il Consiglio europeo del 23-24 marzo 2006 ha concluso che per conseguire gli obiettivi della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita economica e la produttività¹⁶ è necessario portare avanti politiche mirate, efficaci e integrate sulle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) a livello sia europeo che nazionale, e ha sottolineato, in tale contesto, l'importanza di ridurre i costi del roaming per promuovere la competitività.
- (9) Sebbene il quadro normativo per le comunicazioni elettroniche del 2002, sulla base di valutazioni che apparivano ovvie in quel momento, prevedesse la rimozione di tutti gli ostacoli al commercio nel settore che armonizza, attualmente appare necessario adeguare le norme armonizzate tenendo conto di altre considerazioni, al fine di trovare i mezzi più efficaci per conseguire un elevato livello di protezione dei consumatori migliorando al tempo stesso le condizioni di funzionamento del mercato interno.
- (10) È pertanto necessario modificare il quadro normativo per le comunicazioni elettroniche del 2002 per permettere di derogare alle norme altrimenti applicabili, in particolare al principio secondo cui i prezzi praticati per le offerte di servizi devono

¹⁵ Risoluzione PE 2005/2052(INI).

¹⁶ Comunicazione al Consiglio Europeo di Primavera - Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona, COM (2005) 24 del 2.2.2005 e conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del 22-23 marzo 2005.

essere determinati da accordi commerciali in assenza di significativo potere di mercato, e consentire in tal modo l'introduzione di obblighi normativi complementari che riflettano le caratteristiche peculiari dei servizi di roaming internazionale.

- (11) I mercati del roaming all'ingrosso e al dettaglio presentano caratteristiche uniche che giustificano l'adozione di misure eccezionali che vanno al di là dei meccanismi previsti dal quadro normativo del 2002.
- (12) Per tutelare gli interessi dei clienti dei servizi di roaming è opportuno imporre obblighi di regolamentazione sia all'ingrosso che al dettaglio, in quanto l'esperienza ha dimostrato che le riduzioni dei prezzi all'ingrosso dei servizi di roaming internazionale non si traducono necessariamente in prezzi al dettaglio più bassi, perché mancano incentivi in tal senso. D'altra parte, un'azione volta a ridurre il livello dei prezzi al dettaglio non affiancata da una parallela riduzione dei costi all'ingrosso della fornitura di questi servizi rischierebbe di perturbare il corretto funzionamento del mercato del roaming internazionale.
- (13) È opportuno che gli obblighi corrispondenti si applichino direttamente in tutti gli Stati membri ed entrino in vigore nel più breve tempo possibile, pur concedendo agli operatori interessati un periodo ragionevole per adattare i prezzi e le offerte di servizi per conformarsi a tali obblighi.
- (14) È opportuno utilizzare un meccanismo comune, detto "meccanismo del mercato domestico europeo", per garantire che gli utenti delle reti telefoniche mobili pubbliche che viaggiano all'interno della Comunità non debbano pagare prezzi eccessivi per i servizi vocali di roaming internazionale quando effettuano o ricevono chiamate vocali; ciò consentirebbe di conseguire un elevato livello di tutela dei consumatori e di salvaguardare la concorrenza tra gli operatori di telefonia mobile. Tenuto conto della natura transfrontaliera dei servizi in esame, è necessario un meccanismo comune in modo che gli operatori di telefonia mobile debbano rispettare un unico quadro normativo coerente, basato su criteri fissati in modo obiettivo.
- (15) In base alle considerazioni che precedono, il meccanismo più efficace e proporzionato per regolare il livello dei prezzi delle chiamate in roaming internazionale consiste nello stabilire, a livello comunitario, tariffe massime al minuto sia al dettaglio che all'ingrosso.
- (16) Tale meccanismo comune dovrebbe assicurare che le tariffe al dettaglio del roaming internazionale riflettano in modo più ragionevole di quanto non avviene ora i costi connessi alla fornitura del servizio, garantendo al tempo stesso agli operatori la libertà di competere, differenziando le loro offerte e adattando le loro strutture tariffarie alle condizioni di mercato e alle preferenze dei consumatori.
- (17) Il meccanismo comune dovrebbe essere di facile attuazione e controllo per ridurre al minimo gli oneri amministrativi a carico sia degli operatori, che ne devono rispettare le prescrizioni, che delle autorità nazionali di regolamentazione, che devono controllarlo ed applicarlo.
- (18) È opportuno che i limiti massimi di prezzo tengano conto dei vari elementi che entrano in gioco nell'effettuazione di una chiamata in roaming internazionale (come costi generali, segnalazione, raccolta, transito e terminazione delle chiamate) e dei diversi

costi della fornitura di servizi di roaming internazionale, da un lato per le chiamate a destinazione di numeri del paese visitato e, dall'altro, per le chiamate a destinazione del paese d'origine del cliente o di un altro paese della Comunità.

- (19) Il limite massimo di prezzo per la fornitura di una chiamata in roaming internazionale all'ingrosso dovrebbe essere basato sulla tariffa media al minuto di terminazione di chiamate mobili praticato dagli operatori detentori di un significativo potere di mercato, visto che tali tariffe di terminazione sono già oggetto di vigilanza da parte delle autorità di regolamentazione a norma del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche del 2002 e dovrebbero, pertanto, essere determinate in base al principio dell'orientamento ai costi. Viste le caratteristiche del mercato della terminazione delle chiamate sulle singole reti mobili pubbliche e la natura transfrontaliera del roaming internazionale, tali tariffe costituiscono inoltre una base stabile per la regolamentazione e rappresentativa delle strutture dei costi delle reti mobili nella Comunità. La tariffa media di terminazione delle chiamate mobili costituisce un parametro attendibile dei principali costi di base all'ingrosso, per cui un limite massimo del prezzo all'ingrosso basato su un adeguato multiplo di tale tariffa media di terminazione dovrebbe garantire la copertura dei costi reali di fornitura di servizi di roaming regolamentati.
- (20) Il limite massimo di prezzo applicabile al dettaglio dovrebbe garantire ai clienti dei servizi di roaming che non verrà loro praticata una tariffa eccessiva quando effettuano una chiamata in roaming regolamentata, assicurando agli operatori del paese di origine un margine sufficiente per differenziare i prodotti offerti ai consumatori.
- (21) È opportuno che i fornitori di servizi di roaming internazionali relativi alle chiamate effettuate all'estero, contemplate dal presente regolamento, beneficino di un periodo di tempo che permetta loro di adeguare volontariamente le tariffe al dettaglio per conformarsi ai limiti massimi previsti dal medesimo regolamento. A tal fine appare adeguato un periodo di sei mesi per permettere agli operatori di realizzare gli adattamenti necessari.
- (22) Analogamente, è opportuno applicare un limite massimo al prezzo che può essere addebitato ai clienti in roaming per la ricezione di chiamate vocali mentre sono in viaggio all'interno della Comunità, in modo da garantire che tali prezzi riflettano più fedelmente il costo della fornitura di tale servizio e da offrire ai clienti una maggiore certezza circa le spese che dovranno sostenere rispondendo alle telefonate che ricevono sul loro cellulare all'estero.
- (23) Le disposizioni del presente regolamento non pregiudicano la possibilità di proporre ai consumatori offerte innovative più convenienti delle tariffe massime al minuto fissate dal medesimo.
- (24) Le disposizioni in materia di prezzi di cui al presente regolamento devono essere applicate indipendentemente dal fatto che i clienti in roaming usino una scheda ricaricabile o un abbonamento, per garantire gli stessi vantaggi a tutti gli utenti della telefonia vocale mobile.
- (25) Ai fini del presente regolamento, la tariffa media di terminazione delle chiamate mobili deve essere basata sulle informazioni fornite dalle autorità nazionali di regolamentazione e pubblicate periodicamente dalla Commissione. È opportuno

concedere agli operatori soggetti agli obblighi stabiliti del presente regolamento un periodo di tempo ragionevole entro cui sono tenuti ad adattare i prezzi praticati in modo da rispettare i limiti massimi modificati da tale pubblicazione.

- (26) Per migliorare la trasparenza delle tariffe al dettaglio per l'effettuazione e la ricezione di chiamate in roaming all'interno della Comunità e per aiutare i clienti in roaming a decidere come usare i cellulari mentre si trovano all'estero, è opportuno che gli operatori di servizi di telefonia mobile diano la possibilità ai loro clienti in roaming di ottenere informazioni gratuite, a richiesta, sulle spese di roaming loro applicate nello Stato membro visitato. Per motivi di trasparenza è necessario che gli operatori forniscano informazioni sulle tariffe di roaming al momento della sottoscrizione del servizio e aggiornino periodicamente i loro clienti su tali tariffe, in particolare in caso di variazioni sostanziali delle stesse.
- (27) È opportuno che le autorità nazionali di regolamentazione a cui sono affidati i compiti previsti dal quadro normativo per le comunicazioni elettroniche del 2002 dispongano dei poteri necessari per sorvegliare e far applicare le disposizioni previste dal presente regolamento nel loro territorio. Esse dovrebbero altresì monitorare l'andamento dei prezzi delle comunicazioni vocali e dei servizi di trasmissione di dati per gli utenti di telefonia mobile in viaggio nei paesi della Comunità, in particolare per quanto riguarda i costi specifici connessi alle chiamate in roaming nelle regioni ultraperiferiche della Comunità e la necessità di garantire che tali costi possano essere adeguatamente recuperati a livello del mercato all'ingrosso. Tali autorità dovrebbero anche garantire che gli utenti di telefonia mobile dispongano di informazioni aggiornate sull'applicazione del presente regolamento.
- (28) Gli Stati membri devono istituire un sistema di sanzioni da applicare in caso di violazione degli obblighi previsti dal presente regolamento.
- (29) Le misure necessarie per l'attuazione del presente regolamento devono essere adottate in conformità della decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione¹⁷.
- (30) Dato che gli obiettivi dell'azione proposta, ossia l'istituzione di un meccanismo comune che assicuri che gli utenti delle reti telefoniche mobili pubbliche in viaggio all'interno della Comunità non debbano pagare prezzi eccessivi per i servizi di roaming internazionali quando effettuano o ricevono chiamate vocali, conseguendo in tal modo un elevato livello di tutela dei consumatori senza pregiudicare la concorrenza tra gli operatori di telefonia mobile, non possono essere realizzati dagli Stati membri in modo sicuro, armonizzato e tempestivo e pertanto possono essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in virtù del principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. Il presente regolamento si limita a quanto necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (31) Il presente regolamento dovrà essere riesaminato entro due anni dall'entrata in vigore per accertarsi che continui ad essere necessario e rispondente alle condizioni del mercato delle comunicazioni elettroniche,

¹⁷ GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Oggetto e campo di applicazione

1. Il presente regolamento istituisce un meccanismo comune, detto "meccanismo del mercato domestico europeo", destinato a garantire che gli utenti delle reti telefoniche mobili pubbliche che viaggiano all'interno della Comunità non paghino prezzi eccessivi per i servizi vocali di roaming internazionale quando effettuano e ricevono chiamate; tale meccanismo mira a conseguire un elevato livello di tutela dei consumatori salvaguardando la concorrenza tra gli operatori di telefonia mobile. Il presente regolamento fissa le norme relative alle tariffe che gli operatori di telefonia mobile possono addebitare per la fornitura di servizi di roaming internazionale per chiamate vocali effettuate a partire da e verso destinazioni all'interno della Comunità e si applica sia alle tariffe praticate all'ingrosso tra operatori di rete che alle tariffe praticate al dettaglio dall'operatore del paese d'origine.
2. Il presente regolamento costituisce una misura specifica ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 2002/21/CE, quale modificato dal presente regolamento.

Articolo 2

Definizioni

1. Ai fini del presente regolamento valgono le definizioni di cui all'articolo 2 della direttiva 2002/21/CE, all'articolo 2 della direttiva 2002/19/CE e all'articolo 2 della direttiva 2002/22/CE.
2. In aggiunta alle definizioni di cui al paragrafo 1, s'intende per:
 - a) "operatore del paese d'origine", l'impresa che fornisce al cliente in roaming i servizi di telefonia mobile pubblica terrestre al dettaglio;
 - b) "rete del paese d'origine", la rete mobile pubblica terrestre di uno Stato membro, utilizzata dall'operatore del paese d'origine per la fornitura di servizi di telefonia mobile pubblica terrestre al cliente in roaming;
 - c) "roaming internazionale", l'utilizzo di un telefono mobile o di un'altra apparecchiatura da parte di un cliente in roaming per effettuare o ricevere telefonate mentre si trova al di fuori dello Stato membro in cui è situata la rete del paese d'origine, in virtù di accordi tra l'operatore della rete del paese d'origine e l'operatore della rete ospitante;
 - d) "chiamata in roaming regolamentata", una chiamata di telefonia vocale mobile effettuata da un cliente in roaming, a partire da una rete ospitante verso una rete telefonica pubblica all'interno della Comunità;
 - e) "cliente in roaming", il cliente di un fornitore di servizi di telefonia mobile pubblica terrestre attraverso una rete mobile pubblica terrestre situata nella

Comunità, che utilizza un telefono mobile o un'altra apparecchiatura per effettuare o ricevere telefonate su una rete ospitante, in virtù di accordi tra l'operatore della rete del paese d'origine e l'operatore della rete ospitante;

- f) "rete ospitante", la rete di telefonia mobile pubblica terrestre situata in uno Stato membro diverso da quello della rete d'origine e che consente a un cliente in roaming di effettuare o ricevere chiamate in virtù di accordi con l'operatore della rete del paese d'origine.

Articolo 3

Tariffe all'ingrosso per l'effettuazione di chiamate in roaming regolamentate

La tariffa all'ingrosso complessiva che l'operatore di una rete ospitante può applicare all'operatore della rete del paese d'origine del cliente in roaming per la fornitura di una chiamata in roaming regolamentata, compresi, tra l'altro, la raccolta, il transito e la terminazione, non può superare l'importo al minuto applicabile determinato conformemente all'allegato I.

Articolo 4

Tariffe al dettaglio per l'effettuazione di chiamate in roaming regolamentate

Fatto salvo l'articolo 5, la tariffa al dettaglio complessiva, al netto dell'IVA, che un operatore del paese d'origine può applicare a un cliente in roaming per la fornitura di una chiamata in roaming regolamentata non può superare il 130% della tariffa all'ingrosso massima in vigore per tale chiamata, determinata conformemente all'allegato I. I limiti tariffari di cui al presente articolo comprendono tutti i costi fissi connessi alla fornitura di chiamate in roaming regolamentate, quali lo scatto alla risposta o i costi di attivazione.

Articolo 5

Acquisto di efficacia delle tariffe massime al dettaglio applicabili alle chiamate in roaming regolamentate

Gli obblighi di cui all'articolo 4 acquistano efficacia sei mesi dopo l'entrata in vigore del presente regolamento.

Articolo 6

Tariffe al dettaglio per la ricezione di chiamate in roaming nella Comunità

La tariffa al dettaglio complessiva, al netto dell'IVA, che un operatore del paese di origine può applicare a un cliente in roaming per la ricezione di una chiamata vocale in roaming su una rete ospitante non può superare, al minuto, il 130% della tariffa media di terminazione delle chiamate mobili pubblicata a norma dell'articolo 10, paragrafo 3. I limiti tariffari di cui

al presente articolo comprendono tutti i costi fissi connessi alla fornitura di chiamate in roaming regolamentate, quali lo scatto alla risposta o i costi di attivazione.

Articolo 7

Trasparenza delle tariffe al dettaglio

1. Ciascun operatore del paese di origine fornisce ai suoi clienti in roaming, a loro richiesta, informazioni personalizzate sui prezzi al dettaglio loro addebitati per l'effettuazione o la ricezione di chiamate vocali nello Stato membro visitato.
2. L'utente può scegliere di formulare la richiesta attraverso una chiamata vocale dal cellulare o l'invio di un SMS (Short Message Service), in entrambi i casi a destinazione di un numero indicato dall'operatore del paese di origine e può scegliere di ricevere l'informazione nel corso della chiamata vocale oppure per SMS (in quest'ultimo caso senza indugio).
3. Il servizio di informazione suddetto è fornito gratuitamente, sia per la richiesta che per la ricezione delle informazioni.
4. Le informazioni personalizzate relative ai prezzi previste al presente articolo si riferiscono alle tariffe applicabili, in base al piano tariffario del cliente in roaming, all'effettuazione e alla ricezione di chiamate su qualunque rete ospitante dello Stato membro visitato.
5. Gli operatori del paese di origine forniscono ai nuovi clienti informazioni complete sulle tariffe di roaming applicabili al momento della sottoscrizione del servizio. Gli stessi operatori aggiornano periodicamente i loro clienti sulle tariffe di roaming applicabili e, in particolare, ad ogni variazione sostanziale delle stesse.

Articolo 8

Sorveglianza e applicazione

1. Le autorità nazionali di regolamentazione verificano e sorvegliano il rispetto del presente regolamento all'interno del loro territorio.
2. Le autorità nazionali di regolamentazione possono esigere che le imprese soggette agli obblighi di cui al presente regolamento forniscano tutte le informazioni pertinenti per l'attuazione e il rispetto del presente regolamento. Su richiesta, tali imprese forniscono le informazioni prontamente, attenendosi al calendario e al livello di dettaglio specificati dall'autorità nazionale di regolamentazione. Le informazioni richieste dall'autorità nazionale di regolamentazione sono proporzionate allo svolgimento del suo compito.
3. Le autorità nazionali di regolamentazione possono intervenire di propria iniziativa per garantire il rispetto del presente regolamento.

4. Nel caso in cui riscontri una violazione degli obblighi previsti dal presente regolamento, l'autorità nazionale di regolamentazione ha la facoltà di esigere l'immediata cessazione della violazione.
5. Le autorità nazionali di regolamentazione mettono a disposizione del pubblico informazioni aggiornate sull'applicazione del presente regolamento in modo da consentire alle parti interessate di accedervi agevolmente.
6. Le autorità nazionali di regolamentazione procedono al monitoraggio dell'andamento dei prezzi all'ingrosso e al dettaglio per la fornitura, ai clienti in roaming, di servizi di chiamate vocali e di trasmissione di dati, come i messaggi SMS (Short Message Service) e MMS (Multimedia Messaging Service), in particolare nelle regioni ultraperiferiche della Comunità, e comunicano i risultati di tale monitoraggio alla Commissione, a richiesta.
7. Eventuali controversie che dovessero sorgere fra imprese che forniscono reti e servizi di comunicazioni elettroniche in relazione ad aspetti disciplinati dal presente regolamento sono soggette alle procedure nazionali per la risoluzione di controversie stabilite ai sensi degli articoli 20 e 21 della direttiva 2002/21/CE.
8. Le procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie, stabilite ai sensi dell'articolo 34 della direttiva 2002/22/CE, possono anch'esse essere utilizzate per le controversie irrisolte che coinvolgono i consumatori e (se previsto dall'ordinamento nazionale) altri utilizzatori finali in relazione ad aspetti disciplinati dal presente regolamento.

Articolo 9

Sanzioni

Gli Stati membri adottano disposizioni relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione. Le sanzioni previste devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri comunicano tali disposizioni alla Commissione entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento e comunicano successivamente senza indugio le eventuali modifiche.

Articolo 10

Tariffa media di terminazione delle chiamate mobili

1. La tariffa media di terminazione delle chiamate mobili è determinata in base ai criteri e al metodo di cui all'allegato II, sulla scorta delle informazioni trasmesse dalle autorità nazionali di regolamentazione in conformità dei paragrafi 2 e 4.
2. Ogni autorità nazionale di regolamentazione trasmette alla Commissione le informazioni di cui all'allegato II, su sua richiesta ed entro i termini in essa stabiliti.

3. La Commissione pubblica regolarmente sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* la tariffa media di terminazione delle chiamate mobili determinata in conformità dei paragrafi 1, 2 e 4.
4. Per la prima pubblicazione della tariffa media di terminazione delle chiamate mobili successiva all'entrata in vigore del presente regolamento, la Commissione può basarsi sulle informazioni più recenti e coerenti con le indicazioni di cui all'allegato II, da essa raccolte a norma dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2002/21/CE, in ottemperanza al proprio compito di monitoraggio dell'attuazione del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche del 2002.
5. Le imprese soggette alle disposizioni del presente regolamento assicurano che eventuali modifiche delle tariffe praticate, rese necessarie per garantire il rispetto degli articoli 3, 4 e 6, entrino in vigore entro due mesi dalle rispettive pubblicazioni previste dai precedenti paragrafi del presente articolo.
6. Le modifiche necessarie per adattare l'allegato II ai progressi tecnici o all'andamento del mercato sono adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 13, paragrafo 3.

Articolo 11

Modifica della direttiva 2002/21/CE

All'articolo 1 della direttiva 2002/21/CE è aggiunto il seguente paragrafo:

- “5. La presente direttiva e le direttive particolari si applicano fatte salve eventuali misure specifiche adottate per la regolamentazione delle tariffe di roaming internazionale per le chiamate di telefonia vocale mobile.”

Articolo 12

Procedura di riesame

La Commissione riesamina il funzionamento del presente regolamento entro due anni dalla sua entrata in vigore e presenta una relazione in proposito al Parlamento europeo e al Consiglio. Nella relazione la Commissione spiega i motivi per cui, alla luce dell'andamento del mercato e della concorrenza, ritiene che il regolamento debba rimanere in vigore oppure possa essere abrogato. A tale fine, la Commissione può chiedere agli Stati membri e alle autorità nazionali di regolamentazione informazioni che devono esserle fornite senza indugio.

Articolo 13

Comitato

1. La Commissione è assistita dal comitato per le comunicazioni istituito dall'articolo 22 della direttiva 2002/21/CE.
2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto del disposto dell'articolo 8 della medesima.

Il periodo di cui all'articolo 5, paragrafo 6, della decisione 1999/468/CE è fissato a tre mesi.

3. Il comitato adotta il proprio regolamento interno.

Articolo 14

Comunicazioni

Gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro due mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento, l'identità delle autorità nazionali di regolamentazione responsabili dell'adempimento dei compiti previsti dal presente regolamento.

Articolo 15

Attuazione

Le misure necessarie per l'attuazione del presente regolamento sono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 13, paragrafo 2.

Articolo 16

Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles,

Per il Parlamento europeo
Il Presidente

Per il Consiglio
Il Presidente

ALLEGATO I

Tariffe all'ingrosso per l'effettuazione di chiamate in roaming regolamentate di cui all'articolo 3

Le tariffe all'ingrosso complessive che l'operatore di una rete ospitante può applicare all'operatore della rete del paese d'origine del cliente in roaming per l'effettuazione di una chiamata in roaming regolamentata a partire dalla rete ospitante non possono superare, per minuto di conversazione, un importo pari alla tariffa media di terminazione delle chiamate mobili pubblicata a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, moltiplicata:

- a) per un fattore pari a due, nel caso di una chiamata in roaming regolamentata ad un numero assegnato a una rete telefonica pubblica dello stesso Stato membro in cui si trova la rete ospitante; oppure
- b) per un fattore pari a tre, nel caso di una chiamata in roaming regolamentata ad un numero assegnato a una rete telefonica pubblica di uno Stato membro diverso da quello in cui si trova la rete ospitante.

I limiti tariffari di cui al presente allegato comprendono tutti i costi fissi, come lo scatto alla risposta.

ALLEGATO II

Metodo per determinare la tariffa media di terminazione delle chiamate mobili di cui all'articolo 10

- 1) Ai fini del presente allegato si intende per:
 - a) “media nazionale ponderata delle tariffe di terminazione delle chiamate mobili”, la media delle tariffe di terminazione delle chiamate mobili per operatore SPM, ponderata in funzione del numero di abbonati attivi per operatore SPM;
 - b) “tariffa di terminazione delle chiamate mobili per operatore SPM”, la tariffa media al minuto (compreso lo scatto alla risposta) in base ad una chiamata di tre minuti nelle ore di punta, IVA esclusa, nella moneta nazionale dello Stato membro interessato, per la terminazione di chiamate vocali sulla sua rete mobile, praticata da ciascun operatore SPM determinato in base a un metodo riconosciuto dall'autorità nazionale di regolamentazione competente;
 - c) “operatore SPM”, un operatore di reti mobili pubbliche terrestri designato come detentore di un significativo potere di mercato in conformità dell'articolo 16 della direttiva 2002/21/CE in un mercato per la terminazione delle chiamate su tale rete nello Stato membro interessato;
 - d) “abbonati attivi per operatore SPM”, la somma del numero di abbonati attivi di ogni operatore SPM e del numero di abbonati attivi di ogni altro operatore di telefonia mobile che utilizzi la rete dell'operatore SPM per la terminazione delle chiamate vocali dei suoi clienti;
 - e) “abbonati attivi”, gli abbonati a servizi di telefonia mobile (sia che usino schede ricaricabili o che abbiano sottoscritto un contratto di abbonamento), determinati in base a un metodo riconosciuto dall'autorità nazionale di regolamentazione competente.
- 2) La tariffa media di terminazione delle chiamate mobili pubblicata a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, è la media delle tariffe medie nazionali ponderate di terminazione delle chiamate mobili, a sua volta ponderata in base al numero di abbonati attivi di ogni Stato membro. Essa è calcolata sulla scorta delle informazioni specificate al seguente punto 3), comunicate alla Commissione dalle autorità nazionali di regolamentazione su sua richiesta a norma dell'articolo 10, paragrafo 2 o paragrafo 4.
- 3) Le informazioni che le autorità nazionali di regolamentazione devono comunicare alla Commissione sono:
 - a) la media nazionale ponderata delle tariffe di terminazione delle chiamate mobili e
 - b) la somma degli abbonati attivi per operatore SPM nel loro Stato membro

in ogni caso alla data indicata a tal fine dalla Commissione nella sua richiesta.

4) Per gli Stati membri con una moneta diversa dall'euro, la Commissione converte in euro la media nazionale ponderata della tariffa di terminazione delle chiamate mobili utilizzando il tasso di cambio pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, in vigore alla data indicata dalla Commissione ai sensi del precedente punto 3).