



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.5.2013  
SWD(2013) 191 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*Придружаваща*

**Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета  
за създаване на програма „Коперник“ и за отмяна на Регламент (ЕС) № 911/2010**

{COM(2013) 312 final}  
{SWD(2013) 190 final}

# РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

## ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

### *Придружаваща*

#### Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета

#### за създаване на програма „Коперник“ и за отмяна на Регламент (ЕС) № 911/2010

### ПРЕДВАРИТЕЛНА БЕЛЕЖКА

През февруари 2013 г. на Комитета по оценка на въздействието (КОВ) бе представен нов вариант на оценката на въздействието (ОВ) на програма „Коперник“, с който се актуализира представената преди това оценка на въздействието, придружаваща документа относно *бъдещето на Европейската програма за мониторинг на Земята (ГМОСС)*. Представеният нов вариант е съобразен с неотдавнашното решение на Съвета относно МФР и е насочен към оптималния начин да се използва определеният бюджет за програма „Коперник“. В него са взети предвид направени преди това анализи на разходите и ползите, както и резултатите от нови проучвания, проведени през 2012 и 2013 г., и са разгледани варианти на политиката, които илюстрират относителните предимства при различно разпределение на предвидените средства в така предложения бюджет между космическия компонент, *in situ* компонента и компонента за услуги в рамките на програмата. В разпространения понастоящем документ са отразени корекции в оценката на въздействието, направени вследствие на получените от КОВ допълнителни коментари.

### ПРОБЛЕМ, КЪМ ЧИЕТО РЕШАВАНЕ Е НАСОЧЕНА ГМОСС/ПРОГРАМА „КОПЕРНИК“

– *Недостатъчно развити услуги за наблюдение на земята*

През последните тридесет години ЕС, Европейската космическа агенция (ЕКА) и членуващите в тях държави положили значителни усилия в областта на научноизследователската и развойна дейност с цел разработване на инфраструктура и предоперативни услуги за наблюдение на Земята. Много от съществуващите услуги за наблюдение на Земята в Европа обаче не са достатъчно добре развити, тъй като липсват необходимата инфраструктура и гаранции, че те ще бъдат на разположение в дългосрочен план. Програма „Коперник“ е създадена, за да се преодолеят тези слабости.

*Изложени на риск икономически инвестиции*

**Инвестираните до момента средства от ЕС, ЕКА и членуващите в тях държави надхвърлят 3 млрд. евро.** Вложените огромни средства налагат програмата да продължи в дългосрочен план, в противен случай почти всички направени капиталовложения ще бъдат изгубени, при това с риск да се подкопае капацитетът на национално равнище за запазване на инвестициите в дейности за наблюдение на Земята от Космоса, тъй като вече няма да съществува политическа и програмна рамка на равнището на ЕС. Поради това е твърде вероятно развитието в сектора да се върне към положението преди създаването на ГМОСС — с разпокъсани и несъгласувани

космически дейности, при които съществуващите празноти и дублирания не се отстраняват, нито се реализират икономии от мащаба.

Този риск от прекъсване на дейността е основен повод за загриженост не само за крайните ползватели, като напр. публичните органи, но и за доставчиците на услуги надолу по веригата, които не са склонни да правят значителни инвестиции в недостигнали зрялост, рискови пазари и ще срещат допълнителни трудности при набирането на капитал. Регламентът за началните операции на ГМОСС ще бъде в сила до края на 2013 г. Междувременно Европейският съвет предложи нов бюджет за ГМОСС, която от началото на 2014 г. с новото наименование „Коперник“ навлиза в оперативната си фаза. Тези промени налагат приемането на нов регламент, с който ще се предложат решения по въпроси, свързани с управлението на програмата, собствеността на инфраструктурата и разпределението на бюджета между различните компоненти, както и в други области. Освен това е изготвен делегиран акт за политиката относно данните и информацията по програма „Коперник“, който ще се прилага по отношение на оперативната фаза и в който е заложен общият принцип за пълен, открит и безплатен достъп до данните и информацията, получавани по програма „Коперник“. От решаващо значение е това „модернизиране“ на програмата да доведе до плавен преход към новата оперативна фаза, особено от гледна точка на настоящите и потенциалните ползватели, като се осигурят най-висока степен на непрекъснатост и ефективно разпределение на бюджета, както и вземане на ефективни управленски решения. По-долу са изложени причините, поради които вземането на тези решения е особено важен, чувствителен или неотложен въпрос.

#### *Иновационен потенциал*

Крайъгълен камък в политиката на ЕС е финансираните от ЕС инициативи в областта на научноизследователската и развойната дейност да прерастат в иновации. По тази причина потенциалът за разгръщане на капацитета за иновации чрез програма „Коперник“, преди всичко в областта на услугите, е жизненоважен, за да могат инвестициите в научноизследователска и развойна дейност да донесат осезаеми ползи, като реален потенциал за значителен икономически растеж и разкриване на работни места, както се вижда от описания по-долу анализ на въздействието.

#### *Самостоятелност*

„Коперник“ дава на ЕС самостоятелен капацитет, без който за изпълнението на политиката си Съюзът ще трябва да разчита на несъгласувани източници от държавите членки и на неевропейски спътници и източници на информация (например от САЩ).

#### *Трудова заетост*

Системите със спътниково приложение са основният източник на приходи за европейската космическа промишленост, а наблюдението на Земята е единият от двата най-рентабилни сегмента и към момента осигурява около 30 % от общите приходи в отрасъла. При последните проучвания бе направен анализ на отражението, което наличието на данни по програма „Коперник“ оказва върху пазарите надолу по веригата, като данните за работните места в сектора надолу по веригата бяха добавени към данните за развитието на заетостта в свързаните с Космоса сектори (нагоре по веригата).

#### *Кои са най-силно засегнатите групи?*

**Общността на ползвателите** на програма „Коперник“ е многобройна и разнообразна и включва както международни партньори, така и европейските граждани. **Най-силно засегнатите групи са:**

- на европейско равнище — **службите на Комисията**. Много генерални дирекции вече използват или планират да използват продукти по програма „Коперник“ (ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“, „Околна среда“, „Земеделие и развитие на селските райони“, „Мобилност и транспорт“, „Морско дело и рибарство“, „Регионална и селищна политика“, „Действия в областта на климата“). **Агенциите на ЕС** също са важни ползватели/участници (ЕАОС, EMSA, Frontex, EUSC), а така също Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), междуправителствените европейски агенции (ЕСМWF, EUMETSAT, Европейската агенция по отбрана и ЕКА), европейски програми, асоциации и мрежи (EMEP, EUMETNET, Eurogeographic, Eurogeosurvey, OSPAR, HELCOM);
- на **международно** равнище „Коперник“ развива взаимоотношения с партньорите по GEO, с *агенции на ООН и с международни научноизследователски програми*;
- **национални органи**, като *министерствата на околната среда, транспорта, вътрешните работи, земеделието, енергетиката, рибарството, въпросите, свързани с управлението на земята, и морското дело, а така също местни публични органи и специализирани структури, като органите за гражданска защита и агенции за контрол на риска*;
- широк кръг ползватели от **промишлените отрасли** (свързаните с Космоса производства и съпътстващи дейности, предоставяне на услуги, изготвяне и разпространение на данни, разработване на услуги с добавена стойност в сектора надолу по веригата) и в крайна сметка — **европейските граждани**, които ще ползват крайните продукти.

## ЦЕЛИ

### Общи цели

Водещите цели за формулирането, финансирането, създаването и осъществяването на програма „Коперник“ — дългосрочната оперативна програма от дейности, описана в предложението регламент за създаване на Европейска програма за наблюдение на Земята („Коперник“), са насочени към предприемането на активни действия по описаните по-горе проблеми.

- Услугите по програма „Коперник“ имат за цел по-специално да осигурят възможност на органите, определящи публичните политики:
- да изготвят национално, европейско и международно законодателство, например в областта на околната среда, включително изменението на климата;
- да наблюдават прилагането на това законодателство;
- да разполагат с достъп до цялостна и точна информация по въпросите на безопасността и сигурността (например за наблюдение на границите, дейности за гражданска защита и т.н.).

### Оперативни цели на политиката

Преминаването от научноизследователската фаза към оперативна фаза налага да се установи бюджетното разпределение и да се преосмисли управленската структура с оглед да се постигне най-голяма ефективност на разходите. За това са налице редица основания: изследователските проекти имат по-малък бюджет, не толкова мащабни цели и ограничен период на изпълнение и са замислени като прототипи на евентуалната цялостна структура на програма „Коперник“; освен това те често се управляват съвместно от различните служби на Комисията и от специално одобрените

за целта партньори. Избраното разпределение на бюджета е в съответствие с изложения в оценката на въздействието обобщен анализ на разходите и ползите; рамката за управление трябва да осигури добро управление и изпълнение на проектите, като се има предвид ограниченият състав на звеното по програма „Коперник“ и се използва вече изграденият капацитет извън структурите на Европейската комисия.

### ***Отношение към други политики на ЕС***

„Програма „Коперник“ ще осигурява информация за създателите на политиките, публичните органи, предприятията и европейските граждани. Следователно програмата може потенциално да подпомага всички политики, инструменти и действия на Съюза, при които от определящо значение е разбирането за влиянието на екологичните промени върху планетата. Съществуват много примери за приноса на програма „Коперник“ към политиките на ЕС в следните области (подробно описани в доклада за оценка на въздействието): международно сътрудничество, транспорт, околна среда, хуманитарна помощ, енергетика, регионална политика, изменение на климата, вътрешни работи и сигурност, селско стопанство и морско дело.

### **ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА**

В оценката на въздействието се анализират две групи варианти: варианти за ***разпределението на бюджета*** и варианти за ***управлението***.

#### ***A. Варианти за разпределението на бюджета***

Като се има предвид размерът на определеното от Европейския съвет финансиране за програма „Коперник“, в представените в този раздел три сценария (варианти) се разглеждат последиците от различно разпределение на финансовите средства между трите основни компонента: космическа инфраструктура, принос към *in situ* инфраструктурата и финансиране на услугите. При анализа се подчертава необходимостта от постигане на компромис между инвестиции в космическа инфраструктура и в услуги, като същевременно се запазва стабилно равнище на разходите за *in situ* компонента с оглед на самото естество на този компонент (който зависи основно от инвестиции на национално равнище). За да бъде анализът съпоставим с предишни проучвания, въздействието се разглежда с натрупване до 2030 г. с предполагаемо равнище на финансиране (както при другите проучвания) след МФР за 2014 — 2020 г.

#### ***A.1 Методология***

Основният анализ, извършен през 2013 г. в подкрепа на настоящата оценка на въздействието, се основава на две предишни проучвания (цитирани и обобщени в оценката на въздействието). С цел да се прецизира направеният по-рано анализ при проучването през 2013 г. бе разгледан въпросът до каква степен мащабът на ползите се променя в зависимост от разпределението на средствата между космическия компонент и компонента за услуги. Това дава възможност за сравнение на множество сценарии в рамките на един и същ бюджетен пакет.

#### ***A.2 Описание на вариантите***

При оценката на въздействието бяха разгледани следните три варианта/сценарии:

**I — Акцент върху услугите**, при който сравнително голям дял от наличния бюджет се използва с цел да се финансира предоставянето на услуги, като същевременно се осигурява равнище на финансиране за космическия компонент в съответствие с предишните проучвания. При този сценарий се прави опит да се съчетаят минимални

инвестиции в космическа инфраструктура с максимално разпределение на средствата, доколкото е възможно и практически осъществимо, за предоставянето на услуги.

**II — Междинен вариант**, при който инвестициите в космическия компонент се увеличават, като същевременно пропорционално се намаляват разпределените средства, предназначени за компонента за услуги.

**III — Акцент върху технологиите**, при който се предвижда възможно най-голям дял на инвестициите в космическия компонент, докато компонентът за услугите се свежда до абсолютния минимум.

### А.3 Анализ на въздействието

В таблиците по-долу са представени допусканията относно разпределението на предвидените в бюджета средства, финансовото отражение и отражението върху заетостта за всеки от посочените сценарии:

		I — Акцент върху услугите			II — Междинен вариант			III — Акцент върху технологиите			Общо млн. €
		Космос	In situ	Услуги	Космос	In situ	Услуги	Космос	In situ	Услуги	
ОБЩО (2014 — 2030 г.)	млн. €	400	22	119	422	22	97	438	22	81	541
	%	74%	4%	22%	78%	4%	18%	81%	4%	15%	

#### Разпределение на бюджетните средства за всеки сценарий (средни годишни стойности за периода 2014 — 2030 г.)

		I — Акцент върху услугите	II — Междинен вариант	III — Акцент върху технологиите
2014 — 2020 г.	Кумулативни ползи			
2021 — 2030 г.	Кумулативни ползи	23,0	22,1	20,8
ОБЩО (2014 — 2030 г.)	Кумулативни ползи	29,4	28,2	26,7
	Въздействие надолу по веригата — 2030 г.	1,03	0,98	0,95
	Комплексен принос към БВП на ЕС	0,164%	0,157%	0,149%
	Комплексно съотношение разходи-ползи	3,30	3,17	3,01

#### Симулация за комплексното отражение на всеки сценарий (Неактуализирани данни)

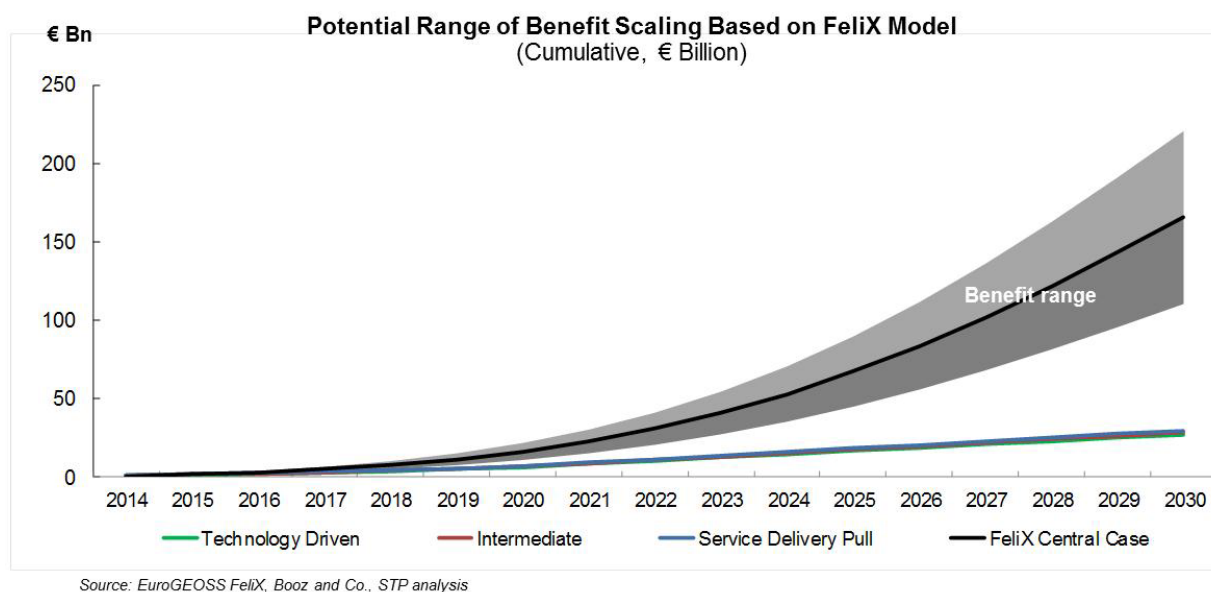
		I — Акцент върху услугите			II — Междинен вариант			III — Акцент върху технологиите		
		П	Н	О	П	Н	О	П	Н	О
		Брой създадени/запазени работни места до 2030 г.								
ОБЩО (2014 — 2030 г.)	Г	2030	5270	7300	2140	5550	7690	2220	5770	7980
	С	710	1830	2540	680	1750	2420	650	1690	2340
	Д	9170	29 340	38 510	8710	27 850	36 550	8460	27 070	35 530
	О	11 900	36 440	48 330	11 510	35 150	46 650	11 330	34 520	45 840

#### Отражение върху заетостта за всеки сценарий (брой създадени/запазени работни места до 2030 г.)

(Г=нагоре по веригата, С= по средата на веригата, Д=надолу по веригата, П=пряко създадени работни места, Н=непряко създадени работни места)

#### A.4 Потенциал за динамично увеличаване на въздействието

С цел да се допълни изложеният по-горе анализ бе изготвен т.нар. модел „Феликс“, с чиято помощ се правят симулации на динамиката на системата и на ползите, като се отчитат сложните взаимоотношения между природните и социално-икономическите системи. Моделът прогнозира значително по-големи ползи (~8 пъти по-големи в дългосрочен план) в сравнение със „статичните“ прогнози за ползите в рамките на настоящото проучване. Това се дължи на разширения обхват на зададения в модела подход и на по-големите допускания за базовата инфраструктура (а именно ГМОСС, за която се очаква програма „Коперник“ да осигури основния принос от страна на ЕС). Сравнението с получения чрез „Феликс“ резултат откроява съществения потенциал за ползи от далеч по-голям порядък, когато „Коперник“ се разглежда като част от по-широка система на системи.



#### A.5 Заключение

От изложения дотук анализ на разходите и ползите се вижда, че в рамките на бюджета, предвиден от Европейския съвет, **вариант I (акцент върху услугите) би донесъл най-големи ползи и следователно би бил вариантът с най-голяма ефективност на разходите.**

#### Б. Варианти за управлението

- Целта на управлението е да се гарантира, че всички задачи — от надзора на политиките до техническото изпълнение — се изпълняват надлежно от подходящо определени за целта организации:
  - *надзорът на политиките и цялостната координация* включват определяне на стратегическите цели, принципната ориентация и съдържанието на програмата, на необходимите бюджетни средства, основните организационни и структурни принципи и на общите насоки за изпълнение на програмата;
  - *управление*: управляващият орган спазва политическите насоки и отговаря за управлението на съответните бюджети за изпълнението на задачите; той подготвя и изпълнява работните програми и упражнява надзор над тяхното изпълнение; управляващият орган отговаря за изготвянето на административни договорености със субектите, които ще бъдат натоварени с техническото изпълнение на задачите;



- *техническа координация*: обикновено се извършва от управляващия орган, но в някои случаи същите задачи може да бъдат делегирани на друг орган, напр. подготовка на договори и споразумения за нивото на обслужване, мониторинг на изпълнението, обобщаване на изискванията на ползвателите и изискванията по отношение на услугите;
- *техническото изпълнение* се извършва от оперативните структури, които отговарят за конкретни задачи (изграждане на спътници, предоставяне на услуги).
- Европейската комисия следва да запази политическата отговорност при всички възможни варианти. С оглед на отговорността за техническото изпълнение на услугите трябва, от една страна, да се вземе предвид придобитият ценен опит по време на началните операции на ГМОСС (и през предходните етапи), като, от друга страна, се зачитат **принципите на откритата конкуренция**. Във връзка с това съображение, което вероятно ще залегне в основата на конкурсни процедури, следва да се вземе предвид откритата конкуренция, която бе основополагащ принцип при отпускането на финансови средства по Седма рамкова програма за разработването на първоначални услуги; следва също така да се гарантира, че принципите на откритата конкуренция се прилагат от структурите, които координират услугите, чрез подбора на партньори.

В таблицата по-долу е обобщен анализът на някои **варианти за управление на програмата**.

Вариант	Описание	Забележки
Комисията отговаря за цялостната координация и управление	Комисията ще продължи да отговаря за надзора на програмата на политическо равнище и за цялостната ѝ координация, включително управлението на задачите и бюджета. Техническата координация на космическата инфраструктура и отговорността за техническото изпълнение на услугите ще бъдат възложени на компетентни органи в качеството им на подизпълнители.	При този вариант ще се запази сегашната организация. С възлагането на задачи на подизпълнители отражението върху ресурсите на ЕС ще бъде ограничено. Комисията ще продължи да участва в прякото управление на програмата, включително изпълнението на бюджета, като същевременно ще съсредоточи вниманието си върху основната си задача, а именно упражняването на политически надзор на програмата.
Делегиране на управлението на съществуваща европейска агенция	Комисията ще продължи да отговаря за цялостната координация и за политическия надзор на програмата, без да участва в управлението ѝ. Дейности като изпълнението на бюджета ще бъдат делегирани на външна агенция. Комисията ще продължи да отговаря за отношенията с партньорите и ползвателите и ще има политическа роля по отношение на надзора и координацията. Ежедневната дейност по управление ще бъде възложена на агенция с по-тясно специализиран персонал, която е по-подходяща за изпълнението на тази задача под контрола на Комисията.	При този вариант изцяло се спазва принципът на разделение между надзора и управлението. Освен това, ако бъдат създадени полезни взаимодействия с други програми, това ще повиши оперативната ефективност. Делегирането на задачи на агенция все така ще има отражение върху ресурсите на ЕС.

<p>Делегиране на координацията и управлението на Европейската космическа агенция</p>	<p>Комисията повече няма да носи отговорност за програмата. Цялостната координация, включително управлението на бюджета и изпълнението на задачи, ще се делегира на ЕКА след съответни изменения на учредителните актове или на действащите договорености. Комисията вече няма да отговаря за надзора на програмата на политическо равнище, нито за отношенията с партньорите и ползвателите.</p>	<p>Упражняваният от Комисията политически контрол върху програмата ще намалее, както и влиянието ѝ при определянето на целите и изискванията. Осъществяването на програма „Коперник“ и осигуряването на достъп до инфраструктурата и услугите по нея може да се ограничи до неголям брой държави членки, които искат да продължат да инвестират в програмата. Има опасност развитието на програмата да се диктува от технологиите, а не от интересите на ползвателите. Може да се наложи да бъде изменена Конвенцията за Европейската космическа агенция, което би било труден и продължителен процес. Съществува риск услугите и <i>in situ</i> компонентът да минат на по-заден план.</p>
<p>Делегиране на управлението към нова агенция</p>	<p>Ще бъде създадена нова агенция за управлението на ГМОСС/програма „Коперник“ и за изпълнението на съответния бюджет. Тя може да бъде агенция на ЕС или международна агенция. Комисията ще има роля на политическо равнище по отношение на надзора/координацията. Ежедневната дейност по управление ще бъде възложена на агенцията, но под контрола на Комисията.</p>	<p>При този вариант институционалната картина вероятно ще се усложни. Няма в оптимална степен да се използват възможностите за полезно взаимодействие, което потенциално може да изложи на риск изпълнението на програмата. Създаване на нова структура може да се окаже сложен и времеемък процес.</p>

## МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Вече бяха направени последваща оценка на подготвителното действие на ГМОСС и междинна оценка на началните операции на ГМОСС. Резултатите от тях са представени в документа за оценка на въздействието и бяха взети под внимание с цел да се дадат насоки за нова политическа инициатива. Постоянно наблюдение на програма „Коперник“ ще се осъществява чрез Форума на ползвателите. При бъдещите оценки ще се наблегне върху постигането на оперативните цели и въздействието на оперативните услуги върху сектора за наблюдение на Земята в Европа, както и върху степента на разпространение сред ползвателите и внедряването надолу по веригата. Таблица с възможни показатели е включена в документа за оценка на въздействието.