



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.7.2014 г.
SWD(2014) 224 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**По-добра осведоменост за ситуацията чрез засилено сътрудничество между
органите за морско наблюдение: следващи стъпки в рамките на Общата среда
за обмен на информация (CISE) за морската област на ЕС**

{COM(2014) 451 final}

{SWD(2014) 225 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ документа

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**По-добра осведоменост за ситуацията чрез засилено сътрудничество между
органите за морско наблюдение: следващи стъпки в рамките на Общата среда
за обмен на информация (CISE) за морската област на ЕС**

Забележка: Настоящата обобщена оценка ангажира само службите на Комисията, участвали в нейното изготвяне, и не предопределя окончателната форма на решението, което Комисията евентуално ще вземе.

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Целта на настоящата оценка на въздействието е да се разгледа въпросът до каква степен е необходимо допълнително действие на ЕС, за да продължи развитието на обща среда за обмен на информация за морската област на ЕС. Съответните секторни функции, към които има отношение тази среда за обмен, са: 1) за морска безопасност (включително операции по издирване и спасяване), морска сигурност и предотвратяване на замърсяването, причинено от кораби, 2) контрол на риболова, 3) подготвеността и способността за реагиране на замърсяване на морето, опазване на морската среда, 4) митници, 5) граничен контрол, 6) общо правоприлагане и 7) отбрана.

Нарастващите заплахи и рискове, на които е изложена морската област на ЕС, допълнително обременяват органите за морско наблюдение на държавите членки на ЕС с функции за гарантиране на безопасността и сигурността на ЕС и неговото население. Допълнителното работно натоварване, което имат тези органи, не е покрито с допълнителни ресурси, което на свой ред ги принуждава да постигнат по-голяма ефективност по отношение на ресурсите и разходите.

Сегашният обмен на информация между органите за морско наблюдение е под необходимото равнище, което може да доведе до загуба на ефикасност, дублиране на усилията за събиране на данни и излишни оперативни разходи. В много случаи изобщо липсва обмен на информация, тъй като 1) органите за морско наблюдение не знаят, че въпросната информация е налична другаде; 2) органите за морско наблюдение не знаят, че разполагат с информация, която е от интерес за някой друг и 3) се счита, че е твърде сложно да бъде извършен такъв обмен.

Целесъобразно е допълнително да се укрепят връзките между органите посредством създаването, опирайки се на съществуващите решения и постижения, на общи стандарти, които ще позволят да се постигне оперативна съвместимост на секторните системи и на машинно четимите информационни услуги. По този начин още повече ще се подобрят възможностите за тези органи да имат достъп до цялата информация, необходима за тяхната оперативна работа, което косвено ще им позволи да увеличат своята резултатност и ефективност при изпълнението на своите оперативни задачи. Този подход излиза извън рамките на елементарния обмен на сурови данни (например местоположение на корабите), обхващайки и бъдещото развитие на междусекторни и трансгранични информационни услуги (например картина на морската ситуация, разузнавателен доклад, списък на подозрителни кораби, анализ на риска, откриване на аномалии, разширена информация относно големи аварии, капацитет за реагиране, средства за съвместна работа), с което се улеснява изпълнението на задачите на националните органи за наблюдение в рамките на техните ежедневни задължения.

Независимо от настъпилите подобрения в посока по-добър обмен на информация и все по-големия брой на секторите, които започват да обменят информация помежду си, не всички сектори, участващи в дейностите за морско наблюдение, са предвидили да споделят подобни информационни услуги с другите сектори/функционални звена. Специфична област, в която обменът на информация остава под необходимото равнище, е обменът между цивилните и военните органи.

Бяха установени три основни причини за тази неоптимална ситуация:

Причина 1: реални или предполагаеми правни ограничения и правна несигурност за обмена на информация между съответните сектори за морско наблюдение.

Причина 2: липса на подходяща ИТ среда, която да гарантира взаимосвързаността на съществуващите и бъдещите системи.

Причина 3: трайни културологични и административни пречки пред подходящия обмен на информация.

Засегнатите заинтересовани страни наброяват около 400 органа, извършващи обработка на информация в областта на морското наблюдение в каквато и да било форма. Това са основно органите на държавите членки на ЕС и ЕИП, но също и определен брой агенции на ЕС (като например EFCA, FRONTEX, EMSA и EDA).

Необходима е публична намеса, за да се осигури по-добра оперативна съвместимост между съществуващите системи с общи стандарти за машинно четим обмен на информационни услуги, така че да бъдат в състояние да отговорят на новите предизвикателства и да намерят решение на установените проблеми. В случай на евентуална ненамеса ще нарасне броят на заплахите и рисковете, към които няма да се подходи по възможно най-ефективния начин, ще продължат да съществуват някои възможни конфликти между централни цели на политиките на ЕС и ще продължи дублирането на усилия за събирането на данни.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Предпочитаните варианти в оценката на въздействието нямат обвързващ характер (съобщение и документ с насоки) и съответно не изискват определяне на правното основание.

Добавената стойност от намесата на ЕС е широко призната още по време на консултациите със заинтересованите страни по повод на различни други събития и консултации; налице е силно желание от страна на националните органи да се даде ход на този проект. Нещо повече, правилата и условията за транснационално споделяне на информация, предимно между органите на един и същ сектор, вече са регламентирани на равнището на ЕС. Освен това определен брой агенции на ЕС участват в дейностите за морско наблюдение.

Принципът на субсидиарност в същото време е особено релевантен в този случай. Въпреки че е необходимо целенасочено действие от страна на ЕС, за да се гарантира оперативната съвместимост на съществуващите системи, оперативните аспекти на всяка бъдеща обща среда за обмен на информация трябва да бъдат децентрализирани. Поради това ролята на ЕС по същество следва да се сведе до улесняване на обмена, като той следва да се съсредоточи върху транснационалните аспекти, без да се намесва в националните организационни въпроси.

3. ЦЕЛИ

Общата цел на тази политическа инициатива е да се гарантира, че информацията от морското наблюдение, която се събира от конкретен морски

сектор и е считана за необходима и полезна за дейностите на други морски сектори, може да бъде ефикасно споделена с тези сектори.

Отправната точка ще бъдат сегашните постижения и вече съществуващите стандарти за обмен на информация, като усилията трябва преди всичко да се съсредоточат върху осигуряването на оперативната съвместимост на обмена на информация, регламентиран на равнището на ЕС, по-специално с цел да се предоставят на държавите членки решения, осигуряващи оперативна съвместимост, които те да могат да приложат в национален мащаб. Една от специфичните цели ще бъде да се подобри информационният обмен между гражданските и военните органи.

Очакванията са подобреният обмен на информация между секторите да допринесе за получаване на по-добра обща представа за степента на осведоменост за морската област на органите за морско наблюдение на национално равнище и на равнището на ЕС и за подобряване на съгласуваността между секторните политики в съответствие с интегрираната морска политика на ЕС.

Предвиденият обмен на информация между секторите ще трябва да се придържа към същите правила и принципи като приложимите за обмена на данни вътре в самите сектори, по-специално към относимите разпоредби на Хартата на основните права на ЕС, правната рамка на ЕС в областта на защитата на личните данни и националното законодателство за прилагане на въпросното законодателство на ЕС, както и към относимите разпоредби в областта на защитата на чувствителните от търговска гледна точка данни.

Първата конкретна цел е да се установят и отстранят реалните или предполагаеми правни ограничения между секторите на обоснован обмен на информация и услуги в областта на морското наблюдение.

Втората конкретна цел е да се гарантира оперативната съвместимост между съответните ИТ решения, използвани от участниците в морското наблюдение, посредством използването на общи стандарти и спецификации.

Третата конкретна цел е да се изгради доверие, за да могат органите за морско наблюдение от различни сектори да работят заедно и да се опитат да подобрят сътрудничеството помежду си, *inter alia*, посредством съвместни мисии, общи оперативни процедури и обучение и споделяне на най-добри практики.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Въпросът, на който трябва да се отговори в настоящата оценка на въздействието, е как може да бъде постигнат по-активен обмен на информация между органите за морско наблюдение. Предвиден бе пълен набор от възможни варианти, за да се осигури оптимален обмен на информация в областта на морското наблюдение в рамките на секторите и на междусекторно равнище.

Избраните варианти на политика бяха разделени в три различни категории:

- без допълнителни действия от страна на ЕС;
- доброволни мерки, и

- правно обвързващи мерки.

Три различни подварианта на доброволните мерки бяха подложени на оценка:

Изготвяне на съобщение:

Целта на този инструмент е по същество да предостави пътна карта за по-нататъшното разработване на обща среда за обмен на информация.

Установяване на меки политически инициативи, като документ с насоки и най-добри практики

Целта на този документ би била в него да се включат препоръки, насоки и примери за най-добри практики в областта на обмена на информация и да се насърчи засиленото сътрудничество между органите на държавите членки за преодоляване на културологичните бариери.

Създаване на съвместно предприятие по силата на член 187 от Договора за функционирането на Европейския съюз

Целта на това предприятие би била да се предостави рамка за сътрудничество и научни изследвания на всички заинтересовани страни с оглед разработването на ново поколение свързани с морското наблюдение информационни услуги, както и да се насърчи сътрудничеството между цивилните и военните органи, за да се повишат резултатността и икономическата ефективност на морското наблюдение.

Три различни подварианта на задължителни мерки бяха подложени на оценка:

Създаване на пакет от стратегически мерки в рамките на съществуващата законодателна рамка

Целта на подобна инициатива би била да се предвидят, ако е необходимо, изменения на съществуващите секторни правила на ЕС, регламентиращи обмена на информация, свързана с морското наблюдение. Тя не предвижда приемането на нов инструмент на равнището на ЕС, нито се занимава с правните ограничения на национално равнище.

Създаване на междусекторна законодателна рамка за обмен на информация (регламент)

Целта на този регламент би била да се въведе правно обвързваща законодателна рамка, която не само ще цели да се премахнат правните ограничения и да се въведат стандартите за техническа оперативна съвместимост от предходния подвариант, но ще въведе и други градивни елементи на CISE по обвързващ начин.

Създаване на междусекторна законодателна рамка за техническите аспекти

Целта на този технически регламент би била да се въведат необходимите стандарти за оперативна съвместимост за обмен на информационни услуги в пределите на ЕС.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Оценката на различните варианти на политика беше направена в рамките на следните четири етапа:

- качествена оценка на всеки вариант на политика;

- количествена оценка на потенциалната добавена стойност на всеки вариант на политика и на прилагането на пълния потенциал на обща среда за обмен на информация като такива;
- оценка на въздействието на тези варианти върху основните права;
- оценка на разходите.

Качествената оценка завърши със заключението, че доброволните варианти (съобщение и ръководство с най-добри практики) представляват най-доброто решение за гарантиране на ефикасността и съгласуваността по пътя към постигането на целта, в частност като се гарантира по-добро сътрудничество между цивилните и военните органи.

Сред задължителните варианти, изменението на секторното законодателство изглежда е ефикасно решение за преодоляване на правните ограничения на равнището на ЕС. Идеята за завършен регламент среща ограничена подкрепа сред заинтересованите страни и изглежда прекалено сложна за реализация с оглед на планираната цел, и съответно е непропорционална.

Количествената оценка на първо време направи заключението, че съвкупният потенциал за въздействие на CISE се оценява в диапазона между 1,6 млрд. евро и 4,2 млрд. евро за период от десет години.

Анализ на риска, извършен по отношение на предизвикателствата, рисковете, заплахите и слабите места на световните морски зони от интерес за Европа (включително Балтийско море, северния басейн на Келтско море, Бискайския залив/Иберийското крайбрежие, Черно море, Средиземно море, Северния ледовит океан, отвъдморските територии и откритото море), заключи, че повишаването на знанията и подобряването на осведомеността за морската ситуация евентуално биха могли да доведат до намаляване на заплахите и рисковете средно с 30 %, макар, разбира се, този ефект да не бъде еднакъв в зависимост от вида на риска и в различните морски области от европейски интерес.

Оценката на основните права стигна до извода, че нито един от вариантите не оказва значително въздействие върху основните права. При все това, ако се наложи да бъдат предприети законодателни мерки на един по-късен етап, въздействието върху основните права ще трябва да бъде оценено допълнително на този етап.

Оценката на разходите стигна до заключението, че общите разходи за период от 10 години за предпочитания вариант по прогнозни изчисления възлизат на 133 млн. евро. Разходите на централно равнище (на равнището на ЕС) възлизат на 26 млн. евро, а на равнището на държавите членки възлизат на 107 млн. евро за период от 10 години.

Разходите за допълнително развитие на CISE зависят до голяма степен от това по какъв начин всяка държава членка може да поиска да се организира вътрешно за свързване към средата, от броя на информационните услуги, които

ще бъдат предоставяни в средата, и от голямото многообразие от съществуващи и планирани ИТ системи.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

		Ефикасност в краткосрочен план по отношение на постигането на целите	Икономически , социални и екологични ползи в краткосрочен план	Ефикасност в дългосрочен план по отношение на постигането на целите	Икономически , социални и екологични ползи в дългосрочен план*	Разходи
Вариант 1	Запазване на статуквото (базов сценарий)	0	0	0	0	0
Вариант 2	Съобщение	+++	+++	+++	+++	€
	Документ с насоки под формата на препоръка	+++	+++	+++	+++	€€
	Съвместно предприятие	++	+	+++	+++	€€€
Вариант 3	Изменения на секторното законодателство	++	+	++	++	€€
	Междусекторен регламент	+	+	+++	+++	€€
	Технически регламент	++	++	++	++	€€

0: без промяна в сравнение с базовия сценарий; +: слабо увеличение в сравнение с базовия сценарий; ++: умерено увеличение в сравнение с базовия сценарий; +++: голямо увеличение в сравнение с базовия сценарий.

Заклучение

Оценката на въздействието стигна до заключението, че постигането на поставената цел няма да е възможно в рамките на един вариант на политика. Правно обвързващите варианти могат да премахнат правните и техническите ограничения, но не за всичките седем секторни функции, а освен това не са в състояние да овладеят културологичните пречки. По-специално, този вариант на политика не би могъл да допринесе за подобряването на информационния обмен между цивилните и военните органи. Необвързващите варианти са най-подходящи за преодоляване на културологичните бариери (които изглежда са най-голямата пречка пред обмена на информация, поне в краткосрочен план) и могат да бъдат изключително полезни в намирането на практически решения, които биха могли да обхванат всичките седем функции и по този начин да подобрят обмена на информация между цивилните и военните органи. Въпросните варианти обаче не са достатъчни за справяне с всички правни ограничения и технически пречки.

Ето защо най-доброто решение изглежда е да се направи опит за комбиниране на няколко варианта в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

Изглежда, че най-добрият начин за изпълнението на тези мерки в краткосрочен план е да се обмисли възможността за публикуване на съобщение, което да съдържа пътна карта и конкретно да определи необходимите задачи, обвързвайки ги със съответни срокове за изпълнение.

Това действие следва да бъде последвано в краткосрочен план от документ с насоки, за да се преодолеят на първо място културологичните бариери и да се определят най-добрите практики за обмен на информация.

Подвариантът за премахване на правните и техническите ограничения посредством изменения на съществуващото законодателство с течение на времето изглежда е най-балансираното и приемливо за заинтересованите страни решение, позволяващо да се избегне евентуална прекомерна намеса от страна на ЕС.

Евентуален технически регламент може да бъде решение в дългосрочен план за разработване на стандарт по съгласуван начин.

Следователно предпочитаният вариант представлява съчетание от варианти 2.1 и 2.2, евентуално комбинирани с 3.1 и 3.3, ако подобно действие бъде счетено за необходимо.

Като следствие от това се счита, че в сравнение с базовия сценарий това съчетание от политики би могло да реализира 80 % от пълния потенциал на проекта CISE, като предполага общи разходи за собствеността в размер на 133 млн. евро, реализира икономии в размер на 151 млн. евро, положително въздействие, оценявано на 460 млн. евро, и по този начин може да реализира постепенно кумулативно положително въздействие, оценявано като минимум на 611 млн. евро за първите десет години на постепенно изграждане на CISE.

Като обща оценка, очакванията са CISE да доведе до благоприятно въздействие в размер между 160 млн. евро годишно и 420 млн. евро годишно през следващите десет години.

7. ТЕКУЩ КОНТРОЛ И ОЦЕНЯВАНЕ

Инициативата ще трябва да бъде подложена на текущ контрол и оценка на равни интервали, като се използват показатели за измерване на относителното увеличение на потоците от данни и повишената ефикасност на дейностите за морско наблюдение.