

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 28.10.2009

SEC(2009) 1441 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

**СОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**„Глобален мониторинг на околната среда и сигурността (ГМОСС):
предизвикателства и следващи стъпки , отнасящи се до космическия компонент**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2009) 589 окончателен}

{SEC(2009) 1439}

{SEC(2009) 1440}

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата оценка на въздействието придружава Съобщение на Комисията относно компонента „Космическо пространство“ на Глобалния мониторинг на околната среда и сигурността (ГМОСС). Тя беше съставена при провеждане на консултации с координационна група на службите на Комисията след широкообхватно допитване до заинтересовани страни, проведено от Бюрото на ГМОСС. Настоящият доклад беше анализиран от Съвета за оценка на въздействието на Европейската комисия и беше съответно изменен.

ГМОСС представлява капацитет за наблюдение на Земята, който дава възможност да се управляват по-ефикасно природните ресурси и да се наблюдава биоразнообразието и състоянието на океаните и на химическия състав на нашата атмосфера — важни фактори за изменението на климата, да се реагира по-добре на природни и причинени от човека бедствия и да се подобри наблюдението на границите.

ГМОСС включва компонент на услугите и компонент на инфраструктура за наблюдение, като последният се състои от космическа инфраструктура и „in situ“ инфраструктура. Ползи произтичат от компонента на услугите, който на свой ред зависи от данните от наблюдението, постъпващи от инфраструктурата. Следователно ГМОСС трябва да бъде разглеждан като пълна система. Докато в Съобщението на Комисията от 2008 г. „ГМОСС: за повече сигурност на планетата“¹ ГМОСС се разглеждаше като едно цяло, настоящото съобщение се съсредоточава върху компонента „Космическо пространство“ с цел: (i) да улесни процедурата на съвместно вземане на решение по предложението на Комисията за програма за ГМОСС и началните операции по нея в периода 2011-2013 г.² и (ii) да подготви условията за решенията, които се отнасят до следващата финансова рамка (след 2013 г.).

Данните, получавани от съоръженията в космоса, представляват ключов принос към компонента на услугите на ГМОСС. Ако потокът от данни, получавани от съоръженията в космоса, бъде прекъснат или спрян, определени услуги не могат да бъдат предоставяни. Тематичните области в рамките на компонента на услугите на ГМОСС ще зависят от достъпа до данни от съществуващи сателити за наблюдение на Земята, които са собственост на трети страни³, и космическа инфраструктура, разработена специално за ГМОСС. Тъй като ЕС не желае да дублира съществуващ капацитет в Европа, беше проучено до каква степен събраните от ЕС изисквания на потребителите биха могли да бъдат удовлетворени от съществуваща или планирана инфраструктура.

Така проведенят анализ на липсващата инфраструктура помогна да се определи съдържанието на космическия компонент на програма ГМОСС на ЕКА, в която ЕС има

¹ COM(2008)748 окончателен от 11.12.2008 г.

² COM(2009)223 окончателен от 20.5.2009 г.

³ В т.ч. държави-членки на ЕС, междуправителствени организации, като например Европейската космическа агенция (ЕКА) и Европейската организация за разработване на метеорологични спътници (EUMETSAT), държави, които не са членки на ЕС, и частни субекти.

финансово участие и която е свързана с разработване на мисии на спътници, известни като „Sentinels“. Първите групи „Sentinel“ в момента се разработват от ЕКА и включват седем спътника (първите два модула от „Sentinel“ от 1 до 3, първите два модула от „Sentinel“ 4 и предшественика на „Sentinel“ 5) в допълнение към два уреда, които следва да бъдат поставени на борда на спътниците на Европейската организация за разработване на метеорологични спътници (EUMETSAT).

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

След като бъде разработена, космическата инфраструктура ще трябва да бъде използвана и, в съответния срок – заменена, с оглед на събиране на данни за околната среда за компонента на услугите на ГМОСС. Следователно проблемът, който се решава тук, е как може да се управлява и финансира следното:

- експлоатацията след края на развойния етап на първоначалните групи „Sentinel“, разработени от ЕКА, и
- заменянето на „Sentinel“, много от които имат жизнен цикъл от около седем години, едновременно с посочената по-горе експлоатация, с оглед на приемствеността при събирането на данни в дългосрочен аспект.

В предложението си за регламент относно програмата за ГМОСС и нейните начални операции за периода 2011-2013 г.⁴, Комисията предложи общият финансов пакет за началните операции на ГМОСС да бъде 107 млн. евро, от които 40 млн. евро ще са предназначени за експлоатация на космическия компонент.

Финансирането и управлението на експлоатацията на „Sentinel“ беше обсъдено в редица документи, в т.ч. Съобщението на Комисията „Глобален мониторинг на околната среда и сигурността (ГМОСС): за повече сигурност на планетата“⁵. Макар че се очаква една бъдеща програма на ЕС да допринесе за дълготрайността на космическата инфраструктура, по-специално по отношение на оперативната готовност в орбита и операциите, не беше възможно да се постигнат обвързващи решения за финансирането на експлоатацията на „Sentinel“ от страна на ЕС, тъй като въпросният период излиза извън текущата финансова рамка. Следователно е необходимо скоро да се подготви решение относно финансирането на космическия компонент като част от работата по следващата многогодишна финансова рамка.

Държавите-членки на ЕКА ясно посочиха, че инфраструктурата на „Sentinel“ представлява техният принос към космическия компонент на ГМОСС и че финансовото им участие се предоставя въз основа на предположението, че ЕС ще поеме отговорност за експлоатацията и заменянето с течение на времето на равностойна инфраструктура, при финансиране от страна на ЕС⁶. Същата позиция беше последователно заемана от редица държави-членки на ЕС в Консултативния съвет на ГМОСС, експертна група, която подпомага Комисията при разработката на ГМОСС. Поради това е малко вероятно, че при липсата на поето задължение от страна на ЕС някоя организация,

⁴ COM(2009)223 от 20 май 2009 г.

⁵ COM(2008) 748 окончателен от 12 ноември 2008 г.

⁶ Вж. напр. протокола от 198-то заседание на Съвета на ЕКА от 15 февруари 2008 г., стр. 4, и протокола от 203-то заседание на Съвета на ЕКА от 15 и 16 октомври 2008 г., стр. 6.

различна от ЕС, ще поеме отговорност за космическия компонент на ГМОСС след 2013 г. Следователно компонентът на услугите на ГМОСС, във вида, в който е замислен понастоящем, не би бил жизнеспособен⁷.

3. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Участието на ЕС в експлоатацията и, евентуално, заменянето на космическата инфраструктура, разработвана на европейско равнище, напълно съответства на принципа на субсидиарността по посочената по-долу причина. Отговорността за експлоатацията и възможното заменяне на космическата инфраструктура, разработвана със средства на ЕС и междуправителствени средства, не може да бъде поета в достатъчна степен от държавите-членки заради извършените разходи. Точно поради тази причина в областта на базираното в космоса наблюдение за целите на оперативната метеорология европейски държави са обединили ресурсите си за разработване и експлоатация на метеорологични спътници под егидата на Европейската организация за разработване на метеорологични спътници (EUMETSAT). Европейски държави също разработиха демонстрационни спътници в областта на околната среда както чрез ЕКА, така и чрез национални космически агенции. Въпреки това, те не намериха начин за сътрудничество по въпросите на финансирането на постоянни оперативни програми за наблюдение на околната среда, подобни на тези в областта на метеорологията. Въпреки това, необходимостта от такива наблюдения става сериозна, предвид растящия политически натиск върху публичните органи на властта да вземат информирани решения относно околната среда, сигурността и изменението на климата.

4. ЦЕЛИ НА ЕС

Конкретните цели на действията на ЕС, свързани с космическия компонент на ГМОСС (т.е. „Sentinel“), са:

- да се осигури постоянно наличие на данни за околната среда, събирани посредством набор от разположени в космоса датчици, с цел захранване на тематичните области на компонента на услугите на ГМОСС; посредством:
 - постоянна експлоатация на „Sentinel“ и съпътстващите изследователски дейности чрез съответни структури за управление и финансиране;
 - навременни действия по определяне, разработване и възлагане на поръчки за заменяне на „Sentinel“, при необходимост;
- като се намалят разходите за достъп до данни от наблюдение на Земята, да се стимулира растежът на сектора на наблюдение на Земята и всички негови подразделения по отношение на работните места, иновациите и международната конкурентоспособност.

⁷

Вж. също съображение (12) от предложението за регламент относно ГМОСС. Макар че би било възможно някои услуги да се предоставят само въз основа на данни „*in situ*“ или данни от мисии, различни от „Sentinel“, такива услуги вече не биха били сравними с тематичните области от компонента на услугите на ГМОСС.

5. ПОЛИТИЧЕСКИ ВАРИАНТИ

Налице са следните политически варианти:

- **Вариант 1:** Вариант 1 съответства на основния сценарий. ЕС не би поел отговорност за експлоатацията на „Sentinel“ след началните операции по ГМОСС (2011 – 2013 г.). Това означава, че след 2013 г. ЕС изобщо не би експлоатирал космическия компонент на ГМОСС. Тъй като никой друг субект не би желал да финансира пълния размер на разходите за експлоатация на „Sentinel“, никакви данни, събрани посредством „Sentinel“, няма да са налице за компонента на услугите на ГМОСС.
- **Вариант 2:** ЕС би финансирал и управлявал експлоатацията само на първите групи „Sentinel“, но не и тяхното заменяне. След завършване на жизнения цикъл на първата група няма да са налице никакви данни от „Sentinel“.
- **Вариант 3:** ЕС би финансирал и управлявал (i) експлоатацията на началните групи „Sentinel“ и (ii) заменянето на космическата инфраструктура с цел осигуряване на постоянно наблюдение с времето, предвид факта, че повечето „Sentinel“, които се разработват понастоящем, имат нормален жизнен цикъл от седем години и че тематичните области в компонента на услугите на ГМОСС се основават на постоянен достъп до съответните данни. Решенията относно заменянето ще трябва да се вземат, докато началните групи функционират.

Вариантите включват редица предположения. Първо, дейностите по експлоатация ще бъдат съпътствани от изследователски дейности. Второ, необходим е достъп до данни от съществуващи спътници за наблюдение на Земята, които са собственост на трети страни. Трето, достъпът до данни, предоставени от „Sentinel“, ще бъде пълнен и свободен. Четвърто, за космическия компонент на ГМОСС не се оценяват никакви форми на съфинансиране. Както в случая с „Галилео“⁸ и с други инфраструктурни програми на ЕС, собствеността върху „Sentinel“ би могла да се прехвърли към ЕС без никакви разходи, като се позволи на ЕС да наложи по отношение на данните на „Sentinel“ политика на пълнен и свободен достъп до данни и информационна политика. Независимо от това, Комисията ще продължи да проучва дали развитието на пазарни възможности и потребителски такси, основани на разходите, би могло в крайна сметка да даде възможност за намаляване на дела на публичните инвестиции в дългосрочен аспект. Като цяло потенциалното финансово участие, което може да бъде осигурено от бюджета на ЕС, все още не е известно, тъй като приоритетите и отпускането на финансиране по новата многогодишна финансова рамка (след 2013 г.) ще дойдат по-късно.

6. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

В съответствие с акцента на предложеното съобщение всички варианти се основават само на промените в космическия компонент и предполагат, че никой от останалите компоненти не се променя.

⁸ Вж. член 8 от Регламент (ЕО) № 683/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година за продължаване на изпълнението на европейските програми за спътникова навигация (EGNOS и „Галилео“), ОВ L 196/1 от 24.7.2008 г.

Вариантите бяха анализирани както в качествено, така и в количествено изражение. За количествената част, анализът на разходите и ползите беше въз основа на наличните данни. Ползите, произтичащи от ГМОСС, получи количествено изражение в проучването „Анализ на социоикономическите ползи от ГМОСС“, извършено от PriceWaterhouseCoopers (проучването „PWC“) ⁹. То представя в парично изражение и по настояща стойност прогнозните икономически ползи (в т.ч. за обществото, за околната среда и други икономически ползи) в сравнение с изходен сценарий без ГМОСС. В проучването „PWC“ ползите от ГМОСС са групирани в три категории на високо равнище:

- **Категория 1:** ползи по отношение на ефикасността, свързани с използването на относима към ГМОСС информация при прилагането или привеждането в действие на законодателство или политики, които вече са въведени. За реализирането на тези ползи не е необходимо нищо повече от постоянно наличие на услуги на ГМОСС (а оттам и на космическия компонент на ГМОСС).
- **Категория 2:** ползи, свързани с наличието на повече и по-добра информация по време на етапа на формулиране на политиката. Резултатът би бил по-добро изработване на политики на европейско, национално и регионално равнище, по-лесно и по-ефикасно прилагане и в крайна сметка по-добро изпълнение на целите на политиката. Налице е обаче вътрешноприсъщо забавяне между наличието на информация и реализирането на ползите, във връзка с цикъла на политиката.
- **Категория 3:** както и при категория 2, но този път на глобално равнище, т.е. във връзка с подписването и прилагането на международни договори (напр. относно изменението на климата, опустиняването и обезлесяването). Като последица — налице е много по-голямо забавяне, преди да се реализират ползите, но същевременно техният мащаб е много по-голям, отколкото при останалите категории. Пример за тази категория е приносът, който ГМОСС ще направи по отношение на политиките, свързани с изменението на климата, посредством дългосрочни поредици данни по параметри, като например температура на морската повърхност, покачване на морското равнище и разпределение на CO₂.

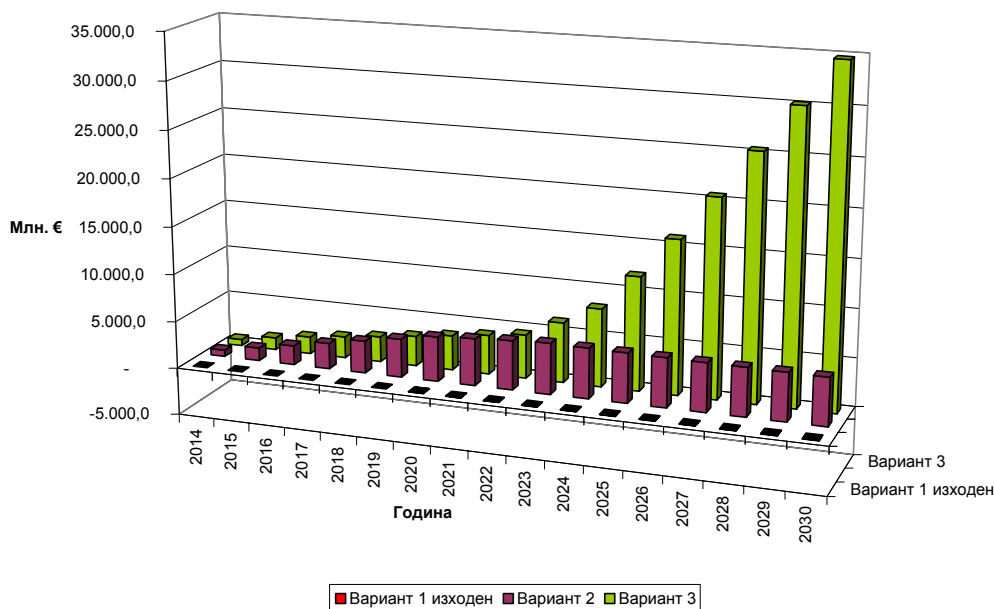
По отношение на разходите, под внимание бяха взети както разходите за компонента на услугите, така и на космическия компонент. Последните се основават на дългосрочния сценарий на ЕКА, оценка на разходите, подготвена от изпълнителния орган на ЕКА и призната като основа за разчети на разходите от Шестия съвет по въпросите на космоса ¹⁰.

⁹ На разположение на http://esamultimedia.esa.int/docs/GMES/261006_GMES_D10_final.pdf.

¹⁰ Резолюция на Съвета относно „Приноса на космическите иновации и конкурентоспособността в контекста на Европейския план за икономическо възстановяване и по-нататъшни стъпки“ — 10500/09 от 29 май 2009 г.

В количествено изражение вариантите могат да се сравнят най-лесно според тежестта на формираните от тях нетни настоящи стойности в разглеждания период — вж. графиката по-долу.¹¹

**Нетна настояща стойност - сравнение между вариантите
цени за 2009 г.**



Като се отчетат допълнително последиците, които не са включени в проучването „PWC“ и следователно не фигурират в горепосочената графика, може да се направи следното сравнение (като се има предвид, че разходите се отнасят до космическия компонент на ГМОСС, а ползите произтичат от цялата система на ГМОСС):

¹¹ Графиката показва, за всеки вариант, кумулативната нетна настояща стойност (през 2009 г.) на поток от плащания и ползи, който започва през 2014 г. и приключва през година X, при което X може да приеме всякаква стойност между 2014 г. и 2030 г.

	Ефективност	Ефикасност	Съгласуваност
Вариант 1 — (изходен вариант)	Не постига нито една от целите. Но отражението върху бюджета на ЕС би било равно на нула, което означава, че ще са налице финансови средства за други инициативи и програми.	Известни (ниски) разходи, с които не се постигат никакви ползи (складиране на разработени спътници).	Никакви ползи, следователно никаква възвръщаемост. Силно несъвместим с предишни усилия на ЕС за развитие на космическия компонент на ГМОСС и с мястото, което ЕС заема в глобалното наблюдение на Земята през последните 10 години. Би имало съгласуваност само в случай на голяма промяна на приоритетите на политиката на ЕС, т.е. придаване на по-малка тежест на въпросите за изменението на климата и за сигурността на гражданите в политическия дневен ред.
Вариант 2	Постига целите за предоставяне на информационни услуги чрез устойчива инфраструктура само за ограничен период (до 2020 г.). Не постига цел, свързана с устойчив растеж надолу по веригата.	Вноска от бюджета на ЕС в полза на космическия компонент на ГМОСС на средна стойност от около 200 млн. евро/годишно в следващата финансова рамка би дала възможност за реализиране на ползи в размер между 400 млн. и 900 млн. евро на година до 2022 г. След 2020 г. ползите биха намалели до около 130 млн. евро/годишно, което е приблизително равно на разходите през следващия период. Този вариант има значима вътрешноприсъща неефикасност на разходите, свързана с подхода „спри-тръгни“. ЕС не би постигнал икономии от мащаба при производството на повтарящи се спътникови единици, които са важни в космическия сектор.	Отражението върху бюджета на ЕС, макар и по-голямо в сравнение с изходния вариант, вероятно ще се компенсира от ограничени ползи за околната среда и за икономиката. Съгласуваността по отношение на политиката би зависила от способността на ЕС и на останалите европейски участници в наблюдението на Земята да осигурят приемственост след края на жизнения цикъл на първото поколение. Липсва съгласуваност с обявените амбиции на ЕС за водеща роля в областта на изменението на климата (във всеки случай изменението на климата ще наложи дългосрочни дейности по наблюдение).
Вариант 3	Постига всички цели на политиката.	Вноска от бюджета на ЕС в полза на космическия компонент на ГМОСС на средна стойност от около 430 млн. евро/годишно през следващата финансова рамка би дала възможност за реализиране на ползи от малко под 1 млрд. евро/годишно до 2022 г., които впоследствие, считано от 2027 г., достигат връхна точка от над 5 млрд. евро/годишно.	Дългосрочната инвестиция, по-голяма в сравнение с изходния вариант, би имала положителна възвръщаемост в приоритетни политически области, като например изменението на климата. В съгласие с политическия дневен ред и целите на ЕС. Има потенциал за стратегически

			ползи за ЕС като фактор от световно значение. Необходимите бюджетни средства и съответното преминаване от изследователски към оперативни действия биха наложили включването на ГМОСС сред приоритетите за финансиране в следващата финансова рамка на ЕС и биха могли да доведат до съответни корекции в други области на политика.
--	--	--	---

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Съобщението само по себе си няма да доведе направо до нови дейности, финансирани от бюджета на ЕС над стойностите, за които вече е взето решение или е направено предложение чрез Седмата рамкова програма, подготвителните действия и началните операции на ГМОСС до 2013 г. В случай че следващата Комисия избере някой от вариантите, които изискват експлоатацията на „Sentinel“ след 2014 г., съответното законодателно предложение ще бъде съставено съобразно приложимите норми, по-специално по отношение на подготовката на следващата многогодишна финансова рамка и следващите оценки на въздействието.

Съгласно традиционната практика на Комисията оценката ще бъде на три етапа (предварителна, междинна и последваща). Междинната и последващата оценка ще посочат дали оперативните цели се изпълняват/са изпълнени. В допълнение Комисията ще направи оценка на напредъка на дейностите по експлоатация преди вземането на важни решения, в т.ч. решението относно заменянето на „Sentinel“. Това решение може да се наложи да бъде взето преди началото на една или повече финансови рамки поради дългите развойни цикли за спътниците. Във всеки цикъл на политиката решенията ще трябва да се формират въз основа на актуализирана оценка „разходи-ползи“ за различните варианти и широкообхватно допитване до заинтересованите страни относно ефективността и полезността на системата.