

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 8.9.2010
SEC(2010) 999 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

**Европейска мрежа за наблюдение и данни за морската среда
ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО
Резюме**

COM(2010) 461
SEC(2010) 998

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Формулиране на проблема	4
1.1.	Предварителна информация	4
1.2.	Защо се събират морски данни и какви са свързаните с това разходи?	4
1.3.	Трудности при групирането на данните	4
1.4.	Липса на конкуренция и иновации	5
1.5.	Неопределеност	5
1.6.	Механизми на действие	5
1.7.	Усилия, насочени към разрешаване на ситуацията	5
2.	Добавена стойност на ЕС	6
3.	Цели	6
4.	Варианти на политиката	6
4.1.	Бъдеща еволюция — вариант „бездействие“	6
4.2.	Други варианти	7
4.2.1.	Какво трябва да направи ЕС?	7
4.2.2.	Кой е най-подходящият законодателен инструмент?	7
4.2.3.	Как трябва да се управлява това подпомагане?	7
5.	Оценка на въздействията	8
5.1.	Какво трябва да направи ЕС?	8
5.1.1.	Оперативни разходи	8
5.1.2.	Конкуренция	8
5.1.3.	Неопределеност	8
5.1.4.	Разходи за изпълнение	8
5.1.5.	Субсидиарност	9
5.1.6.	Пропорционалност	10
5.2.	Кой законодателен инструмент е подходящ?	10
5.3.	Как трябва да се управлява това подпомагане?	10
6.	Контрол и оценяване	10

Европейска мрежа за наблюдение и данни за морската среда

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО — резюме

1. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. Предварителна информация

Подобряването на познанията в областта на морското дело винаги е било основна цел за интегрираната морска политика на ЕС, която от своя страна е стратегическа цел на работния план на Комисията за 2005—2009 г.¹ Бяха предприети подготвителни действия с цел оценка на техническите възможности и прогнозираните разходи за създаване на Европейска мрежа за наблюдение и данни за морската среда (EMODnet).

През април 2009 г. с помощта на експертна група бе изработена пътна карта, определяща основните принципи и срокове. Заедно с това бе поставено начало на публични консултации за EMODnet². Бяха получени отговорите на 300 заинтересовани страни, включително частни дружества, публични органи, международни организации и научноизследователските среди.

Целите на познанията за морската среда ще бъдат отразени в регламент, който Комисията ще предложи през 2010 г. с оглед финансиране на основите на интегрираната морска политика в периода 2011—2013 г.

1.2. Защо се събират морски данни и какви са свързаните с това разходи?

Частните дружества се нуждаят от морски данни, за да експлоатират по-ефективно ресурсите. Националните и местните органи се нуждаят от тях, за да защитават крайбрежните си ивици или да изготвят оценки за спазването на екологичните стандарти. Потребностите на учените са свързани с повишаване на познанията за океанския кръговрат и морските екосистеми.

Поради тези причини всички крайбрежни държави събират и обработват морски данни. Текущите годишни разходи на Европа за събиране и наблюдение на морски и океански данни надхвърля 1 милиард EUR³ за публичните организации и 3 милиарда EUR за частните организации.

1.3. Трудности при групирането на данните

Различните приложения на морските данни не могат да зависят от информация, предоставяна от един-единствен източник, която е събирана за дадена конкретна цел. Често възниква необходимост от данни от водите на повече от една крайбрежна държава.

¹ Стратегически цели 2005—2009 г., Европа 2010. Партньорство за европейско обновление, просперитет, солидарност и сигурност, 26.1.2005 г. COM(2005) 12 окончателен.

² Работен документ на службите на Комисията „Инфраструктура за данни за морската среда, резултати от публичните консултации“, Брюксел, 22.1.2010 г. (SEC(2010)73 окончателен.

³ Обосновка на тази сума се съдържа в оценката на въздействието.

Сглобяването на цялостна картина от големия брой организации, които съхраняват и притежават морски данни — над 50 във всяка по-голяма крайбрежна държава⁴ — изисква значителни усилия. От гледна точка на потребителите съществуват седем основни пречки: 1) откриване — идентифицирането на данните е невъзможно; 2) достъп — липсва разрешение за достъп до тях; 3) използване — съществуват ограничения за крайната употреба; 4) съгласуваност — срещат се трудности при комбиниране на данните; 5) цена — надвишаваща бюджета на потребителя; 6) качество — точността и акуратността са неизвестни; 7) количество — пространствената и времевата прецизност не са достатъчни за съответната цел. Почти всички заинтересовани страни, участвали в допитването през 2009 г.² посочват, че всяка от тези седем пречки представлява бариера за тяхната ефективна дейност.

За разлика от интегрираната система за наблюдение фрагментираната система увеличава с минимум 25 % разходите за доставчиците на продукти и услуги⁵. Това не включва пропуснатите възможности за страните, които, след като се сблъскат с недостъпната инфраструктура за данните, решават да не разработват нови услуги.

1.4. Липса на конкуренция и иновации

Понастоящем публичните или частните организации се затрудняват да предоставят продукти или услуги, базиращи се на морски данни, освен ако самите те не са ги събрали или не поддържат тесни връзки с организацията, която е събрала данните. Това намалява броя на организациите, които имат потенциал да предлагат такива продукти или услуги, и стеснява перспективата за иновации.

1.5. Неопределеност

Липсата на ефективна инфраструктура за морските данни и разпокъсаната мрежа за наблюдение увеличават неопределеността относно бъдещото поведение на океана. Резултатите от направено проучване⁶ сочат, че разходите в размер на 70 милиона EUR за картографиране на моретата около Ирландия биха намалили неопределеността за промишлените среди и биха генерирали печалба от 415 милиона EUR за рибарството, аквакултурите, биологичното разнообразие, възобновяемата енергия, изследователската дейност в областта на енергетиката и агрегираните отрасли. Ако неопределеността относно бъдещото повишаване на морското равнище се понижи с 25 %, разходите за морска защита на Европа ще намалят с около 100 милиона EUR на година. Климатът на Земята зависи от океанския кръговрат, от което следва, че свързаните със сушата отрасли също биха спечелили от подобряването на

⁴ Правни аспекти на договорите за поръчки по Рамката за данни за морската среда (Legal Aspects of Marine Environmental Data Framework Service Contract), № FISH/2006/09 – LOT2, окончателен доклад, октомври 2008 г.

⁵ Обосновка за подобряване на управлението и интегрирането на океанските и крайбрежни данни от страна на NOAA (Business Case for Improving NOAA's Management and Integration of Ocean and Coastal Data), Zdenka Willis, директор, програма IOOS на NOAA, януари 2009 г.

⁶ Price Waterhouse Coopers, „Доклад за оценка на проучените варианти за картографиране на морето по програмата INFOMAR“ (INFOMAR Marine Mapping Survey Options Appraisal Report). юни 2008 г.

морските данни; това не е достатъчно условие за гарантирането на по-точно сезонно прогнозиране, но е част от необходимите изисквания.

1.6. Механизми на действие

Организациите, които искат от други организации да предоставят достъп до данните си, невинаги са съгласни да оповестят своите собствени данни, тъй като те могат да им осигурят конкурентно предимство чрез преференциален достъп до данните при предлагането на продукти, разработени въз основа на тези данни.

1.7. Усилия, насочени към разрешаване на ситуацията

ЕС прие законодателни мерки, задължаващи администрациите да подобрят достъпа до своите данни. Задълженията за публичните органи са въведени посредством мерки като директивата „INSPIRE“⁷, директивата за информация за околната среда⁸ и директивата за информацията от публичния сектор⁹.

Посредством Рамката за събиране на данни ЕС предоставя финансова подкрепа за събирането на данни за рибните ресурси. Глобалният мониторинг на околната среда и сигурността (GMES)¹⁰ цели създаването на централна морска служба, функционираща на базата на сателитни данни. С помощта на последователни научноизследователски програми на ЕС бяха разработени каталози за морски данни, улесняващи тяхното идентифициране, и процедури за качество за измервателните лаборатории. В момента държавите-членки започват да привеждат в ред своите инфраструктури за морски данни.

2. ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА ЕС

Групирането на изображения на морските басейни изисква международно и интердисциплинарно сътрудничество. По-малко от 3 % от 300 консултирани професионалисти изразиха несъгласие с твърдението, че „без устойчива подкрепа от страна на ЕС ще е изключително трудно да се построи устойчива европейска инфраструктура“.

3. ЦЕЛИ

Могат да бъдат обособени три конкретни цели:

1. Намаляване на оперативните разходи и закъсненията за потребителите на морски данни, което ще доведе до следните резултати:

⁷ Директива 2007/2/ЕО за създаване на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност.

⁸ 2003/4/ЕО.

⁹ 2003/98/ЕО.

¹⁰ Глобален мониторинг на околната среда и сигурността (GMES): за повече сигурност на планетата, Брюксел, 12.11.2008 г., COM(2008) 748 окончателен.

- а) ще се помогне на частния сектор да стане по-конкуренентоспособен в условията на глобалната икономика;
 - б) ще се повиши качеството на публичното вземане на решения на всички равнища;
 - в) ще се даде тласък на морските научни изследвания.
2. Повишаване на конкуренцията и иновациите сред потребителите на морски данни чрез разширяване и ускоряване на достъпа до съгласувани морски данни с проверено качество.
3. Намаляване на неопределеността в познанията за океаните и моретата, с което ще се осигури по-солидна основа за управление на бъдещите промени.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

4.1. Бъдеща еволюция — вариант „бездействие“

Повечето съществуващи правила за достъп до морски данни и за тяхното използване се спазват¹¹. Тези правила обаче не се прилагат автоматично към публичните органи без публична власт, каквито са университетите. Също така те не надделяват над правата на интелектуалната собственост или над задълженията на някои национални агенции да налагат такси за възстановяване на разноските. Научноизследователските проекти и проектите за териториално сътрудничество на ЕС са с ограничена продължителност. След приключване на проектите поддържането на каталозите се прекратява, а партньорствата се разпадат.

Без допълнителни действия от страна на ЕС сегашната инфраструктура ще продължи да наказва потребителите, да възпрепятства иновациите и да ограничава възможността на ЕС да се подготви за променяща се морска система.

4.2. Други варианти

4.2.1. Какво трябва да направи ЕС?

За превръщането на морските данни в познание и информация са необходими три мащабни стъпки: А) наблюдение и събиране; Б) групиране на данните с цел предоставяне на пълни и съгласувани данни за морските басейни с проверено качество; В) използване на данните за предоставяне на услуги или индикатори — например за бреговата ерозия, рибните популации или риска от цунами.

Би било изключително трудно обаче да се посочат аргументи, според които ЕС следва да подкрепи събирането на данни, без да има яснота относно данните, които вече се събират, какви са съществуващите непълноти и къде е насочено

¹¹ Правни аспекти на договорите за поръчки по Рамката за данни за морската среда (Legal Aspects of Marine Environmental Data Framework Service Contract), № FISH/2006/09 – LOT2, окончателен доклад, октомври 2008 г.

най-голямото търсене от страна на потребителите. Също така ще е невъзможно да се разработят индикатори или продукти с добавена стойност, без да бъдат групирани и обработени данните, които съставляват тези индикатори. Поради тези причини вариантите за ЕС са следните:

1. ГРУПИРАНЕ на данните с оглед осигуряване на достъп до последователни и надеждно съхранявани данни с проверено качество за цели морски басейни на пределни разходи.
2. СЪБИРАНЕ — този вариант е същият като 1), но към него са прибавени системи за наблюдение и събиране на данни — това може да се извършва автоматично чрез постоянно акостирали или неподвижно оборудвани съоръжения, или чрез вземане на проби от моретата, които се подлагат на лабораторен анализ.
3. ПРИЛОЖЕНИЕ — този вариант е същият като 1), но към него е прибавено използването на данните с цел предоставяне на индикатори — например за качеството на околната среда, бреговата ерозия, рибните популации или риска от цунами.

Целта на EMODnet е да предостави основна инфраструктура, която да бъде използвана за множество приложения. От друга страна превръщането на данните в насочени към клиента продуктови приложения трябва да представлява търговска и конкурентна дейност, позволяваща на публичните и частните организации да получават данни от най-добрите източници, и да ги комбинират и обработват с цел специализирана употреба. Поради тази причина вариант 3 бе отхвърлен.

4.2.2. *Кой е най-подходящият законодателен инструмент?*

Най-важното решение, което трябва да се вземе при избора на законодателен инструмент, засяга поделянето на тежестта между ЕС и държавите-членки. Това може да се осъществи чрез регламент, директива или препоръка.

4.2.3. *Как трябва да се управлява това подпомагане?*

EMODnet трябва да обедини европейските институции в устойчива рамка, съобразена с интересите на потребителите на данни. Следователно всички мерки за финансиране трябва да са насочени към тези институции. Макар че е възможно управлението да се извършва по множество начини, могат да се обособят два основни варианта:

1. Продължаване на досегашната работа в специфични области като рибарство или Космос чрез научноизследователски проекти с ограничена продължителност или *ad hoc* регулаторни мерки.
2. Създаване на секретариат — който може да е съществуваща организация или новоучреден орган — за управление на мрежата.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

5.1. Какво трябва да направи ЕС?

5.1.1. Оперативни разходи

Вариант 1 — „групиране“ ще намали работата по откриване и оценка на данните. Когато свързаните с тях разходи представляват проблем, приемането на пределни разходи вместо покриване на разходите също ще намали разходите. Вариант 2 — „събиране“ може да намали необходимостта от допълнителни наблюдения с оглед постигане на изискваната прецизност.

5.1.2. Конкуренция

Вариант 1 — „групиране“ ще повиши конкуренцията, тъй като организациите, занимаващи се със събиране на данни, вече няма да се ползват с облагодетелствано положение при предоставянето на тези продукти. Това ще позволи разработването на иновативни услуги. Вариант 2 — „събиране“ няма да донесе значителни ползи по отношение на конкуренцията

5.1.3. Неопределеност

По-добрата измервателна инфраструктура ще намали неопределеността в бъдещото поведение на океаните. Това ще осигури по-голяма яснота за деловите среди и публичните органи при планиране на техните бъдещи действия.

По-широкият достъп до съществуващи данни ще намали неопределеността. Въпреки това съществува осезателна необходимост от повече данни. Следователно вариант 2 — „събиране“ предлага допълнителни ползи в сравнение с вариант 1 — „групиране“. Тъй като адаптирането към неопределеното бъдеще е трудна задача, и предвид обстоятелството, че климатът на Земята зависи от Световния океан, осигуряването на по-добра система за морско наблюдение вероятно е най-ефективният начин, по който ЕС може да помогне на Европа да се нагоди към изменението на климата.

5.1.4. Разходи за изпълнение

Функционирането на нова инфраструктура е свързано с нови разходи, които ще трябва да бъдат оправдани от гледна точка на нетните ползи.

В първоначалните оценки за вариант 1 — „групиране“ се посочват годишни разходи в размер на 20 милиона EUR в продължение на десет години, а след това — 11 милиона EUR за поддръжка и модернизирание. Разходите могат да бъдат компенсирани, като се намали финансирането от научноизследователския бюджет на Общността за проекти, демонстриращи надеждността на инфраструктурата за морски данни¹².

¹² SEADATANET и др.

Разходите за вариант 2 — „събиране“ зависят от амбициозността на целите. Нерядко програмите за контрол предоставят по-скоро дълготрайна полза за Европа, отколкото отговор на текущи потребности на съответната държава-членка. Годишните разходи по Програмата за непрекъснато записване на данните за планктона (Continuous Plankton Recorder), която предоставя единствени по рода си наблюдения за екологията и биогеографията на планктона в Атлантическия океан, са 1,8 милиона EUR. Необходими са 3 милиона EUR годишно за финансиране на европейския компонент (8 милиона EUR годишно) от Euro-argo — световната система за наблюдения на океана на място чрез самостоятелни измервателни буйове. Другите разходи ще бъдат по-високи. Създаването на Европейска мултидисциплинарна обсерватория на морското дъно ще струва около 240 милиона EUR, като годишните оперативни разходи ще са в размер на 32 милиона EUR. Прогнозите сочат, че разработването на цялостно многолъчово хидролокаторно картографиране на водите на държавите-членки на ЕС ще струва около 50 милиона EUR годишно за следващите 20 години. По този начин допълнителните разходи за вариант 2 в сравнение с вариант 1 ще бъдат между 10 милиона и 90 милиона EUR на година.

Таблица 1: Оценка на годишните разходи и печалби по оперативната Европейска мрежа за наблюдение и данни за морската среда

ВЪЗДЕЙСТВИЕ	Разход или печалба	Вариант 1 — подпомагане за обработката и групирането на данни (годишно)	Вариант 2 — подпомагане за събирането на данни (допълнение към вариант 1)
Понижени оперативни разходи	Печалба	300 млн EUR	
Засилен конкуренция	Печалба	60 млн— 200 млн EUR	
Понижена неопределеност	Печалба		220 млн EUR
Повишени разходи за изпълнение	Разход	20 млн EUR ¹³	10 млн—90 млн EUR

Ще бъде необходима повече информация, преди окончателно да бъде избран вариантът, който ще бъде приложен. Комисията предлага нов финансов инструмент за морската политика, от който в периода 2011—2013 г. ще бъдат отделяни 7,5 милиона EUR годишно за познания за морската среда. Това не само ще осигури основа за по-целесъобразни решения, но също така ще подпомогне целите на инициативата за познания за морската среда.

5.1.5. Субсидиарност

Както бе посочено в раздел 2, транснационалното естество на въпроса е сериозно основание за предприемане на действия на равнището на ЕС. Този аргумент е очевидно приложим към вариант 1 — „групиране“

¹³ При приемането на десетгодишна програма за изграждане на EMODNET с прецизност 10 пъти по-висока от сегашната иг-EMODNET.

Що се отнася до вариант 2 — „събиране на данни“, въпросът е по-сложен. Всяка подкрепа от страна на ЕС не бива да пречи на държавите-членки да изпълняват своите морални или законови задължения по събирането на данни. Въпреки това съществуват прецеденти. ЕС вече предоставя около 40 милиона EUR за събирането на данни за рибните ресурси и средно 44 милиона EUR¹⁴ на година за сателитни данни.

Аргументът в полза на субсидиарността при вариант 2 е най-силен при случаите, в които допълнителният контрол трябва да се проведе извън водите на държавите-членки. Това обаче не е необходимо условие, тъй като от морските наблюдения се възползват не само държавите, в чиито води се провеждат те.

5.1.6. *Пропорционалност*

И при двата варианта действията на ЕС ще осигурят добавена стойност към усилията на държавите-членки с допълнителни ресурси между 2 % и 5 % от текущите разходи, които те вече правят. Тъй като тези ресурси ще позволят на държавите-членки да постигнат по-ефективно своите цели, те са пропорционални. Данните, които са събрани и неизползвани, представляват пропуснатата възможност.

5.2. **Кой законодателен инструмент е подходящ?**

Дефинирането на конкретни функции на органите в рамките на мрежата изисква определяне на задължителни роли. Поради тази причина препоръките и становищата не са целесъобразни. Транспонирането в националното право, изисквано от директивите, може да доведе до по-голяма административна тежест в сравнение с регламентите. С оглед на спомагателните мерки, определящи разходните програми или участието на агенции на европейско равнище, е необходим регламент.

5.3. **Как трябва да се управлява това подпомагане?**

Ако всичко продължи както досега, приносът към разрешаването на набелязаните проблеми ще е нулев.

В хода на публичните консултации бяха идентифицирани редица организации, които са в състояние да предоставят седалище за секретариата, но никоя от тях не показва ясно предимство. Следователно най-подходящият начин за намиране на оптимално решение е чрез тръжна процедура.

6. **КОНТРОЛ И ОЦЕНЯВАНЕ**

Въз основа на принципите, според които индикаторите трябва да бъдат количествени и да не налагат значителна тежест върху събирането на данни, се предлага следното:

¹⁴ Посредством GMES и ако се приеме, че около 40 % са предназначени за наблюдение на моретата и океаните (вътрешно съобщение на ГД „Предприятия и промишленост“).

Индикатори за Ресурсите, използвани за управление на мрежата, се
ресурсите разпределят по следния начин:

1. разходи за персонал на Комисията;

разходи за секретариат;

ресурси, предоставени за групиране и обработка на данни;

Индикатори за
количественото
изражение на
мерките

брой параметри, за които е налице цялостна картина
на европейското усилие за наблюдение;

брой параметри, предоставени за изтегляне на данни
за цели морски басейни;

Индикатори за
въздействието

(за измерване на подобрението в оперативната
ефективност)

брой частни дружества, които теглят данни чрез
EMODnet;

брой публични администрации, които теглят данни
от EMODnet;

брой публикации в областта на морските науки от
европейски автори, поместени в „Nature“ и
„Science“;

(за измерване на повишената конкуренция) среден
брой кандидати за поръчки за услуги от Комисията,
за които са необходими морски данни;

(за измерване на понижението на неопределеността)
набор от стойности за повишаване на морското
равнище за 50 години, използвани в оценки на
стратегии за морска отбрана на Обединеното
кралство и Нидерландия.

Експертната група за морско наблюдение и данни ще продължи да съветва
Комисията относно ефективността на EMODnet и да посочва недостатъците,
които трябва да бъдат отстранени.