



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 14.6.2010  
SEC(2010) 716 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

**Придружителен документ към**

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

**План за действие относно приложенията на глобалната навигационна спътникова  
система (ГНСС)**

{COM(2010)308}  
{SEC(2010)717}

## ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

### 1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА: В КАКВО ТОЧНО СЕ СЪСТОИ ПРОБЛЕМЪТ, КОЙ Е ЗАСЕГНАТ В НАЙ-ГОЛЯМА СТЕПЕН И ЗАЩО Е НЕОБХОДИМА ПУБЛИЧНА ИНТЕРВЕНЦИЯ?

През 2000 година, след като дълги години нейното използване беше ограничено единствено за военни цели в САЩ, на света беше предоставена нова технология: определяне на местоположението и времево позициониране чрез спътник за граждански цели посредством предоставянето от САЩ на достъп до техния GPS (глобална система за позициониране) сигнал безвъзмездно, но без гаранции по отношение на услугата. Това доведе до създаването на нов пазар на продукти на базата на ГНСС и услуги, наричани приложения на ГНСС надолу по веригата, които през 2008 г. достигнаха стойност от 124 млрд. EUR.

Пазарът се развива предимно на базата на основни сигнали за определяне на местоположението и времето, но се очаква да бъде повлиян благоприятно от заплануваното въвеждане на установяване на автентичност и кодиране на сигналите. Според предвижданията на експертите 75 % от този пазар ще бъде осигурен от продукти и услуги, свързани с мобилните телекомуникации и личните мобилни устройства, 20 % — от интелигентните транспортни системи за движение по пътищата и оставащите 5 % — от други сфери на приложение.

Тъй като глобалната система за позициониране (GPS) не предлагаше гаранции за ефективност или надеждност, през 2001 г. държавите-членки на ЕС решиха да започнат проект на ЕС за ГНСС с две системи, предоставящи гарантирани сигнали за граждански цели: EGNOS и „Галилео“. Други държави (Русия, Китай, Индия и Япония) признаха стратегическото значение на ГНСС и декларираха своето намерение да използват възможностите на ГНСС за граждански цели, включително да разработят собствено производство на приложения, базирани на техните системи.

Независимо от инвестициите на Европа в нейната инфраструктура за ГНСС и достъпността на EGNOS делът на европейската промишленост на пазара на приложения на ГНСС е нисък в сравнение с дела, който Европа може да постигне в други сектори на високите технологии, което представлява проблем, тъй като:

- Приложенията, базирани на „Галилео“ и EGNOS, биха допринесли значително за развитието на общество, основано на знанието, и за създаването на работни места с висока стойност в рамките на ЕС. Следователно Европа пропуска огромна възможност, ако не получи подходящ дял от очакваните икономически ползи, произтичащи от приложенията на ГНСС. Също така, ако „Галилео“ и EGNOS не се превърнат в основния стандарт за ГНСС в Европа, много области на приложение могат да застинат с технологии, които ще им попречат да се възползват от добавената стойност на по-нови модерни услуги.
- Ограниченото използване на приложенията, базирани на EGNOS и „Галилео“, води до критична зависимост, тъй като ГНСС са много широко разпространени и осигуряват информация относно местоположението, навигацията и разположението във времето, от която зависи цял спектър от дейности във всекидневния живот, както и сигурността и социалното и икономическото развитие на Европа. Ако разчита

единствено на приложения, базирани на GPS, ЕС би бил изложен на последиците от липсата на достъп до GPS сигнал, който не може да бъде контролиран, тъй като неговото първостепенно предназначение е да поддържа военните операции на трета държава.

Поради това проблемът засяга европейското общество като цяло, и то по много начини.

Същевременно несигурността около европейската ГНСС разклаща доверието в потенциалната стопанска дейност надолу по веригата. Нарастващата конкуренция от трети държави (САЩ, Русия, Китай, Индия) също е изменила условията за разработването на приложенията на ГНСС в ущърб на европейските участници, тъй като тези системи бяха готови за въвеждане в експлоатация приблизително по същото време като „Галилео“. Нещо повече, ГНСС не може да се разглежда като традиционен пазар, тъй като американските, руските и китайските системи са поставени под военен контрол и техните технически характеристики са съобразени по-скоро с военни, отколкото с търговски изисквания: националната промишленост на тези държави могат да се възползват пряко от финансиране по военни програми при разработването на приложения и услуги до достатъчно високо ниво на развитие, преди те да бъдат пуснати на пазара за граждански цели.

Следователно за да бъде компенсирана липсата на такива ресурси, е необходимо от EGNOS и „Галилео“ в Европа да бъдат извлечени същите общи косвени ползи, каквито GPS например носи в САЩ.

Понастоящем плановите в тази насока се ограничават до повишаване на осведомеността сред въздухоплавателната общност относно въвеждането на EGNOS и „Галилео“ при приложенията за безопасност на човешкия живот (SoL) (преди всичко за навигация на движението по пътя и процедури за приземяване); провеждане на пазарни проучвания и предоставяне на информация на участниците в други сегменти, сред които има потенциален интерес към използването на отворения сигнал или търговската услуга на EGNOS и „Галилео“ (например прецизно селско стопанство, събиране на пътни такси, локализиране на вещи, научни приложения, течни или газообразни горива, геодезични измервания, картографиране) или бъдещата услуга за търсене и спасителни действия на „Галилео“ (предимно за риболов и морски транспорт); отпускане на останалите 38 млн. EUR за финансирането на научни изследвания и развитие на приложения на ГНСС и наблюдение на текущите проекти на стойност около 50 млн. EUR в тази област.

Настоящата оценка на въздействието доказва необходимостта от по-обширен план за действие чрез анализ на редица варианти на политики, насочени към насърчаване на разработването на приложенията на EGNOS и „Галилео“ надолу по веригата и към активизиране на възможно най-бързото, най-задълбоченото и най-обширното развитие на приложения във всички области.

## **2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА: НЕОБХОДИМО ЛИ Е ДЕЙСТВИЕ НА РАВНИЩЕ ЕС И НОСИ ЛИ ТО ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ?**

Правомощията на ЕС да действа се основават по-специално на член 172 от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и на последващите регламенти относно EGNOS и „Галилео“<sup>1</sup>.

Използването на спътниковите навигационни системи на ЕС може да има широкообхватно/съществено икономическо, социално и екологично въздействие; насърчаването на ГНСС на ЕС съдейства пряко за стратегически приоритети на ЕС като Лисабонската програма, тя е транснационална по своето естество и на практика има отношение към няколко сфери на политиката, които е необходимо да бъдат координирани на равнище ЕС.

Въвеждането на сигналите на глобалната навигационна спътникова система на ЕС в няколко сфери на приложение налага съответствие с международните стандарти и сертифициране, например в сферите на въздухоплаването или морския транспорт. Действието на равнище ЕС би спомогнало да се избегне дублиране и загуба на усилия на равнище държави-членки.

Липсата на действия на равнище ЕС или предприемането на откъслечни или неkoordinирани действия самостоятелно от държавите-членки би ограничило възможностите за предлагане на пазара на съответните приложения (например различни стандарти в базираните на ГНСС системи за събиране на пътни такси) и би създавало препятствия пред свободното движение на стоки и услуги или неравнопоставено третиране на европейските граждани.

## **3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС: КАКВИ СА ОСНОВНИТЕ ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА В ОБЛАСТТА?**

Целите на действията на ЕС са да бъдат отстранени пречките и препятствията, които ограничават увеличаването до максимум генерираните от EGNOS и „Галилео“ ползи за гражданите и промишлеността на държавите-членки на Европейския съюз чрез:

- (1) осигуряване на ранното внедряване и прилагане на технологиите EGNOS и „Галилео“ в областта на транспорта и други сфери, където могат да генерират ползи;
- (2) гарантиране на заемането на все по-голям пазарен дял на пазарите за приложения на ГНСС надолу по веригата (най-малко 33 %<sup>2</sup>) от страна на европейската промишленост (най-вече на малките и средните предприятия).

<sup>1</sup> Регламент (ЕО) № 1321/2004 за създаване на структури за управление на европейските сателитни радионавигационни програми и Регламент (ЕО) № 683/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г. за продължаване на изпълнението на европейските програми за спътникова навигация (EGNOS и „Галилео“).

<sup>2</sup> Делът, който Европа може да достигне в други сектори на високите технологии, е от порядъка на една трета от световния пазар. При телекомуникациите например той достига 38 % (източник: Доклад на ISTAG до ЕК: „Формиране на бъдещето на Европа чрез ИКТ“ ("Shaping Europe's Future through ICT"), 2006 г. Тази цел на практика съответства на целта от Лисабонската програма ЕС да стане най-конкурентоспособната и динамична икономика в света.

#### **4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКИ: КОИ ВАРИАНТИ СА РАЗГЛЕДАНИ И КОИ ОТ ТЯХ СА ПОДЛОЖЕНИ НА ПОДРОБНА ОЦЕНКА?**

Оценени са следните варианти на политики:

Вариант 1: Без промяна в политиките (т.е. базов сценарий).

Комисията няма да провежда допълнителни дейности освен тези, които вече са включени в работния план, и няма да има необходимост от допълнителен бюджет или ресурси.

Вариант 2: Прекратяване на съществуващите действия на ЕС (например преустановяване на финансирането за изследователска и развойна дейност).

ЕК може да вземе решение да прекрати дейностите, насочени към насърчаване на разработките на приложения надолу по веригата.

Вариант 3: Регулиране на областите на приложение, въвеждане на задължително използване на EGNOS или „Галилео“.

ЕК предлага на Съвета и на Парламента въвеждането на мащабни регулаторни изисквания, целящи въвеждането на задължително използване на ГНСС във възможно най-голям брой ключови области на приложение.

Вариант 4а: Подобряване на рамковите условия за функциониране на пазара посредством широкообхватен план за действие.

ЕК възнамерява да предприеме над 70 действия, насочени към всички проблемни въпроси (в няколко транспортни и други сфери), очертани по време на консултациите със заинтересованите страни, чието начало беше поставено със Зелената книга от 2006 г.

Вариант 4б: Подобряване на рамковите условия за функциониране на пазара посредством целеви план за действие.

ЕК възнамерява да направи подбор на част от действията, предвидени във вариант 4а. Първата стъпка, която ще доведе до вариант 4б, ще бъде действията в конкретните сфери да бъдат ограничени до малък брой от най-обещаващите от тях, като същевременно в сферите бъде осигурена достатъчно благоприятна среда за иновации и за постепенното навлизане на услуги на ГНСС. ЕК ще провежда 24 действия.

Вариант 5: Възприемане на консултативен подход (т.е. координиране и приканване на всички участници да осъществят съответните действия)

ЕК възнамерява да привлече всички съответни публични и частни заинтересовани страни в *ad hoc* постоянен консултативен орган, който ще проследява отблизо разгръщането на приложенията на EGNOS и „Галилео“ надолу по веригата и ще се сприва с причините, предизвикващи основните проблеми, за да улесни функционирането на пазарните сили.

## 5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО: С КАКВО СА СВЪРЗАНИ ОСНОВНИТЕ ИКОНОМИЧЕСКИ, ЕКОЛОГИЧНИ И СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПОЛЗИТЕ И РАЗХОДИТЕ?

Изпълнението на целите ще доведе до значителни икономически, социални и екологични въздействия както в рамките на ЕС-27, така и извън тях. ГНСС на ЕС може да се превърне също така в надежден инструмент за привеждане в действие на вътрешни и външни политики.

Както беше доказано от редица изпитвания, тестове и научноизследователски и развойни проекти, използването на EGNOS и „Галилео“ може да доведе до повишаване на ефективността и безопасността на въздухоплаването, железопътния и морския транспорт. То може също да създаде условия за нови ценови схеми за движението по пътищата, които напълно да съответстват на плановите за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>, и е основният фактор, позволяващ въвеждането на нови стратегии и услуги за подобряване на автомобилния транспорт. Хората с увреждания и възрастните хора ще усетят подобрения относно възможностите си за мобилност, а всички граждани ще се възползват от прецизни услуги за определяне на местоположение като информация в реално време относно обществения транспорт, достъпни услуги в околността или услуги за спешна помощ.

Приложенията надолу по веригата за спътникова навигация са стопански дейности, основаващи се на знанието, които позволяват разкриването на работни места с висока добавена стойност, по цялото продължение на стойностната верига (т.е. от производството на хардуер и софтуер до предоставянето на услуги). Очаква се през следващите 11 години пазарният дял на приложенията на ГНСС надолу по веригата да нараства годишно средно с 22 %<sup>3</sup>.

Някои приложения укрепват инфраструктурата и генерират редица верижни икономически реакции. Повишаването на капацитета на съществуващата инфраструктура и тяхното по-ефективно използване ще допринесат също за ограничаване на задръстванията, замърсяването и други щети на околната среда<sup>4</sup>.

Вариантите на политики ще струват 3—50 млн. EUR годишно от 2010 г. нататък, включително бюджета за научноизследователска и развойна дейност. На този етап не се предвижда значително нарастване на административната тежест, нито на разходите за съответствие, тъй като предложеният вариант на политика е насочен към създаването на по-добри рамкови условия за функционирането на пазарните сили. Като цяло усилията, които ще бъдат вложени за провеждане на политиката, представляват твърде малък дял от очакваните ползи.

<sup>3</sup> Len Jacobson, въз основа на няколко източника (2007 г.).

<sup>4</sup> Някои примери: Изследването Navteq 2009 доказва, че автомобилните навигационни системи оптимизират разхода на гориво с 12 %; приземяванията с помощта на EGNOS намаляват изгарянето на гориво и шума над населените места, железопътната мрежа подлежи на оптимизиране.

## **6. СЪПОСТАВКА НА ВАРИАНТИТЕ: КОЙ Е ПО-ДОБРИЯТ ВАРИАНТ С ОГЛЕД НА КОИ КРИТЕРИИ И МОТИВИ?**

Вариант на политика 1 не предполага промени в извършваните понастоящем действия. Неговото основно предимство се състои във факта, че не обременява ЕК с нови задачи и дейности или с нови ресурси. Извършването на съществуващите действия ще продължи (с изключение на научноизследователската и развойната дейност, за която след 2011 г. няма да има финансиране), но това няма да бъде достатъчно за справянето с проблема с бавното развитие на приложенията надолу по веригата. В крайна сметка промишлеността на ЕС в областта на ГНСС ще остане слабо развита и настоящото положение на несигурност ще се запази.

Единственото предимство на вариант на политика 2 е незначително да съкрати твърде ограничените ресурси, които понастоящем са предвидени за разработването на приложения на ГНСС надолу по веригата, но той ще доведе до твърде отрицателно въздействие върху промишлеността на ЕС в областта на ГНСС, върху държавите-членки и гражданите на ЕС в степен дори по-голяма от вариант на политика 1.

Вариант на политика 3 незабавно изпраща положителен сигнал до промишлеността на ЕС в областта на ГНСС и дори може да концентрира достатъчно внимание, за да предизвика разработването на приложения в някои сфери, но ще срещне силна съпротива от някои държави-членки и от някои заинтересовани страни, които считат законовото регулиране за агресивно и неуместно. Разходите за регулиране и прилагане от страна на ЕК също ще бъдат значителни.

Обхватът на вариант на политика 4а ще се разпрости до значителен брой сегменти и представлява една балансирана комбинация от законово регулиране и подкрепящи действия за пазара на приложения надолу по веригата. Човешките ресурси, необходими за неговото прилагане обаче, може да го оскъпят твърде много, със съотношение между ползите и разходите, което е значително по-ниско от следващия вариант. Тази политика може да създаде условия за постигането на всички наши цели, но все пак ще изисква равнище на финансиране, далеч надхвърлящо това, което може да бъде отпуснато на Европейската комисия.

Вариант на политика 4б концентрира ограничените налични ресурси в приоритетни сегменти за приложения, създавайки положителна инерция в промишлеността надолу по веригата, която участва в най-обещаващите пазари, създавайки потенциал за стимулиране на допълнителни усилия отвъд обхвата на самия план за действие. В голямата си част разходите ще бъдат компенсирани от очакваните постижения на плана за действие. Тази политика ще изисква по-малко ресурси в сравнение с вариант 4а и ще ги концентрира така, че по-голямата част от нашите цели да бъде постигната. Тя съответства в голяма степен с изразените в хода на консултациите мнения.

Вариант на политика 5 може да привлече някои заинтересовани страни към програмите на ЕС в областта на ГНСС и така да създаде положителна нагласа към EGNOS и „Галилео“. Съществува вероятност обаче действителните резултати от този вариант на политика да бъдат незадоволителни при отсъствие на допълнителни стимули и предвид факта, че продължителните взаимодействия, които са необходими за координирането на толкова много участници, няма да позволят неотложността на проблема да бъде взета под внимание. Все пак е възможно в дългосрочен план той да доведе до резултати, като осигури по-добри изисквания на потребителите относно ГНСС.

Настоящият анализ на въздействието дава основание на Европейската комисия да предложи на Съвета и на Европейския парламент да разгледат проблема, предизвикан от ограниченото и бавно развитие и въвеждане надолу по веригата на базирани на EGNOS и „Галилео“ приложения чрез приемането на целевия план за действие, изложен във вариант на политика 4б.

**Таблица: Предимства и недостатъци на петте варианта и как те водят към предложения избор на вариант:**

|                   | <b>Ефективност по отношение на постигане на целите</b>                                                                                   | <b>Ефикасност при усвояването на ресурсите</b>                                                               | <b>Съответствие с целите, стратегиите и приоритетите на ЕС</b> |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| <b>Вариант 1</b>  | <u>Висок риск от неефективност:</u> твърде ограничени усилия                                                                             | Използват се само ограничени ресурси                                                                         | Съответства                                                    |
| <b>Вариант 2</b>  | <u>Твърде неефективен:</u> ще изпрати погрешно послание към промишлеността в областта на ГНСС и към заинтересованите страни              | Икономия на средства за научноизследователска и развойна дейност, фокус на ръководството върху други въпроси | Не съответства                                                 |
| <b>Вариант 3</b>  | <u>Неефективен,</u> основно поради силна съпротива от страна на държавите-членки и промишлеността по отношение на агресивното регулиране | Ограничени усилия, голяма административна тежест върху държавите-членки/частния сектор                       | Не съответства напълно                                         |
| <b>Вариант 4а</b> | <u>Висок риск от неефективност,</u> тъй като се разпростира в твърде много сфери и изисква ресурси, които не могат да бъдат осигурени    | Значителни усилия по отношение на администриране, управление и финансиране                                   | Съответства                                                    |
| <b>Вариант 4б</b> | <b>Ефективен:</b> концентрира разумен размер ресурси в ограничен набор от приоритети                                                     | <b>Целенасочени усилия по отношение на администриране/управление и съразмерно финансиране</b>                | Съответства                                                    |

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                              |             |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Вариант 5</b> | <p><u>Твърде</u><br/><u>неефективен:</u><br/>липса на<br/>насоченост, лесна<br/>загуба на контрол<br/>и при най-<br/>ефективно<br/>програмиране във<br/>времето няма да<br/>отговори на<br/>потребността за<br/>бързо действие в<br/>момента на<br/>открили се<br/>възможности</p> | <p>Изисква време, води до<br/>спестяване на средства за<br/>научноизследователска и<br/>развойна дейност</p> | Съответства |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|

## **7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА: КАКВА Е ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИТЕЛНИТЕ РАЗХОДИ И ПОЛЗИ И ЗА ПОСТИГАНЕТО НА ЖЕЛАНИТЕ РЕЗУЛТАТИ?**

Предложената политика ще обхваща периода и след 2020 г., но първоначално е насочена към периода 2010—2013 г. Планът за действие подлежи на основно преразглеждане в контекста на плановете за експлоатация на системите EGNOS и „Галилео“, които ще бъдат предложени през 2010 г. Дейностите ще бъдат управлявани от Европейската комисия и съответните агенции с участието на националните и регионалните органи в държавите-членки, когато това е уместно.

Комисията ще наблюдава тенденциите на пазарите и постоянно ще измерва въздействието от предприетите действия, в резултат на което някои аспекти на плана за действие могат редовно да бъдат актуализирани, вероятно всяка година, както при непрекъснатите програми.

Тъй като предпочитаната политика е насочена предимно към развитието на пазара, основният показател за напредъка, който ще бъде разглеждан, е пазарният дял, който ще успеят да заемат EGNOS и „Галилео“ във всяка сфера, която е предмет на плана за действие, както и развитието на пазарите на ГНСС надолу по веригата, произтичащо от пускането в експлоатация на EGNOS и „Галилео“.

Останалите показатели ще се различават в зависимост от сферите: При автомобилния транспорт например показателите за успех ще включват мерна единица за намаляването на броя на жертвите или на ранените при пътнотранспортни произшествия, свързано с предприетите действия. При въздухоплаването показателите ще включват броя на въздухоплавателните средства, оборудвани с EGNOS, и броя на летищата, които са въвели и сертифицирали процедури по EGNOS. По отношение на приложенията, предназначени за лица с увреждания и възрастни хора, възможен показател е делът на европейските граждани, ползващи се от такива услуги.

Продажбите, работните места, инвестициите и иновационните дейности, създадени от промишлеността на ЕС в областта на ГНСС в абсолютни и в относителни величини, ще бъдат наблюдавани през целия период на изпълнение на плана за действие, вероятно с помощта на ЕВРОСТАТ, а развитието на приложенията на ГНСС надолу по веригата в Европа ще бъде сравнявано със съпоставимите показатели в други държави чрез вече създадените работни групи в контекста на специалните международни споразумения в областта на ГНСС, наблюдението на международни конкуренти като Galileo Masters и с подкрепата на няколко информационни центъра в Азия, Латинска Америка и средиземноморските държави.

До края на 2010 г. ще бъде създаден макроиконометричен модел за измерване на няколко аспекта на въздействието, дължащо се на въвеждането на приложения на ГНСС. Той ще се използва за проследяване на ефекта от настоящата политика на ЕК. Индекс, който ще даде възможност за измерване на напредъка при изпълнението на плана за действие, ще бъде свободно предоставен на заинтересованите страни, а на Съвета на Европейския съюз и на Европейския парламент ще бъдат предоставяни отчети.