



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 29. 5. 2013
SWD(2013) 191 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

**Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady,
ktorým sa zriaďuje program Kopernikus a ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č.
911/2010**

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

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

**Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady,
ktorým sa zriaďuje program Kopernikus a ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č.
911/2010**

PREDBEŽNÁ POZNÁMKA

Vo februári 2013 bola výboru pre posudzovanie vplyvu predložená nová verzia posúdenia vplyvu programu Kopernikus, ktorou sa aktualizovala predtým predložená verzia pripojená k dokumentu o *Budúcnosti európskeho programu monitorovania Zeme (GMES)*. Pri tomto opätovnom predložení sa zohľadnilo posledné rozhodnutie Komisie o VFR, a bolo teda zamerané na optimálny spôsob využívania rozpočtu prideleného na program Kopernikus. Posúdenie vychádza z predchádzajúcich analýz nákladov a prínosov, do ktorých boli začlenené výsledky nových štúdií uskutočnených v rokoch 2012 a 2013 a obsahuje hodnotenie možností politiky znázornené prostredníctvom relatívnych výhod rozličného prerozdelenia daného navrhovaného rozpočtu na zložky vesmír, *in situ* a služby. V dokumente, ktorý je v súčasnosti v obehu, sa odrážajú úpravy posúdenia vplyvu vykonané po dodatočných poznámkach, ktoré prijal výbor pre posudzovanie vplyvu.

HLAVNÝ PROBLÉM, KTORÝ SA MÁ RIEŠIŤ PROSTREDNÍCTVOM PROGRAMU GMES/KOPERNIKUS

– *Nevyhovujúce súčasné služby v oblasti pozorovania Zeme*

Za posledných tridsať rokov EÚ, Európska vesmírna agentúra (ESA) a ich príslušné členské štáty vynaložili v oblasti výskumu a vývoja v súvislosti s pozorovaním Zeme značné úsilie s cieľom rozvíjať infraštruktúru a predoperačné služby pozorovania Zeme. Mnoho existujúcich služieb pozorovania Zeme v Európe je však nevyhovujúcich z dôvodu nedostatočnej infraštruktúry a nedostatočných záruk týkajúcich sa ich dostupnosti v dlhodobom horizonte. Program Kopernikus je vypracovaný tak, aby riešil tieto nedostatky.

Riziko pre hospodárske investície

K dnešnému dňu predstavujú **celkové investície EÚ, ESA a jej členských štátov vyše 3 000 mil. EUR**. Tieto rozsiahle investície si vyžadujú, aby program Kopernikus fungoval dlhodobo, v opačnom prípade by boli takmer všetky minulé investície stratené, pričom by existovalo ďalšie riziko narušenia vnútroštátnych kapacít určených na zachovanie ich investícií do činností súvisiacich s pozorovaním Zeme z vesmíru, lebo na úrovni EÚ by už nebol zabezpečený politický a programový rámec. Je preto veľmi pravdepodobné, že situácia by opäť vyústila do nejednotných a nekoordinovaných vesmírnych činností s pretrvávajúcimi nedostatkami, nevyriešeným prepúšťaním a nedostatočnými úsporami z rozsahu, ktoré existovali pred vytvorením programu GMES.

Toto riziko diskontinuity predstavuje najväčšiu obavu nielen zo strany koncových používateľov, ako sú verejné orgány, ale takisto zo strany poskytovateľov nadväzujúcich služieb, lebo tí pravdepodobne nebudú významne investovať na nevyspelých, rizikových trhoch a budú sa stretávať s dodatočnými ťažkosťami pri zhromažďovaní kapitálu. Nariadenie o GMES a jeho počiatočnej prevádzke ostáva v platnosti do konca roku 2013. Medzičasom Európska rada navrhla nový rozpočet pre GMES, ktorý začiatkom roka 2014 vstupuje do operačnej fázy pod novým názvom Kopernikus. Tieto zmeny si vyžadujú nové nariadenie, ktorým sa okrem iného navrhnu rozhodnutia o otázkach riadenia programu, vlastníctva infraštruktúry a prerozdelenia rozpočtu medzi jednotlivé zložky. Okrem toho bol vypracovaný delegovaný akt o politike údajov a informácií programu Kopernikus, ktorý sa má uplatňovať v operačnej fáze a ktorý zachováva všeobecnú zásadu úplného, otvoreného a bezplatného prístupu k údajom a informáciám získaným prostredníctvom programu Kopernikus. Je veľmi dôležité, aby mala táto modernizácia programu za následok plynulý prechod do novej operačnej fázy, najmä z pohľadu existujúcich a potenciálnych používateľov, s najvyššou úrovňou kontinuity a efektívneho prerozdelenia rozpočtu, ako aj s efektívnymi rozhodnutiami v oblasti hospodárenia. Nasledujúce odseky poukazujú na dôvody, pre ktoré sú tieto rozhodnutia mimoriadne významné, citlivé alebo naliehavé.

Inovačný potenciál

Základom politiky EÚ je, aby sa iniciatívy zamerané na výskum a vývoj financované Úniou premenili na inovácie. Potenciál uvoľnenia kapacity pre inovácie v súvislosti s programom Kopernikus, ktoré predstavujú najmä inovácie spojené so službami, je preto absolútne nevyhnutný, aby sa investície v oblasti výskumu a vývoja premenili na hmatateľné prínosy, čoho príkladom je veľmi reálny potenciál značného hospodárskeho rastu a pracovných miest, ako je znázornené na modeli analýzy vplyvu opísanom ďalej.

Autonómia

Kopernikus poskytuje EÚ autonómnou kapacitu, bez ktorej by sa pri vykonávaní svojich politik musela opierať o nekoordinované zdroje z členských štátov a o neeurópske satelity a zdroje informácií (napríklad z USA).

Zamestnanosť

Systémy satelitných aplikácií sú hlavným zdrojom príjmu pre európsky vesmírny priemysel, pričom pozorovanie Zeme predstavuje jeden z dvoch najvýznamnejších segmentov, pokiaľ ide o príjem, a v súčasnosti sa na celkových príjmoch európskeho vesmírneho priemyslu podieľa približne 30 %. V najnovších štúdiách sa analyzoval vplyv dostupnosti údajov programu Kopernikus na vývoj na nadväzujúcich trhoch a k údajom o vývoji pracovných miest v odvetviach spojených s vesmírom (predchádzajúce odvetvia) vďaka nim pribudli ďalšie údaje o zamestnanosti v nadväzujúcom odvetví.

Ktorých skupín sa program najviac týka?

Skupina používateľov programu Kopernikus je veľká a rôznorodá a zahŕňa subjekty od medzinárodných zainteresovaných strán až po európskych občanov. Medzi skupiny, ktorých sa program najviac týka, patria:

- na európskej úrovni **útvary Komisie, mnohé GR** už používajú alebo plánujú používať produkty programu Kopernikus (ECHO, ENV, AGRI, MOVE, MARE, REGIO a CLIMA), **agentúry EÚ** sú takisto významnými používateľmi a subjektmi (EEA, EMSA, Frontex, EUSC), rovnako ako Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ), medzivládne európske agentúry (ECMWF, EUMETSAT, EDA, ESA) a európske programy, združenia a siete (EMEP, EUMETNET, Eurogeographic, Eurogeosurvey, OSPAR, HELCOM),
- na **medzinárodnej** úrovni program Kopernikus nadväzuje vzťahy s partnermi Skupiny pre pozorovanie Zeme (GEO), agentúrami OSN a medzinárodnými výskumnými programami;
- **národné orgány**, ako sú ministerstvá životného prostredia, dopravy, vnútra, poľnohospodárstva, energetiky, rybného hospodárstva, územného riadenia, námorných záležitostí a miestne verejné orgány, ale takisto konkrétne subjekty, ako sú orgány civilnej ochrany a agentúry pre riadenie rizík,
- široká škála používateľov v rámci **odvetvia** (výrobný sektor v odvetví vesmírneho priemyslu a súvisiace operácie, poskytovanie služieb, sektor získavania a šírenia údajov, rozvoj služieb s pridanou hodnotou v nadväzujúcom odvetví) a napokon európski **občania**, ktorí budú používať koncové produkty.

CIELE

Všeobecné ciele

Celkové ciele vymedzenia, financovania, zriadenia a prevádzkovania programu Kopernikus, dlhodobého operatívneho programu činností, ktoré sú opísané v navrhovanom nariadení o zriadení európskeho programu monitorovania Zeme (Kopernikus), by mali aktívne riešiť uvedené problémy.

- Služby Kopernikus sú zamerané na to, aby subjektom zodpovedným za politické rozhodovanie umožňovali najmä:
- pripraviť vnútroštátne, európske a medzinárodné právne predpisy, napríklad v oblasti životného prostredia vrátane zmeny klímy,
- monitorovať vykonávanie týchto právnych predpisov,
- disponovať prístupom ku kompletným a presným informáciám týkajúcim sa otázok bezpečnosti a bezpečnostnej ochrany (napríklad pre činnosti v oblasti hraničného dozoru, civilnej ochrany atď.).

Operačné ciele politiky

Posun z fázy výskumu do operačnej fázy si vyžaduje vymedziť prerozdelenie rozpočtu a opätovne zvážiť štruktúru hospodárenia nákladovo najúčinnnejším spôsobom. Dôvodov je viac: Pokiaľ ide o rozpočet a ciele, sú výskumné projekty menšie, časovo obmedzené a navrhované ako prototypy toho, ako by mohla vyzeráť celková štruktúra programu Kopernikus; okrem toho ich často riadia rôzne útvary Komisie spoločne s konkrétnymi schválenými partnermi. Zvolené prerozdelenie rozpočtu vychádza z analýz nákladov a prínosov zhrnutých v posúdení vplyvu; rámec hospodárenia musí zabezpečovať dobré projektové riadenie a vykonávanie, pričom sa musí vyrovnáť s obmedzenou veľkosťou jednotky Kopernikus a využívať existujúce kapacity mimo ES.

Význam pre ostatné politiky EÚ

Kopernikus bude poskytovať informácie tvorcom politík, verejným orgánom, podnikom a európskym občanom. Kopernikus má teda potenciál podporovať všetky relevantné politiky, nástroje a akcie Únie, pre ktoré má pochopenie, ako environmentálne zmeny ovplyvňujú našu planétu, rozhodujúci význam. Existuje mnoho príkladov prínosu programu Kopernikus pre politiku EÚ v takých oblastiach ako (podrobne sú uvedené v správe o posúdení vplyvu): politika medzinárodnej spolupráce, dopravná politika, environmentálna politika, humanitárna pomoc, energetika, regionálna politika, politika v oblasti zmeny klímy, vnútorné vzťahy a bezpečnosť, poľnohospodárstvo a politika súvisiaca s morským prostredím.

MOŽNOSTI POLITIKY

V posúdení vplyvu sa analyzujú dve rôzne skupiny možností: možnosti týkajúce sa ***prerozdeľovania rozpočtu*** a možnosti týkajúce sa ***hospodárenia***.

A. Možnosti týkajúce sa prerozdeľovania rozpočtu

Pri danej výške financovania programu Kopernikus, o ktorom rozhodla Európska rada, tri scenáre (možnosti) opísané v tomto oddiele skúmajú vplyv rôznych súm prerozdelených medzi tri hlavné zložky: vesmírnu infraštruktúru, príspevky na infraštruktúru *in situ* a financovanie služieb. Analýza poukazuje na substitučný vzťah medzi investíciami do vesmírnej infraštruktúry a do služieb, pričom výdavky na zložku *in situ* ostávajú stabilné vzhľadom na samotnú povahu tejto zložky (primárne sa opierajúcej o vnútroštátne investície). Na to, aby bola analýza porovnateľná s predchádzajúcimi štúdiami, boli zhromaždené vplyvy do roku 2030 s teoretickým predpokladom (v súlade s týmito štúdiami) úrovne financovania po skončení viacročného finančného rámca v období rokov 2014 – 2020.

A.1 Metodika

Hlavná analýza vykonaná v roku 2013 na podporu tohto posúdenia vplyvu vychádza z dvoch predchádzajúcich štúdií (uvedených a zhrnutých v posúdení vplyvu). S cieľom zdokonaľiť predchádzajúce analýzy sa v štúdiu z roku 2013 skúmal rozsah výnosov vo vzťahu k úrovni

finančných prostriedkov prerozdelených medzi zložky vesmír a služby. To umožňuje porovnanie viacerých scenárov, ktoré majú rovnaké rozpočtové krytie.

A.2 Opis možností

V analýze vplyvu sa zvažili tieto tri možnosti/scenáre.

I – Podpora poskytovania služieb, v rámci ktorej sa pomerne vysoký podiel dostupného rozpočtu použije na financovanie poskytovania služieb, pričom sa zachová úroveň financovania zložky vesmír v súlade s predchádzajúcimi štúdiami. Tento scenár sa usiluje skombinovať minimálne investície do vesmírnej infraštruktúry a maximálne možné a uskutočniteľné pridelenie finančných zdrojov na služby.

II – Prechodný scenár, v rámci ktorého sa investície do zložky vesmír zvýšia, pričom zložka služby sa úmerne zníži.

III – Scenár zameraný na technológie, v ktorom sa predpokladajú najvyššie možné investície do zložky vesmír, pričom zložka služby by sa znížila na základné minimum.

A.3 Analýza vplyvov

Predpoklady týkajúce sa prerozdelenia rozpočtu, finančných vplyvov a vplyvu na zamestnanosť v prípade každého scenára sú uvedené v týchto tabuľkách:

		I – Podpora poskytovania služieb			II – Prechodný scenár			III – Scenár zameraný na technológie			Spolu
		Vesmír	In situ	Služby	Vesmír	In situ	Služby	Vesmír	In situ	Služby	mil. EUR
SPOLU (2014-2030)	mil. EUR	400	22	119	422	22	97	438	22	81	541
	%	74 %	4 %	22 %	78 %	4 %	18 %	81 %	4 %	15 %	

Prerozdelenie rozpočtu podľa scenára (ročné priemery za roky 2014 – 2030)

			I – Podpora poskytovania služieb	II – Prechodný scenár	III – Scenár zameraný na technológie
2014 – 2020	Kumulatívne výnosy	mld. EUR	6,3	6,1	5,9
2021 – 2030	Kumulatívne výnosy		23,0	22,1	20,8
SPOLU (2014 – 2030)	Kumulatívne výnosy		29,4	28,2	26,7
	Vplyv v nadväzujúcom odvetví v roku 2030		1,03	0,98	0,95
	Integrovaný prínos k európskemu HDP	%	0,164 %	0,157 %	0,149 %
	Integrovaný pomer výnosov a nákladov (BCR)	:	3,30	3,17	3,01

Integrovaná simulácia vplyvov podľa scenára (bez diskontácie)

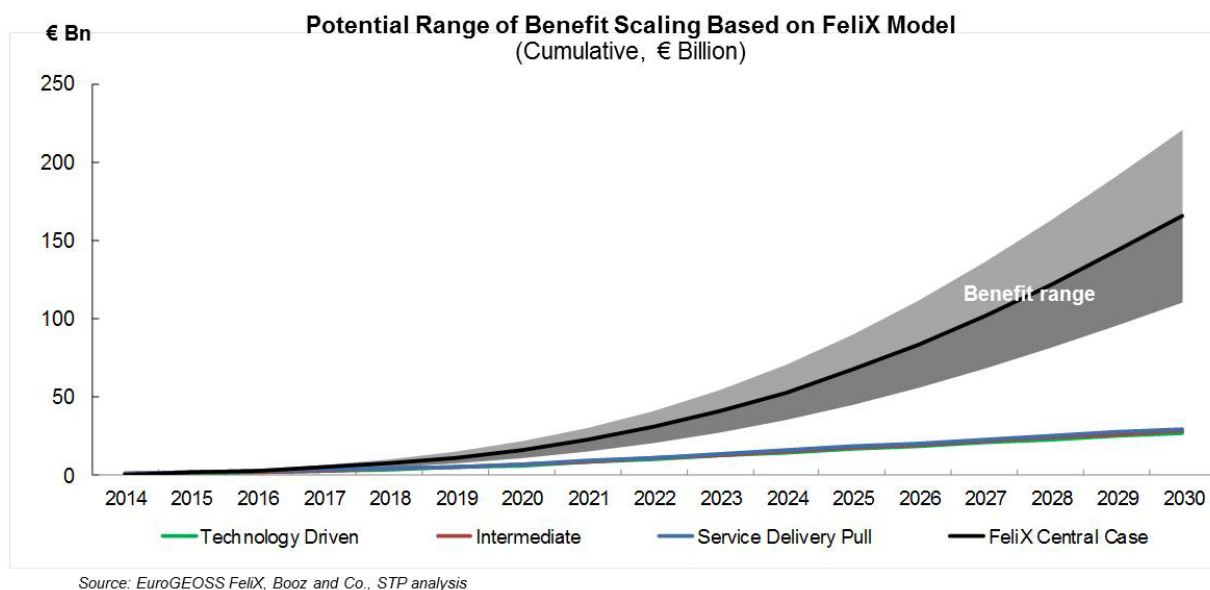
		I – Podpora poskytovania služieb			II – Prechodný scenár			III – Scenár zameraný na technológie		
		PZ	NZ	Spolu	PZ	NZ	Spolu	PZ	NZ	Spolu
Počet vytvorených/zachovaných pracovných miest do roku 2030										
SPOLU (2014-2030)	PS	2 030	5 270	7 300	2 140	5 550	7 690	2 220	5 770	7 980
	SS	710	1 830	2 540	680	1 750	2 420	650	1 690	2 340
	NS	9 170	29 340	38 510	8 710	27 850	36 550	8 460	27 070	35 530
	Spolu	11 900	36 440	48 330	11 510	35 150	46 650	11 330	34 520	45 840

Vplyv na zamestnanosť podľa scenára (počet vytvorených/zachovaných pracovných miest do roku 2030)

(PS = predchádzajúce odvetvie, SS = stredné odvetvie, NS = nadväzujúce odvetvie, PZ = priama zamestnanosť, NZ = nepriama zamestnanosť)

A.4 Potenciál dynamického zvyšovania vplyvov

Na doplnenie uvedenej analýzy bol vyvinutý takzvaný model FeliX, systémový dynamický model a simulátor prínosov, ktorý zohľadňuje zložité vzťahy medzi prírodnými a sociálno-ekonomickými systémami. Model predpovedá podstatne vyššie výnosy (~ osemnásobne v dlhodobom horizonte), ako sú odhadované „statické“ výnosy podľa tejto štúdie. To súvisí s prístupom širšieho záberu modelu FeliX a s jeho všeobecnými predpokladmi základnej infraštruktúry (konkrétne systému GEOSS, pre ktorý by program Kopernikus podľa predpokladov mal predstavovať hlavný prínos EÚ). Porovnanie s výstupmi modelu FeliX má poukázať na silný potenciál rádovo vyšších rozsahov výnosov, ak by sa na program Kopernikus pozeralo ako na súčasť širšieho systému systémov.



A.5 Záver

Z uvedenej analýzy nákladov a výnosov vyplýva, že v rámci rozpočtu plánovaného Európskou radou by **najvyššie výnosy predstavoval scenár I (podpora poskytovania služieb), a teda by bol nákladovo najúčinnnejším scenárom.**

B. Možnosti hospodárenia

- Cieľom hospodárenia je zabezpečiť, aby organizácie s príslušným mandátom jednoznačne splnili všetky aspekty od dohľadu nad politikami až po technickú realizáciu:
- *Dohľad nad politikou a celková koordinácia* pozostáva z vymedzenia cieľov politiky, smerovania na vysokej úrovni a obsahu programu, súvisiacich požiadaviek na rozpočet, hlavných organizačných a štrukturálnych zásad a celkových usmernení týkajúcich sa vykonávania programu;
- *Riadenie*: Riadiaci orgán postupuje podľa politických usmernení a zodpovedá za riadenie rozpočtov určených na plnenie úloh. Pripravuje a realizuje pracovné programy a vykonáva dohľad nad ich realizáciou. Je zodpovedný za prípravu administratívnych opatrení pre subjekty, ktoré budú zodpovedné za technickú realizáciu úloh;
- *Technická koordinácia*: Zvyčajne ju vykonáva riadiaci orgán, ale v niektorých prípadoch môžu byť niektoré úlohy delegované na iný subjekt, napríklad príprava zmlúv a dohôd o úrovni poskytovaní služieb, monitorovanie vykonávania, konsolidácia požiadaviek na používateľov a služby,

- *Technická realizácia* je zabezpečovaná prevádzkovateľmi zodpovednými za konkrétne úlohy (konštrukcia satelitov, poskytovanie služieb).
- V prípade všetkých možností by politickú zodpovednosť mala naďalej niesť Európska komisia. Zodpovednosť za technickú realizáciu služieb musí na jednej strane zohľadňovať neoceniteľné skúsenosti získané počas fázy počiatočnej prevádzky programu GMES (a pred ňou), zatiaľ čo na druhej strane treba náležite dodržiavať **zásady otvorenej hospodárskej súťaže**. Pokiaľ ide o otázku dodržiavania týchto zásad, ktorá sa pravdepodobne bude riešiť hospodárskou súťažou, však treba uvažovať o otvorenej hospodárskej súťaži, ktorá bola základom na poskytovanie predchádzajúcich služieb financovaných siedmym rámcovým programom, a zároveň treba dbať na to, aby subjekty koordinujúce služby pri výbere partnerov dodržiavali zásady otvorenej hospodárskej súťaže.

V uvedenej tabuľke je zhrnutá analýza niektorých možností **hospodárenia v rámci programu**.

Možnosť	Opis	Poznámky
Komisia je zodpovedná za celkovú koordináciu a riadenie	Komisia by bola naďalej zodpovedná za politický dohľad a celkovú koordináciu programu vrátane riadenia úloh a rozpočtu. Technická koordinácia vesmírnej infraštruktúry by sa externalizovala na príslušné orgány, rovnako ako zodpovednosť za technickú realizáciu služieb.	Touto možnosťou by sa zachovalo súčasné nastavenie. Vďaka externalizácii úloh by sa obmedzil vplyv na zdroje EÚ. Komisia by sa naďalej zapájala do priameho riadenia programu vrátane plnenia rozpočtu, pričom by sa sústredila na svoju základnú oblasť pôsobnosti, konkrétne na politický dohľad nad programom.
Delegovanie riadenia na existujúcu európsku agentúru	Komisia by bola naďalej zodpovedná za celkovú koordináciu a politický dohľad nad programom, nie však za jeho riadenie. Činnosti, ako je plnenie rozpočtu, by sa delegovali na externú agentúru. Komisia by bola naďalej zodpovedná za vzťahy s partnermi a používateľmi a vykonávala by politickú úlohu dohľadu a koordinácie. Každodenným riadením pod dohľadom Komisie by bola poverená agentúra so špecializovanejšími pracovníkmi, ktorá by bola na túto úlohu vhodnejšia.	Touto možnosťou sa plne rešpektuje zásada oddelovania dohľadu od riadenia. Okrem toho, ak bude možné realizovať synergie s inými programami, bude možné zabezpečiť efektívnosť prevádzky. Aj pri delegovaní úloh na agentúru by stále existoval vplyv na zdroje EÚ.
Delegovanie koordinácie a riadenia na Európsku vesmírnu agentúru	Komisia by už nebola zodpovedná za program. Celková koordinácia vrátane riadenia rozpočtu a vykonávania úloh by sa delegovala na agentúru ESA na základe primeranej úpravy ustanovujúcich aktov alebo funkčných opatrení. Komisia by už nebola zodpovedná za politický dohľad nad programom a za vzťahy s partnermi a používateľmi.	Politická kontrola programu zo strany Komisie by bola menšia, takisto ako jej vplyv pri vymedzovaní cieľov a požiadaviek. Realizáciu a prístup k infraštruktúre a službám programu Kopernikus by bolo možné obmedziť na niekoľko členských štátov, ktoré by boli ochotné ďalej investovať. Hrozilo by, že program by sa viac zameriaval na technológie ako na používateľov. Táto možnosť by si vyžadovala zmenu dohovoru o ESA, ktorá by bola náročná a zdĺhavá. Existovalo by riziko, že zložkám služby <i>in situ</i>

		by sa venovala menšia pozornosť.
Delegovanie riadenia na novú agentúru	Na účely riadenia programu GMES/Kopernikus a plnenia príslušného rozpočtu by sa zriadila nová agentúra. Táto agentúra by mohla byť agentúrou EÚ alebo medzinárodnou agentúrou. Komisia by plnila politickú úlohu dohľadu/koordinácie. Každodenným riadením, ale pod dohľadom Komisie, by bola poverená táto agentúra.	Touto možnosťou by sa pravdepodobne skomplikovala inštitucionálna štruktúra. Neboli by maximalizované synergie, pričom vykonávanie programu by bolo potenciálne ohrozené. Vytváranie nového subjektu by mohlo byť zložité a zdĺhavé.

MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Hodnotenie *ex post* prípravnej akcie GMES a priebežné hodnotenie počiatočnej prevádzky GMES sa už uskutočnili. Výsledky týchto hodnotení sú uvedené v posúdení vplyvu a boli zohľadnené pri usmerňovaní novej politickej iniciatívy. Nepretržité monitorovanie programu Kopernikus sa uskutoční prostredníctvom používateľského fóra. Budúce hodnotenia budú zamerané na dosiahnutie operačných cieľov a na vplyv operačných služieb na odvetvie pozorovania Zeme v Európe, ako aj na využívanie zo strany používateľov a uplatnenie v nadväzujúcom odvetví. Súčasťou posúdenia vplyvu je tabuľka s možnými ukazovateľmi.