



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 29.5.2013
SWD(2013) 191 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

Care însoțește documentul

**Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului
de instituire a programului Copernicus și de abrogare a Regulamentului (UE)
nr. 911/2010**

{COM(2013) 312 final}

{SWD(2013) 190 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

Care însoțește documentul

**Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului
de instituire a programului Copernicus și de abrogare a Regulamentului (UE)
nr. 911/2010**

OBSERVAȚIE PRELIMINARĂ

În februarie 2013, o nouă versiune a evaluării impactului Copernicus (EI), actualizând versiunea prezentată anterior în vederea însoțirii documentului privind *Viitorul programului european de monitorizare a Pământului* (GMES), a fost prezentată Comitetului de evaluare a impactului (CEI). Această retransmitere a luat în considerare recenta decizie a Consiliului privind Cadrul Financiar Multianual (CFM) și, prin urmare, s-a concentrat asupra modului optim de utilizare a bugetului alocat programului Copernicus. Aceasta s-a bazat pe analizele cost-beneficiu anterioare, a încorporat rezultatele unor noi studii efectuate în 2012 și 2013 și a luat în considerare diverse opțiuni de politică ilustrate de avantajele relative presupuse de varierea repartizării bugetului propus pentru componentele spațial, *in situ* și servicii. Documentul care circulă în prezent reflectă ajustările aduse evaluării impactului care succedă observațiile suplimentare primite de CEI.

PROBLEMA DE FOND CARE TREBUIE ABORDATĂ DE GMES/COPERNICUS

– *Servicii de observare a Pământului insuficiente*

În ultimii 30 de ani, eforturi importante de C & D în materie de observare a Pământului au fost depuse de Agenția Spațială Europeană (ESA) și statele membre respective, în scopul dezvoltării unei infrastructuri și a unor servicii preoperaționale de observare a Pământului. Cu toate acestea, majoritatea serviciilor de observare a Pământului din Europa sunt insuficiente din cauza lacunelor infrastructurilor și a lipsei garanțiilor privind disponibilitatea lor pe termen lung. Copernicus este conceput în vederea abordării acestor deficiențe.

Investiții economice riscante

Până în prezent, **investiția totală făcută de UE, ESA și statele sale membre reprezintă mai mult de 3 000 de milioane EUR**. Având în vedere această investiție masivă, este necesar ca programul Copernicus să fie susținut pe termen lung, altfel aproape toate investițiile anterioare ar fi pierdute, cu un risc suplimentar de a perturba capacitățile naționale de menținere a investițiilor în activitățile de observare a Pământului, în condițiile în care dimensiunea UE nu va mai oferi un cadru politic și de programare. Astfel, este foarte probabil că am reveni la situația de dinainte de crearea GMES, caracterizată de o fragmentare și de o coordonare deficientă a activităților spațiale, existența lacunelor și a suprapunerilor și imposibilitatea de a face economii de scară..

Acest risc de întrerupere reprezintă o preocupare majoră nu doar pentru utilizatorii finali cum ar fi autoritățile publice, dar și pentru prestatorii de servicii din aval, având în vedere că aceștia ar fi mai puțin înclinați să investească semnificativ în piețe imature și riscante și va fi și mai dificil să se mobilizeze capital. Regulamentul GIO (punerea în aplicare inițială a GMES) va fi aplicabil până la sfârșitul anului 2013. Între timp, un nou buget a fost propus de Consiliul European pentru GMES, care va intra în faza sa operațională de la începutul anului 2014 sub noua denumire de Copernicus. Aceste modificări necesită un nou regulament care va propune decizii privind, printre alte subiecte, aspectele legate de governanța programului, de proprietatea asupra infrastructurii și de repartizarea bugetului între diferitele componente. În plus, un act delegat privind politica în materie de date și informații care se va aplica în faza operațională a programului Copernicus, a fost pregătit și stabilește principiul general privind accesul complet, deschis și gratuit la date și informații produse în cadrul programului Copernicus. Este esențial ca această „revalorizare” a programului să aibă drept rezultat o tranziție ușoară la noua fază operațională, în special din punctul de vedere al utilizatorilor existenți și potențiali, să garanteze cel mai înalt nivel de continuitate și o repartizare eficientă a bugetului, precum și opțiuni eficiente în ceea ce privește governanța. Următoarele alineate subliniază motivele pentru care aceste opțiuni sunt deosebit de importante, sensibile sau urgente.

Potențialul de inovare

Unul dintre principiile directe ale politicii UE este că inițiativele sale de cercetare și dezvoltare trebuie să fie transformate în inovare. Prin urmare, potențialul de a elibera capacitatea de inovare legată de Copernicus, care privește în principal inovarea în domeniul serviciilor, este absolut esențial pentru a transforma investițiile în C&D în beneficii concrete cum ar fi potențialul foarte real de stimulare a creșterii economice și a ocupării locurilor de muncă, astfel cum arată modelul de analiză de impact descris mai jos.

Autonomie

Pentru punerea în aplicare a politicilor UE, Copernicus conferă UE o capacitate autonomă fără de care ar trebui să se bazeze pe surse necoordonate din partea sateliților și surselor de informații ale statelor sale membre și a celor din afara Europei (de exemplu, SUA).

Ocuparea forței de muncă

Sistemele de aplicații prin satelit sunt principala sursă de venit pentru industria spațială europeană, observarea Pământului fiind unul din cele mai importante segmente în ceea ce privește veniturile, reprezentând, în prezent, aproximativ 30 % din veniturile totale pentru industria spațială europeană. Studii recente au analizat impactul disponibilității datelor Copernicus asupra dezvoltării piețelor din aval și au adăugat cifrele sectorului ocupării forței de muncă din aval la cele ale dezvoltării de locuri de muncă în sectoarele (din amonte) legate de spațiu.

Care sunt grupurile cele mai afectate?

Comunitatea utilizatorilor Copernicus este mare și diversă, cuprinzând în același timp părți interesate la nivel internațional și cetățeni europeni. **Grupurile cele mai afectate includ:**

- La nivel european, **serviciile Comisiei**. **Multe** dintre direcțiile generale utilizează deja sau planifică să utilizeze produsele Copernicus (ECHO, ENV, AGRI, MOVE, MARE, REGIO și CLIMA). **Agențiile UE** sunt, de asemenea, utilizatori și actori importanți (SEE, EMSA, FRONTEX, EUSC), precum și Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE), agențiile europene interguvernamentale (CPMTM, EUMETSAT, EDA, ESA), precum și programe, asociații și rețele europene (EMEP, EUMETNET, Eurogeographic, Eurogeosurvey, OSPAR, HELCOM).
- La nivel **internațional**, Copernicus dezvoltă relații cu partenerii GEO, agențiile ONU și programele de cercetare internaționale;
- **Autoritățile naționale**, cum ar fi ministerele mediului, transportului, de interne, ale agriculturii, energiei, pescuitului, amenajării teritoriale, afacerilor maritime și autoritățile publice locale, dar și, de asemenea, entități specifice, cum ar fi autoritățile de protecție civilă și agențiile de control al riscurilor.
- O gamă largă de utilizatori în cadrul **industrii** (sectorul construcțiilor pentru industria spațială și operațiunile conexe, prestarea de servicii, sectorul elaborării și diseminării datelor, dezvoltarea de servicii cu valoare adăugată în sectorul din aval) și, în cele din urmă, **cetățenii** europeni care vor utiliza produsele finale.

OBIECTIVE

Obiective generale

Obiectivele globale de definire, finanțare, creare și operare a Copernicus, un program operativ de activități pe termen lung, astfel cum este descris în propunerea de regulament privind crearea Programului european de observare a Pământului (Copernicus) constau în abordarea eficientă a problemelor descrise mai sus.

- Serviciile Copernicus vizează să permită decidenților politici:
- să elaboreze legislația națională, europeană și internațională, de exemplu, în domeniul aspectelor de mediu, inclusiv al schimbărilor climatice,
- să monitorizeze punerea în aplicare a acestor legislații
- să aibă acces la informații complete și exacte în materie de siguranță și securitate (de exemplu, supravegherea frontierelor, activitățile de protecție civilă, etc.).

Obiective de politică operațională

Trecerea de la o fază de cercetare la o fază operațională necesită definirea repartizării bugetului și regândirea structurii de guvernare în modul cel mai rentabil. Motivele sunt diverse: proiectele de cercetare sunt mai mici în ceea ce privește bugetul și obiectivele, sunt limitate în timp și sunt concepute ca prototipuri ale modului în care întreaga structură a Copernicus ar putea arăta; în plus, ele au fost adeseori gestionate în comun de către diferite servicii ale Comisiei și de partenerii specifici autorizați. Repartizarea aleasă a bugetului respectă analizele costuri-beneficii rezumate în evaluarea impactului; cadrul de guvernare trebuie să asigure o bună gestionare și implementare a proiectelor, să abordeze dimensiunea redusă a unității Copernicus și să exploateze capacitățile deja existente din afara UE.

Relevanța pentru alte politici ale UE

Copernicus va furniza informații factorilor politici de decizie, autorităților publice, întreprinderilor și cetățenilor europeni. Prin urmare, Copernicus are potențialul de a sprijini toate politicile, instrumentele și acțiunile relevante ale Uniunii, pentru care înțelegerea modului în care schimbările mediului afectează planeta noastră este de o importanță capitală. Există numeroase exemple ale contribuției Copernicus la politicile UE în domenii precum (acestea sunt detaliate în raportul privind evaluarea impactului): Politici de cooperare internațională, politica în domeniul transporturilor, politici de mediu, ajutorul umanitar, energie, politica regională, politica privind schimbările climatice, afaceri interne și securitate, agricultură și politici legate de mediul marin.

OPȚIUNI DE POLITICĂ

Evaluarea impactului analizează două seturi diferite de opțiuni: opțiuni privind **repartizarea bugetului** și opțiuni privind **guvernarea**.

A. opțiuni privind repartizarea bugetară

Având în vedere suma de finanțare stabilită de Consiliul European pentru programul Copernicus, cele trei scenarii (opțiuni) descrise în prezenta secțiune examinează efectele varierii valorii atribuite celor trei componente principale: infrastructura spațială, contribuția la infrastructura *in situ* și finanțarea serviciilor. Analiza subliniază echilibrul între investițiile în infrastructura spațială, pe de o parte, și servicii, pe de altă parte, menținând în același timp la același nivel cheltuielile privind infrastructura *in situ*, având în vedere natura inerentă a acestei componente (care depinde în principal de investiții naționale). Pentru ca analiza să fie comparabilă cu studiile anterioare, efectele sunt cumulate până în 2030 plecând de la ipoteza teoretică (în concordanță cu aceste studii) că finanțarea se va prelungi dincolo de cadrul financiar multianual 2014-2020.

A.1 Metodologie

Principala analiză efectuată în 2013 în sprijinul prezentei evaluări a impactului se bazează pe două studii anterioare (citate și rezumate în evaluarea impactului). În vederea îmbunătățirii analizelor efectuate anterior, studiul din 2013 a examinat care erau avantajele scontate pentru fiecare model de repartizare a fondurilor între componenta spațială și componenta „servicii”.

Aceasta permite o comparație între mai multe scenarii care au același nivel de repartizare bugetară..

A.2 Descrierea opțiunilor

Analiza impactului a luat în considerare trei opțiuni/scenarii, după cum urmează.

I — Opțiunea care privilegiază furnizarea de servicii - în care o parte relativ însemnată din bugetul disponibil este utilizată pentru a finanța furnizarea de servicii, permițând în același timp un nivel de finanțare pentru componenta spațială comparabil cu cel din studiile anterioare. Acest scenariu încearcă să combine un minimum de investiții în infrastructura spațială cu o contribuție maximă pentru servicii.

II — Opțiunea intermediară - investițiile în componenta spațială sunt crescute, în timp ce componenta „servicii” este redusă în mod proporțional.

III — Opțiunea care privilegiază tehnologia - prevede cel mai înalt posibil nivel de investiții în componenta spațială, în timp ce componenta „servicii” ar fi redusă la minimumul necesar.

A.3 Analiza impactelor

Ipotezele privind repartizarea bugetară, impacturile financiare și impactul asupra ocupării forței de muncă, pentru fiecare scenariu, sunt prezentate în tablele de mai jos:

| | | I – Opțiunea care privilegiază furnizarea de servicii | | | II – Opțiune intermediară | | | III – Opțiunea care privilegiază tehnologia | | | Total |
|--------------------------|----------|---|---------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|----------|---|---------------------------|-----------------------|-------|
| | | Componenta spațială | Componenta <i>in situ</i> | Componenta „servicii” | Componenta spațială | Componenta <i>in situ</i> | Services | Componenta spațială | Componenta <i>in situ</i> | Componenta „servicii” | |
| TOTAL (2014-2030) | Mil. EUR | 400 | 22 | 119 | 422 | 22 | 97 | 438 | 22 | 81 | 541 |
| | % | 74% | 4% | 22% | 78% | 4% | 18% | 81% | 4% | 15% | |

Repartizarea bugetară în funcție de scenariu (medii anuale 2014-2030)

| | | | I - Opțiunea care privilegiază furnizarea de servicii | II — Opțiunea intermediară | III -Opțiunea care privilegiază tehnologia |
|-------------------|--|--------------|---|----------------------------|--|
| 2014-2020 | Beneficii cumulate | miliarde EUR | 6,3 | 6,1 | 5,9 |
| 2021-2030 | Beneficii cumulate | | 23,0 | 22,1 | 20,8 |
| TOTAL (2014-2030) | Beneficii cumulate | | 29,4 | 28,2 | 26,7 |
| | Impact în aval, în 2030 | | 1,03 | 0,98 | 0,95 |
| | Contribuție integrată în PIB-ul european | | % | 0,164% | 0,157% |
| | RCB integrat | : | 3,30 | 3,17 | 3,01 |

Simulare a impactului integrat pe scenariu (cifre neactualizate)

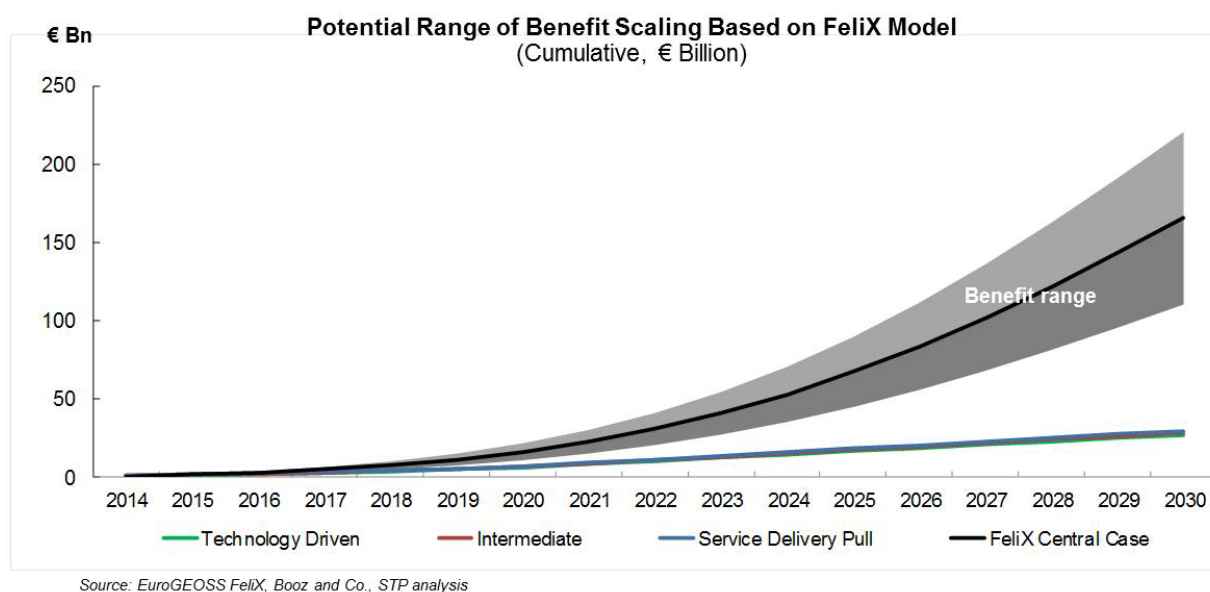
| | | I - Opțiunea care privilegiază furnizarea de servicii | | | II — Opțiunea intermediară | | | III -Opțiunea care privilegiază tehnologia | | |
|--|------|---|--------|--------|----------------------------|--------|--------|--|--------|--------|
| | | DE | IE | T | DE | IE | T | DE | IE | T |
| Numărul de locuri de muncă create sau menținute până în 2030 | | | | | | | | | | |
| TOTAL (2014-2030) | AM | 2 030 | 5 270 | 7 300 | 2 140 | 5 550 | 7 690 | 2 220 | 5 770 | 7 980 |
| | AI | 710 | 1 830 | 2 540 | 680 | 1 750 | 2 420 | 650 | 1 690 | 2 340 |
| | LM D | 9 170 | 29 340 | 38 510 | 8 710 | 27 850 | 36 550 | 8 460 | 27 070 | 35 530 |
| | T | 11 900 | 36 440 | 48 330 | 11 510 | 35 150 | 46 650 | 11 330 | 34 520 | 45 840 |

Impactul asupra pieței forței de muncă per scenariu (numărul de locuri de muncă create sau menținute până în 2030)

(AM = în amonte, AI = actori intermediari, AV = în aval, LMD = locuri de muncă directe, LMI = locuri de muncă indirecte)

A.4 Potențial de creștere dinamică a impactului

Pentru a completa analiza de mai sus, a fost creat așa-numitul model FeliX, un model de dinamică a sistemelor și un simulator de beneficii, care ține seama de relațiile complexe între sistemele naturale și socio-economice. Modelul prevede beneficii substanțial mai mari (~ 8 ori, pe termen lung) decât previziunile „statice” ale beneficiilor prezentului studiu. Acest lucru se datorează domeniului de aplicare mai extins al abordării FeliX și ipotezelor generale privind infrastructura de bază (și anume GEOSS, pentru care Copernicus se preconizează să constituie cea mai mare contribuție a UE). Comparația cu rezultatele FeliX scoate în evidență potențialul solid de maximizare a avantajelor, atunci când Copernicus este considerat ca făcând parte dintr-un sistem mai vast de sisteme.



A.5 concluzie

Analiza costuri-beneficii de mai sus arată că în cadrul bugetului prevăzut de Consiliul European, **Scenariul I (Opțiunea care privilegiază furnizarea de servicii) ar aduce cele mai multe beneficii și, prin urmare, ar fi scenariul cel mai rentabil.**

B. Opțiuni privind guvernarea

- Obiectivul pentru guvernare este de a se asigura că toate aspectele, de la supravegherea politică la implementarea tehnică, sunt îndeplinite în mod clar de organizații mandatate în mod corespunzător:
 - *Supravegherea politică și coordonarea generală* constau în definirea obiectivelor de politică, orientărilor de nivel înalt și conținutului programului, cerințelor bugetare aferente, principiilor de bază în materie de organizare și arhitectură și a orientărilor generale pentru implementarea programului.
 - *Gestionarea:* autoritatea de gestionare urmează orientările politice și este responsabilă cu gestionarea bugetelor pentru implementarea sarcinilor. Aceasta pregătește și implementează programele de lucru și supraveghează implementarea acestora. Aceasta este responsabilă de pregătirea măsurilor administrative pentru entitățile care vor fi responsabile cu implementarea tehnică a sarcinilor;
 - *Coordonarea tehnică:* este, de obicei, efectuată de către autoritatea de gestionare, dar, în unele cazuri, aceleași sarcini pot fi delegate unui alt organism, de exemplu,

pregătirea contractelor și a acordurilor privind nivelul serviciilor, monitorizarea implementării, consolidarea cerințelor utilizatorului și de serviciu.

- *Implementarea tehnică* este realizată de către entități operaționale responsabile de sarcini specifice (construcția de sateliți, furnizarea de servicii).
- Pentru toate opțiunile posibile, Comisia Europeană ar trebui să rămână responsabilă din punct de vedere politic. Responsabilitatea pentru implementarea tehnică a serviciilor trebuie, pe de o parte, să țină seama de experiența valoroasă câștigată în cursul etapelor exploatare inițiale a GMES (și anterior), în timp ce, pe de altă parte, trebuie să respecte cu strictețe **principiile liberei concurențe**. Acest ultim aspect, care probabil va fi abordat printr-o procedură concurențială, ar trebui, cu toate acestea, să țină seama de concurența liberă care a stat la baza atribuirii contractelor de servicii finanțate în cadrul PC7 și să asigure faptul că principiile liberei concurențe sunt respectate de entitățile de coordonare a serviciilor prin selectarea partenerilor.

Următorul tabel rezumă analiza unor anumite **opțiuni de guvernare a programului**.

| Opțiunea | Descriere | Observații |
|---|--|---|
| Comisia responsabilă pentru coordonarea globală și gestionare | Comisia ar fi în continuare responsabilă cu supravegherea politică și coordonarea generală a programului, inclusiv gestionarea sarcinilor și a bugetului. Coordonarea tehnică a infrastructurii spațiale ar fi externalizată către organismele competente, precum și responsabilitatea pentru implementarea tehnică a serviciilor. | Această opțiune ar menține structura actuală. Datorită externalizării sarcinilor, impactul asupra resurselor UE ar fi limitat. Comisia ar rămâne implicată în gestionarea directă a programului, inclusiv în execuția bugetară, concentrându-se, în același timp, asupra activității sale de bază, și anume supravegherea politică a programului. |
| Delegarea gestionării către o agenție europeană existentă | Comisia ar fi în continuare responsabilă de coordonarea generală și supravegherea politică a programului, dar nu de gestionare. Activități, cum ar fi execuția bugetară, ar fi delegate unei agenții externe. Comisia ar fi în continuare responsabilă de relații cu partenerii și utilizatorii și ar juca un rol politic de supraveghere și coordonare. Gestionarea curentă ar fi încredințată unei agenții mai adaptate acestui rol cu personal mai specializat, sub controlul Comisiei. | Această opțiune este în deplină conformitate cu principiul de separare a supravegherii și a gestionării. În plus, eficacitatea operațională ar putea fi sporită dacă ar fi realizate sinergii cu alte programe. Delegarea sarcinilor către o agenție ar avea un impact asupra resurselor UE. |
| Delegarea coordonării și gestionării către Agenția Spațială Europeană | Comisia nu ar mai fi responsabilă de program. Coordonarea generală, inclusiv gestionarea bugetului și punerea în aplicare a sarcinilor, ar fi delegată ESA, sub rezerva modificării corespunzătoare a actelor constitutive sau a acordurilor de funcționare. Comisia nu ar mai fi responsabilă de supravegherea politică a programului și de relația cu partenerii și utilizatorii. | Controlul politic al Comisiei asupra programului s-ar reduce, precum și influența acesteia asupra definirii obiectivelor și cerințelor. Implementarea și accesul la infrastructura și serviciile Copernicus poate fi redusă la câteva state membre care doresc să continue să investească în acesta. În acest caz, ar exista riscul ca programul să se concentreze pe tehnologie, mai degrabă decât pe utilizator. Aceasta ar putea necesita modificarea Convenției |

| | | |
|--|---|---|
| | | ASE, care ar constitui un proces dificil și de durată. Ar exista riscul ca serviciile și componentele „servicii” și <i>in situ</i> să primească mai puțină atenție. |
| Delegarea gestionării către o nouă agenție | O agenție nouă ar fi instituită pentru gestionarea programului GMES/Copernicus și punerea în aplicare a bugetului aferent. Această agenție ar putea fi o agenție a UE sau o agenție internațională. Comisia ar avea un rol politic de supraveghere/coordonare. Gestionarea curentă ar fi încredințată agenției, dar sub controlul Comisiei. | Această opțiune ar putea să complice peisajul instituțional. Sinergiile nu vor fi maximizate, cu riscuri potențiale pentru punerea în aplicare a programului. Crearea unei noi entități s-ar putea dovedi a fi lungă și complexă. |

MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Evaluarea ex-post a acțiunii pregătitoare a GMES și evaluarea intermediară a exploatării inițiale a GMES au avut deja loc. Rezultatele lor sunt raportate în documentul de evaluare a impactului și au fost luate în considerare pentru a ghida noua inițiativă politică. Monitorizarea permanentă a Copernicus va avea loc prin Forumul utilizatorilor. Evaluările viitoare se vor concentra pe realizarea obiectivelor operaționale și pe impactul serviciilor operaționale privind industria de observare a Pământului din Europa, precum și asupra adoptării de către utilizatori și a exploatării din aval. Un tabel de indicatori posibili este inclus în documentul de evaluare a impactului.