

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.5.2009
SEK(2009) 640

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

som åtföljer

förslaget till

Europaparlamentets och rådets förordning om det europeiska jordobservationsprogrammet (GMES) och dess inledande driftsfas (2011–2013)

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2009) 223}
{SEK(2009) 639}

SAMMANFATTNING

Kommissionens avdelningar har utarbetat denna konsekvensanalys till stöd för kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om det europeiska jordobservationsprogrammet (GMES) och dess inledande driftsfas (2011–2013). I konsekvensanalysen ingår även en sådan utvärdering på förhand som avses i artikel 21.1 i genomförandebestämmelserna till budgetförordningen¹.

GMES samfinansieras och kommer även fortsättningsvis att samfinansieras på europeisk, mellanstatlig och nationell nivå på grundval av partnerskap mellan olika aktörer. Europeiska gemenskapen kommer både att samordna dessa partnerskap och att sköta sitt eget bidrag till GMES, vilket består av utvecklingsverksamhet och en driftsfas.

Utvecklingsverksamheten består för närvarande främst av samfinansierad forskning inom sjätte och sjunde ramprogrammet för forskning². De första operativa katastrofhanterings- och landövervakningstjänsterna finansieras som förberedande åtgärder och kompletterar vissa andra operativa delar som rör landövervakning (*Corine Land Cover* och *Urban Atlas*).

I början av nästa årtionde (2011–2013) skulle de operativa tjänsterna kunna erbjudas i större skala. Investeringar kan bli nödvändiga för att upprätta en lämplig infrastruktur för den tjänsteprocesskedja som krävs och för att införa produkter som bygger på de prototyper som har utvecklats genom tidigare forskning. Sjunde ramprogrammet är ett program för forskning och utveckling och är därför inte avsett att stödja GMES inledande drift på varaktig basis. Lämpliga mekanismer för insatser från gemenskapens sida bör därför upprättas, vilket är ett syfte med detta förslag till förordning. Ett fullt utbyggt GMES-program förväntas kunna vara på plats när nästa fleråriga budgetram börjar gälla (fr.o.m. 2014). Inom detta program skulle EU:s bidrag till hela GMES-initiativet kunna finansieras på längre sikt. Kommissionen kommer i ett senare skede att ansvara för en analys av det totala finansieringsbehovet för GMES efter 2013 på grundval av fastställda principer för kostnadsfördelningen och en kostnadsbedömning som grundas på tjänsternas omfattning.

Det bör här erinras om att den långsiktiga finansieringen av GMES bör utformas i olika moduler, vilket innebär att en utvidgning av GMES-tjänsternas omfattning och all ny utveckling av GMES kommer att bedömas utifrån kostnadseffektivitet, användarnas behov och det EU-politiska intresset. Under perioden 2011–2013 kommer följande verksamhet att finansieras i den inledande driftsfasen av GMES:

- Katastrofhanteringstjänster.

¹ Kommissionens förordning (EG, Euratom) nr 2342/2002 av den 23 december 2002 om genomförandebestämmelser för rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 357, 31.12.2002, s. 1), senast ändrad genom kommissionens förordning (EG, Euratom) nr 478/2007 av den 23 april 2007 (EUT L 111, 28.4.2007, 13).

² Inom sjätte ramprogrammet avsattes 100 miljoner euro i EU-medel till GMES-projekt, medan ESA investerade 100 miljoner euro i projekt som gällde GMES-tjänster. Inom rymdtemat i det särskilda programmet Samarbete i sjunde ramprogrammet kommer EU att ställa 430 miljoner euro till förfogande för projekt som rör GMES-tjänster och dataförsörjning för dessa tjänster under perioden 2007–2013. Ytterligare 624 miljoner euro från rymdtemat i sjunde ramprogrammet kommer att avsättas till att utveckla ESA:s program för GMES rymdkomponent, som med medlen från ESA:s medlemsländer har en total budget på 2,246 miljarder euro (under 2008 års ekonomiska förhållanden).

- Landövervakningstjänster.

Kompletterande verksamhet som rör

- stöd till användarnas utnyttjande av tjänsterna,
- dataförsörjning, och
- GMES rymdkomponent.

Följande särskilda kriterier tillämpades för att fastställa vad som skulle ingå i den inledande GMES-verksamheten:

- Tillräckligt mogen teknik.
- Kontinuitet med de förberedande åtgärderna under perioden 2008–2010.
- Bevisad utvecklingspotential för tjänster i senare led.
- Tjänsteleverantörerna är aktörer i näringslivet som skulle upphöra med sin verksamhet före 2013 om den inte kompletteras med EU-stöd. Tjänster som rör havs- och atmosfärövervakning tillhandahålls däremot främst av offentliga institutioner som kommer att kunna fortsätta att bedriva sin verksamhet utan EU-stöd (dock sannolikt i mindre skala).
- I fråga om katastrofhanteringstjänster vore det utan tvekan bäst om katastrofhanteringskartor kunde göras operativt tillgängliga för civilskyddsmyndigheterna redan under 2011 så att de inte behöver vänta till 2014.

Konsekvensanalysen grundas på ett omfattande samråd med berörda parter, under vilket de miljörelaterade och strategiska behoven av GMES-tjänsterna bekräftades. Om inga EU-samordnade operativa katastrofhanterings- och landövervakningstjänster kan erbjudas under perioden 2011–2013 kan detta leda till följande problem:

- När de pågående forskningsprojekten har avslutats under 2011 kan civilskyddsmyndigheterna, under den period som förslaget till förordning omfattar, antingen inte alls komma att få tillgång till katastrofhanteringskartor eller tvingas att fortsätta att själva ta fram sådan kartor utan samordning, vilket innebär att de måste köpa in data till mycket höga priser.
- De som använder landövervakningstjänster (t.ex. miljöorgan) skulle få liknande problem under perioden 2011–2013, t.ex. att de inte får fortlöpande tillgång till relevanta produkter eller jordobservationsdata (särskilt från satelliter) på rimliga villkor.
- Om inga EU-åtgärder vidtas under perioden 2011–2013 i syfte att tillhandahålla inledande operativa landövervaknings- och katastrofhanteringstjänster kan detta leda till ett oacceptabelt kontinuitetsavbrott mellan de föroperativa tjänsterna i forskningsprojekten och tjänsterna i ett fullt utbyggt GMES-program från och med 2014.
- Ett långt avbrott mellan den slutförda forskningen och den fullt utbyggda verksamheten efter 2014 kan innebära en betydligt minskad konkurrenskraft i näringslivet och avsevärt lägre stimulans för nya kommersiellt bärkraftiga lösningar under perioden 2011–2013.

De särskilda målen i förslaget till förordning är därför att

- göra det möjligt att erbjuda civilskyddsmyndigheterna katastrofhanteringstjänster,
- göra det möjligt att erbjuda offentliga myndigheter (inklusive miljöorgan) landövervakningstjänster i Europa,
- bidra till att ta fram och göra miljöinformation tillgänglig för allmänheten, och
- stimulera ökad sysselsättning, innovation och internationell konkurrenskraft i verksamhet som rör jordobservationstjänster i senare led.

De operativa målen i förslaget till förordning är följande:

- Göra det möjligt att erbjuda följande operativa katastrofhanteringstjänster under perioden 2011–2013:
 - En europeisk kartläggningstjänst för katastrofhantering.
 - Integration av produkter för katastrofhantering.
- Göra det möjligt att erbjuda följande operativa landövervakningstjänster under perioden 2011–2013:
 - Periodisk kartläggning av marktäcket.
 - Dynamisk landövervakning med viktiga klimatvariabler till stöd för övervakningen av klimatförändringar.
- Kompletterande verksamhet under perioden 2011–2013, t.ex. stöd till användarnas utnyttjande av de operativa tjänsterna samt dataförsörjning till stöd för tjänsterna och GMES-verksamhet som rör rymdkomponenten.

Följande alternativ står till buds för att uppnå de mål som beskrivs i kapitel 3 i konsekvensanalysen:

- Grundscenario (inga åtgärder)
- Alternativ 1: den öppna samordningsmetoden
- Alternativ 2: lagstiftning
- Alternativ 3: gemenskapsfinansiering

De olika alternativen utesluter inte varandra. Alla tre skulle kunna kombineras, men för tydlighetens skull har konsekvenserna av de olika alternativen analyserats separat. Den inledande GMES-verksamheten kommer i praktiken att genomföras inom de ramar som beskrivs närmare i meddelandet *Global övervakning för miljö och säkerhet (GMES) – för en säkrare planet* (KOM(2008) 748, 12.11.2008) och den åtföljande konsekvensanalysen. Alternativen har dessutom analyserats utifrån antagandet att GMES-data och GMES-information kommer att vara fullt och öppet tillgängliga. Kommissionen kommer att fortsätta

att undersöka om utveckling av marknadsmöjligheter och kostnadsbaserade användaravgifter så småningom kan göra det möjligt att minska andelen offentliga investeringar efter 2014.

I nedanstående tabell jämförs alternativen utifrån ovanstående mål och kostnadseffektivitet.

Alternativ	Sannolikhet att målen uppnås och motsvarande vinster	Totala kostnader (EU-medel och medel från medlemsstaterna)		Kostnads-effektivitet
1	+	EU-medel: •Anslag - •Personal + •Administrativa utgifter +	Kostnader i medlemsstaterna ++++	+
2	+	EU-medel: •Anslag - •Personal + •Administrativa utgifter +	Kostnader i medlemsstaterna ++++	+
3	+++	EU-medel: •Anslag ++ •Personal + •Administrativa utgifter +	Kostnader i medlemsstaterna +++	+++

Sannolikheten att målen uppnås diskuteras i avsnitten 5.2.1, 5.3.1 och 5.4.1 i konsekvensanalysen. Alternativen 1 och 2 anses inte räcka till för att uppnå de särskilda målen för den inledande GMES-verksamheten av följande tre skäl: 1) problem med tillhandahållandet av heltäckande europeiska tjänster, 2) bristande kapacitet och praktisk kunskap i vissa medlemsstater, 3) bristande långsiktig hållbarhet (särskilt av budgetskäl).

I avsnitt 5.4 och i bilaga V kvantifieras de vinster som uppnås om målen förverkligas i sin helhet. Under referensåret (2012) skulle de årliga vinster som är direkt kopplade till GMES uppgå till följande: 135 miljoner euro för tjänster avseende översvämningar, 9 miljoner euro för tjänster avseende bränder, minst 75 miljoner för tjänster avseende avskogning samt 56 miljoner för tjänster avseende stadsplanering. Det bör noteras att dessa siffror dels grundas på försiktiga antaganden, dels inte inbegriper vinster som t.ex. rör katastrofinsatser vid vulkanutbrott och jordbävningar eller effektivitetsvinster inom jordbruk och landsbygdsutveckling.

När det gäller kostnader räcker det inte att bara titta på kostnaderna för EU-budgeten, vilka skulle uppgå till 150 miljoner euro för hela den inledande GMES-fasen (2011–2013). I detta ingår också 43 miljoner euro till kompletterande forskning som finansieras inom sjunde ramprogrammet för forskning. Kostnaderna för medlemsstaterna måste också beaktas. Närmare uppskattningar av medlemsstaternas kostnader saknas. Av erfarenheterna från programmet *Corine Land Cover* och uppgifter från EEA framgår dock att kostnaderna kan bli tre gånger så höga som kostnaderna för EU-budgeten. Det antas att både alternativ 1 och alternativ 2 skulle leda till högre totala kostnader för EU och medlemsstaterna. Detta beror dels på högre kostnader för att införskaffa de data som behövs för att erbjuda tjänsterna i avsaknad av stordriftsfördelar och motverkande köparmakt, dels på att infrastrukturen måste dubblas när tjänsterna tillhandahålls helt decentraliserat.

För perioden 2011–2013 är därför alternativ 3 det lämpligaste, eftersom det har visats att man med detta alternativ dels högst sannolikt kan uppnå de särskilda målen för den inledande

GMES-verksamheten, dels skulle kunna sänka de totala kostnaderna (bl.a. genom en centraliserad försörjning av de data som behövs för tjänsterna. Finansieringen från Europeiska gemenskapen bör i alla händelser kompletteras med samordning. Ingen särskild EG-förordning om GMES kan tänkas träda i kraft under den period som förslaget till förordning omfattar.

Utvärderingen kommer att genomföras i tre etapper (förhandsbedömning, delutvärdering och slutlig utvärdering). Som komplement till denna konsekvensanalys planeras att kommissionen ska utvärdera den förberedande åtgärden och den verksamhet som rör dataförsörjning i syfte att utforma det första arbetsprogrammet för den operativa verksamheten. En delutvärdering kommer att utarbetas senast i slutet av 2012 och en slutlig utvärdering efter det att den inledande verksamheten har slutförts.

Kommissionen kommer att se till att de upphandlings- och bidragsavtal som ingås för de operativa katastrofhanterings- och landövervakningstjänsterna innehåller bestämmelser om övervakning och finansiell kontroll av kommissionen, vid behov genom kontroller på plats, inklusive stickprovskontroller, och revisioner av revisionsrätten. För övervakningen av programmets genomförande skulle kommissionen vid behov kunna bistås av externa fackexperter. Kommissionen kommer på grundval av resultaten av kontroller på plats att vid behov justera beloppen eller villkoren för det ekonomiska bidrag som ursprungligen godkändes, liksom tidsplanen för utbetalningarna.

Som komplement till den finansiella kontrollen kommer kommissionen också att införa mekanismer som ska garantera en fortlöpande kvalitet på de tjänster som tillhandahålls. Kommissionen kommer också att anordna användarforum för att säkerställa att tjänsterna utformas efter användarnas behov.