



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.5.2013
SWD(2013) 191 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning
om oprettelse af Copernicusprogrammet og om ophævelse af forordning (EU) nr.
911/2010**

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

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om oprettelse af Copernicusprogrammet og om ophævelse af forordning (EU) nr. 911/2010

INDLEDENDE BEMÆRKNING

I februar 2013 blev der til Udvalget for Konsekvensanalyse (IAB) fremsendt en ny version af konsekvensanalysen vedrørende Copernicus, som ajourførte den version, der tidligere var blevet fremsendt som ledsagedokument til dokumentet *Future of the European Earth monitoring programme (GMES)*. Denne nye version tog hensyn til Rådets seneste afgørelse om den flerårige finansielle ramme og havde således fokus på den optimale måde at anvende budgettet til Copernicus på. Den var baseret på tidligere cost-benefit-analyser, omfattede resultaterne af nye undersøgelser fra 2012 og 2013 og tog højde for mulige modeller, hvilket blev illustreret ved de relative fordele ved at variere fordelingen af det givne foreslåede budget til rum-, in situ- og tjenestekomponenter. Det dokument, der nu er blevet rundsendt, afspejler de justeringer af konsekvensanalysen, som er foretaget efter de supplerende bemærkninger til konsekvensanalyseudvalget.

UNDERLIGGENDE PROBLEM, SOM SKAL LØSES AF GMES/COPERNICUS

– Utilstrækkelige eksisterende jordobservationstjenester

I de sidste 30 år har EU, Den Europæiske Rumorganisation (ESA) og deres respektive medlemsstater gjort en stor F&U-indsats inden for jordobservation med henblik på at udvikle infrastruktur og præoperationelle jordobservationstjenester. Mange af de eksisterende jordobservationstjenester i Europa er imidlertid utilstrækkelige på grund af mangler i infrastrukturen eller manglende garantier for, at de vil være tilgængelige på lang sigt. Copernicus sigter mod at afhjælpe denne svaghed.

Økonomiske investeringer i fare

Indtil nu **har EU, ESA og deres medlemsstater foretaget investeringer på over 3 000 mio. EUR i alt.** Disse omfattende investeringer kræver, at Copernicus bevares på lang sigt, ellers vil næsten alle tidligere investeringer gå tabt, og der vil ydermere være risiko for, at nationale kapaciteter afbryder deres investeringer i rum-/jordobservationsaktiviteter, hvis EU-dimensionen ikke længere danner en politik- og programramme. Der er således stor sandsynlighed for, at der igen vil opstå en situation med fragmenterede og ukoordinerede rumaktiviteter med bestående mangler, uløste redundanser og manglende stordriftsfordele, sådan som det var, inden GMES blev oprettet.

Denne risiko for manglende kontinuitet udgør et stort problem, ikke blot for slutbrugere som f.eks. offentlige myndigheder, men også for downstream-tjenesteudbydere, da de vil være tilbageholdende med at foretage betydelige investeringer på umodne risikable markeder og vil opleve yderligere vanskeligheder med at skaffe kapital. Forordningen om de første operationelle GMES-aktiviteter er gyldig indtil udgangen af 2013. I mellemtiden har Det

Europæiske Råd foreslået et nyt budget for GMES, som overgår til den operationelle fase primo 2014 under det nye navn Copernicus. Disse ændringer kræver en ny forordning, som indeholder forslag til beslutninger om bl.a. programforvaltning, ejendomsretten til infrastruktur og budgetfordeling mellem de forskellige komponenter. Derudover er der udarbejdet en delegeret retsakt om Copernicus' data- og informationspolitik, som skal anvendes i den operationelle fase, og som omhandler det generelle princip om fuldstændig, åben og gratis adgang til data og information produceret af Copernicusprogrammet. Det er afgørende, at denne "opgradering" af programmet resulterer i en smidig overgang til den nye operationelle fase, særlig set fra eksisterende og potentielle brugeres side, med så stor kontinuitet som muligt og effektiv budgetfordeling samt effektive valg vedrørende forvaltning. I de følgende afsnit understreges årsagerne til, at disse valg er særlig afgørende, følsomme eller presserende.

Innovationspotential

Det er en hjørnesteen i EU's politik, at EU-finansierede forsknings- og udviklingsinitiativer omsættes til innovation. Derfor er muligheden for at frigive den innovationskapacitet, der er forbundet med Copernicus, som primært er en tjenesterelateret innovation, absolut afgørende for at omsætte F&U-investeringerne til mærkbare fordele som f.eks. den meget reelle mulighed for betydelig økonomisk vækst og job, som illustreret i den konsekvensanalysemodel, der er beskrevet nedenfor.

Selvstændighed

Copernicus giver EU en selvstændig kapacitet, uden hvilken EU ville være nødt til at forlade sig på ukoordinerede kilder fra sine medlemsstater og på ikke-europæiske (f.eks. amerikanske) satellitter og informationskilder i forbindelse med gennemførelsen af sine politikker.

Beskæftigelse

Satellitapplikationssystemer er den europæiske rumindustri primære indtægtskilde, og jordobservation er et af de to væsentligste indtægtssegmenter og tegner sig for øjeblikket for ca. 30 % af den samlede indkomst i den europæiske rumindustri. I nyere undersøgelser er det blevet analyseret, hvilken virkning tilgængeligheden af Copernicus-data har på udviklingen af downstream-markeder, og tallene for beskæftigelsen i downstream-sektoren er blevet tilføjet til tallene for jobudviklingen i de rumrelaterede (upstream-)sektorer.

Hvilke grupper påvirkes mest?

Copernicus-**brugergruppen** er stor og forskelligartet og strækker sig fra internationale interessenter til europæiske borgere. De grupper, der påvirkes mest, omfatter:

- På europæisk niveau, **Kommissionens tjenestegrene**. Mange generaldirektorater anvender allerede eller har planer om at anvende Copernicusprodukter (ECHO, ENV, AGRI, MOVE, MARE, REGIO og CLIMA). **EU-agenturerne** er også vigtige brugere og aktører (EEA, EMSA, Frontex, EUSC) samt EU-Udenrigstjenesten (EEAS), mellemstatslige europæiske agenturer (ECMWF, EUMETSAT, EDA, ESA) og europæiske programmer, sammenslutninger og netværk (EMEP, EUMETNET, Eurogeographics, Eurogeosurveys, OSPAR, Helcom).
- På **internationalt** plan udvikler Copernicus forbindelser til GEO-partnere, FN-organer og internationale forskningsprogrammer.
- **Nationale myndigheder**, som f.eks. miljø-, transport-, indenrigs-, landbrugs- og fiskeriministerier, ministerier for arealforvaltning og maritime spørgsmål og lokale offentlige myndigheder, men også specifikke enheder som f.eks. civilbeskyttelsesmyndigheder og agenturer for risikokontrol.

- En lang række brugere inden for **industrien** (fremstillingssektoren på rumområdet og tilhørende aktiviteter, tjenesteydelsessektoren, dataproduktionssektoren og sektoren for tv-transmission, udvikling af værdiforøgede tjenester i downstream-sektoren) og endelig europæiske **borgere**, som anvender slutprodukterne.

MÅL

Generelle mål

De overordnede mål med at fastlægge, finansiere, oprette og drive et langsigtet operationelt aktivitetsprogram (Copernicus) som beskrevet i forslaget til forordning om EU-jordobservationsprogrammet (Copernicus) er at tage aktivt hånd om de problemer, der er beskrevet ovenfor.

- Copernicus-tjenesterne har til formål at gøre det muligt for de politiske beslutningstagere at:
- udarbejde national, europæisk og international lovgivning, f.eks. på miljøområdet, herunder klimaforandringer
- overvåge gennemførelsen af denne lovgivning
- opnå adgang til omfattende og præcise oplysninger om sikkerheds- og beskyttelsesspørgsmål (f.eks. i forbindelse med grænseovervågning, civilbeskyttelsesaktiviteter osv.).

Operationelle politiske mål

Ændringen fra en forskningsfase til en operationel fase kræver, at budgetfordelingen fastlægges, og at forvaltningsstrukturen revideres på den mest omkostningseffektive måde. Det er der mange årsager til: Forskningsprojekter er mindre, hvad angår budget og målsætninger, har en begrænset varighed og opfattes som prototyper på, hvordan den samlede Copernicus-struktur kan se ud. Derudover forvaltes de ofte i fællesskab af flere af Kommissionens tjenestegrene og af de specifikke godkendte partnere. Den valgte budgetfordeling følger de cost-benefit-analyser, som er sammenfattet i konsekvensanalysen. Budgetrammen skal sikre en god forvaltning og gennemførelse af projektet under hensyntagen til Copernicus-enhedens begrænsede størrelse og under udnyttelse af allerede eksisterende kapaciteter uden for EU.

Relevans for andre EU-politikker

Copernicus leverer oplysninger til politiske beslutningstagere, offentlige myndigheder, virksomheder og de europæiske borgere. Derfor kan Copernicus potentielt støtte alle relevante EU-politikker, -instrumenter og -foranstaltninger, hvor det er af afgørende betydning at forstå den måde, som miljøforandringerne påvirker vores planet på. Der findes mange eksempler på, at Copernicus bidrager til EU-politikker på områder som f.eks. (der findes yderligere oplysninger i konsekvensanalyserapporten): international samarbejdspolitik, transportpolitik, miljøpolitik, humanitær bistand, energi, regionalpolitik, klimapolitik, indre anliggender og sikkerhed, landbrugs- og søfartspolitik.

MULIGE MODELLER

I konsekvensanalysen analyseres to forskellige sæt modeller: ***budgetfordelingsmodeller*** og ***forvaltningsmodeller***.

A. Budgetfordelingsmodeller

I lyset af den finansiering, som Det Europæiske Råd har besluttet at yde til Copernicusprogrammet, undersøges det i de tre scenarier (modeller), der er beskrevet i dette

afsnit, hvilke konsekvenser det har at variere beløbets fordeling på de tre hovedkomponenter: ruminfrastruktur, bidrag til in situ-infrastruktur og finansiering af tjenesterne. I analysen lægges der vægt på en afvejning mellem investeringer i ruminfrastruktur og tjenester, mens in situ-udgifterne holdes på et stabilt niveau i betragtning af denne komponents art (afhænger primært af nationale investeringer). For at gøre analysen sammenlignelig med tidligere undersøgelser akkumuleres konsekvenserne indtil 2030, idet der forudsættes et fiktivt finansieringsniveau (som stemmer overens med disse undersøgelser) efter den flerårige finansielle ramme for 2014-2020.

A.1 Metode

Den primære analyse, som blev gennemført i 2013 til støtte for denne konsekvensanalyse, bygger på to tidligere undersøgelser (som er omtalt og sammenfattet i konsekvensanalysen). Med henblik på at forbedre de tidligere analyser blev det i 2013 undersøgt, i hvilket omfang fordelene er afvejede i forhold til fordelingen af midler mellem rum- og tjenestekomponenter. Derved muliggøres en sammenligning af flere scenarier, som alle har samme budgetramme.

A.2 Beskrivelse af modeller

Konsekvensanalysen omfattede følgende tre modeller/scenarier:

I – Levering af tjenester, hvor en relativt stor andel af det disponible budget anvendes til at finansiere levering af tjenester, mens der stadig er midler til at finansiere rumkomponenten i overensstemmelse med tidligere undersøgelser. I dette scenarie forsøges det at kombinere minimale investeringer i ruminfrastruktur med den størst mulige og praktiske tildeling til tjenester.

II – Mellemniveau, hvor investeringerne i rumkomponenten øges, mens tjenestekomponenten reduceres tilsvarende.

III – Teknologiorientering, som omfatter de størst mulige investeringer i rumkomponenten, mens tjenestekomponenten reduceres til et minimum.

A.3 Konsekvensanalyse

Skønnene over budgetfordelingen, de økonomiske konsekvenser og konsekvenserne for beskæftigelsen for hvert enkelt scenarie fremgår af tabellerne nedenfor:

		I – Levering af tjenester			II – Mellemniveau			III – Teknologiorientering			I alt
		Rummet	In situ	Tjenester	Rummet	In situ	Tjenester	Rummet	In situ	Tjenester	Mio. EUR
I ALT (2014-2030)	Mio. EUR	400	22	119	422	22	97	438	22	81	541
	%	74 %	4 %	22 %	78 %	4 %	18 %	81 %	4 %	15 %	

Budgetfordeling efter scenarie (årlige gennemsnit 2014 -2030)

			I – Levering af tjenester	II – Mellemniveau	III – Teknologiorientering
2014-2020	Kumulative fordele	Mia. EUR	6,3	6,1	5,9
2021-2030	Kumulative fordele		23,0	22,1	20,8
I ALT (2014-2030)	Kumulative fordele		29,4	28,2	26,7
	Virkninger i efterfølgende led i 2030		1,03	0,98	0,95
	Integreret bidrag til europæisk BNP	%	0,164 %	0,157 %	0,149 %
	Integreret BCR	:	3,30	3,17	3,01

Integreret konsekvenssimulering efter scenarie (udiskonteret)

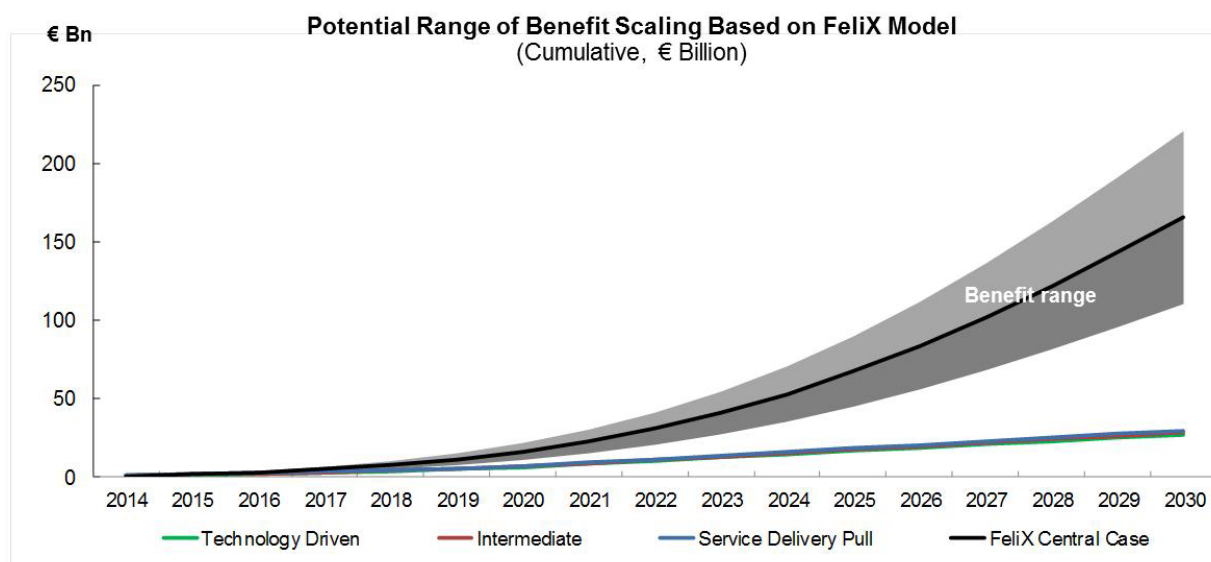
		I – Levering af tjenester			II – Mellemniveau			III – Teknologiorientering		
		DB	IB	I ALT	DB	IB	I ALT	DB	IB	I ALT
		Antal oprettede/bevarede job frem til 2030								
I ALT (2014-2030)	US	2 030	5 270	7 300	2 140	5 550	7 690	2 220	5 770	7 980
	MS	710	1 830	2 540	680	1 750	2 420	650	1 690	2 340
	DS	9 170	29 340	38 510	8 710	27 850	36 550	8 460	27 070	35 530
	I ALT	11 900	36 440	48 330	11 510	35 150	46 650	11 330	34 520	45 840

Konsekvenser for beskæftigelsen efter scenarie (antal oprettede/bevarede job frem til 2030)

(US=Upstream, MS=Midstream, DS=Downstream, DE=Direkte beskæftigelse, IE=Indirekte beskæftigelse)

A.4 Mulighed for dynamisk stigende konsekvenser

Som supplement til ovenstående analyse har man udviklet den såkaldte FeliX-model, en systemdynamikmodel og fordelssimulator, som tager højde for de komplekse forhold mellem naturlige og socioøkonomiske systemer. Modellen prognosticerer væsentlig større fordele (~8 gange på lang sigt) end denne undersøgelses "statiske" fordelsprognoser. Dette skyldes FeliX-modellens bredere tilgang og dens brede skøn over den underliggende infrastruktur (navnlig GEOSS, som Copernicus forventes at yde et stort bidrag til fra EU's side). Sammenligningen med resultaterne fra FeliX har til formål at fremhæve det store potentiale ved større fordele, når Copernicus ses som en del af et større system af systemer.



A.5 Konklusion

Ovenstående cost-benefit-analyse viser, at **scenarie I (levering af tjenester) ville medføre de største fordele og derfor ville være det mest omkostningseffektive scenarie** inden for rammerne af det budget, som Det Europæiske Råd har planlagt.

B. Forvaltningsmodeller

- Målet med forvaltning er at sikre, at alle aspekter lige fra politisk overvågning til teknisk gennemførelse opfyldes fuldt ud af organisationer med relevant bemyndigelse hertil:
- Den *politiske overvågning og overordnede koordination* består i at fastlægge de politiske mål og programmets overordnede retning og indhold, de tilknyttede budgetkrav, de primære organisations- og arkitekturprincipper og de generelle retningslinjer for gennemførelse af programmet.
- *Forvaltning*: Forvaltningsmyndigheden følger de politiske retningslinjer og er ansvarlig for forvaltningen af budgetterne til gennemførelse af opgaver. Den udarbejder og gennemfører arbejdsprogrammerne og fører tilsyn med gennemførelsen heraf. Den er ansvarlig for at udarbejde administrative ordninger til de enheder, som har ansvaret for den tekniske gennemførelse af opgaverne.
- *Teknisk koordination*: foretages sædvanligvis af forvaltningsmyndigheden, men i nogle tilfælde kan de samme opgaver uddelegeres til et andet organ, f.eks. udarbejdelse af kontrakter og serviceleveranceaftaler, tilsyn med gennemførelse, konsolidering af bruger- og tjenestekrav.

- Den *tekniske gennemførelse* foretages af operative enheder, der er ansvarlige for specifikke opgaver (konstruktion af satellitter, levering af tjenester).
- I alle de mulige modeller forbliver Europa-Kommissionen politisk ansvarlig. De ansvarlige for den tekniske gennemførelse af tjenesterne skal på den ene side tage hensyn til de uvurderlige erfaringer, som er opnået i forbindelse med de første operationelle GMES-aktiviteter (og tidligere), og på den anden side tage behørigt hensyn til **principperne om den åbne konkurrence**. I forbindelse med sidstnævnte, som sandsynligvis vil blive behandlet gennem en konkurrenceproces, skal der ikke desto mindre tages højde for den åbne konkurrence, som understøttede tildelingen af FP7-midler til de forudgående tjenester, og det skal sikres, at de enheder, som koordinerer tjenesterne, tager principperne om den åbne konkurrence til sig gennem deres valg af partnere.

Nedenstående tabel sammenfatter analysen af nogle **programforvaltningsmodeller**.

Model	Beskrivelse	Bemærkninger
Kommissionen ansvarlig for den overordnede koordination og forvaltning	Kommissionen ville forblive ansvarlig for den politiske overvågning og den overordnede koordination af programmet, herunder forvaltningen af opgaver og budgettet. Den tekniske koordination af ruminfrastrukturen ville blive uddelegeret til kompetente organer ligesom ansvaret for den tekniske gennemførelse af tjenesterne.	Denne model ville bevare det nuværende setup. Hvis opgaverne blev uddelegeret, ville det have begrænsede konsekvenser for EU-ressourcerne. Kommissionen ville forblive involveret i den direkte forvaltning af programmet, herunder budgetgennemførelsen, men kunne samtidig koncentrere sig om sin kerneaktivitet, nemlig den politiske overvågning af programmet.
Uddelegering af forvaltningen til et eksisterende europæisk agentur	Kommissionen ville forblive ansvarlig for den overordnede koordination og den politiske overvågning af programmet, men ikke for dets forvaltning. Aktiviteter som f.eks. budgetgennemførelsen ville blive uddelegeret til et eksternt agentur. Kommissionen ville forblive ansvarlig for forbindelser med partnere og brugere og ville spille en rolle i forbindelse med politisk overvågning og koordination. Den daglige forvaltning ville blive overdraget til et agentur, som var bedre egnet til dette, havde et mere specialiseret personale og var underlagt Kommissionens kontrol.	Denne model er i fuld overensstemmelse med princippet om opdeling mellem overvågning og forvaltning. Desuden kunne der opnås operationel effektivitet, hvis der opstod synergier med andre programmer. Uddelegeringen af opgaver til et agentur ville stadig have konsekvenser for EU-ressourcerne.
Uddelegering af koordinationen og forvaltningen til Den Europæiske Rumorganisation	Kommissionen ville ikke længere være ansvarlig for programmet. Den overordnede koordination, herunder budgetforvaltningen og gennemførelsen af opgaver, ville blive uddelegeret til ESA, med forbehold af en passende ændring af retsakterne eller af funktionelle ordninger. Kommissionen ville ikke længere være ansvarlig for den politiske overvågning af programmet og for forbindelser med partnere og brugere.	Kommissionens politiske kontrol over programmet ville blive reduceret ligesom dens indflydelse på fastlæggelsen af mål og krav. Gennemførelsen af og adgangen til Copernicus-infrastrukturen og -tjenesterne <u>kan</u> reduceres til nogle få medlemsstater, som er villige til at fortsætte deres investeringer. Der ville være risiko for, at det blev et teknologiorienteret

		snarere end brugerorienteret program. Det kunne nødvendiggøre en ændring af ESA-konventionen, som ville blive vanskelig og langtrukken. Der kunne være risiko for mindre fokus på tjenesterne og in situ-komponenterne.
Uddelegering af forvaltningen til et nyt agentur	Der ville blive oprettet et nyt agentur for forvaltning af GMES/Copernicusprogrammet og gennemførelsen af det tilsvarende budget. Dette agentur kunne være internationalt eller et EU-agentur. Kommissionen ville spille en rolle i forbindelse med den politiske overvågning/koordination. Den daglige forvaltning ville blive overdraget til agenturet, men underlagt Kommissionens kontrol.	Denne model vil sandsynligvis gøre det institutionelle landskab mere kompleks. Der ville ikke blive opnået maksimale synergier, hvilket potentielt kunne udgøre en risiko for gennemførelsen af programmet. Oprettelse af en ny enhed kan vise sig at være en kompleks og langtrukken proces.

OVERVÅGNING OG EVALUERING

Der er allerede foretaget en efterfølgende evaluering af den forberedende foranstaltning for GMES og en midtvejsevaluering af de første operationelle GMES-aktiviteter. Resultaterne heraf er beskrevet i konsekvensanalysen, og der er taget hensyn til disse i forbindelse med det nye politiske initiativ. Brugerforummet vil foretage løbende overvågning af Copernicus. Fremtidige evalueringer vil have fokus på opnåelsen af de operationelle mål og de operationelle tjenesters konsekvenser for den europæiske jordobservationsindustri samt på bruger- og downstream-udnyttelsen. Konsekvensanalysedokumentet indeholder en tabel over mulige indikatorer.