



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.5.2013
SWD(2013) 191 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

**förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av
Copernikusprogrammet och om upphävande av förordning (EU) nr 911/2010**

{ COM(2013) 312 final }

{ SWD(2013) 190 final }

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Copernikusprogrammet och om upphävande av förordning (EU) nr 911/2010

INLEDNING

I februari 2013 lämnades en ny version av konsekvensbedömningen för Copernikusprogrammet in till konsekvensbedömningsnämnden. Den är en uppdatering av den version som tidigare lades fram tillsammans med dokumentet om framtiden för det europeiska jordövervakningsprogrammet (GMES). Den nya versionen beaktar rådets nya beslut om den fleråriga budgetramen och är inriktad på hur man bäst kan använda den budget som avsatts till Copernikus. Den bygger vidare på tidigare kostnads-nyttoanalyser och inbegriper resultaten av nya studier under 2012 och 2013. Olika alternativ övervägs och fördelarna med olika typer av budgetfördelning mellan rymdkomponenten, den jordbaserade komponenten och tjänstekomponenten beskrivs. Det dokument som nu lagts fram återspeglar anpassningarna av konsekvensbedömningen med beaktande av de ytterligare synpunkter som inkommit till konsekvensbedömningsnämnden.

BAKOMLIGGANDE PROBLEM SOM MÅSTE BEAKTAS I GMES/COPERNIKUS

– *Otillräckliga jordobservationstjänster*

Under de senaste 30 åren har EU, Europeiska rymdorganisationen (ESA) och deras respektive medlemsländer satsat avsevärda resurser på forskning och utveckling om jordobservation med sikte på att utveckla infrastruktur och föroperativa jordobservationstjänster. Många jordobservationstjänster i Europa är dock fortfarande otillräckliga på grund av bristfällig infrastruktur eller bristande garantier för tjänsternas tillgänglighet på längre sikt. Copernikus har utformats för att åtgärda dessa brister.

Ekonomiska investeringar i riskzonen

EU, ESA och deras medlemsländer har hittills investerat sammanlagt 3 miljarder euro.

Dessa omfattande investeringar kräver att Copernikus kan upprätthållas på längre sikt. I annat fall skulle nästan alla tidigare investeringar gå förlorade, vilket också kan inverka negativt på den nationella förmågan att fortsätta investera i rymdbaserad jordobservationsverksamhet eftersom inga politiska ramar eller ramar för programmet längre tillhandahålls på EU-nivå. Det är därför mycket sannolikt att det blir en återgång till en splittrad rymdverksamhet utan samordning. Luckor skulle kvarstå, problemet med redundans förbli olöst och stordriftsfördelar falla bort, såsom situationen såg ut innan GMES inrättades.

Denna risk för avbrott är ett stort problem inte bara för slutanvändare som offentliga myndigheter, utan även för tjänsteleverantörer i senare led. Dessa tjänsteleverantörer kommer då förmodligen inte i någon större utsträckning att investera i nya högriskmarknader, och de skulle också få det svårare att anskaffa kapital. Förordningen om GMES inledande driftsfas kommer att gälla till slutet av 2013. Europeiska rådet har under tiden föreslagit en ny budget för GMES, med en driftsfas som startar i början av 2014, under den nya beteckningen Copernikus. Dessa förändringar kräver en ny förordning med bestämmelser om t.ex. programstyrning, ägande av infrastrukturen och fördelning av budgetmedlen mellan de olika komponenterna. Det har dessutom utarbetats en delegerad akt om Copernikus data- och informationspolicy som ska tillämpas i driftsfasen. I denna fastställs den allmänna principen om fullständig, öppen och kostnadsfri tillgång till data och information som tas fram genom Copernikusprogrammet. Det är av största vikt att denna ”uppgradering” av programmet leder till en smidig övergång till den nya driftsfasen, särskilt för de befintliga och potentiella användarna. Det är också viktigt med största möjliga kontinuitet, en ändamålsenlig budgetfördelning och ändamålsenliga val i fråga om styrningen. I det följande beskrivs varför dessa val är särskilt betydelsefulla, känsliga eller brådskande.

Innovationspotential

En hörnsten i EU-politiken är att EU-finansierad forskning och utveckling ska omsättas i innovation. Potentialen att frigöra innovationskapacitet i samband med Copernikus (som

främst är en tjänsterelaterad innovation) är absolut nödvändig för att forskningen och utvecklingen ska kunna omsättas i konkreta fördelar, t.ex. i mycket påtagliga möjligheter att skapa ekonomisk tillväxt och arbetstillfällen, i enlighet med beskrivningen i konsekvensbedömningen nedan.

Självständighet

Genom Copernikus får EU en autonom kapacitet som innebär att man inte behöver förlita sig på icke samordnade källor från sina medlemsländer eller på icke-europiska satelliter och informationskällor (t.ex. från USA) för att genomföra sin politik.

Sysselsättning

System för satellittillämpningar är den europeiska rymdindustrins huvudsakliga inkomstkälla. Jordobservation är ett av de två viktigaste segmenten när det gäller inkomster. Den står för närvarande för ca 30 % av den europeiska rymdindustrins totala inkomster. I nya studier har man granskat vilka effekter dataåtkomst inom Copernikus får för marknadsutvecklingen i senare led. Där har uppgifter om sysselsättning inom sektorer i senare led lagts till uppgifterna om sysselsättningsutvecklingen i de rymdrelaterade sektorerna (i tidigare led).

Vilka grupper berörs mest?

Copernikus **användare** är en stor och skiftande grupp som omfattar alltifrån internationella aktörer till EU-medborgare. Följande grupper berörs mest:

- På europeisk nivå: **kommissionens avdelningar**. **Många** generaldirektorat använder redan, eller planerar att använda Copernikus-produkter (ECHO, ENV, AGRI, MOVE, MARE, REGIO och CLIMA). **EU-organen** är också viktiga användare och aktörer (EEA, EMSA, Frontex, EUSC), liksom Europeiska utrikestjänsten (EEAS). Till användarna hör också mellanstatliga europeiska organ (ECMWF, Eumetsat, EDA och ESA) samt olika europeiska program, sammanslutningar och nätverk (EMEP, Eumetnet, Eurogeographic, Europeosurvey, Oskar och Helcom).
- **På internationell nivå:** Genom Copernikus utvecklas kontakterna med GEO-partner, FN-organ och internationella forskningsprogram.
- **Nationella myndigheter:** Användare är t.ex. ministerier som ansvarar för miljö, transport, inrikesfrågor, jordbruk, energi, fiske, markförvaltning, havsfrågor samt offentliga lokala myndigheter och särskilda enheter såsom räddningstjänst och myndigheter för riskövervakning.
- Många olika användare inom **industrin** (rymdtillverkningsindustrin och därmed sammanhängande verksamhet, tjänsteleverantörer, enheter som ansvarar för framtagning och spridning av data samt aktörer som utvecklar förädlade tjänster i senare led). Till användarna hör också i slutändan de **EU-medborgare** som använder slutprodukterna.

MÅL

Allmänna mål

De övergripande målen att fastställa, finansiera, inrätta och driva ett långsiktigt operativt verksamhetsprogram inom Copernikus i enlighet med beskrivningen i förslaget till förordning om inrättande av det europeiska jordobservationsprogrammet (Copernikus) innebär att man aktivt försöker lösa de problem som beskrivs ovan.

- Copernikus-tjänsterna ska särskilt göra det möjligt för offentliga beslutsfattare att
- utforma nationell, europeisk och internationell lagstiftning, t.ex. miljölagstiftning, inbegripet klimatförändring,

- övervaka genomförandet av denna lagstiftning,
- få tillgång till heltäckande och korrekt information om säkerhetsfrågor (t.ex. för gränsövervakning eller räddningstjänst).

Operativa mål

Övergången från forskningsfasen till driftsfasen kräver att man fastställer en budgetfördelning och formulerar om strukturen för styrning på det mest kostnadseffektiva sättet. Skälen till detta är många. Forskningsprojekten är mindre omfattande i fråga om budget och mål. De är tidsbegränsade och utformade som prototyper för hur hela Copernikus-strukturen skulle kunna se ut. Dessutom förvaltas de ofta gemensamt av olika avdelningar vid kommissionen och av särskilda godkända parter. Den budgetfördelning som valts är anpassad till den kostnads-nyttanalys som sammanfattas i konsekvensbedömningen. Ramarna för styrningen måste säkerställa en god förvaltning och ett gott genomförande av projekten med hänsyn till Copernikusenhetens begränsade storlek samtidigt som befintlig kapacitet utanför kommissionen måste utnyttjas.

Relevans för EU:s politik på andra områden

Copernikus kommer att förse beslutsfattare, offentliga myndigheter, företag och EU-medborgare med information. Copernikus kan därmed vara till stöd för alla EU:s politikområden, instrument och åtgärder där det är av största vikt att känna till hur klimatförändringarna påverkar vår planet. Det finns många exempel på hur Copernikus bidrar till EU-politiken på följande områden (närmare beskrivningar i konsekvensbedömningen): internationellt samarbete, transportpolitik, miljöpolitik, humanitärt bistånd, energipolitik, regionalpolitik, klimatförändringar, inrikes- och säkerhetspolitik, jordbruks- och havspolitik.

ALTERNATIV

I konsekvensbedömningen analyseras två olika slags alternativ: alternativ för ***budgetfördelning*** respektive alternativ för ***styrning***.

A. Alternativ för budgetfördelning

Med beaktande av de medel som Europeiska rådet har beslutat om för Copernikusprogrammet granskas i de tre alternativen i detta avsnitt konsekvenserna av olika fördelningar av medlen mellan de tre huvudkomponenterna: rymdinfrastruktur, bidrag till jordbaserad infrastruktur och finansiering av tjänster. I analysen framhålls kompromissen mellan investeringar i rymdinfrastruktur och tjänster, samtidigt som utgifterna för den jordbaserade komponenten förblir stabil, med beaktande av denna komponents särskilda karaktär (främst beroende av nationella investeringar). För att analysen ska kunna jämföras med tidigare studier har effekterna fram till 2030 ackumulerats med ett teoretiskt antagande (i enlighet med dessa studier) om finansieringen efter den fleråriga budgetramen 2014–2020.

A.1 Metod

Den huvudsakliga analysen under 2013 för denna konsekvensbedömning bygger på två tidigare studier (med hänvisningar och sammanfattningar i konsekvensbedömningen). För att vidareutveckla de tidigare analyserna undersöktes i 2013 års studie i vilken utsträckning fördelarna ökar eller minskar i relation till budgetfördelningen mellan rymdkomponenten och tjänstekomponenten. På så sätt går det att jämföra flera olika alternativ som alla har samma budget.

A.2 Beskrivning av alternativen

Följande tre alternativ har övervägts i konsekvensbedömningen:

I – Tjänsteinriktat alternativ: Här används en relativt stor andel av budgeten till att finansiera tillhandahållandet av tjänster, samtidigt som rymdkomponenten finansieras på en nivå som ligger i linje med tidigare studier. Detta är ett försök att kombinera en minimiinvestering i rymdinfrastruktur med största praktiskt möjliga budgettilldelning för tjänster.

II – Mellanliggande alternativ: Här ökar investeringen i rymdkomponenten samtidigt som tjänstekomponenten minskar proportionellt.

III – Teknikinriktat alternativ: Detta alternativ innebär största möjliga investering i rymdkomponenten samtidigt som tjänstekomponenten minskar till ett minimum.

A.3 Analys av effekterna

Antagandena om budgetfördelningen, de finansiella konsekvenserna och effekterna på sysselsättningen presenteras för varje alternativ i tabellerna nedan.

		I – Tjänsteinriktat alternativ			II – Mellanliggande alternativ			III – Teknikinriktat alternativ			Totalt
		Rymd komponent	Jordbaserad komponent	Tjänstekomponent	Rymd komponent	Jordbaserad komponent	Tjänstekomponent	Rymd komponent	Jordbaserad komponent	Tjänstekomponent	Miljoner euro
TOTALT (2014-2030)	Miljoner euro	400	22	119	422	22	97	438	22	81	541
	%	74%	4 %	22 %	78 %	4 %	18 %	81 %	4 %	15 %	

Budgetfördelning efter alternativ (genomsnitt per år 2014–2030)

			I – Tjänsteinriktat alternativ	II – Mellanliggande alternativ	III – Teknikinriktat alternativ
2014-2020	Kumulerade fördelar	Miljarder euro	6,3	6,1	5,9
2021-2030	Kumulerade fördelar		23,0	22,1	20,8
TOTALT (2014-2030)	Kumulerade fördelar		29,4	28,2	26,7
	Effekter i senare led 2030		1,03	0,98	0,95
	Samlat bidrag till EU:s BNP	%	0,164 %	0,157 %	0,149 %
	Integrerat BCR	:	3,30	3,17	3,01

Integrerad effektsimulering för varje alternativ (odiskonterat)

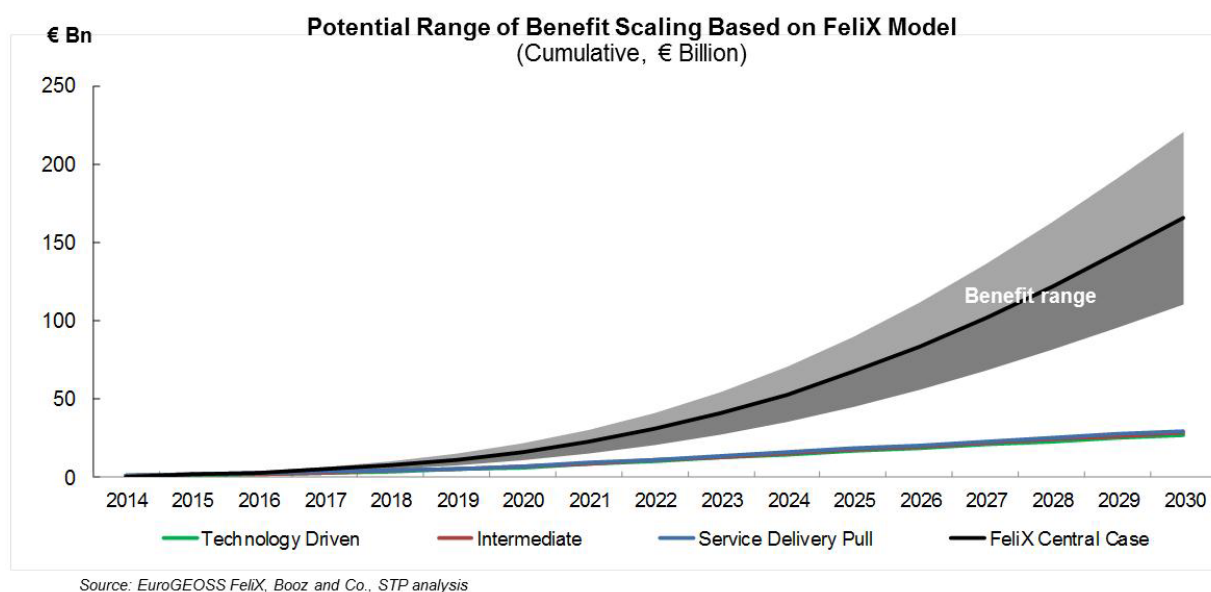
			I – Tjänsteinriktat alternativ			II – Mellanliggande alternativ			III – Teknikinriktat alternativ		
			DE	IE	T	DE	IE	T	DE	IE	T
Antal arbetstillfällen som skapas/bibehålls fram till 2030											
TOTALT (2014-2030)	US		2 030	5 270	7 300	2 140	5 550	7 690	2 220	5 770	7 980
	MS		710	1 830	2 540	680	1 750	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
	T		11 900	36 440	48 330	11 510	35 150	46 650	11 330	34 520	45 840

Sysselsättningseffekter för varje alternativ (antal arbetstillfällen som skapas/bibehålls fram till 2030)

(US = tidigare led, MS = mellanled, DS = senare led, DE = direkt sysselsättning, IE = indirekt sysselsättning)

A.4 Potential för dynamisk utveckling av effekterna

För att komplettera ovanstående analys utformades den s.k. FeliX-modellen, en modell för systemdynamik och kostnads-nyttoanalys som beaktar de komplexa sambanden mellan naturliga och socioekonomiska system. I den här modellen förutses betydligt större fördelar (ungefär 8 gånger så stora på lång sikt) än i de "statiska" prognoserna för fördelarna enligt denna studie. Detta beror på att FeliX-modellen är mer omfattande och inbegriper allmänna antaganden om den bakomliggande infrastrukturen, nämligen GEOSS, till vilken Copernikus förväntas ge EU:s huvudsakliga bidrag. Jämförelsen med FeliX-data syftar till att framhålla den stora potential som finns till mer omfattande fördelar när Copernikus betraktas som en del i ett vidare system av system.



A.5 Slutsatser

Ovanstående kostnads-nyttoanalys visar, med den budget som fastställts av Europeiska rådet, att **alternativ I (tjänsteinriktat alternativ) skulle ge de största fördelarna och därmed är det mest kostnadseffektiva alternativet.**

B. Alternativ för styrning

- Målet för styrningen är att se till att alla aspekter, från den politiska styrningen till det tekniska genomförandet, är tydligt tillgodosedda genom vederbörligen bemyndigade organisationer:
- *Den politiska styrningen och den övergripande samordningen* består i att fastställa politiska mål, programmets allmänna riktlinjer och innehåll, tillhörande budgetkrav, huvudprinciper för organisation och arkitektur samt allmänna riktlinjer för genomförandet av programmet.
- *Förvaltning:* Förvaltningsmyndigheten följer de politiska riktlinjerna och förvaltar medlen för att genomföra uppgifterna. Den utarbetar och genomför arbetsprogrammen och övervakar denna process. Den utarbetar också administrativa arrangemang för de enheter som kommer att ansvara för det tekniska genomförandet av uppgifterna.
- *Teknisk samordning:* Den tekniska samordningen sköts vanligtvis av förvaltningsmyndigheten, men i vissa fall kan sådana uppgifter delegeras till ett annat organ, t.ex. utarbetande av avtal och överenskommelser mellan olika

avdelningar, övervakning av genomförandet, sammanställning av användar- och tjänstekrav.

- *Det tekniska genomförandet* sköts av de operativa enheter som ansvarar för särskilda uppgifter (byggande av satelliter, tillhandahållande av tjänster).
- Europeiska kommissionen bör vara fortsatt politiskt ansvarig för alla tänkbara alternativ. När det gäller ansvaret för det tekniska genomförandet av tjänsterna måste man beakta dels de ovärderliga erfarenheter som vunnits i samband med GMES inledande driftsfas och tidigare faser, dels **principerna om öppen konkurrens**. När det gäller det senare, som troligtvis kommer att innebära ett anbudsförfarande, bör dock hänsyn tas till det öppna anbudsförfarande som låg till grund för tilldelningen av avtal om föregångartjänster inom det sjunde ramprogrammet. Man bör också säkerställa att principerna om öppen konkurrens tillämpas av de enheter som samordnar tjänsterna genom urvalet av partner.

I följande tabell sammanfattas analysen av vissa **alternativ för programstyrning**.

Alternativ	Beskrivning	Kommentarer
Kommissionen ansvarar för den övergripande samordningen och förvaltningen	Kommissionen skulle förbli ansvarig för den politiska styrningen och den övergripande samordningen av programmet, inklusive förvaltningen av uppgifter och budget. Den tekniska samordningen av rymdinfrastrukturen skulle läggas ut på behöriga organ, liksom ansvaret för det tekniska genomförandet av tjänsterna.	Detta alternativ skulle bevara den nuvarande strukturen. Med utläggning av uppgifter på entreprenad skulle konsekvenserna för EU:s resurser bli begränsade. Kommissionen skulle fortsätta att medverka i den direkta förvaltningen av programmet, inklusive budgetgenomförandet, och samtidigt koncentrera sig på sin kärnverksamhet, dvs. den politiska styrningen av programmet.
Förvaltningen delegeras till ett befintligt EU-organ	Kommissionen skulle fortfarande ansvara för den övergripande samordningen och den politiska styrningen av programmet, men inte för programförvaltningen. Sådan verksamhet som budgetgenomförandet skulle delegeras till ett externt organ. Kommissionen skulle förbli ansvarig för förbindelserna med samarbetspartner och användare och skulle ha en politisk styrnings- och samordningsroll. Den löpande förvaltningen skulle anförtros ett organ som är lämpligare för denna uppgift och som har mer specialiserad personal, under kommissionens överinseende.	Detta alternativ respekterar fullt ut principen om åtskillnad mellan kontroll och förvaltning. Driftseffektivitet kan dessutom skapas om samverkan med andra program kan förverkligas. De uppgifter som delegeras till ett organ skulle dock påverka EU:s resurser.
Samordningen och förvaltningen delegeras till Europeiska rymdorganisationen (ESA)	Kommissionen skulle inte längre ansvara för programmet. Den övergripande samordningen, inklusive budgetförvaltningen och genomförandet av uppgifterna, skulle delegeras till ESA. Detta skulle kräva lämpliga ändringar av rättsakterna eller de praktiska arrangemangen. Kommissionen skulle inte längre ansvara för den politiska styrningen av programmet eller för förbindelserna med samarbetspartner och användare.	Kommissionens politiska kontroll över programmet skulle minska, liksom dess inflytande när det gäller att fastställa mål och krav. Genomförandet av och tillgången till Copernikus infrastruktur och tjänster <u>kan</u> komma att begränsas till ett fåtal medlemsländer som vill fortsätta att investera. Det skulle riskera att bli ett teknikstyrt, snarare än användarstyrt program. Det skulle kräva ändringar i ESA-konventionen, som skulle vara svåra och tidsödande att genomföra. Det kan

		också leda till att tjänstekomponenten och den jordbaserade komponenten får mindre fokus.
Förvaltningen delegeras till ett nytt organ	Det skulle inrättas ett nytt organ med ansvar för förvaltningen av GMES/Copernikus-programmet och för genomförandet av motsvarande budget. Detta organ skulle kunna vara ett EU-organ eller ett internationellt organ. Kommissionen skulle spela en politisk roll när det gäller styrning/samordning. Den löpande förvaltningen skulle anförtros organet, men kontrolleras av kommissionen.	Detta alternativ skulle sannolikt göra de institutionella ramarna mer komplexa. Synergierna skulle inte maximeras, med potentiella risker vid genomförandet av programmet. Det kan visa sig bli komplicerat och tidskrävande att inrätta en ny enhet.

ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

En efterhandsutvärdering av GMES förberedande åtgärd och en interimsutvärdering av GMES inledande driftsfas redan har gjorts. Resultaten rapporteras i konsekvensbedömningen och har beaktats i det nya politiska initiativet. Den fortlöpande övervakning av Copernikusprogrammet kommer att ske genom användarforumet. Framtida utvärderingar kommer att inriktas på förverkligandet av de operativa målen, på de operativa tjänsternas effekter på jordobservationsindustrin i Europa samt på nyttjandegraden hos användarna och utnyttjandet i senare led. En tabell över möjliga indikatorer ingår i konsekvensbedömningen.