



EVROPSKÁ  
KOMISE

V Bruselu dne 29.5.2013  
SWD(2013) 191 final

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**

**SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ**

*Průvodní dokument k*

**návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady**

**o zřízení programu Copernicus a o zrušení nařízení (EU) č. 911/2010**

{COM(2013) 312 final}

{SWD(2013) 190 final}

# PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

## SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

### *Průvodní dokument k*

#### **návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady**

#### **o zřízení programu Copernicus a o zrušení nařízení (EU) č. 911/2010**

### **ÚVODNÍ POZNÁMKA**

V únoru 2013 byla předložena Výboru pro posuzování dopadů nová verze posouzení dopadů programu Copernicus, aktualizované znění textu, který byl již dříve předložen jako průvodní dokument o budoucnosti Evropského programu monitorování Země (GMES). Toto nové znění zohlednilo nedávné rozhodnutí Rady o víceletém finančním rámci, a zaměřilo se tedy na optimální způsob, jak využít rozpočet přidělený programu Copernicus. Vycházelo z předchozí analýzy nákladů a přínosů a byly v něm zahrnuty výsledky studií provedených v letech 2012 a 2013 a zvážení politických možností ilustrovaných relativními přínosy různého rozdělení daného navrhovaného rozpočtu na vesmírnou složku, složku *in-situ* a složku služeb. Aktuální znění dokumentu odráží úpravy podle posouzení dopadů, které vycházejí z připomínek přijatých Výborem pro posuzování dopadů.

### **ZÁKLADNÍ PROBLÉM, KTERÝ MÁ GMES/COPERNICUS ŘEŠIT**

– *Nedostatečné stávající služby pozorování Země*

Za posledních třicet let vyvinuly EU, Evropská kosmická agentura (ESA) a jejich členské státy značné úsilí při výzkumu a vývoji v oblasti pozorování Země s cílem vyvinout infrastrukturu a předprovozní služby pozorování Země. Avšak mnohé stávající evropské služby pozorování Země jsou nevhodné v důsledku mezer v infrastruktuře a nedostatečných záruk jejich dlouhodobé dostupnosti. Copernicus je navržen tak, aby tyto nedostatky odstranil.

#### *Hospodářské investice v ohrožení*

K dnešnímu dni **dosahují investice ze strany EU, ESA a jejich členských států více než 3 000 milionů EUR**. Kvůli těmto značným investicím je zapotřebí Copernicus udržovat dlouhodobě, neboť v opačném případě by byly téměř všechny dosavadní investice ztraceny, a navíc by hrozilo riziko narušení schopnosti členských států nadále investovat do činností vesmírného pozorování Země, protože rozměr EU by již neposkytoval politický a programový rámec. Je tedy velice pravděpodobné, že by se navrátila situace roztříštěné a nekoordinované činnosti v oblasti vesmíru s přetrvávajícími nedostatky, nevyřešeným překrýváním a chybějícími úsporami z rozsahu, která existovala před vytvořením GMES.

Toto riziko přerušení vyvolává významné obavy u koncových uživatelů, jako jsou orgány veřejné správy, ale také u navazujících poskytovatelů služeb, neboť není pravděpodobné, že by výrazně investovali na nevyspělých, riskantních trzích a vystavovali se dalším potížím se získáváním kapitálu. Nařízení o GMES a jeho počátečních provozních činnostech bude platné až do konce roku 2013. Evropská rada mezitím navrhla nový rozpočet pro GMES, který vstupuje do své provozní fáze od začátku roku 2014 pod novým názvem Copernicus. V důsledku těchto změn je třeba přijmout nové nařízení, které navrhne rozhodnutí mimo jiné o otázkách řízení programu, vlastnictví infrastruktury a rozdělení rozpočtu mezi jednotlivé složky. Kromě toho byl připraven akt v přenesené pravomoci o politice v oblasti údajů

a informací získaných v rámci programu Copernicus, který se má vztahovat na provozní fázi a který zakotvuje obecnou zásadu plného, otevřeného a bezplatného přístupu k údajům a informacím získaným v rámci programu Copernicus. Je zásadní, aby toto zdokonalení programu napomohlo hladkému přechodu do nové provozní fáze, zejména z hlediska stávajících a potenciálních uživatelů, s nejvyšší úrovní kontinuity, účinným rozdělením rozpočtu, jakož i účinnými řídicími rozhodnutími. Následující odstavce zdůrazňují důvody, proč se jedná o zvláště významná, citlivá či naléhavě potřebná rozhodnutí.

### *Inovační potenciál*

Jedním z pilířů politiky EU je, že iniciativy v oblasti výzkumu a vývoje financované Uníí přinášejí inovace. Potenciál programu Copernicus k uvolnění inovačních kapacit, které spočívají především v inovacích spojených se službami, je proto nanejvýš důležitý pro převedení investic do výzkumu a vývoje na hmotné výhody, např. velmi reálný potenciál k hospodářskému růstu a zvyšování zaměstnanosti, jak je uvedeno v modelu posouzení dopadů popsaném níže.

### *Nezávislost*

Copernicus poskytuje Evropské unii nezávislou kapacitu, bez které by se musela při provádění svých politik spoléhat na nekoordinované zdroje ze svých členských států a na mimoevropské družice a zdroje informací (např. z USA).

### *Zaměstnanost*

Systémy družicových aplikací jsou hlavním zdrojem příjmů pro evropský vesmírný průmysl a pozorování Země je jedním ze dvou nejdůležitějších segmentů příjmů, který v současnosti činí kolem 30 % celkových příjmů evropského vesmírného průmyslu. Nedávné studie se zabývaly dopadem dostupnosti údajů z programu Copernicus na rozvoj navazujících trhů a přičetly číselné údaje o zaměstnanosti v navazujícím odvětví k údajům o vývoji počtu pracovních míst v (základních) vesmírných odvětvích.

### *Kterých skupin se program nejvíce dotýká?*

**Skupina uživatelů** programu Copernicus je velká a rozmanitá, od mezinárodních zúčastněných stran po evropské občany. Program bude mít největší dopad na tyto skupiny:

- na evropské úrovni **útvary Komise**. **Mnoho** generálních ředitelství již produkty programu Copernicus využívá nebo se chystá využívat (ECHO, ENV, AGRI, MOVE, MARE, REGIO a CLIMA). Důležitými uživateli a aktéry jsou také **agentury EU** (EEA, EMSA, FRONTEX, EUSC), jakož i Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ), mezivládní evropské agentury (ECMWF, EUMETSAT, EDA, ESA) a evropské programy, sdružení a sítě (EMEP, EUMETNET, Eurogeographic, Eurogeosurvey, OSPAR, HELCOM).
- na **mezinárodní** úrovni rozvíjí Copernicus vztahy s partnery GEO, agenturami OSN a mezinárodními výzkumnými programy.
- **vnitrostátní orgány**, jako jsou ministerstva životního prostředí, dopravy, vnitra, zemědělství, energetiky, rybolovu, obhospodařování půdy, námořních záležitostí, a místní orgány veřejné správy, ale také specifické subjekty, jako jsou orgány civilní ochrany a agentury pro kontrolu rizik.
- široký okruh uživatelů v odvětví **průmyslu** (odvětví vesmírné výroby a souvisejících činností, poskytování služeb, odvětví získávání a šíření údajů, rozvoj služeb s přidanou hodnotou v navazujícím odvětví), a v konečném důsledku i na evropské **občany**, kteří budou využívat konečných produktů.

## **CÍLE**

### *Obecné cíle*

Zastřešujícím cílem vymezení, financování, zřízení a provozování programu Copernicus, dlouhodobého operačního programu činností, jak jsou uvedeny v navrhovaném nařízení o zřízení Evropského programu pozorování Země (Copernicus), je aktivní řešení výše popsaných problémů.

- Cílem služeb programu Copernicus je zejména umožnit tvůrcům veřejné politiky:
- připravovat vnitrostátní, evropské a mezinárodní právní předpisy, např. v oblasti životního prostředí, včetně změny klimatu,
- sledovat provádění těchto právních předpisů,
- mít přístup k uceleným a přesným informacím o bezpečnostních záležitostech (např. v oblasti ostrahy hranic, civilní ochrany atd.).

### ***Operativní cíle***

Při přesunu od výzkumné fáze do provozní fáze je nezbytné vymezit rozdělení rozpočtu a přehodnotit strukturu vedení nákladově co nejefektivnějším způsobem. Důvodů je mnoho: výzkumné projekty jsou z hlediska rozpočtu a cílů menší, časově omezené a navržené jako prototypy toho, jak by celá struktura programu Copernicus mohla vypadat; kromě toho je často společně řídí různé útvary Komise a náležitě schválené partnerské subjekty. Zvolené rozpočtové rozdělení vychází z analýzy nákladů a výnosů shrnutého v posouzení dopadů; řídicí rámec musí být zárukou řádného řízení a provádění projektů, s ohledem na omezenou velikost útvaru pro Copernicus a využívání již existujících kapacit mimo EU.

### ***Význam pro další politiky EU***

Copernicus bude poskytovat informace tvůrcům politik, orgánům veřejné správy, podnikům a evropským občanům. Z toho důvodu má Copernicus potenciál k podpoře všech příslušných unijních politik, nástrojů a akcí, při nichž má porozumění způsobu, jakým změny životního prostředí ovlivňují naši planetu, prvořadý význam. Je možné uvést četné příklady přínosů programu Copernicus k politikám EU např. v těchto oblastech (podrobně viz zpráva o posouzení dopadů): mezinárodní spolupráce, doprava, životní prostředí, humanitární pomoc, energetika, regionální politika, změna klimatu, vnitřní věci a bezpečnost, zemědělství a politiky související s mořským prostředím.

## **MOŽNOSTI POLITIKY**

Posouzení dopadů analyzuje dva různé soubory možností: možnosti týkající se ***rozdělení prostředků z rozpočtu*** a možnosti týkající se ***řízení***.

### ***A. Možnosti týkající se rozdělení prostředků z rozpočtu***

Vzhledem k výši financování programu Copernicus, o němž rozhodla Evropská rada, rozebírají tři scénáře (možnosti) popsané v tomto oddílu účinky proměn částek přidělených na jeho tři hlavní složky: vesmírnou infrastrukturu, příspěvek na infrastrukturu *in-situ* a financování služeb. Analýza zdůrazňuje rovnováhu mezi investicemi do vesmírné infrastruktury a služeb, přičemž výdaje na složku *in-situ* zůstávají vzhledem k povaze této složky stabilní (především závislé na vnitrostátních investicích). Aby byla analýza srovnatelná s předchozími studiemi, analyzují se dopady do roku 2030 podle předpokládané úrovně financování po uplynutí víceletého finančního rámce 2014–2020 (v souladu s předpoklady uvedených studií).

#### ***A.1 Metodika***

Hlavní analýza provedená v roce 2013 na podporu tohoto posouzení dopadů vychází ze dvou předchozích studií (odkazy na ně a jejich shrnutí jsou obsaženy v posouzení dopadů). Za

účelem zpřesnění předchozích analýz zkoumala studie z roku 2013, do jaké míry rostou přínosy v závislosti na úrovni rozdělení prostředků mezi vesmírnou složku a složku služeb. Díky tomu lze porovnávat různé scénáře, které mají všechny stejnou výši rozpočtu.

#### ***A.2 Popis možností***

Analýza dopadů zvažovala tyto tři možnosti/scénáře.

**I – Důraz na poskytování služeb**, kde je poměrně velká část rozpočtu využita k financování poskytování služeb a úroveň financování vesmírné složky je zároveň v souladu s předchozími studiemi. Tento scénář se snaží spojit minimální investice do vesmírné infrastruktury s maximálním možným a účelným přidělem na služby.

**II – Střední možnost**, při níž investice do vesmírné složky vzrostou, zatímco do složky služeb se úměrně tomu sníží.

**III – Důraz na technologie**, kde se předpokládají nejvyšší možné investice do vesmírné složky a složka služeb by se omezila na naprosté minimum.

### A.3 Analýza dopadů

Předpokládané rozdělení prostředků z rozpočtu, finanční dopady a dopady na zaměstnanost u každého scénáře jsou uvedeny v následujících tabulkách:

|                           |                 | I – Důraz na poskytování služeb |         |        | II – Střední možnost |         |        | III – Důraz na technologie |         |        | Celkem          |
|---------------------------|-----------------|---------------------------------|---------|--------|----------------------|---------|--------|----------------------------|---------|--------|-----------------|
|                           |                 | Vesmír                          | In-situ | Služby | Vesmír               | In-situ | Služby | Vesmír                     | In-situ | Služby | V milionech EUR |
| <b>CELKEM (2014–2030)</b> | V milionech EUR | 400                             | 22      | 119    | 422                  | 22      | 97     | 438                        | 22      | 81     | 541             |
|                           | %               | 74 %                            | 4 %     | 22 %   | 78 %                 | 4 %     | 18 %   | 81 %                       | 4 %     | 15 %   |                 |

#### Rozdělení prostředků z rozpočtu podle scénářů (roční průměry 2014–2030)

|                           |                                         |          | I – Důraz na poskytování služeb | II – Střední možnost | III – Důraz na technologie |
|---------------------------|-----------------------------------------|----------|---------------------------------|----------------------|----------------------------|
| 2014–2020                 | Kumulativní přínosy                     | mld. EUR | 6,3                             | 6,1                  | 5,9                        |
| 2021–2030                 | Kumulativní přínosy                     |          | 23,0                            | 22,1                 | 20,8                       |
| <b>CELKEM (2014–2030)</b> | Kumulativní přínosy                     |          | 29,4                            | 28,2                 | 26,7                       |
|                           | Dopad v navazujícím sektoru v roce 2030 |          | 1,03                            | 0,98                 | 0,95                       |
|                           | Integrovaný příspěvek k evropskému HDP  | %        | 0,164 %                         | 0,157 %              | 0,149 %                    |
|                           | Integrovaný poměr přínosů a nákladů     | :        | 3,30                            | 3,17                 | 3,01                       |

#### Simulace integrovaného dopadu podle scénářů (nediskontováno)

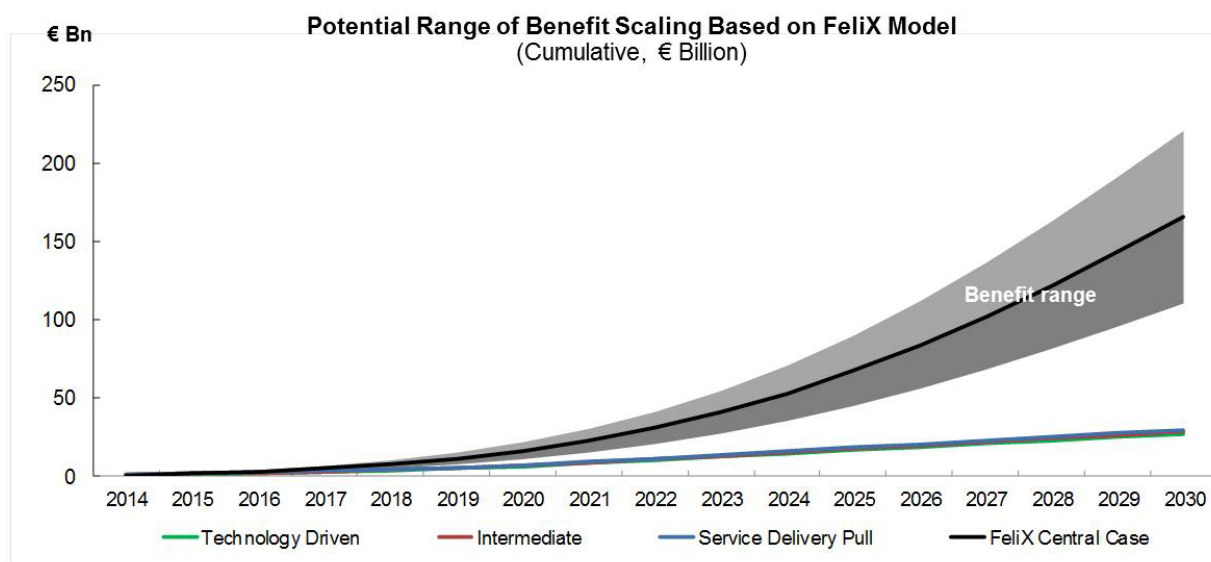
|                           |            | I – Důraz na poskytování služeb                            |        |        | II – Střední možnost |        |        | III – Důraz na technologie |        |        |
|---------------------------|------------|------------------------------------------------------------|--------|--------|----------------------|--------|--------|----------------------------|--------|--------|
|                           |            | PZ                                                         | NZ     | C      | PZ                   | NZ     | C      | PZ                         | NZ     | C      |
|                           |            | Počet vytvořených/zachovaných pracovních míst do roku 2030 |        |        |                      |        |        |                            |        |        |
| <b>CELKEM (2014–2030)</b> | <b>ZS</b>  | 2 030                                                      | 5 270  | 7 300  | 2 140                | 5 550  | 7 690  | 2 220                      | 5 770  | 7 980  |
|                           | <b>StS</b> | 710                                                        | 1 830  | 2 540  | 680                  | 1 750  | 2 420  | 650                        | 1 690  | 2 340  |
|                           | <b>NS</b>  | 9 170                                                      | 29 340 | 38 510 | 8 710                | 27 850 | 36 550 | 8 460                      | 27 070 | 35 530 |
|                           | <b>C</b>   | 11 900                                                     | 36 440 | 48 330 | 11 510               | 35 150 | 46 650 | 11 330                     | 34 520 | 45 840 |

**Dopad na zaměstnanost podle scénářů (počet vytvořených/zachovaných pracovních míst do roku 2030)**

(ZS = základní sektor, StS = středový sektor, NS = navazující sektor, PZ = přímá zaměstnanost, NZ = nepřímá zaměstnanost)

#### A.4 Potenciál k dynamickému zvýšení dopadů

S cílem doplnit výše uvedené analýzy byl vyvinut tzv. model FeliX, model dynamiky systému a simulátor přínosů, který zohledňuje složité vztahy mezi přirozenými a sociálně-ekonomickými systémy. Model předpokládá podstatně vyšší přínosy (v dlouhodobém výhledu přibližně osminásobné) než „statické“ prognózy přínosů v této studii. To je způsobeno rozšířenou působností přístupu FeliX a jeho rámcovými předpoklady ohledně základní infrastruktury (konkrétně systému GEOSS, k němuž má být Copernicus hlavním příspěvkem ze strany EU). Srovnání s výstupy z modelu FeliX zdůrazňuje velký potenciál k přínosům vyššího řádu, pokud se Copernicus považuje za součást širšího systému systémů.



#### A.5 Závěr

Výše uvedená analýza nákladů a přínosů ukazuje, že v rámci rozpočtu předpokládaného Evropskou radou by měl **scénář I (Důraz na poskytování služeb) nejvyšší přínos, a proto by byl scénářem nejefektivnějším.**

#### B. Možnosti v oblasti řízení

- Cílem řízení je zaručit, aby všechny aspekty, od dohledu nad politikou po technické provádění, byly jasně plněny řádně pověřenými organizacemi:
- *Politický dohled a celková koordinace* spočívá v definování cílů politiky, zaměření na nejvyšší úrovni a obsahu programu, souvisejících rozpočtových požadavků, hlavních organizačních a strukturních zásad a obecných pokynů pro provádění programu.
- *Řízení*: řídicí orgán se řídí politickými pokyny a má na starosti řízení rozpočtových prostředků na provádění úkolů. Přípravuje a provádí pracovní programy a dohlíží na jejich provádění. Je odpovědný za přípravu správních ujednání se subjekty, které budou pověřeny technickým prováděním úkolů.
- *Technická koordinace*: obvykle ji provádí řídicí orgán, ale v některých případech může být těmito úkoly pověřen jiný subjekt, a to např. přípravou smluv a dohod o rozsahu služeb, monitorováním provádění, zpracováváním uživatelských a provozních požadavků.
- *Technickou realizaci* mají na starost provozní subjekty pověřené konkrétními úkoly (stavbou družic, poskytováním služeb).

- U všech možností by si měla politickou odpovědnost ponechat Evropská komise. Odpovědnost za technické provádění služeb musí na jedné straně zohlednit cenné zkušenosti získané v průběhu fáze počátečních provozních činností GMES (i dříve), a na straně druhé současně věnovat řádnou pozornost **zásadám otevřené hospodářské soutěže**. Druhá uvedená část, která se bude pravděpodobně řešit prostřednictvím výběrových řízení, by nicméně měla vzít v potaz otevřená výběrová řízení, která vedla k zadávání zakázek na pilotní služby financované ze 7. RP, a přitom zajistit, aby zásady otevřeného výběrového řízení dodržovaly subjekty koordinující služby prostřednictvím výběru partnerů.

Následující tabulka shrnuje analýzu některých **možností řízení programu**.

| Možnost                                                | Popis                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Poznámky                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Komise odpovědná za celkovou koordinaci a řízení       | Komise bude nadále odpovědná za politický dohled a celkovou koordinaci programu, včetně řízení úkolů a rozpočtu. Technická koordinace vesmírné infrastruktury i odpovědnost za technické provádění služeb by byly zadány externím kompetentním subjektům.                                                                                                                                                                                               | Tato možnost by zachovala stávající stav. Zadání úkolů externím subjektům by omezilo dopad na zdroje EU. Komise by byla i nadále zapojena do přímého řízení programu, včetně plnění rozpočtu, a přitom by se soustředila na svou hlavní činnost, tj. politický dohled nad programem.                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Svěření řízení stávající evropské agentuře             | Komise by i nadále odpovídala za celkovou koordinaci a politický dohled nad programem, ale nikoli za jeho řízení. Činnostmi, jako je plnění rozpočtu, by byly pověřeny externí agentury. Komise by byla i nadále odpovědná za vztahy s partnery a uživateli a hrála by politickou úlohu dohledu a koordinace. Každodenním řízením pod dohledem Komise by byla pověřena agentura pro tuto funkci vhodnější s větším počtem specializovaných zaměstnanců. | Tato možnost plně respektuje zásadu oddělení dohledu a řízení. Kromě toho by bylo možné zvýšit provozní účinnost, pokud by se využilo součinnosti s jinými programy. Pověření agentury některými úkoly by však stále mělo dopad na zdroje EU.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Svěření koordinace a řízení Evropské kosmické agentuře | Komise by za program nebyla nadále odpovědná. Celkovou koordinací, včetně rozpočtového řízení a provádění úkolů, by byla pověřena ESA, s výhradou příslušné změny základních aktů nebo provozních ujednání. Komise by již nebyla odpovědná za politický dohled nad programem a za vztahy s partnery a uživateli.                                                                                                                                        | Politická kontrola Komise nad programem i její vliv, pokud jde o stanovení cílů a požadavků, by se snížily. Provádění programu Copernicus a přístup k jeho infrastruktuře a službám <u>by se mohl</u> omezit na několik členských států, které by chtěly pokračovat ve svých investicích. Znamenalo by to riziko, že bude program klást důraz spíše na technologii než na uživatele. To by mohlo vyžadovat změnu Úmluvy o ESA, jež by byla obtížná a časově náročná. Znamenalo by to riziko, že na služby a složku <i>in-situ</i> by byl kladen menší důraz. |
| Svěření řízení nové agentuře                           | Pro řízení programu GMES/Copernicus a plnění příslušného rozpočtu by byla zřízena nová agentura. Mohlo by se jednat o evropskou nebo mezinárodní agenturu. Komise by hrála politickou úlohu dohledu/koordinace. Každodenní řízení by bylo svěřeno agentuře,                                                                                                                                                                                             | Tato možnost by pravděpodobně zkomplikovala institucionální nastavení. Nedošlo by k maximálnímu využití součinnosti, což by znamenalo potenciální rizika                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

|  |                            |                                                                                      |
|--|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|  | avšak pod dohledem Komise. | pro provádění programu. Vytvořit nový subjekt by mohlo být složité a časově náročné. |
|--|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|

## MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Hodnocení *ex post* u přípravných akcí GMES a průběžné hodnocení počátečních provozních činností GMES již proběhla. Jejich výsledky jsou uvedeny v posouzení dopadů a byly vzaty v úvahu jako vodítko pro nové politické iniciativy. Průběžné monitorování programu Copernicus bude probíhat prostřednictvím fóra uživatelů. Budoucí hodnocení se zaměří na dosažení operativních cílů a dopad provozních služeb na průmysl v oblasti pozorování Země v Evropě, jakož i na rozšiřování uživatelských skupin a navazující využívání. Tabulka ukazující možné ukazatele je uvedena v posouzení dopadů.