



## Förordning för jordobservationsprogrammet Copernicus

---

2012/13:FPM123

Utbildningsdepartementet

2013-07-02

### Dokumentbeteckning

KOM (2013) 312

Förslag till en förordning från Europaparlamentet och rådet om inrättande av Copernicusprogrammet och REPEALING förordning (EU) nr. 911/2010

### Sammanfattning

Kommissionens förslag redogör för en ny förordning för jordobservationsprogrammet GMES/Copernicus. Den ska vara bättre anpassad än hittillsvarande förordning till villkoren under programmets operativa fas från 2014 och framåt. Förordningen definierar styrningen av programmet och då särskilt kommissionens roll. Den definierar även programmets mål och indikatorer som möjliggör en effektiv övervakning av dess genomförande. I och med den nya förordningen byter programmet formellt namn till Copernicus.

Regeringen är övergripande positiv till förslaget till ny förordning för jordobservationsprogrammet GMES/Copernicus. Programmet har utvecklats gemensamt inom EU och ESA under ett antal år och kommer genom de data, information och tjänster som utvecklas ge det europeiska samarbetet mervärde. Övergången från utvecklings- och uppbyggnadsfasen, den pre-operationella fasen och vidare till den operativa fasen är viktig. Det behövs därför en förordning som är anpassad för de krav som driften av programmet ställer.

Regeringen anser vidare att ett antal frågor behöver klargöras i det fortsatta rådsarbetet med förordningsförslaget. Det är mot bakgrund av de budgetförutsättningar som ges för programmet när det fleråriga finansiella ramverket är färdigförhandlat viktigt att först och främst säkerställa att det grundläggande kravet om kontinuerlig dataförsörjning till användarna utan avbrott uppfylls. Vidare anser regeringen att det behövs förtydligas hur

styrning av programmet ska genomföras i praktiken och hur äganderätten över rymdtillgångarna ska hanteras av kommissionen eller av de aktörer till vilka kommissionen tänker sig att äganderätten kan överföras från ESA samt vilka finansiella konsekvenser detta eventuellt kan få. Det är särskilt viktigt att förtydliga hur medlemsstaternas och användarnas inflytande över Copernicus kan säkerställas.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Det europeiska jordobservationsprogrammet GMES etablerades formellt som ett EU-program i och med förordning (EU) nr 911/2010. GMES är ett så kallat flaggskeppsprogram inom EU med stöd i artikel 189 i fördraget om den Europeiska unionen som ger EU mandat att bedriva rymdverksamhet. GMES är också ett av de program som ingår i Europa 2020-strategin för smart, hållbar och inkluderande tillväxt.

Jordobservationsprogrammet GMES är ett långsiktigt program som bygger på ett partnerskap mellan EU, medlemsstaterna, den europeiska rymdorganisationen ESA och andra relevanta europeiska aktörer.

GMES möjliggör insamlande av information om jordens atmosfär, landmiljö, och marina och biologiska system. De tjänster som GMES-programmet tillhandahåller med stöd av insamlad och bearbetad information ska stödja användare i olika samhällssektorer. Informationen från GMES har betydelse för hållbar utveckling på miljöområdet, förbättrat skydd av den biologiska mångfalden, övervakning och prognostisering av tillståndet i haven och atmosfärens sammansättning, förståelse av klimatförändringarnas drivkrafter och genomslag, katastrofhantering, stärkande av säkerheten för medborgarna och stöd till beslutsfattare inom ett antal av EU:s politiska ansvarsområden. GMES syftar också till att utveckla näringslivet med avancerade metoder för informations- och bilddatabehandling för tjänsteproduktionen.

Finansiering av GMES har skett från 1998 till och med 2013 av EU och ESA för framför allt utvecklingsarbete. Dessutom har finansiering för övergången till den inledande operativa fasen fördelats för åren 2011-2013. Från 2014 inleds den fullt operativa fasen av GMES-programmet.

I Europaparlamentets resolution från den 20 november 2008 om europeisk rymdpolitik betonades betydelsen av genomförande av GMES. Kommissionens meddelande från den 4 april 2011 om vägen mot en europeisk rymdstrategi (se faktagrupp 2010/11:FPM105) framhöll behovet av att ett fullt operativt GMES-program finns etablerat till 2014. Konkurrenskraftsrådet inbjöd i sina slutsatser den 31 maj 2011 kommissionen att till slutet av 2011 ta fram ett förslag om GMES operativa verksamhet och om styrningen av GMES från 2014 och framåt. I kommissionens meddelande om nästa fleråriga finansiella ramverk från juni 2011 föreslogs att GMES för åren 2014-2020 ska finansieras utanför den

gemensamma budgeten. I ett meddelande från november 2011 redogjorde kommissionen för sin syn på finansiering, styrning och verksamhet för perioden 2014-2020 då programmet går in i sin operativa fas. Som ett resultat av de fortsatta förhandlingarna har kommissionens finansieringsförslag övergivits och GMES fick i början av 2013 en särskild budgetpost inom det fleråriga finansiella ramverket som ännu inte är färdigförhandlat.

Sedan 2006 har kommissionen och ESA haft löpande konsultationer med användare och andra berörda aktörer om GMES-programmets utveckling. Efter att GMES-förordningen trädde i kraft 2010 har konsultation med medlemsstaterna och användare fortsatt inom ramen för de styrgrupper som inrättades genom förordningen: GMES-kommittén och GMES användarforum. Konsultationen har varit ett viktigt sätt för berörda aktörer, t.ex. nationella myndigheter, att styra programmet, och fokuserar för närvarande på bl.a. olika alternativ till utformning av Copernicus tjänstområden. Interaktionen med användarna har visat att avbrottsfri och garanterad tillgång till information från Copernicus tjänster är viktigast och en avgörande faktor för programmets framgång.

När GMES övergår i sin operativa fas krävs en ny förordning som gäller från 2014 och framåt. Den nya förordningen som kommissionen föreslår ska vara bättre anpassad än hittillsvarande förordning till villkoren under den operativa fasen och definiera styrningen av programmet, särskilt kommissionens roll, programmets mål och indikatorer som möjliggör en effektiv övervakning av dess genomförande. I och med den nya förordningen byter programmet formellt namn till Copernicus.

## 1.2 Förslagets innehåll

### 1.2.1 Övergripande

Det nya förslaget till förordning för Copernicus operativa fas har anpassats efter de nedskärningar på över två miljarder euro av det ursprungliga budgetförslaget som har skett under de pågående förhandlingarna om EU:s fleråriga finansiella ramverk (MFF). Det innebär att kommissionen har skurit ned på nyutveckling inom rymddelen som skulle modernisera observationskapaciteten. Istället föreslår kommissionen att ESA tar över ansvaret för utvecklingen av nästa generation av de s.k. Sentinelsatelliterna för Copernicusprogrammet.

En viktig skillnad mellan den hittillsvarande utvecklingsfasen under nuvarande MFF, och den kommande operativa fasen under nästa MFF, är finansieringsförhållandena och deras konsekvenser för ägande av programmets infrastruktur, i huvudsak rymdtillgångar. Under den första fasen har EU bidragit till ett ESA-program med ca 30 procent av finansieringen och saknade tillräcklig finansiering för att ta en ledande roll i utformningen av rymddelen i Copernicus. I den operativa fasen kommer EU att kunna finansiera 100 procent av de flesta delar av Copernicus

rymdkomponent inklusive marksegmentet och driftskostnaderna för satelliterna. Kommissionen anser att det innebär att ägandeskapet av satelliterna måste ses över igen. Den nya förordningen är anpassad för att möjliggöra att EU eller en av EU särskilt utpekad organisation eller fond skulle kunna överta ägandeskapet från ESA. Om en senare överföring av ägandeskapet från EU till annan aktör skulle bli aktuell krävs det en s.k. delegerad akt.

Den nu aktuella förordningen rör huvudsakligen tre aspekter:

- namnbyte på programmet till Copernicus,
- styrningsformer för Copernicus under den operativa fasen med möjlighet för kommissionen att delegera aktiviteter till olika operatörer, och
- finansiering för åren 2014-2020.

### **1.2.2 Förordningen**

#### *Global samverkan*

Copernicus ska vara Europas bidrag till utvecklingen av det globala jordobservationssystemet Global Earth Observation System of Systems (GEOSS) som utvecklas inom ramen för den internationella sammanlutningen Group on Earth Observations (GEO).

#### *Namnbyte till Copernicus*

Kommissionen föreslår att jordobservationsprogrammet GMES byter namn till Copernicus för att underlätta kommunikationen med allmänheten om programmet.

#### *Syfte*

Målet är att förse Europa med avbrottsfri, oberoende och pålitlig tillgång till observationsdata och information. Copernicus är uppdelad i sex tjänsteområden: marin-, atmosfärs-, land- och klimatövervakning och stöd till krishantering och säkerhet. Copernicus använder data som samlas in från satelliter och ”in-situ”-sensorer som fältundersökningar, bojar, ballonger och luftsensorer för att tillhandahålla information som är anpassad efter användarnas behov. Genom att tillhandahålla öppen och fri data gör Copernicus det möjligt för företag ”nedströms” i utvecklingskedjan att utveckla kommersiella applikationer inom olika sektorer och därigenom bidra till ekonomisk utveckling och samhällsnytta. Programmet ska även stödja unionens politik när det gäller särskilt den inre marknaden, transporter, miljö, energi, civilskydd, samarbete med tredje land och

humanitärt stöd. Programmet bygger på existerande förmågor i Europa som kompletteras med nya tillgångar som utvecklas gemensamt.

Data från Copernicus ska passa ihop med medlemsstaternas spatiala referensdata och stödja utvecklingen av en infrastruktur för spatial information i unionen som inrättades genom det s.k. INSPIRE-direktivet 2007 (Infrastructure for Spatial Information in the European Community, INSPIRE).

#### *Horisont 2020*

Copernicus kommer enligt kommissionen att kunna dra nytta av resultat från nästa ramprogram för forskning och innovation, Horisont 2020. Det gäller särskilt forskning och innovation rörande framtida jordobservations-teknologier och applikationer som använder fjärranalys samt andra teknologier och data för att möta globala samhällsutmaningar.

#### *Inflytande från användare*

Enligt förordningen ska Copernicus vara användardrivet vilket ställer krav på kontinuerlig och ändamålsenlig styrning från användare i programmet. Det gäller särskilt för definiering och validering av kraven på programmets tjänster. Det användarforum som finns inrättat under den hittillsvarande GMES-förordningen nämns dock inte. Förordningen anger vidare att kommissionen kan assisteras av representanter för slutanvändare, av oberoende experter och av representanter för relevanta nationella myndigheter, för att bistå med teknisk och vetenskaplig expertis och användarerfarenheter.

#### *Ansvar*

Förordningen anger att kommissionen ska ha det övergripande ansvaret för Copernicusprogrammet. Kommissionen ska definiera prioriteringar och mål och ansvara för samordningen av programmet.

#### *Genomförande*

Programmets genomförande bör enligt kommissionen delegeras till aktörer med lämplig teknisk och professionell kapacitet. Det skulle t.ex. kunna handla om den europeiska miljöbyrån EEA, den europeiska gränsövervakningsmyndigheten FRONTEX, den europeiska marinsäkerhetsmyndigheten EMSA eller det europeiska satellitcentret EUSC.

#### *Samordning*

För att samordna bidragen till Copernicus från unionen, medlemsstaterna och mellanstatliga organisationer föreslår kommissionen i förordningen att en särskild kommitté ska stödja kommissionen. Kommittén bör vidare ha till uppgift att identifiera kapacitetsbrister i programmet och stödja kommissionens övervakning av programmets genomförande.

#### *Tillgång till data*

Data och information som produceras av Copernicusprogrammet ska enligt förordningen vara fullt, öppet och fritt tillgänglig utan restriktioner för användarna för att möjliggöra tillväxt och ökad sysselsättning genom att nya tjänster och applikationer utvecklas. Kommissionen kan dock införa vissa restriktioner om tillgång till eller användning av viss data kan riskera säkerheten eller de externa relationerna för unionen eller dess medlemsstater.

#### *Ägandeskap*

Kommissionen framhåller betydelsen av ägandeskapet av Copernicus rymdtillgångar. Enligt förslaget bör unionen vara ägare av tillgångarna för att ha rätten att använda, överföra och avyttra dem. När det gäller Sentinel-satelliterna innebär ägandeskapet bl.a. rätten att besluta om datapolicy och modell för exploatering av tillgångarna, välja driftsansvarig operatör för Sentinellerna och att sluta internationella överenskommelser med tredje land om t.ex. delning och byte av data.

#### *Finansiering*

Enligt förslaget till förordning ska Copernicusprogrammet för perioden 2014-2020 finansieras från den gemensamma budgeten med maximalt 3786 miljoner euro i 2011 års priser.

#### *Subsidiaritet och proportionalitet*

Kommissionen anser att förordningens syfte att inrätta Copernicusprogrammet inte kan uppfyllas av medlemsstaterna, eftersom det bygger på en paneuropeisk kapacitet och är beroende av ett, på europeisk nivå, samordnat tillhandahållande av tjänster till alla medlemsstater. Unionen kan därför besluta om åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

Vidare anser kommissionen att förslaget till förordning inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå nå det angivna målet och därför är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Ej aktuellt.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget anger en preliminär budgettilldelning som överensstämmer med det rådandet förslaget till flerårigt finansiellt ramverk för åren 2014-2020 som fortfarande förhandlas, med en maximal budget om 3786 miljoner euro i 2011 års priser. Det motsvarar enligt kommissionen ungefär 4291 miljoner euro i 2013 års priser.

Den angivna maximala budgetnivån innebär en neddragning på över två miljarder euro från kommissionens ursprungliga förslag vilket ställer stora krav på prioriteringar inom Copernicusprogrammet för att leverera data och tjänster på en nivå som uppfyller programmets syfte.

Inga konsekvenser för statsbudgeten kan förutses.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är övergripande positiv till förslaget till ny förordning för jordobservationsprogrammet GMES/Copernicus. Programmet har utvecklats gemensamt inom EU och ESA under ett antal år och kommer genom de data, information och tjänster som utvecklas ge det europeiska samarbetet mervärde. Det kommer också att ha betydelse i den globala samverkan för ökad förståelse för och kunskap om klimatförändringar, användningen av naturresurserna och miljöns utveckling på jorden och i atmosfären. Övergången från utvecklings- och uppbyggnadsfasen till den operativa fasen är viktig och det behövs därför en förordning som är anpassad för de krav som den operativa fasen av programmet ställer.

Regeringen anser vidare att ett antal frågor behöver klargöras i det fortsatta rådsarbetet med förordningsförslaget. Mot bakgrund av de budgetförutsättningar som ges för programmet när det fleråriga finansiella ramverket är färdigförhandlat är det viktigt att först och främst säkerställa att det grundläggande kravet om kontinuerlig dataförsörjning till användarna utan avbrott uppfylls, samt att säkerställa att budget för Copernicus är i enlighet med utkomst av förhandlad budget. Vidare anser regeringen att det behövs förtydligas hur styrning av programmet ska genomföras i praktiken och hur äganderätten över rymdtillgångarna ska hanteras av kommissionen eller av de aktörer till vilka kommissionen tänker sig att äganderätten kan överföras från ESA samt vilka finansiella konsekvenser detta eventuellt kan få. Det är särskilt viktigt att förtydliga hur medlemsstaternas och användarnas inflytande över Copernicus kan säkerställas.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2012/13:FPM123

Medlemsstaternas synpunkter på förslaget är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas synpunkter på förslaget är ännu inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 189 (3) Fördraget om EU:s funktionssätt (EUF).

Enligt artikel 189 ska unionen utarbeta en europeisk rymdpolitik för att främja vetenskapliga och tekniska framsteg, industriell konkurrenskraft och genomförandet av unionens politik. I detta syfte får unionen främja gemensamma initiativ, stödja forskning och teknisk utveckling samt samordna de nödvändiga insatserna för att utforska och utnyttja rymden.

För att bidra till att förverkliga dessa mål ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva de åtgärder som behövs och som kan få formen av ett europeiskt rymdprogram; dessa får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget är, enligt kommissionen, förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Syftet med förslaget överstiger den finansiella och tekniska förmågan hos enskilda medlemsstater och kan, enligt kommissionen, endast genomföras tillfredsställande på unionsnivå. Vad gäller proportionalitet menar kommissionen att unionens agerande på detta område inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå förslagets syfte.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med principerna för subsidiaritet och proportionalitet. Jordobservationsprogrammet GMES/Copernicus har ett tydligt europeiskt mervärde och har därför utvecklats gemensamt under flera år. Enskilda medlemsstater kan inte själva åstadkomma vad förslaget syftar till.



### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag behandlas i rådet under Litauens ordförandeskap andra halvåret 2013 och ska beslutas innan årets slut.

### 4.2 Fackuttryck/termer

GMES (Global Monitoring for Environment and Security): Det europeiska programmet för etablering av en europeisk kapacitet för jordobservation. GMES samlar data från ett system bestående av såväl satelliter som markstationer och luft- och sjöburna sensorer. GMES är ett civilt system under civil kontroll som kan bidra till EU:s och dess medborgares säkerhet.

ESA (European Space Agency): Den europeiska rymdorganisationen. ESA är en internationell organisation vars existens och verksamhet baseras på en konvention mellan dess 20 medlemsstater.