

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego programu monitorowania Ziemi (GMES) i jego operacji (od 2014 r.)**

COM(2011) 831 final

(2012/C 299/13)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Dnia 30 listopada 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego programu monitorowania Ziemi (GMES) i jego operacji (od 2014 r.)*

COM(2011) 831 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 czerwca 2012 r.

Na 482. sesji plenarnej w dniach 11–12 lipca 2012 r. (posiedzenie z 12 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 178 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) potwierdza swoje zdecydowane poparcie dla europejskiej polityki kosmicznej, a zwłaszcza dla wielkich projektów europejskich Galileo i GMES, które mają jego zdaniem strategiczne znaczenie dla rozwoju gospodarczego i naukowego Europy. We wszystkich opracowanych przez siebie opiniach<sup>(1)</sup> EKES podkreśla potrzebę zwrócenia większej uwagi na działalność kosmiczną, w której to dziedzinie UE musi utrzymywać liczącą się pozycję, i przeznaczenia na nią większych środków.

1.2 EKES wyraża zdecydowany sprzeciw wobec propozycji Komisji, by środki potrzebne do opracowania i finalizacji programu GME przenieść na zewnątrz w postaci specjalnego funduszu.

1.3 EKES podkreśla pilną potrzebę zapewnienia ciągłości programu, który wchodzi właśnie w fazę operacyjną, gdyż w przeciwnym razie jego realizacja może się zakończyć fiaskiem. Cała propozycja dotycząca innowacyjnych mechanizmów finansowania i zarządzania, które różnią się od zazwyczaj stosowanych i utrwalonych już w UE mechanizmów, wydaje się być przedstawiona nie w porę, nieuzasadniona i wielce ryzykowna. Tworzenie nowych organów i modeli finansowania wymaga bowiem rozpoczęcia długoletnich, niepewnych i wyczerpujących negocjacji oraz badań, co wydaje się sprzeczne z wdrożeniem programu takiego jak GMES i mało przydatne, wzięwszy pod uwagę, że Komisja i inne agencje europejskie dysponują wszelkimi kompetencjami i uprawnieniami potrzebnymi do jego realizacji.

1.4 EKES apeluje, by finansowanie programu objęte zostało wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020 i by zarządzanie nim było zorganizowane w sposób uwzględniający obecne możliwości UE i zapobiegający zarówno rozproszeniu podmiotów zarządzających, jak i tworzeniu nowych podmiotów niezdolnych do udziału w zarządzaniu programem opracowanym w ostatnim dziesięcioleciu. Postulat ten przedstawiono już we wcześniejszej opinii<sup>(2)</sup>.

1.5 Komunikat dotyczący szczegółów realizacji propozycji umowy międzyrządowej w sprawie operacji GMES<sup>(3)</sup>, którego wydanie zbiega się w czasie z omawianiem niniejszej opinii, nie zmienia wysnutych tu wniosków. Wręcz przeciwnie, potwierdza je, gdyż skłania EKES do ponownej refleksji na temat wysokiego ryzyka związanego z opóźnionym wprowadzeniem nowego i niesprawdzonego modelu finansowania oraz zarządzania, wykraczającego poza wieloletnie ramy finansowe czy utrwalone kanały zarządzania właściwe dla UE.

1.6 EKES wyraża zaniepokojenie faktem, że program GMES może napotkać na poważne trudności, co zaprzępaści dotychczasowe inwestycje w wysokości ponad 3,2 mld euro. W świetle dyskusji prowadzonych przez państwa członkowskie, ziszczenie się tego niekorzystnego scenariusza wydaje się wręcz pewne.

1.7 EKES podkreśla, że w momencie, gdy został niecały rok do przewidywanej funkcjonalności programu (w 2013 r. przewiduje się wystrzelenie satelitów A konstelacji Sentinel-1,

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 20.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 20.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 218 final z 11 maja 2012 r.

Sentinel-2 i Sentinel-3), opracowanie na nowo złożonego mechanizmu finansowania i zarządzania GMES – zgodnie z opisem w komunikacie – wydaje się bardzo ryzykowne i nieuzasadnione m.in. ze względu na jego znaczenie strategiczne dla UE.

1.8 W komunikacie nie zawarto analizy wykonalności, która umożliwiłaby ocenę możliwości realizacji tego planu pod kątem skuteczności i wydajności. Uzasadnienie potrzeby stworzenia nowego systemu również pozostaje niejasne.

1.9 EKES podkreśla różnice w podejściu do dwóch programów przewodnich europejskiego planu kosmicznego Galileo i GMES, z których pierwszy został włączony do wieloletnich ram finansowych, a drugi nie.

1.10 Co się tyczy zarządzania, zdziwienie budzi drugorzędna rola, jaką w tym złożonym systemie przyznaje się Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA), która do tej pory nie tylko dostarczała, we współpracy z Komisją Europejską, prawie całego finansowania, lecz również opracowywała i wykorzystywała większość europejskich struktur satelitarnych, a także zarządzała nimi. Zastąpienie jej nowymi organami lub też podmiotami posiadającymi niewielkie doświadczenie w zakresie zarządzania systemami satelitarnymi i gromadzonymi przez nie danymi wydaje się bezzasadne.

1.11 EKES uważa, że tak radykalna zmiana podziału kompetencji w zakresie programu, jak proponuje się w komunikacie, jest bardzo ryzykowna dla uruchomienia systemu z uwagi na to, że do wprowadzenia modelu finansowania GMES pozostał mniej niż rok.

1.12 EKES podkreśla niepewność i niejasność propozycji zarządzania przedstawionej przez Komisję. Oczywiście są punkty krytyczne proponowanego modelu, zważywszy, że koordynację techniczną powierza się organom, które ani nie są obeznane z działalnością kosmiczną, ani też nie wypracowały jeszcze kultury współpracy z innymi agencjami. Zresztą ponad 80 % działań przewidzianych w ramach programu GMES dotyczy przestrzeni kosmicznej. EKES zachęca Komisję do ponownego zastanowienia się nad proponowanym modelem, utrzymania jednolitego sposobu zarządzania i pozostawienia w rękach ESA odpowiedzialności technicznej za ten program – pod nadzorem i kontrolą Komisji, zgodnie z pierwotnymi założeniami.

## 2. Wstęp

2.1 W omawianym komunikacie z 30 listopada 2011 r. Komisja przedstawiła opracowane przez siebie (nieobjęte wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020 <sup>(4)</sup>) rozwiązanie problemu finansowania fazy operacyjnej opracowanego wcześniej i doprowadzonego do końcowego etapu wdrażania programu strategicznego monitorowania Ziemi i bezpieczeństwa

GMES. Komunikat ma zasadnicze znaczenie, gdyż zawarto w nim także propozycję dotyczące zarządzania programem.

2.2 Kolejny komunikat dotyczący niektórych szczegółów realizacji propozycji umowy międzyrządowej w sprawie operacji GMES <sup>(5)</sup>, którego wydanie zbiegło się w czasie z omawianiem niniejszej opinii, nie wpływa na zmianę uwag czy wniosków dotyczących analizowanego dokumentu. Jest to załącznik, w którym przedstawiono szczegółowo aspekty finansowe proponowanego funduszu i wprowadzono nowy organ – Radę ds. GMES – która powieła obowiązujące dotychczas kompetencje w zakresie zarządzania europejskimi programami kosmicznymi, co prowadzi do wyraźnych sporów kompetencyjnych oraz dublowania struktur decyzyjnych w UE.

2.3 Globalny monitoring środowiska i bezpieczeństwa (GMES) oraz Galileo to dwa programy przewodnie Unii Europejskiej w sektorze kosmicznym. GMES odgrywa zasadniczą rolę w monitorowaniu Ziemi, zapewniając narzędzia potrzebne do zrozumienia i monitorowania zmiany klimatu, ochrony ludności i zagwarantowania jej bezpieczeństwa, rozwoju zrównoważonego oraz zarządzania kryzysowego.

2.4 Fakt, że finansowania programu strategicznego monitorowania Ziemi i bezpieczeństwa GMES nie uwzględniono we wniosku dotyczącym wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, wzbudził obawę, że program strategiczny dla Europy, któremu poświęcono do tej pory 10 lat pracy i który pochłonął ponad 3 mld euro, może zostać zaprzeczony.

2.5 W analizie z grudnia 2011 r. <sup>(6)</sup> EKES wyraził już zaniepokojenie przyszłością tego programu w związku z przerwaniem ciągłości jego finansowania.

2.6 W lutym 2012 r. w rezolucji w sprawie przyszłości GMES <sup>(7)</sup> Parlament Europejski stwierdził, że „finansowanie GMES pochodzące ze środków innych niż przewidziane w wieloletnich ramach finansowych, w ramach środków i przy zastosowaniu modelu zarządzania zaproponowanego przez Komisję w komunikacie, nie jest realnym rozwiązaniem”.

2.7 Segment kosmiczny GMES oparty jest na trzech konstelacjach satelitarnych Sentinel-1, 2 i 3 oraz na instrumentach (Sentinel-4 i 5) mieszczących się na pokładach innych satelitów. Pierwsze satelity należące do tych trzech konstelacji zostaną wystrzelone w 2013 r., w związku z czym pilnie potrzebne jest opracowanie ram finansowych gwarantujących finansowanie operacji, do których rozpoczęcia pozostaje coraz mniej czasu.

2.8 Ze względu na brak propozycji, podczas konferencji prasowej w dniu 9 stycznia 2012 r. dyrektor generalny ESA stanowczo potwierdził, że ESA nie zamierza wystrzelić przewidzianych satelitów <sup>(8)</sup>, gdyż nie podjęto jeszcze decyzji w sprawie finansowania operacji GMES.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 500 final, część I/II – Budżet z perspektywy „Europy 2020”

<sup>(5)</sup> COM(2012) 218 final z 11 maja 2012 r.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 20.

<sup>(7)</sup> 2012/2509 (RSP).

<sup>(8)</sup> <http://multimedia.esa.int/Videos/2012/01/ESA-Director-General-2012-Press-Briefing> (68:00).

2.9 W komunikacie Komisja Europejska proponuje pozyskanie środków na stworzenie i uruchomienie całej infrastruktury poprzez stworzenie nowego funduszu przeznaczonego specjalnie na GMES, co wymagać będzie zawarcia umowy międzyrządowej między państwami członkowskimi UE, zbranymi w Radzie.

2.10 Wkład do funduszu miałyby wnieść 27 państw członkowskich UE w oparciu o dochód narodowy brutto (DNB). W omawianym komunikacie przedstawiono wzór umowy, który został następnie uściślony w następnym komunikacie<sup>(9)</sup>.

2.11 W zawartej w komunikacie propozycji dotyczącej zarządzania programem – równie istotnej jak propozycja finansowa – wskazano wiele podmiotów, które powinny wziąć na siebie odpowiedzialność za poszczególne aspekty i dziedziny związane z realizacją programu GMES.

2.12 Wprowadzenie nowego, złożonego systemu finansowania oraz nowego organu zarządzania programem kosmicznym (Rady ds. GMES) wydaje się nieuzasadnione i spóźnione, wzięwszy pod uwagę, że do wystrzelenia pierwszych satelitów pozostał rok.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Program globalnego monitorowania Ziemi i bezpieczeństwa GMES oraz program nawigacji satelitarnej Galileo to poważne programy strategiczne UE, za pomocą których zamierza ona zachować swą niezależność i prymat w sektorze kosmicznym.

3.2 Uważa się, że zachowanie wiodącej pozycji i niezależności w sektorze kosmicznym ma strategiczne znaczenie dla przyszłości Europy, ze względu na powszechne, poważne i szeroko rozumiane konsekwencje gospodarcze, technologiczne, geopolityczne i kulturowe działań w przestrzeni kosmicznej.

3.3 GMES jest programem strategicznym Unii Europejskiej ustanowionym na mocy rozporządzenia (UE) nr 911/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady.

3.4 W komunikacie stwierdzono: „Aby sprostać coraz większym wyzwaniom na poziomie globalnym, Europie potrzebny jest własny, dobrze skoordynowany i wiarygodny system obserwacji Ziemi. Takim systemem jest GMES”.

3.5 W komunikacie zaproponowano nowy mechanizm finansowania wykraczający poza utrwalony system zarządzania w ramach budżetu UE, który wymaga specjalnego wkładu i zatwierdzenia przez 27 państw członkowskich. W obecnej sytuacji finansowej (por. na przykład, lecz nie tylko, sytuację w Grecji oraz ewentualną niewypłacalność Francji i Włoch) bardzo prawdopodobne, jeżeli nie wręcz pewne, wydaje się zablokowanie tego mechanizmu, co oznaczałoby koniec programu GMES.

### 4. Uwagi szczegółowe

#### Finansowanie

4.1 Komunikat przewiduje wyłączenie programu GMES z wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

4.2 Finansowanie miałyby opierać się na umowie wewnętrznej przedstawicieli rządów państw członkowskich, zebranych w Radzie.

4.3 Umowa przewiduje, że każde państwo członkowskie UE sfinalizuje najpierw procedury konieczne do jej wprowadzenia w życie, powiadamiając o tym sekretarza generalnego Rady Unii Europejskiej.

4.4 Ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie jest warunkiem wejścia umowy w życie.

4.5 Umowa może wejść w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez wszystkie państwa członkowskie. Ze względu na obecną sytuację finansową w Europie, a – ściślej rzecz ujmując – w niektórych państwach członkowskich sama ta klauzula wydaje się być wystarczająca do tego, by program GMES zakończył się fiaskiem.

4.6 Terminy i procedura zwoływania posiedzeń Rady nie są obecnie znane, co wydaje się ryzykowne, zważywszy na zbliżające się wystrzelenie satelitów Sentinel-1, 2, 3 (w 2013 r.).

4.7 Dla celów programowania i wdrażania funduszu GMES, a także zarządzania nim komunikat przewiduje, że Rada przyjmie rozporządzenie na wniosek Komisji. Projekt tego rozporządzenia nie jest jednak w chwili obecnej dostępny.

4.8 Do celów rozporządzenia finansowego w sprawie funduszu GMES, które określa zasady regulujące ustanawianie i finansową realizację środków funduszu GMES oraz prezentację i kontrolę sprawozdań, komunikat przewiduje przyjęcie go przez Radę na wniosek Komisji. Projekt tego rozporządzenia nie jest jednak w chwili obecnej dostępny.

4.9 Dotychczas na opracowanie programu przeznaczono 3,2 mld euro, która to suma pochodziła prawie w całości od ESA (1 890 mln) oraz UE (1 300 mln).

4.10 Szacuje się, że uruchomienie całego programu wraz z jego utrzymaniem, rozwojem i modernizacją w latach 2014–2020 będzie kosztować 5,8 mld euro, a zatem ok. 0,6 % budżetu UE na ten okres, który zgodnie z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020 wynosi 1 025 mld euro. Należy przypomnieć, że budżet UE stanowi z kolei ok. 1 % dochodu narodowego brutto (DNB).

<sup>(9)</sup> COM(2012) 218 final z 11 maja 2012 r.

4.11 Propozycja finansowania GMES spoza budżetu UE nie wydaje się jednak przynosić korzyści finansowych, nawet jeżeli miałyby one pochodzić z innego źródła opierającego się na złożonej umowie międzyrządowej, gdyż 27 państw członkowskich powinno zagwarantować jego finansowanie. Komitet nie dostrzega zatem zasadności tej propozycji.

4.12 Co się tyczy segmentu kosmicznego, ESA posiada budżet na uruchomienie wszystkich trzech satelitów A konstelacji Sentinel-1, 2 i 3. Koszty wystrzelenia Sentinel-1 już pokryto, natomiast jeżeli chodzi o wystrzelenie dwóch pozostałych satelitów, nie przewiduje się problemów z finansowaniem. Budżet po 2013 r. obejmuje zatem rozmieszczenie całej konstelacji, tak by móc zrealizować cele, dla których zostały one zaprojektowane.

#### Zarządzanie programem

4.13 W komunikacie przewidziano wiele organów ds. zarządzania fazą operacyjną GMES.

4.14 Komisja zajmowałaby się zarządzaniem i nadzorem politycznym.

4.15 Zgodnie z kolejnym komunikatem dotyczącym szczegółów realizacji omawianej propozycji [COM(2012) 218 final, 11/5/2012], organem zarządzającym programem GMES byłaby Rada ds. GMES, której kompetencje miałyby być tak szerokie, że nakładałyby się na typowe uprawnienia w zakresie zwykłego zarządzania programami UE, a także na typowe kompetencje agencji kosmicznej, prowadząc do dublowania zakresu uprawnień i organów decyzyjnych niezgodnie ze skutecznym zarządzaniem już i tak niedostatecznymi zasobami wspólnotowymi.

4.16 Jeżeli chodzi o usługi, koordynacja techniczna usług monitoringu obszarów lądowych zostałaby powierzona Europejskiej Agencji Środowiska (EEA), koordynacja techniczna usług w zakresie zarządzania kryzysowego – Europejskiemu Centrum Reagowania Kryzysowego (ERC), a koordynacja techniczna usług w zakresie atmosfery – Europejskiemu Centrum Prognoz Średnioterminowych (ECMWF). Co się tyczy zmiany klimatu, monitoringu środowiska morskiego i bezpieczeństwa,

nie wskazano jeszcze odpowiedzialnych podmiotów. Do oświadczenia innych usług mających znaczenie dla Komisji i innych podmiotów europejskich proponuje się takie organy, jak Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA), Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (EUSC), Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) i Europejska Agencja Obrony (EAO).

4.17 Jeżeli chodzi o komponent kosmiczny, działalność operacyjna w zakresie obserwacji obszarów lądowych i obserwacji ukierunkowanych na konkretny obszar, przy wysokiej rozdzielczości, zostałaby powierzona *ad interim* Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA), a działalność operacyjna w zakresie systematycznej i globalnej obserwacji atmosfery i oceanów – Europejskiej Organizacji Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (EUMETSAT). Działania rozwojowe związane z komponentem kosmicznym zostałyby powierzone ESA i Komisji.

4.18 Tak zdefiniowany okres przejściowy odpowiada zarządzaniu całym konstelacjami Sentinel-1 i 2 oraz komponentem „Land”, wchodzącym w skład satelity Sentinel-3. Jest oczywiste, że w warunkach przejściowych trudne będzie wywiązanie się z tak poważnych zobowiązań pod względem organizacji i zasobów.

4.19 Jeżeli chodzi o komponent *in situ*, proponuje się koordynację techniczną Europejskiej Agencji Środowiska.

4.20 Nie jest jasne, w jaki sposób specjalne kompetencje i zdolność zarządzania tych organów mogą zaspokoić potrzeby operacyjne takiego programu jak GMES, w którym dominuje komponent kosmiczny wymagający specyficznych umiejętności.

4.21 Zaproponowana w kolejnym komunikacie w sprawie GMES <sup>(10)</sup> Rada ds. GMES powiela wiele uprawnień związanych z zarządzaniem europejskimi programami kosmicznymi, co prowadzi do wyraźnych sporów kompetencyjnych, dublowania struktur decyzyjnych w Europie i stworzenia swego rodzaju równoległej agencji kosmicznej, niezgodnie z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Bruksela, 12 lipca 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(10)</sup> COM(2012) 218 final z 11 maja 2012 r.