

Zhrnutie záverov hodnotenia

Štúdia hodnotenia dopadov, ktorá podporuje opodstatnenosť vytvorenia CISE

Konzultačná spoločnosť COWI vypracovala v rokoch 2013-14 štúdiu hodnotenia dopadov ako vstupné údaje pre Európsku komisiu; Hodnotenie dopadov, spracované Generálnym riaditeľstvom pre námorné záležitosti a rybné hospodárstvo (DG MARE) s názvom "Spoločného prostredia pre zdieľanie informácií (CISE) pre dohľad nad námornou oblasťou EÚ". Štúdia hodnotenia dopadov bola realizovaná súbežne s niekoľkými ďalšími činnosťami iniciovanými DG MARE, a teda čerpala z poradenstva Technickej poradnej skupiny (TAG) a Expertnej podskupiny členských štátov (MSEsG) o otázkach integrácie námorného dohľadu a najmä, z úzkej spolupráce s Kooperačným projektom, ktorý poskytol hodnotné odhady prínosov, ktoré môže zdokonalený námorný dohľad priniesť.

Výsledky štúdie, ako vstupné údaje pre DG MARE, celkovo podporujú opodstatnenosť vytvorenia CISE. Právna analýza ukazuje, že je možné vyvinúť a realizovať také alternatívy politiky, ktoré vytvoria pre CISE fungujúce prostredie a analýza nákladov a prínosov tiež ukazuje, že takéto alternatívy politiky by mohli viesť k rýchlemu tempu znižovania nákladov s významným prínosom v ekonomickej a sociálnej oblasti, ako aj v oblasti životného prostredia.

Hodnotenie súčasnej situácie v EÚ námornej oblasti

Hodnotenie očakávaných nákladov a prínosov z CISE sa realizovalo na základe dôkladného posúdenia súčasnej situácie v námornej oblasti EÚ. Toto hodnotenie vychádza z poznatku, že vo vodách EÚ sa každý deň uskutočňujú desiatky tisíc rôznych aktivít. Kvôli tomu, aby sa zabezpečilo, že sa tieto aktivity vykonávajú bezpečným spôsobom a tiež aby sa vyhodnocoval a kontroloval ich dopad na bezpečnosť, ekonomiku, námornú oblasť a iné oblasti, je nevyhnutný dohľad. Táto potreba - ďalej len ako potreba zlepšovania - umožňuje úradom pre dohľad, snažiacich sa riadiť a vhodne reagovať na súvisiace riziká, utvoriť si celkový obraz dennej reality.

Okrem toho, COWI ťažila pri posudzovaní situácií a udalostí, ktoré môžu v najbližších rokoch negatívne ovplyvniť námornú oblasť EÚ ešte aj z expertízy konzultačnej spoločnosti Wise Pens International. Toto hodnotenie rizík kladie dôraz na to, či CISE môže znížiť také riziká a v akých prípadoch. Jedným z hlavných záverov je skutočnosť, že vyobrazenia námorných rizík sa rôznia podľa zdrojov rizík a námorných oblastí. Napríklad, rizikové faktory týkajúce sa bezpečnosti, môžu poukazovať na veľkú rozmanitosť námorných oblastí, zatiaľ čo

riziká pre životné prostredie sa zdajú byť homogénnejšie. Použitím metódy konzultačnej spoločnosti Delphi sa ukázalo, že námorné riziká v námornej oblasti EÚ sa celkove pohybujú v rozsahu "stredné až vysoké riziko"; a preto nechávajú priestor na zlepšenie.

Východiskom pre CISE však nie je situácia, kedy by sa nezdievali žiadne informácie *vnútri* užívateľských komunit Členských štátov alebo *medzi* užívateľskými komunitami. Užívateľské komunity sa tu zmieňujú o námornej bezpečnosti, kontrole rybolovu, znečistení morí, colnej kontrole, cezhraničnej kontrole, uplatňovaní zákonov a obrane. Už sa skutočne vynaložilo veľké úsilie pre zvýšenie účinnosti monitorovacích činností prostredníctvom zhromažďovania a výmeny informácií ohľadne námorného dohľadu (poloha lodí, údaje o náklade atď.) medzi kontrolnými orgánmi - vrátane medzištátnych hraníc – *vnútri* príslušných užívateľských komunit pre námorný dohľad. Zdieľanie údajov ohľadne námorného dohľadu *medzi* užívateľskými komunitami sa však neuskutočňovalo v rovnakom rozsahu, čo viedlo k situáciám, kedy sa nezdievali údaje, ktoré mohli byť užitočné pre iné užívateľské komunity, alebo keď niekoľko orgánov pre dohľad zbieralo rovnaké údaje.

Technické, právne a kultúrne obmedzenia pre zdieľanie informácií

Pomocou skúmania súčasných systémov pre námorný dohľad a dohôd o spolupráci v námornej oblasti EÚ, závery štúdie hodnotenia dopadov ukázali, že existuje niekoľko *technických* obmedzení pre dosiahnutie vyššej úrovne zdieľania informácií. *Právne* podmienky pre zdieľanie informácií na úrovni EÚ sú neucelené a sú založené hlavne na odvetvovom (vertikálnom) prístupe. Inými slovami, zatiaľ čo v prevažnej väčšine právnych predpisov odvetvovej legislatívy EÚ je uvedené zdieľanie informácií iba *v rámci* jednotlivých odvetví, k dispozícii je len veľmi málo predpisov, v ktorých je uvedené zdieľanie informácií *medzi* jednotlivými pôsobnosťami. Toto však vôbec nevylučuje, aby sa zdieľali informácie medzi sektormi - t.j. za predpokladu, že zdieľanie informácií nie je zakázané zákonom o ochrane osobných údajov alebo štátnymi nariadeniami o utajení dát, právami na IP adresu atď. Napriek tomu však zložitost' právneho systému vedie často k nejasnostiam, aké informácie, s kým a za akým účelom sa môžu zdieľať. A nakoniec sú tam ešte *kultúrne* faktory, ktoré ovplyvňujú zdieľanie informácií. Tieto veľmi úzko súvisia s vysokým stupňom odvetvového uvažovania, ktoré prevláda pri námornom dohľade - a ktoré je podporené odvetvovou legislatívou, ktorá to len zdôrazňuje. Štúdia celkove dospela k záveru, že rozšírené zdieľanie informácií si bude vyžadovať zmenu v postoji orgánov pre námorný dohľad smerom k *spoločnému záujmu* v morskej oblasti.

Dôvod a právo EÚ konať

Hodnotenie súčasnej situácie v námornej oblasti EÚ, ako aj právna analýza ukazujú, že existuje dôvod, ako aj právo EÚ konať tak, aby sa zlepšilo a rozšírilo zdieľanie informácií o námornom dohľade. Jedným z dôvodov je skutočnosť, že CISE je súčasťou regulačného trendu EÚ založeného na nadnárodnom informačnom zosieťovaní. Nadnárodná povaha CISE je charakteristická horizontálnou interakciou medzi príslušnými národnými úradmi, predovšetkým tým, že je hnaná synergiou zosieťovania. Tento prístup zodpovedá európskej nadnárodnej tendencii fungovania informačného zosieťovania tak, ako je v súčasnosti využívaná. To podporuje priamu interakciu medzi nadnárodnými úradmi a je dobrým príkladom pre praktické využitie princípov subsidiarity.

Varianty výberu politiky

Ďalším krokom je výber takej politiky, ktorá poskytuje pre členské štáty EÚ najlepšie podmienky pripojenia sa k CISE, čím by sa vylepšilo zdieľanie informácií pre dohľad nad námornou oblasťou EÚ. Toto by zvýšilo účinnosť a efektívnosť nákladov námornej prevádzky, vrátane posilnenia spolupráce medzi úradmi pre námorníctvo. To znamená voľbu takej politiky, ktorá najlepšie znižuje technické, právne a kultúrne obmedzenia.

Prioritný variant politiky sa určil pomocou analýzy rôzneho počtu možností, ktoré okrem variantu (1) -žiadna akcia EÚ, boli zaradené buď ako (2)-dobrovoľná spolupráca alebo ako (3)-právne záväzné varianty:

- › **Variant politiky č. 1: Žiadna akcia EÚ** (základný variant) ponecháva súčasnú koncepciu bez zmien. CISE špecifický rámec sa bude zakladať na súčasnej koncepcii nezáväznej politiky a ďalší vývoj CISE bude závisieť od iniciatívy agentúr Členských štátov EÚ, ako sa budú integrovať v systéme zdieľania informácií pre námorný dohľad, predovšetkým na národnej, regionálnej alebo medzinárodnej úrovni.
- › **Variant politiky č. 2: Dobrovoľná spolupráca** pre realizáciu CISE pomocou zapojenia nástrojov, ktoré by naštartovali dobrovoľnú spoluprácu medzi Členskými štátmi. Variant politiky č.2 je rozdelený na dva pod-varianty:
 - › **Pod-variant 2.1: Odporúčanie pre realizáciu a riadenie CISE** poskytne odporúčania, overené postupy a návody pre zdieľanie informácií, administratívne postupy a spoluprácu, technické a vykonávacie návody.
 - › **Pod-variant 2.2: Spoločná úloha** sa snaží o inštitucionalizáciu dobrovoľnej spolupráce do formálnej štruktúry, ktorá by poskytla rámcový obsah pre ďalšie činnosti, podporu a podľa potreby pomoc Členským štátom EÚ rozšíriť zdieľanie informácií pre námorný dohľad naprieč užívateľskými komunitami a dosiahnuť efektívnejšie a koordinovanejšie zdieľanie informácií.
- › **Variant politiky č. 3: Právne záväzné varianty** hľadá možnosti stanovenia cieľov pre CISE uplatňovaním právne záväzných predpisov. Zahŕňa taktiež dva pod-varianty:
 - › **Pod-variant 3.1: Odstránenie právnych obmedzení v odvetvovej legislatíve pre cezhraničné a medziodvetvové zdieľanie informácií** určí a odstráni obmedzenia pomocou legislatívnych úkonov, ktoré pozmenia existujúcu odvetvovú legislatívu do takej miery, ktorá je potrebná pre efektívnu realizáciu CISE. Môže obsahovať možnosť presunúť osobné údaje do určitých vypočítaných funkcií za podmienky, že tieto údaje budú bezpečné v súlade so zásadami o ochrane základných práv jednotlivca.
 - › **Pod-variant 3.2: Zavedenie záväzného rámca CISE** je zamerané na zavedenie právne záväzného rámca, ktorý obsahuje početné užívateľské komunity v závislosti od ich právneho základu, zavedených

legislatívnych postupov a konštitucionálnych výberov a rozhodnutí (opt-in, opt-out) vyplývajúcich zo zmlúv EÚ. Z právneho pohľadu je predpoklad, že takýto právny rámec, rozdelený na niekoľko ochranných balíkov, by sa opieral o viaceré právne základy.

Samozrejme je tiež možné kombinovať ľubovoľné a právne varianty politiky. V štúdiu hodnotenia dopadov je teda zahrnutá aj analýza vhodných kombinácií.

Architektonické vízie a varianty politiky

V skutočnosti bude variant politiky CISE realizovaný prostredníctvom podpory architektúry CISE. Generálne riaditeľstvo pre informatiku - DIGIT a Generálne riaditeľstvo pre námorné záležitosti a rybné hospodárstvo - DG MARE spolu rozvinuli veľa architektonických vízií, ktoré následne expertná skupina MSEsG vyhodnotila a pripomienkovala. Takto dostala prednosť "hybridná vízia" založená na poskytovaní služieb CISE od viacerých poskytovateľov, koordinovaných členskými štátmi a užívateľskými komunitami. Analýza variantov politiky CISE podobne uprednostnila hybridnú víziu ako najvhodnejšie riešenie pre podporu realizácie každého variantu.

Analýza dopadov variantov politiky

Analýza dopadov variantov politiky CISE bola vykonaná použitím strategických metód top-down a bottom-up. Top-down metóda je založená hlavne na zbere informácií pomocou dotazníkového prieskumu účastníkov námorného sektoru členských štátov, prostredníctvom rozhovorov s vybranými účastníkmi, recenzie tlače a zahŕňa dva pilotné projekty: BluemassMed a MARSUNO. Bottom-up, ako hlavná metóda, bola založená na odhadoch úspory nákladov a iných prínosov pre rôzne prípady využitia zdieľania informácií, ktoré sú uvedené v projekte - Cooperation Project. Nakoľko táto posledná analýza bola založená na jednotlivých prípadoch, faktoch, tak nepokrýva všetky možné situácie, v ktorých by CISE mohla poskytnúť určité výhody. A preto sú oznámené výsledky uvádzané ako *minimálne prínosy*.

Odhady **nákladov** pre CISE poskytla hlavne poradenská spoločnosť Gartner. Sú to odhady vývoja a udržiavania potrebných štandardov pre výmenu informácií, komponentov IT a prepojenia existujúcich systémov konkrétneho odvetvia EÚ a tiež existujúcich systémov členských štátov. Odhady nákladov okrem toho zahŕňajú prvky nesúvisiace s IT, ako sú personálne záležitosti, elektrina a predajné plochy. Spoločnosť Gartner odhaduje, že celkové náklady CISE počas *desaťročného obdobia* sa budú pohybovať medzi 67,6 mil. EUR až 115,7 mil. EUR.

CISE už nemá žiadne iné významné administratívne náklady. Podstata CISE a preferovaný mix variantov politiky (pozri nižšie) stavia na už fungujúcich legislatívnych opatreniach, dohodách a dobrovoľnej spolupráci medzi príslušnými úradmi. Z toho vyplýva, že administratívne činnosti týkajúce sa CISE budú ako obvykle náklady.

Odhady **prínosov** pre CISE, ako už bolo spomenuté, sa rozlišujú jednak ako úspora nákladov a jednak ako ostatné prínosy ako sú ekonomické, sociálne a environmentálne prínosy. Úspora nákladov pochádza napríklad z menšieho počtu duplicitných údajov z dôvodu existencie zdrojov medzi-odvetvových informácií alebo z regulovaného rozmiestnenia prostriedkov dohľadu ako sú lode a lietadlá.

Náklady ako také patria do skupiny ekonomických prínosov, ktoré zahŕňajú pre spoločnosť aj odhadovaný prínos zo zníženia nelegálneho pašovania tovaru na trhy EÚ alebo jeho falšovania. Medzi sociálne prínosy z CISE patrí lepšie zvládnutie nepravidelnej imigrácie, zníženie počtu nešťastí na mori v dôsledku menšieho počtu námorných nehôd a zmiernenia sociálno-ekonomických dopadov v dôsledku menšieho množstva drog a zbraní prichádzajúceho do EÚ. A nakoniec, environmentálne prínosy sú hlavne zo zníženia nákladov na odstraňovanie olejových a ropných škvŕn a iných znečistení.

Odhady výhod a prínosov z CISE, čo sa týka rôznych ekonomických, sociálnych a environmentálnych dopadov – založených na zisteniach z projektu Cooperation Project – vedú k celkovému *plne potenciálnemu odhadu prínosov* v rádovej hodnote medzi 162,7 mil. EUR až 179 mil. EUR *za rok*, pričom *potenciálny* znamená, že odhady sú odvodené z predpokladu, že neexistujú žiadne obmedzenia pre zdieľanie informácií v rôznych prípadoch použitia. Potenciál úspory nákladov narastá na hodnotu medzi 40,1 mil. EUR a 44,1 mil. EUR, zatiaľ čo hodnota ekonomických, environmentálnych a sociálnych dopadov predstavuje 122,6 mil. EUR až 164,9 mil. EUR za rok. Ako už bolo uvedené, tieto odhady sú stanovené použitím metódy *minimálnych prínosov* a tu sa musíme poznamenať, že Cooperation Project dokonca odhaduje ešte optimistickejší scenár prínosov CISE. Tieto vyššie odhady prínosov ešte posilňujú prípad pre investovanie do CISE, ako je to navrhnuté v tejto štúdii hodnotenia dopadov.

Pomer prínosov a nákladov bol teda odhadnutý – ako je to zrejme z doleuvedenej tabuľky – pre rôzne varianty politiky CISE. Tieto odhady sú založené na predpokladoch toho, aké *potenciálne* dodatočné množstvo informácií pre námorný dohľad (ktoré sa v súčasnosti nezdieľajú) bude *skutočne* zdieľané v dôsledku realizácie daného variantu politiky. Okrem toho odhady nákladov a prínosov počas *desaťročného obdobia* predpokladajú, že realizácia CISE trvá určitú dobu a tak sa náklady aj prínosy časom zvyšujú.

Z tabuľky vyplýva že všetky varianty politiky CISE môžu priniesť vyšší pomer prínosov a nákladov. Pre Variant 2.2 je tento pomer až 4,65: dobrovoľná spolupráca na spoločnej úlohe, mierne vyšší ako pri zmesi politík. Avšak, počíta sa s tým, že vyššie prínosy by mali byť zo zmesi politík – pri ktorých sú tiež rozdiely medzi prínosmi a nákladmi v absolútnych hodnotách najväčšie. Zmes politík sa teda považuje za prednostný, prioritný variant. Najnižší pomer prínosov a nákladov sa očakáva pri variante "White Paper" - keďže pri nej prevažnú časť nákladov tvoria fixné náklady, ktoré je však potrebné zahrnúť rovnako ako prínosy zo všetkých variantov politiky.

Je tam takmer rovnaká proporcia medzi ekonomickými, sociálnymi a environmentálnymi prínosmi – avšak najväčšie prínosy sa prejavujú v sociálnej oblasti. V tomto kontexte však treba zdôrazniť, že odhady zahŕňajú iba tie prínosy, ktoré vybral projekt Cooperation Project a iba také, ktoré sa dajú kvantifikovať. Pri posudzovaní pridanej hodnoty z CISE je potrebné z tohto dôvodu brať do úvahy aj iné ekonomické prínosy; ako je vyšší príjem pre lodný priemysel v dôsledku bezpečnejších vôd v EÚ, ďalšie sociálne prínosy, ako sú miestne možnosti zamestnania a environmentálne prínosy; ako je napr. zníženie chemického

znečistenia. Podľa tohto výpočty hovoria v prospech realizácie CISE dokonca aj bez uvažovania týchto ďalších prínosov.

Celkové náklady, úspory nákladov a dopady [iné prínosy] (v mil. EUR, v rokoch 2014-2023) z jednotlivých variantov politiky a ukazovateľa výkonu.

	Variant politiky č.1: Žiadna akcia EÚ	"White paper"	Variant 2.1	Variant 2.2	Variant 3.1	Variant 3.2	"Technické nariadenia"	Politika mix "White paper" + 2.1 + 2.2 + 3.1
Hlavné opatrenia (mil. EUR)								
Celkové náklady (TCO) (spojené s vlastníctvom)	0	60	75	106	86	86	86	133
Úspora nákladov	0	37	75	122	94	94	94	151
Dopad	0	114	228	373	286	286	286	460
Celkový prínos	0	151	303	495	380	380	380	611
- ekonomický prínos	0	45	90	146	112	112	112	181
- sociálny prínos	0	50	101	165	126	126	126	203
- environmentálny prínos	0	56	112	184	141	141	141	227
Ukazovateľ výkonu								
Úspora nákladov/TCO	0	0,62	1,00	1,15	1,09	1,09	1,09	1,14
Dopad/TCO	0	1,88	3,05	3,51	3,34	3,34	3,34	3,47
Celkový prínos/TCO	0	2,50	4,05	4,65	4,43	4,43	4,43	4,61

Zdroj: Výpočty COWI

Poznámka: Dva varianty: "White Paper" and "Technické nariadenia", ktoré sú zahrnuté do hodnotenia dopadov a boli pripravené DG MARE, boli kvôli konzistentnosti zahrnuté do prezentácie výpočtov. A preto, ak chcete ich popis, preštudujte si správu z interného auditu DG MARE.

Záver: výsledky štúdie podporujú opodstatnenosť vytvorenia CISE

Záverom, štúdia hodnotenia dopadov podporuje opodstatnenosť vytvorenia CISE. Hodnotenie súčasnej situácie v námornej oblasti EÚ a právna analýza ukazujú, že EÚ má dôvod konať, aby zlepšila zdieľanie informácií pre námorný dohľad – a že je aj právny nárok na takéto konanie. Zo záverov teda vyplýva, že je možné zadefinovať a realizovať také varianty politiky, ktoré vytvoria pre CISE fungujúce prostredie. Okrem toho všetky dôležité varianty politiky CISE môžu priniesť vysoký pomer nákladov a prínosov. A nakoniec, zo záverov tiež vyplýva, že pre preferovaným variantom politiky pre CISE je zmes politik dobrovoľných a zákonných opatrení.