



Brussel, 14.11.2012
COM(2012) 671 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

Tot het aangaan van nuttige relaties tussen de EU en het Europees Ruimteagentschap

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Tot het aangaan van nuttige relaties tussen de EU en het Europees Ruimteagentschap

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de Europese Unie bevoegd op ruimtevaartgebied, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de lidstaten. Ruimtevaart is een instrument voor de verwezenlijking van de EU-doelstellingen en een volwaardig EU-beleidsterrein geworden.

Artikel 189 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie roept de EU op om elke nuttige relatie met het Europees Ruimteagentschap (ESA) aan te gaan.

Deze mededeling bouwt verder op de mededeling "Naar een ruimtevaartstrategie van de Europese Unie ten dienste van de burger" van april 2011¹, waarin de Commissie eerste ideeën over de uitbouw van de betrekkingen tussen de EU en ESA heeft geformuleerd.

1. ACHTERGROND

Gedurende het laatste decennium is de EU een belangrijke speler inzake ruimtevaart geworden. Egnos en Galileo, GMES en het ruimteonderzoek uit hoofde van het zevende kaderprogramma zijn uitgegroeid tot belangrijke bakens in het Europese ruimtevaartlandschap.

De voorstellen in dit verband die de Commissie voor het volgend meerjarig financieel kader heeft geformuleerd, houden voor de EU een verder verhoogde betrokkenheid op het gebied van de ruimtevaart in.

De groeiende rol van de EU in de ruimtevaart gaat samen met steeds nauwere betrekkingen met de lidstaten en ESA, de twee andere protagonisten van het Europees ruimtevaartbeleid. In dit kader heeft de Commissie aan ESA bepaalde verantwoordelijkheden bij de uitvoering van specifieke EU-ruimtevaartprogramma's toevertrouwd. Inzake de Europese wereldwijde satellietnavigatiesystemen (GNSS) is ESA momenteel verantwoordelijk voor het ontwerp en de ontwikkeling van en het plaatsen van opdrachten voor de grond- en ruimtesegmenten van de systemen, terwijl de verantwoordelijkheid voor het operationele beheer in verband met de exploitatie van de systemen aan het Europees GNSS-Agentschap (GSA)² moet worden toevertrouwd. Een nauwere band met ESA zou een verdere taakverdeling mogelijk maken.

ESA is een organisatie van wereldklasse en verdient lof voor de successen die Europa tijdens de laatste vier decennia heeft geboekt. Dankzij de activiteiten van ESA en lidstaten in het kader van nationale ruimteprogramma's beschikt Europa nu over een sterke technologische en industriële basis en wordt het erkend als betrouwbare partner bij internationale programma's.

¹ COM(2011) 152.

² COM(2011) 814.

De EU steunt in sterke mate op de technische topkwaliteit van ESA; een groot deel van de ruimtevaartbegroting van de EU wordt aan ESA overgedragen, zodat de EU inmiddels tot de belangrijkste donateurs van ESA behoort.

Nochtans hebben de opkomst van ruimtevaart als EU-beleidsdomein, het toenemende belang van de EU-ruimtevaartprogramma's en de afhankelijkheid van de EU van de technische expertise van ESA nog niet geleid tot een geëvolueerd beheer van ruimtevaartangelegenheden op Europees niveau. In overeenstemming met artikel 189 schetst deze mededeling mogelijke richtingen voor de betrekkingen van de EU met ESA op korte en lange termijn, om de efficiënte samenwerking te kunnen voortzetten. Deze mededeling biedt eerste ideeën. Verdere voorstellen moeten door een gedegen kosten-batenanalyse en effectbeoordeling worden onderbouwd.

2. STRUCTURELE BELEMMERINGEN IN DE HUIDIGE BETREKKINGEN TUSSEN DE EU EN ESA

2.1. Ongeschikte combinatie van financiële voorschriften

Het beheer door ESA van de EU-middelen is te ingewikkeld, omdat de EU en ESA verschillende voorschriften hanteren en ESA beide regelgevingen tegelijk moet respecteren. De belangrijkste programma's van ESA worden hoofdzakelijk uit bijdragen van lidstaten gefinancierd. Bij het plaatsen van opdrachten voor industriële goederen voor deze programma's wordt rekening gehouden met het principe van geografische opbrengstverdeling; de financiële procedures van ESA zijn hoofdzakelijk overeenkomstig dit principe ontworpen. Bij de uitvoering van EU-programma's is ESA verplicht om de regelgeving van de EU en het strikte beginsel van de beste prijs-kwaliteitsverhouding, opgenomen in het Financieel Reglement van de EU³, te volgen. Dit heeft voor moeilijkheden gezorgd, in het bijzonder bij de programma's gefinancierd met zowel ESA- als EU-middelen.

2.2. Asymmetrie in het ESA-lidmaatschap

Momenteel zijn zeventien lidstaten van de EU ook lid van ESA⁴. Tot de leden van ESA behoren ook Noorwegen en Zwitserland, die niet tot de EU behoren. Canada heeft een bilaterale samenwerkingsovereenkomst met ESA. Naargelang de samenwerking tussen de EU en ESA groeit, bezorgt deze asymmetrie in combinatie met het stelsysteem, waarbij elke lidstaat één stem in de ESA-Raad heeft en de belangrijkste beslissingen binnen deze instantie met eenparigheid van stemmen worden aangenomen, de leden van ESA die niet tot de EU behoren, onevenredig veel macht in aangelegenheden die invloed op de EU kunnen hebben. Bovendien bemoeilijkt deze asymmetrie de besprekingen, in het bijzonder met betrekking tot veiligheid en defensie, zoals hieronder is aangegeven.

2.3. Asymmetrie op het gebied van veiligheid en defensie

De bevoegdheid van de EU op het gebied van veiligheid en defensie is uitgebreid door de aanneming van het Verdrag van Lissabon en de oprichting van de Europese Dienst voor

³ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002, zoals gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 1081/2010.

⁴ België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Polen is de ratificatieprocedure aan het afronden en wordt de twintigste lidstaat van ESA.

extern optreden. Ruimtecapaciteiten kunnen vaak zowel voor civiele als voor defensiedoeleinden benut worden. Om tot de doelstellingen van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid bij te dragen, moet de EU een steeds hechtere en sterkere verbinding en synergie tussen de civiele en defensieve aspecten van ruimtevaart tot stand brengen. Samenwerking van de lidstaten met ESA is hiervoor essentieel. Nochtans belemmert het gegeven dat ESA ook staten die niet tot de EU behoren, tot haar leden telt, de betrekkingen tussen de EU en ESA. Dit creëert een voor de hand liggend algemeen probleem, dat zich nog scherper stelt op het vlak van veiligheid en defensie.

2.4. Gebrek aan mechanismen voor beleidscoördinatie

De activiteiten van ESA op het gebied van ruimtevaart missen een structureel verbindings- en coördinatiemechanisme binnen het kader van de bredere beeldsvorming van de EU. De ESA/EU-kaderovereenkomst van 2004⁵ voorziet hier niet in, ondanks het ruime toepassingsgebied ervan. Specifieke mechanismen voor coördinatie en samenwerking moeten geregeld worden door middel van tijdrovende onderhandelingen op programmaniveau. Er is geen formeel mechanisme op beleidsniveau om te garanderen dat initiatieven van ESA consistent zijn met het EU-beleid. Dit is in het bijzonder van belang aangaande internationale betrekkingen.

2.5. Geen politieke verantwoordingsplicht voor ESA

Ten slotte heeft de asymmetrie met betrekking tot politieke verantwoording invloed op de betrekkingen tussen de EU en ESA. Door het gegeven dat ESA als Europees Agentschap geen formele verbinding met het Europees Parlement heeft, verliest het de directe verbinding met de burgers, waarover elk beleidsdomein van de EU beschikt.

3. DE TE VOLGEN WEG:

De EU kan zorgen voor het politieke aspect (ook op internationaal niveau) en de legitimiteit en tevens voor de verbinding met andere beleidsterreinen. De behoefte aan grotere operationele doeltreffendheid, symmetrie op het gebied van defensie en veiligheid, politieke coördinatie en verantwoordingsplicht kan, op lange termijn, alleen door toenadering van ESA tot de EU worden opgelost.

De Commissie is van mening dat voor deze langetermijndoelstelling een duidelijke streefdatum tussen 2020 en 2025 moet worden vastgesteld. De Commissie kan in nauwe samenwerking met ESA aan de lidstaten voor eind 2013 verschillende opties voor zulke toenadering voorstellen, waaronder: een betere samenwerking in het status-quo-scenario; ESA als intergouvernementele organisatie onder toezicht van de EU brengen (tot op zekere hoogte volgens het model van het Europees Defensieagentschap); of ESA omvormen tot een agentschap van de EU (volgens het model van de bestaande regelgevende agentschappen). De Commissie zal in nauwe samenwerking met ESA een gedetailleerde kosten-baten- en risicoanalyse van de verschillende opties maken, om tot een optimale samenwerking tussen de verschillende spelers, met inbegrip van het GSA, te komen.

Deze opties zouden de huidige wezenlijke kenmerken van ESA (d.w.z. optionele programma's, door lidstaten onderschreven) in stand houden en tegelijk ESA belangrijke EU-

⁵ PB L 261 van 6.08.2004, blz. 64.

kenmerken geven – zoals besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid of verantwoordingsplicht aan het Europees Parlement.

Intussen is het mogelijk ervoor te zorgen dat de EU en ESA in goede verstandhouding met elkaar samenleven, wat kan helpen om de langetermijndoelstelling van toenadering te realiseren. De delegatieovereenkomsten gesloten door de EU en ESA hebben al tot toenadering van ESA tot de EU bijgedragen, met als duidelijkste voorbeeld het ESA-directoraat Navigatie in het kader van Galileo.

De Commissie heeft in haar mededeling van april 2011⁶ voorgesteld dat ESA zich verder ontwikkelt tot een organisatiemodel dat het mogelijk maakt dat binnen eenzelfde structuur militaire en civiele programma's enerzijds en een intergouvernementele en een EU-dimensie anderzijds naast elkaar blijven bestaan. ESA zou daarnaast beheersstructuren die uitsluitend op EU-programma's zijn afgestemd, moeten ontwikkelen. Verder moet de structuur van het lidmaatschap flexibel worden om de deelname van Zwitserland en Noorwegen aan bepaalde programma's mogelijk te maken, onder voorbehoud van een overeenkomst met de EU.

Voortbouwend op deze eerste ideeën, stelt de Commissie voor dat de EU:

- via de Raad van de EU werkt, met gebruik van de open coördinatiemethode, voor zover van toepassing, om de coherentie binnen de EU en de consistentie van standpunten van EU-lidstaten in ESA met het EU-beleid te verzekeren;
- zich stelselmatig van ESA bedient voor het ontwerp en de ontwikkeling van EU-ruimtevaartinfrastructuur, terwijl andere instanties, zoals het GSA, de exploitatie op zich nemen;
- een homogene aanpak overeenkomstig het Financieel Reglement van de EU verzekert om verantwoordelijkheid over EU-ruimtevaartprogramma's aan ESA over te dragen en op die wijze ESA voor te bereiden om binnen het EU-kader te werken, en om in voorkomend geval partnerschappen met lidstaten op te bouwen;

en dat ESA:

- de noodzakelijke structurele aanpassingen (financiële en interne besluitvorming) uitvoert om te verzekeren dat door de Commissie aan ESA gedelegeerde activiteiten worden beheerd binnen een kader zoals dat van de EU (bijvoorbeeld door een specifiek directoraat dat EU-programma's binnen ESA beheert);
- de noodzakelijke wijzigingen doorvoert, waardoor de Europese Commissie onbelemmerde toegang tot de belangrijke publiekrechtelijke instanties van ESA (bijvoorbeeld de ESA-Raad en de daaronder ressorterende instanties) krijgt, opdat de Commissie input kan geven en de onderlinge afstemming met het EU-beleid kan verzekeren, met gebruikmaking van binnen ESA bestaande mechanismen.

⁶ COM(2011) 152.

4. CONCLUSIE

De Commissie verzoekt de Raad en het Europees Parlement om feedback te verschaffen over deze suggesties over de betrekkingen tussen de EU en ESA en de langetermijndoelstelling van toenadering van ESA tot het EU-kader. Op basis hiervan kan de Commissie een gedetailleerde kosten-batenanalyse van de mogelijke opties maken.