



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.11.2012
COM(2012) 671 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

Etablering af relevante forbindelser mellem EU og Den Europæiske Rumorganisation

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Etablering af relevante forbindelser mellem EU og Den Europæiske Rumorganisation

Med Lissabontraktatens ikrafttrædelse etableredes Den Europæiske Unions kompetence på rumområdet, uden at dette berører medlemsstaternes respektive kompetencer. Rummet er blevet til et instrument til at nå EU's mål og til en selvstændig politik i EU.

I henhold til artikel 189 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal EU etablere de relevante forbindelser med Den Europæiske Rumorganisation (ESA).

Denne meddelelse er udarbejdet på baggrund af meddelelsen fra april 2011, "En EU-rumstrategi til gavn for borgerne"¹, hvori Kommissionen fremsatte sine første overvejelser om udviklingen af forbindelserne mellem EU og ESA.

1. BAGGRUND

I de sidste ti år er Den Europæiske Union er blevet en central aktør i rummet. Egnos og Galileo, GMES og rumforskningen under det syvende rammeprogram er blevet vigtige milepæle i det europæiske rumrelaterede landskab.

Kommissionens rumrelaterede forslag til de næste flerårige finansielle rammer indebærer en yderligere øgning af EU's engagement i rummet.

Den stadigt større rolle, EU spiller i rummet, går hånd i hånd med endnu tættere forbindelser med medlemsstaterne og ESA, den europæiske rumpolitik's to andre hovedaktører. I denne forbindelse har Kommissionen betroet ESA visse ansvarsområder i forbindelse med gennemførelsen af bestemte EU-rumprogrammer. I forbindelse med de europæiske globale satellitnavigationssystemer (GNSS) er ESA i øjeblikket ansvarlig for konstruktion, udvikling og indkøb af systemernes jord- og rumsegmenter, mens den operationelle ledelse af systemernes drift forventes overdraget til Det Europæiske GNSS-agentur (GSA)². Tættere forbindelser med ESA vil muliggøre en yderligere udvikling af opgavefordelingen.

ESA er en organisation i verdensklasse, som fortjener ros for de gode resultater, som EU har opnået i de seneste fire årtier. Takket være de aktiviteter, der udføres af ESA og medlemsstaterne gennem deres nationale rumprogrammer, har Europa nu en stærk teknologisk og industriel base og anerkendes som en pålidelig partner i internationale programmer.

EU er meget afhængig af ESA's tekniske ekspertise, og en stor del af EU's rumtekniske budget er uddelegeret til ESA, i og med at EU i dag er en af de største bidragydere til ESA.

Men fremkomsten af rummet som en EU-politik, den voksende betydning af EU's rumprogrammer og EU's afhængighed af ESA's tekniske ekspertise er endnu ikke omsat til en

¹ KOM(2011) 152.

² KOM(2011) 814.

videreudvikling af forvaltningen af rumrelaterede spørgsmål på europæisk plan. I overensstemmelse med artikel 189 skitseres i nærværende meddelelse de mulige kortsigtede og langsigtede perspektiver for EU's forbindelser med ESA med henblik på at videreføre et effektivt samarbejde. Meddelelsen er en præsentation af de første overvejelser. Yderligere forslag skal være underbygget af en grundig cost-benefit-analyse og en konsekvensanalyse.

2. STRUKTURELLE HINDRINGER I DE NUVÆRENDE FORBINDELSER MELLEM EU OG ESA

2.1. Misforhold mellem finansielle regler

ESA's forvaltning af EU-midler er for kompleks, da Den Europæiske Union og ESA har forskellige regler, som skal gælde side om side inden for ESA. ESA's største programmer finansieres primært gennem medlemsstaternes bidrag. De industrielle indkøb til disse programmer har til formål at give geografiske afkast, og ESA's finansielle procedurer er primært udformet med henblik på at følge denne regel. Ved gennemførelsen af EU-programmer er ESA forpligtet til at overholde EU's regler og dermed det stringente princip om "mest for pengene", som nedlagt i EU's finansforordning³. Dette har givet anledning til vanskeligheder, særligt når programmer finansieres ved blandede bevillinger fra ESA og EU.

2.2. Asymmetri med hensyn til medlemskab

I øjeblikket er 17 EU-medlemsstater medlemmer af ESA⁴. ESA's medlemmer omfatter Norge og Schweiz, som ikke er medlemmer af EU. Canada har en bilateral samarbejdsaftale med ESA. Da samarbejdet mellem EU og ESA er voksende, giver denne asymmetri - i kombination med et afstemningssystem, hvor hver medlemsstat har én stemme i ESA-Ministerrådet, og de vigtigste afgørelser i dette organ vedtages ved enstemmighed - medlemmer af ESA, der ikke er medlemmer af EU, uforholdsmæssig stor indflydelse på forhold, som kan påvirke EU. Desuden komplicerer denne asymmetri drøftelserne, navnlig hvad angår sikkerhed og forsvarsspørgsmål som anført nedenfor.

2.3. Asymmetri i sikkerheds- og forsvarsspørgsmål

EU's kompetence på sikkerheds- og forsvarsområdet er blevet styrket med vedtagelsen af Lissabontraktaten og oprettelsen af EU-Udenrigstjenesten. Kapacitet i rummet kan ofte anvendes til både civile og militære formål. For at bidrage til opfyldelsen af målene i den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik må EU skabe stadigt tættere og stærkere forbindelser og synergier mellem de civile og militære dimensioner af rumfartsaktiviteterne. I forbindelse med denne indsats er samarbejdet med medlemsstaterne og ESA af afgørende betydning. Men forbindelserne mellem EU og ESA er hæmmet af den omstændighed, at ESA's medlemsskare omfatter stater, som ikke er medlemmer af EU, hvilket er et indlysende generelt problem og et endda mere akut problem, når der er tale om forsvars- og sikkerhedsspørgsmål.

³ Forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 som ændret ved forordning (EF, Euratom) nr. 1081/2010.

⁴ Belgien, Danmark, Det Forenede Kongerige, Finland, Frankrig, Grækenland, Irland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland og Østrig. Polen er i færd med at afslutte ratificeringsprocessen og dermed på vej til at blive ESA's 20. medlemsstat.

2.4. Manglende mekanismer til politikkoordinering

ESA's rumrelaterede aktiviteter mangler en strukturel forbindelses- og koordinationsmekanisme inden for rammerne af den bredere politiske beslutningsproces i EU. EU/ESA-rammeaftalen fra 2004⁵ indeholder til trods for sit brede anvendelsesområde ikke bestemmelser herom. Specifikke mekanismer til koordinering og samarbejde må aftales ved tidskrævende forhandlinger på programniveau. Der er ikke nogen formel mekanisme på politisk niveau med henblik på at sikre, at initiativer, der tages inden for ESA, er forenelige med EU's politikker. Dette er af særlig betydning, når det gælder internationale forbindelser.

2.5. Manglende politisk ansvarlighed for ESA

Endelig er relationerne mellem EU og ESA kendetegnet ved asymmetri, hvad angår politisk ansvarlighed. Den omstændighed, at ESA som europæisk agentur ikke har nogen formel tilknytning til Europa-Parlamentet, fratager ESA den direkte forbindelse til borgerne, som enhver EU-politik beror på.

3. VEJEN FREM

EU kan levere den politiske dimension (også på internationalt plan) samt legitimitet og forbindelser til andre politikområder. Behovet for større operationel effektivitet, symmetri i forsvars- og sikkerhedsanliggender, politisk koordinering og ansvarlighed kan kun indfries på længere sigt ved at knytte ESA nærmere til Den Europæiske Union.

Kommissionen mener, at der bør fastsættes en frist mellem 2020 og 2025 for gennemførelsen af dette langsigtede mål. Kommissionen kan i nært samarbejde med ESA forelægge medlemsstaterne flere muligheder for en sådan tilnærmelse inden udgangen af 2013. Disse muligheder omfatter bl.a.: et forbedret samarbejde ud fra "status quo", hvorved ESA som mellemstatslig organisation bringes under tilsyn af Den Europæiske Union (i en vis udstrækning efter modellen for Det Europæiske Forsvarsagentur), eller ESA ændres til et EU-agentur (i overensstemmelse med den eksisterende model for reguleringsagenturer). Kommissionen vil i nært samarbejde med ESA foretage en detaljeret cost-benefit- og risikoanalyse af de forskellige løsningsmodeller med henblik på at opnå størst mulig synergi mellem de forskellige aktører, herunder Det Europæiske GNSS-agentur.

Disse løsningsmuligheder vil bevare de nuværende grundlæggende kendetegn ved ESA (dvs. valgfrie programmer støttet af medlemsstaterne), samtidig med at ESA tilføres en række centrale EU-træk – f.eks. beslutningstagning ved kvalificeret flertal og ansvarlighed over for Europa-Parlamentet.

I mellemtiden er det muligt at sikre en velfungerende interaktion mellem EU og ESA, der kan hjælpe til med at nå det langsigtede mål om indbyrdes tilnærmelse. De delegeringsaftaler, der er indgået mellem EU og ESA, har allerede bidraget til, at ESA er blevet nærmere tilknyttet EU; det bedste eksempel herpå er ESA's navigationsdirektorat i Galileo-regi.

I sin meddelelse af april 2011⁶ foreslog Kommissionen, at ESA fortsat udvikler sig til en organisation med en mellemstatslig dimension og en EU-dimension, hvor militære og civile

⁵ EUT L 261 af 6.8.2004, s. 64.

⁶ KOM(2011) 152.

programmer kan eksistere side om side. ESA bør fortsat udvikle forvaltningsstrukturer, der udelukkende er rettet mod EU's programmer. Der bør også etableres en fleksibel medlemsstruktur, der gør det muligt for Schweiz og Norge at deltage i visse programmer, hvis de har indgået en aftale med EU.

Med udgangspunkt i disse første overvejelser foreslår Kommissionen, at EU:

- gennem Rådet for Den Europæiske Union, i givet fald ved hjælp af den åbne koordinationsmetode, kan udfolde bestræbelser på at sikre sammenhængen inden for EU og overensstemmelsen mellem EU-medlemsstaternes holdninger i ESA og EU's politikker
- systematisk kan trække på ESA i forbindelse med konstruktion og udvikling af EU's ruminfrastrukturer, mens driftsaktiviteterne udføres af andre enheder, f.eks. Det Europæiske GNSS-agentur
- i overensstemmelse med EU's finansforordning kan sikre en ensartet fremgangsmåde for uddelegering af ansvaret for EU's rumprogrammer til ESA som en forberedelse af ESA på arbejdet inden for EU's rammer og med henblik på etablering af partnerskaber med medlemsstaterne, når det er relevant

og at ESA:

- foretager de nødvendige strukturelle tilpasninger (den finansielle og interne beslutningsproces) for at sikre, at aktiviteter, der uddelegeres til ESA af Kommissionen, forvaltes inden for EU-lignende rammer (f.eks. gennem et særligt direktorat til forvaltning af EU-programmer inden for ESA)
- foretager de nødvendige ændringer, der giver Europa-Kommissionen uhindret adgang til ESA's relevante lovbestemte organer (f.eks. ESA-Ministerrådet og dets underordnede organer) for at give Kommissionen mulighed for at levere input og sikre samordning med EU's politikker ved hjælp af eksisterende mekanismer inden for rammerne af ESA.

4. KONKLUSION

Kommissionen opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at fremsætte bemærkninger om disse forslag vedrørende forholdet mellem EU og ESA, hvis langsigtede mål er en tilnærmelse af ESA i retning af EU's regelsæt. På dette grundlag kan Kommissionen fremlægge en detaljeret cost-benefit-analyse af de forskellige løsningsmuligheder.