



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.2.2014
COM(2014) 56 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Situationsrapport om etablering af relevante forbindelser mellem Den Europæiske Union og Den Europæiske Rumorganisation (ESA)

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Situationsrapport om etablering af relevante forbindelser mellem Den Europæiske Union og Den Europæiske Rumorganisation (ESA)

1. DEN POLITISKE KONTEKST

Forbindelserne mellem EU og Den Europæiske Rumorganisation (ESA) har været genstand for langvarige politiske drøftelser. Et af de konkrete resultater af disse drøftelser har været rammeaftalen mellem EU og ESA¹, der har været i kraft siden maj 2004. Lissabontraktaten² har skabt nyt momentum i disse drøftelser ved at styrke den politiske dimension af rumrelaterede spørgsmål i EU, og det hedder i traktaten, at "Unionen etablerer de relevante forbindelser med Den Europæiske Rumorganisation".

Europa-Kommissionen har allerede taget fat om dette forhold i to efterfølgende meddelelser. I sin meddelelse af april 2011, "**En EU-rumstrategi til gavn for borgerne**"³, gav Kommissionen udtryk for den holdning, at ESA "*bør fortsætte med at udvikle sig i retning af en organisationsmodel, som gør det muligt at samle på den ene side militære og civile programmer og på den anden side mellemstatslige aktiviteter og "EU-aktiviteter" under ét tag*", og "*ESA bør fortsat nærme sig EU og efter behov opbygge forvaltningsstrukturer, der udelukkende er bestemt for EU-programmer*". Og i meddelelsen "**Etablering af relevante forbindelser mellem EU og Den Europæiske Rumorganisation**"⁴, der blev vedtaget af Kommissionen i november 2012, anføres det, at: "*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*".

Rådet for Den Europæiske Union erkendte i konklusionerne af 18. februar 2013⁵, at der kan være behov for at "*revidere forbindelserne mellem EU og ESA og gøre dem mere velfungerende i lyset af ændringerne i den politiske kontekst, EU's stigende rolle på rumområdet, de konkurrencemæssige udfordringer, som rumsektoren står over for, og rumaktiviteters stigende betydning for samfundet*". Rådet erkendte ligeledes, at "*rammeaftalen og dens forvaltningselementer i sin nuværende form muligvis ikke længere udgør den mest passende ramme for sikring af en effektiv europæisk rumpolitik, der fuldt ud og på en sammenhængende måde udnytter både EU's og ESA's respektive kompetencer*". Rådet opfordrede "Europa-Kommissionen til at arbejde sammen med generaldirektøren for ESA og i tæt samarbejde med de respektive EU- og ESA-medlemsstater ... om at sikre sammenhæng, konvergens og komplementaritet med henblik på at udarbejde fælles forslag om den videre udvikling af forbindelserne mellem EU og ESA på grundlag af en fælles analyse, således at de respektive organer kan vedtage afgørelser inden udgangen af 2014"⁶.

¹ EUT L 261 af 6.8.2004, s. 64.

² Artikel 189 i TEUF.

³ KOM(2011) 152 af 4.4.2011.

⁴ KOM(2012) 671 af 14.11.2012.

⁵ ST6571/13.

⁶ Europa-Kommissionen ønskede i en skriftlig udtalelse vedrørende Rådets konklusioner at præcisere, at den "finder, at brugen af termen "fælles" inden "forslag" afspejler en ukorrekt opfattelse set ud fra et

EU's stigende finansielle involvering i rumrelaterede aktiviteter styrker yderligere behovet for at rette fokus på udviklingen af forbindelserne mellem EU og ESA. I den nye flerårige finansielle ramme for 2014-2020 har EU afsat knap 12 mia. EUR til store europæiske rumprogrammer såsom Galileo, EGNOS og Copernicus og til rumforskningsaktiviteter under Horisont 2020. Dette svarer til mere end en fordobling af investeringerne sammenlignet med den foregående finansielle planlægningsperiode og afspejler den stigende betydning, som EU tillægger rumrelaterede aktiviteter i forbindelse med indsatsen for at møde de økonomiske og samfundsmæssige udfordringer, som EU og dets medlemsstater står over for.

EU uddelegerer i dag en stor del (ca. 75 %) af sit rumbudget til ESA. EU er således ESA's største bidragsyder og udgør en vigtig institutionel kilde til finansiering af rumrelaterede aktiviteter i Europa. Størrelsen af den del af EU's budget, der uddelegeres til ESA i den kommende syvårsperiode, vil overstige alle ESA-medlemsstaterne individuelle bidrag.

De EU-midler, der forvaltes af ESA, er omfattet af bestemmelserne i EU's finansforordning. Kommissionen, som har det samlede politiske ansvar for leveringen af EU's rumprogrammer, har brug for mekanismer, der kan garantere, at aktiviteter, der betros ESA, leverer de forventede resultater, og at de gennemføres og forvaltes på den mest effektive og ansvarlige måde i nøje overensstemmelse med EU's regler og procedurer i et "EU-lignende" miljø. Denne holdning er blevet bakket op af Europa-Parlamentet og Rådet i den nye Galileo-forordning⁷. Som det fremhæves i meddelelsen fra november 2012, søger Kommissionen at etablere forbindelser med ESA, der kan sikre "*større operationel effektivitet, symmetri i forsvars- og sikkerhedsanliggender, politisk koordinering og ansvarlighed*"⁸.

ESA har for sit vedkommende indledt overvejelser om organisationens videre udvikling. Som anført i den politiske erklæring⁹ vedtaget af ESA-Ministerrådet den 20. november 2012 bør der som led i denne udvikling drages fuld nytte af bl.a. EU's kompetencer på rumområdet ved tilpasningen af ESA's drift for derigennem at sikre en effektiv forvaltning af EU-finansierede programmer under EU's regler. ESA's medlemsstater har givet ESA's generaldirektør mandat til at arbejde sammen med Europa-Kommissionen med henblik på at opstille en fælles analyse af situationen i den europæiske rumsektor og en fælles vision for organisationens udvikling, der har fokus på opbygning af samhørighed, konvergens og komplementaritet blandt de forskellige aktører.

Kommissionen har på den baggrund gennemført en foreløbig analyse af fire løsningsmodeller for udviklingen af forbindelserne mellem EU og ESA og af, hvilke konsekvenser de forventes at have med hensyn til omkostninger og fordele samt institutionelle og juridiske implikationer. Den foreliggende rapport gør rede for, hvor langt Kommissionen er nået i sine overvejelser og eventuelle næste skridt. Rapporten er første fase i fortsættelsen af åbne og

juridisk og institutionelt perspektiv. Kommissionen fastlægger under udøvelsen af sin initiativret, hvilken måde der bedst kan sikre et tæt samarbejde med Den Europæiske Rumorganisations generaldirektør og med EU's medlemsstater under forberedelsen af dens forslag til hensigtsmæssige forbindelser mellem EU og ESA i fremtiden".

⁷ Eksempelvis hedder det i forordningens betragtning 30 med henvisning til den uddelegeringsaftale vedrørende etablerings- og ibrugtagningsfasen af Galileoprogrammet, der skal indgås mellem Unionen og ESA: "*For at Kommissionen kan udøve sine kontrolbeføjelser fuldt ud, bør uddelegeringsaftalen navnlig omfatte de generelle betingelser, der gælder for forvaltningen af de midler, der administreres af ESA. Da det drejer sig om aktiviteter, som udelukkende finansieres af Unionen, bør disse betingelser indebære en grad af kontrol svarende til, hvad der ville blive krævet, hvis ESA var et EU-agentur.*" (Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1285/2013 om etablering og drift af de europæiske satellitbaserede navigationssystemer; EUT L 247 af 20.12.2013).

⁸ Over for Europa-Parlamentet.

⁹ Politisk erklæring: "Mod Den Europæiske Rumorganisation, der bedst tjener Europa", ESA/C-M/CCXXXIV/Res. 4 (endelig) af 20.11.2012.

gennemsigtige analyser og overvejelser samt drøftelser med medlemsstater og med ESA's generaldirektør, som efter planen skal munde ud i sammenhængende og fælles konklusioner mellem EU, ESA og medlemsstaterne i slutningen af 2014 eller begyndelsen af 2015. En stor del af den foreløbige analyse, der præsenteres i denne situationsrapport, bygger på resultaterne af en ekstern teknisk undersøgelse¹⁰, der har tilvejebragt nogle nyttige analyseelementer.

Kommissionens tjenestegrene har været i fortsat kontakt med ESA's generaldirektør for at sikre, at de analyser og modeller, som begge parter overvejer, er koordinerede og sammenhængende, selv om udgangspunktet og vurderingskriterierne måske er forskellige for den enkelte organisation. Kommissionen har ligeledes under denne forberedende fase været i fortsat dialog med repræsentanter for medlemsstaterne på ekspertniveau via dens ekspertgruppe for rumpolitik (Space Policy Expert Group).

2. DE STRUKTURELLE PROBLEMSTILLINGER, DER SKAL HÅNDBERES

Kommissionens meddelelse fra november 2012 identificerede fem strukturelle problemstillinger vedrørende forbindelserne mellem EU og ESA, som har dannet udgangspunkt for analysen. Disse problemstillinger omfatter misforholdet mellem finansielle regler, asymmetrien med hensyn til medlemskab, asymmetrien i sikkerheds- og forsvarsspørgsmål, de manglende mekanismer til politikkoordinering og den manglende politiske ansvarlighed i ESA over for Europa-Parlamentet. Den eksterne konsulents analyse har påvist, at disse forhold fører til ineffektivitet, som varierer i intensitet og virkning. F.eks.:

- Misforholdet mellem finansielle regler og forskellige procedurer øger den tid, der går, inden beslutninger træffes. Dette kan påføre programmerne yderligere omkostninger og påvirke den samlede systemlevering, navnlig når aktiviteter befinder sig på en kritisk vej¹¹. F.eks. gør den eksisterende indkøbsstrategi det nødvendigt med flere forskellige godkendelsestrin (for at rette op på eventuelle mangler eller til supplerende og forbedring af registre), som kan skabe længere beslutningstider.
- Ifølge den eksterne konsulents rapport vurderes asymmetrien med hensyn til medlemskab at være mindre problematisk baseret på de hidtidige erfaringer, men den kan ikke desto mindre blive problematisk fremadrettet. F.eks. kan der opstå risici som følge af den begrænsede mulighed for at få ikke-medlemsstater til at forpligte sig loyalt over for EU-programmer, som de selv deltager i. Dette kan føre til, at følsomme teknologier videresælges til tredjelande. Derudover kan vigtige beslutninger vedrørende EU-programmers fremtid (f.eks. opsendelse af satellitter eller overdragelse af ejerskab til aktiver) blive blokeret af ikke-medlemsstater på grund af forskellige stemmeregler i ESA's mellemstatslige system.
- Asymmetrien i sikkerheds- og forsvarsspørgsmål kan ligeledes skabe problemer. Et potentielt salg af følsom teknologi til tredjelande kan give strategiske sikkerhedsproblemer for EU. Håndteringen af fortrolige EU-data kan øge kompleksiteten i ESA's programforvaltning. ESA kan være tvunget til kun at rekruttere EU-statsborgere med det fornødne sikkerhedsgodkendelsesniveau til visse sikkerhedsfølsomme funktioner.
- Manglen på mekanismer til politikkoordinering betyder, at programmer ikke nødvendigvis tilpasses, så de støtter de højere politikmål i EU. ESA's industripolitiske målsætninger kan være forskellige fra EU's målsætninger for tjenesteydelser. Mekanismerne i den

¹⁰ Evolution of EU-ESA relations: Cost/benefit assessment of options, Roland Berger Strategy Consultants, November 2013.

¹¹ Tidligere analyser gennemført i forbindelse med GNSS-programmerne har vist, at en enkelt dags forsinkelse på den kritiske vej koster i omegnen af 1 mio. EUR.

eksisterende rammeaftale mellem EU og ESA opfattes ikke som et effektivt værktøj for en sådan koordinering. De eksisterende rammer opstiller ikke specifikke mekanismer til fælles beslutningstagning. Politikker koordineres således kun på programniveau gennem tidskrævende mekanismer, der skal aftales nærmere fra program til program. Denne mangel på specifikke mekanismer til politikkoordinering kan føre til forsinkelser i lanceringen af programmer.

- Spørgsmålet om politisk og finansiell ansvarlighed over for Europa-Parlamentet er væsentligt i betragtning af størrelsen af de EU-midler, som ESA forvalter, og dens fremtrædende rolle i implementeringen af programmerne. Som den ansvarlige institution for gennemførelsen af budgettet i medfør af artikel 317 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde er Europa-Kommissionen fuldt ansvarlig over for Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union for enhver forsinkelse eller omkostningsoverskridelse, der opstår i EU's flagskibsprogrammer, hvorimod ESA gennem uddelegeringsaftaler står for driften af disse programmer på Kommissionens vegne. Kommissionen bærer risikoen for det endelige projekt, og det reducerer ESA's incitament til at levere programmerne til tiden, til de opstillede omkostningsmål og med fokus på politik- og andre brugermålsætninger. Med hensyn til samfinansierede programmer har EU kun haft begrænset indflydelse på ESA's tekniske beslutninger. Såfremt de indledende faser af et rumprogram alene finansieres af ESA, kan det være vanskeligt for Kommissionen i senere faser af programmet at sikre, at der anvendes EU-midler til gennemførelse af dens politikker.

Analysen af disse begrænsninger giver tilstrækkelig begrundelse for opstillingen af de modeller, der præsenteres nedenfor.

3. OVERSIGT OVER DE IDENTIFICEREDE LØSNINGSMODELLER

I Europa-Kommissionens meddelelse fra november 2012 opstilledes fire modeller for en videreudvikling af forbindelserne mellem EU og ESA hen imod det endelige mål om at knytte ESA nærmere til EU. Disse modeller udgør ikke nogen udtømmende liste, men det er dem, som Kommissionen har peget på som de mest pragmatiske og gennemførlige i forhold til at overvinde de strukturelle begrænsninger i de eksisterende forbindelser mellem EU og ESA. De samme modeller er under overvejelse af ESA's generaldirektør, hvilket sikrer den nødvendige grad af sammenhæng mellem de to parallelle processer. De fire modeller er inkrementelle, dvs. at de går fra en model, der sigter mod forbedringer, men uden ændringer i det eksisterende retsgrundlag for forbindelserne mellem EU og ESA, til en løsningsmodel, hvor ESA ophører med at eksistere som en mellemstatslig organisation og bliver til et EU-agentur.

3.1. Løsningsmodel 1: Ingen ændring (referencescenariet)

Situationen forbliver uændret under betingelserne for den eksisterende rammeaftale mellem EU og ESA. EU og ESA forbliver to separate enheder uden effektive mekanismer, der kan sikre større sammenhæng eller koordinering. EU medfinansierer visse rumprogrammer med ESA og/eller finansierer andre fuldt ud, mens selve gennemførelsen uddelegeres til ESA. Der udvikles programmer på basis af specifikke aftaler, som forhandles fase for fase, og som gør brug af de generelle værktøjer, der findes i EU's finansforordninger. Politik- og opgavemål fastlægges af EU og ESA inden for deres egne institutionelle rammer.

3.2. Løsningsmodel 2: Forbedret samarbejde ud fra "status quo"

EU og ESA forbliver to separate enheder, men grænsefladen mellem dem tilpasses, baseret på ændringer i den eksisterende rammeaftale mellem EU og ESA og en forbedring af uddelegeringsaftaler. Politik- og opgavemål fastlægges i fællesskab af EU og ESA, og

koordineringen sikres gennem udvikling af en ny rammeaftale, der tilpasses af ESA-Rådet og Rådet for Den Europæiske Union med Europa-Parlamentets samtykke. Som led i programgennemførelsen udvikler ESA fortsat internt sin evne til at håndtere nuancerne mellem de to finansordninger (i EU og i ESA) og arbejder mod en progressiv tilpasning af organisationens procedurer for regnskabsførelse, intern kontrol og revision til de relevante EU-regler. Den nye aftale indeholder specifikke koordineringsmekanismer.

3.3. Løsningsmodel 3: Etablering af en programstruktur, der alene er beregnet til håndtering af EU-programmer (dvs. en "EU-søjle")

Der findes ikke nogen tidligere definition af denne ESA-/ "EU-søjle". Det følger imidlertid af Kommissionens meddelelser, at denne søjle bør være et skridt mod "*større operationel effektivitet, symmetri i forsvars- og sikkerhedsanliggender, politisk koordinering og ansvarlighed*"¹² og bør skabe "*EU-lignende rammer*"¹³.

Udarbejdelsen af denne løsningsmodel udspringer af en pragmatisk strategi, hvor der tages udgangspunkt i de problemer, som den påtænkes at løse, for at nå frem til en definition af dens ideelle rammer og dernæst undersøge, hvilket retsinstrument der er nødvendigt for at gennemføre den. Det er afgørende, at "EU-søjlen" udformes, så den kan fungere sammen med EU-regler. Det gør det muligt at tage fat om problemet med manglende tilpasning af finansielle regler. Der kan ikke opstå problemer i forbindelse med asymmetri med hensyn til medlemskab inden for "EU-søjlen", der fungerer som en "EU-lignende ramme".

"EU-søjlen" skulle befinde sig i ESA, også fysisk i ESA's lokaler, og kunne dele visse tjenesteydelser, der er fælles for "EU-søjlen" og ESA som mellemstatslig organisation.

Etableringen af en "EU-søjle" inden for selve ESA ville ikke påvirke den måde, de øvrige afdelinger fungerer på i ESA, med den mellemstatslige organisationsform, den har i dag. Denne løsningsmodel kræver en mere tilbundsgående analyse af de juridiske og institutionelle aspekter, navnlig med hensyn til politisk ansvarlighed og procedurer for decharge. Endelig skal den ovenfor beskrevne pragmatisk strategi gennemføres under fuld overholdelse af de gældende finansregler og navnlig de budgetprincipper, der er forankret i finansforordningen¹⁴.

3.4. Løsningsmodel 4: ESA bliver et EU-agentur, samtidig med at den bevarer nogle af sine mellemstatslige funktioner

I denne løsningsmodel bliver ESA et EU-agentur. Et sådant EU-agentur bevarer visse strukturer, der skal fremme det mellemstatslige samarbejde (dvs. frivillige programmer, der er forskellige fra EU-programmer, og som finansieres direkte af medlemsstaterne uden for EU's budget). Agenturet har et EU-retsgrundlag og administreres i henhold til EU's regler.

¹² Over for Europa-Parlamentet.

¹³ Begrebet "EU-søjle" i ESA har været en del af Kommissionens overvejelser omkring dens forbindelser med ESA som et skridt mod det langsigtede mål om tættere tilknytning. Kommissionen anførte i sin meddelelse af april 2011, at ESA vil "*opbygge forvaltningsstrukturer, der udelukkende er bestemt for EU-programmer*". I sin meddelelse af november 2012 foreslår Kommissionen videre, at ESA, som led i indsatsen for at opnå det langsigtede mål om tilnærmelse, "*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)*". Denne løsningsmodel undersøges ligeledes af ESA inden for rammerne af dens overvejelser om organisationens mulige fremtidige udvikling (der blev indledt på mødet i ESA-Ministerrådet i november 2012).

¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 966/2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget; EUT L 298 af 26.10.2012 (se Første del, Afsnit II).

4. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER

De fire skitserede løsningsmodeller beskæftiger sig i forskelligt omfang med de begrænsninger, der findes i de eksisterende forbindelser mellem EU og ESA, og de rummer forskellige fordele og ulemper. Den indsats, der skal til for at gennemføre den enkelte løsningsmodel, varierer derfor også betydeligt.

Løsningsmodellerne er blevet analyseret ud fra to hovedperspektiver: (i) deres "effektivitet", dvs. deres evne til at løse de strukturelle problemer og fjerne den operationelle ineffektivitet, der er blevet afdækket hidtil, og de besparelser, der genereres på personaleomkostningssiden, samt indvirkningen på den tid, det tager at træffe beslutninger; samt (ii) de "omkostninger", der er forbundet med løsningsmodellerne, vurderet ud fra, hvor let det er at gennemføre de nødvendige juridiske tilpasninger og den forventede gennemførelses hastighed. Løsningsmodellerne er blevet rangordnet med udgangspunkt heri.

En kvalitativ analyse af løsningsmodellernes evne til at afhjælpe de identificerede strukturelle begrænsninger viser, at model 1 ikke kan anvendes til at håndtere nogen af begrænsningerne på strukturelt niveau; model 2 afhjælper nogle af dem, men kun i begrænset omfang; i model 3 og 4 afhjælpes disse begrænsninger i størst omfang (fuldt ud i model 4 og næsten fuldt ud i model 3). Der gælder mere konkret følgende:

- Misforholdet mellem finansielle regler håndteres næsten fuldstændigt i model 4 og model 3. Model 2 afhjælper misforholdet i stort omfang, men er en smule mindre pålidelig i forhold til anvendelsen af finansielle procedurer, der svarer til dem, der anvendes af EU.
- Asymmetrien med hensyn til medlemskab håndteres i stort omfang af ESA som et EU-agentur og af ESA/"EU-søjlen". Forbedret samarbejde ud fra "status quo"-modellen fjerner i langt mindre omfang denne hindring.
- Asymmetri i sikkerheds- og forsvarsanliggender afhjælpes i lige stort omfang af model 3 og 4 og i begrænset omfang af model 2. Truslen ved salg af følsom teknologi udgør fortsat et problem i alle løsningsmodeller, selv om betydningen for medlemsstaterne er større i model 3 og 4.
- Manglen på mekanismer til politisk koordinering håndteres så godt som fuldt ud i model 4 og i et vist omfang i model 3 og 2. Koordinering af politikker og tilpasning af mål for industripolitikken vil stige i takt med, at ESA og EU knyttes tættere sammen. Fælles beslutningstagning forventes fortsat at udgøre et problemfelt, med mindre ESA bliver et EU-agentur.

Løsningsmodellerne kan yderligere generere positive virkninger (fordele) i form af omkostningsbesparelser som følge af en potentielt kortere beslutningsproces ved gennemførelsen af beslutninger og som følge af optimeringer på medarbejderniveau i Kommissionen og ESA.

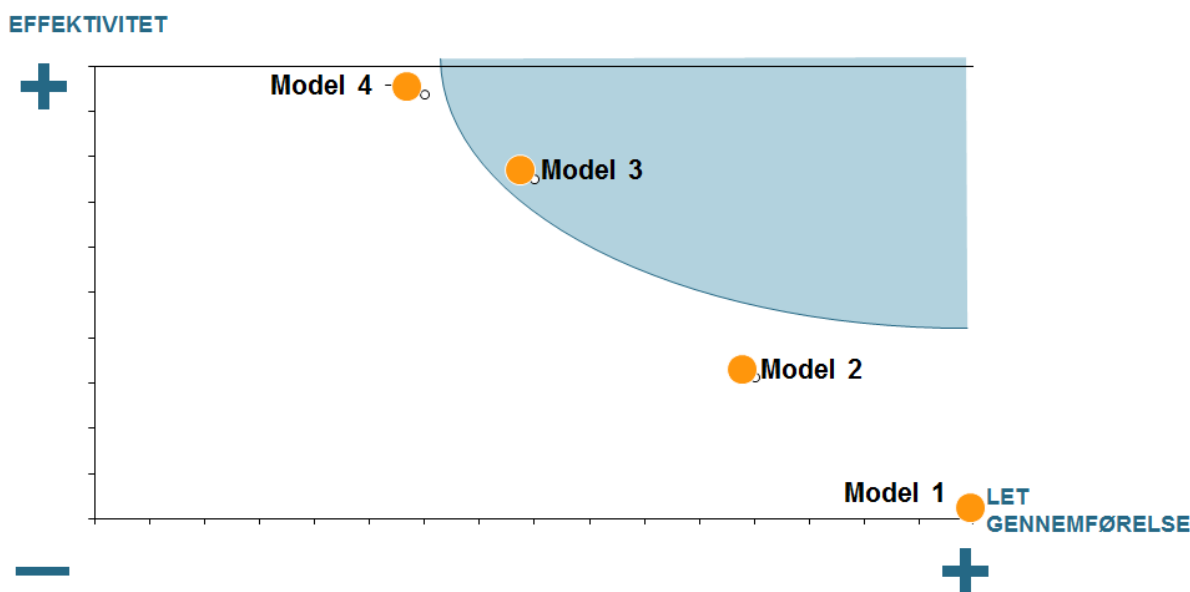
Med hensyn til de juridiske tilpasninger, der ville være nødvendige for at gennemføre forskellige løsningsmodeller, fører analysen til den konklusion, at model 2 vil være relativt let at implementere. Model 2 vil kræve enten ændringer i den eksisterende rammeaftale mellem EU og ESA eller en ny aftale. Det er Kommissionens opfattelse, at model 3 vil kræve en EU-retsakt, der bl.a. skal indeholde en definition af opgaver, struktur og finansielle krav under "EU-søjlen", som skal underkastes en detaljeret kvantitativ cost-benefitanalyse og en vurdering af de komplekse institutionelle og juridiske konsekvenser af denne løsningsmodel, eventuelt også med ændringer i ESA's retsgrundlag.

Model 4 synes at være mere kompleks. I denne løsningsmodel vil ESA ophøre med at eksistere som en mellemstatslig organisation efterfulgt af oprettelsen af et EU-agentur. Der skal vedtages en personalevedtægt (med overgangsbestemmelser) og en finansforordning for

det nye agentur. Denne løsningsmodel ses ligeledes som den mindst realistiske, da den forudsætter en tung gennemførelsesproces og kræver politisk konsensus, som kan være vanskelig at opnå inden for en overskuelig fremtid.

Figuren nedenfor viser, baseret på en kombination af de forskellige analysekriterier, en foreløbig oversigt over løsningsmodellerne i forhold til balancen mellem "omkostninger" og "effektivitet". Eftersom de overvejede modeller ikke udelukker hinanden, kan der overvejes flere forskellige løsningsmodeller afhængigt af den vedtagne tidsramme.

Figur: Foreløbig rækkefølge af løsningsmodeller efter omkostningseffektivitet



Kilde: Roland Berger Strategy Consultants, "Evolution of EU-ESA relations: cost/benefit assessment of options"

Det er vigtigt at bemærke, at ESA's nylige rapport, "Status of ESA/EU relations – Scenarios assessment" (status over forbindelserne mellem EU og ESA – analyse af scenarier), som blev fremsendt til ESA-Rådet den 19. december 2013 som led i den løbende opfølgning på den politiske erklæring, der blev vedtaget af ESA-Ministerrådet den 20. november 2012, peger på en såkaldt "Improved Status quo" (forbedret status quo) og et "EU-kammer" som de mest lovende udviklingsscenarier, og som synes at ligge tæt op ad løsningsmodel 2 og 3 i nærværende rapport. Ifølge ESA's rapport kan "Improved Status quo"-scenariet gennemføres på kort sigt gennem specifikke programbaserede aftaler, der tager afsæt i eksisterende juridiske strukturer i hhv. EU (f.eks. forordninger) og ESA (f.eks. konvention). På mellemlang sigt kunne dette scenarie enten munde ud i en revision af rammeaftalen eller indgåelsen af en ny samarbejdsaftale. Ifølge rapporten vil "EU-kammeret" blive en specifik, selvstændig struktur, der føjes til ESA's eksisterende juridiske struktur, som forbliver uændret. Dette scenarie vil betyde, at der i ESA's regi kommer til at eksistere to parallelle "kamre" side om side: et mellemstatsligt kammer og et EU-kammer. Rapporten fremlægger desuden et tredje scenarie – et "EU-agentur" – som en løsningsmodel, der afhænger af en langsigtet vision, der rækker ud over 2020, men som ESA's medlemsstater endnu ikke har opnået konsensus om.

5. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

De ovenfor præsenterede analyseelementer skal give et indblik i de forskellige løsningsmodeller og deres evne til at reducere strukturelle hindringer og skabe forbedringer i de eksisterende forbindelser mellem EU og ESA. På nuværende stadi er disse elementer imidlertid ikke tilstrækkelige til, at der kan træffes et endegyldigt valg blandt løsningsmodellerne.

Ifølge den eksterne undersøgelse "*sikrer oprettelsen af en specifik enhed i ESA ... på mellemlang sigt det bedste kompromis mellem forventet effektivitet og en let gennemførelse*". Kommissionen ser fordele ved denne løsningsmodel, som skal analyseres yderligere og drøftes med ESA med henblik på at foretage en fuldstændig vurdering af dens juridiske, tekniske og personalemæssige konsekvenser. Fordelen ved denne løsningsmodel er, at den vil bevare ESA's struktur som mellemstatslig organisation, samtidig med at den skaber en passende ramme for forvaltningen af de finansielle midler, som EU tilfører.

Selv om model 3 kan være en bedre model til håndtering af de strukturelle hindringer i forbindelserne mellem EU og ESA, er det model 2 (en revision af den eksisterende rammeaftale), der bør overvejes sammen med model 3.

Det skal også fremhæves, som det fremgår af meddelelsen af november 2012, at uddelegeringsaftalerne har bidraget til den tættere tilknytning mellem EU og ESA og kan bidrage yderligere til forbedringen af den operationelle effektivitet og arbejdsforholdet mellem EU og ESA, for så vidt angår ESA's involvering i gennemførelsen af Galileo- og Copernicusprogrammet. Model 2 og 3 bør derfor overvejes i betragtning af de forbedringer i samarbejdsaftalerne mellem EU og ESA, der kan opnås gennem sådanne uddelegeringsaftaler.

Kommissionen er af den opfattelse, at den valgte strategi for det videre forløb bør skabe merværdi for både EU og ESA, uden at ansvarsområderne samtidig udvandes. Den valgte løsning bør være pragmatisk og ikke være en "big bang"-løsning, men den bør samtidig sikre et solidt og bæredygtigt (rets)grundlag, som er bærende for den videre udvikling af disse forbindelser på den lange bane frem mod 2020 og videre under fuld overholdelse af gældende finansielle bestemmelser og navnlig de budgetprincipper, der er forankret i finansforordningen. Indvirkningen på løbende programmer bør vurderes nøje for at reducere enhver mulig risiko for afbrydelse.

Det foreliggende dokument er et trin i Kommissionens svar på Rådets opfordring (der var formuleret i dets konklusioner af februar 2013) til at udarbejde forslag til en videreudvikling af forbindelserne mellem EU og ESA. Europa-Kommissionen vil med udgangspunkt i denne indledende vurdering intensivere drøftelserne med medlemsstaterne og med generaldirektøren for ESA for at gøre de reguleringsmæssige og tekniske analyser af løsningsmodellerne mere detaljerede, således at der kan nås frem til sammenhængende forslag fra Kommissionen på den ene side og generaldirektøren for ESA på den anden side, og således at der kan findes en konvergent strategi, der definerer rammerne omkring de fremtidige forbindelser mellem de to organisationer.

ESA forventes at træffe beslutning om organisationens udvikling på mødet i ESA-Ministerrådet i december 2014.

I relation til EU har det foreliggende dokument det sigte at bidrage til drøftelserne i Rådet for at opnå politiske retningslinjer for de næste skridt, der skal tages i tæt samarbejde med ESA's generaldirektør. Afhængigt af resultatet af disse drøftelser, den løbende dialog med ESA og af en yderligere intern analyse af løsningsmodellerne kan Kommissionen ved udgangen af 2014,

eller i begyndelsen af 2015, fremsætte konkrete forslag til en omstrukturering af den eksisterende ramme for forbindelserne mellem EU og ESA.

Dokumentet foregriber ikke eventuelle fremtidige forslag fra Kommissionen, som vil være baseret på, og fulgt op af, en fuldgyldig konsekvensanalyse, der går nærmere ind i og sætter tal på virkningerne af i det mindste model 2 og 3. Navnlige er det nødvendigt at arbejde videre med analysen af løsningsmodellerne, for så vidt angår effektiviteten af politikkoordinering og -gennemførelse samt indvirkningen af EU's og ESA's fælles indsats på EU's generelle politiske målsætninger (f.eks. rummets strategiske betydning for Europa, rumrelaterede aktiviteter bidrag til samfundsmæssige udfordringer og den europæiske rumindustri konkurrencedygtighed). En analyse bør også rumme en vis grad af fremsynethed vedrørende langsigtede teknologiske, industrielle og økonomiske udviklinger, der kan have indflydelse på EU's forbindelser med ESA.