



Brussel, 6.2.2014
COM(2014) 56 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**Voortgangsverslag over het aangaan van nuttige relaties tussen de Europese Unie en het
Europees Ruimteagentschap**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Voortgangsverslag over het aangaan van nuttige relaties tussen de Europese Unie en het Europees Ruimteagentschap

1. POLITIEK KADER

De relaties tussen de Europese Unie (EU) en het Europees Ruimteagentschap (ESA) vormen al lange tijd het onderwerp van politieke discussies. Eén praktisch resultaat daarvan is de kaderovereenkomst tussen de EU en het ESA¹ die in mei 2004 in werking is getreden. Het Verdrag van Lissabon² heeft een nieuwe stimulans gegeven aan deze discussies door de politieke dimensie van ruimtevaartzaken in de EU te versterken en te bepalen dat de EU "elke nuttige relatie aan[gaat] met het Europees Ruimteagentschap".

De Europese Commissie heeft deze kwestie behandeld in twee nadere mededelingen. In haar mededeling van april 2011 "*Naar een ruimtevaartstrategie van de Europese Unie ten dienste van de burger*"³ gaf de Commissie uitdrukking aan haar standpunt dat het ESA "zich verder [moet] ontwikkelen tot een organisatiemodel dat het mogelijk maakt dat binnen eenzelfde structuur militaire en civiele programma's enerzijds en een intergouvernementeel gedeelte en een gedeelte "Europese Unie" anderzijds naast elkaar blijven bestaan" en "zijn toenadering tot de Unie [moet] voortzetten en, indien nodig, beheersstructuren [moet] blijven opzetten, die uitsluitend voor de programma's van de Unie zijn bestemd". En in de mededeling over "*Het aangaan van nuttige relaties tussen de Europese Unie en het Europees Ruimteagentschap*"⁴, die in november 2012 door de Commissie is vastgesteld, is opgenomen dat "[d]e behoefte aan grotere operationele doeltreffendheid, symmetrie op het gebied van defensie en veiligheid, politieke coördinatie en verantwoordingsplicht [...], op lange termijn, alleen door toenadering van ESA tot de EU [kan] worden opgelost. De Commissie is van mening dat voor deze langetermijndoelstelling een duidelijke streefdatum tussen 2020 en 2025 moet worden vastgesteld."

De Raad van de EU erkende in zijn conclusies van 18 februari 2013⁵ dat de noodzaak kan bestaan om "de relatie tussen de EU en het ESA, in het licht van de veranderende politieke context, de steeds grotere rol van de EU op ruimtevaartgebied, de uitdagingen qua concurrentie in de ruimtevaartsector en het groeiende belang van activiteiten in de ruimte voor de maatschappij, wat haar werking betreft wellicht opnieuw bekeken en opgewaardeerd moet worden". Tevens erkende de Raad dat "de kaderovereenkomst en de bestuurlijke elementen ervan wellicht niet langer het ideale kader vormen voor een efficiënt, effectief Europees ruimtevaartbeleid dat volop en op coherente wijze gebruik maakt van de respectieve bevoegdheden van zowel de EU als het ESA". De Raad verzocht "de Europese Commissie om zich, samen met de directeur-generaal van het ESA, en in nauwe samenwerking met de lidstaten van de EU en van het ESA [...] in te zetten voor coherentie, convergentie en complementariteit, met het oog op het opstellen van gezamenlijke voorstellen aangaande de

¹ PB L 261 van 6.8.2004, blz. 64.

² Art. 189 VWEU.

³ COM(2011) 152 van 4 april 2011.

⁴ COM(2012) 671 van 14 november 2012.

⁵ ST 6571/13.

toekomstige ontwikkeling van de EU/ESA-betrekkingen, op basis van een gezamenlijke analyse, opdat de respectieve organen tegen 2014 beslissingen kunnen nemen".⁶

De groeiende financiële betrokkenheid van de EU bij ruimtevaartactiviteiten vergroot de noodzaak om aandacht te geven aan de ontwikkeling van de EU/ESA-relaties. In het nieuwe meerjarig financieel kader 2014-2020 wijdt de EU bijna 12 miljard EUR aan grootschalige Europese ruimtevaartprogramma's, zoals Galileo, Egnos en Copernicus, en aan ruimteonderzoeksactiviteiten uit hoofde van Horizon 2020. Dit is meer dan een verdubbeling van de investeringen in vergelijking met de voorgaande financiële planingsperiode, hetgeen een afspiegeling vormt van het groeiende belang dat de EU hecht aan ruimtevaartactiviteiten voor de aanpak van economische en maatschappelijke uitdagingen waarmee de Unie en haar lidstaten worden geconfronteerd.

De EU delegeert momenteel een groot deel (ongeveer 75 %) van haar ruimtevaartbegroting aan het ESA. Hierdoor levert de EU de grootste bijdrage aan het ESA en is zij een grote institutionele financieringsbron voor ruimtevaartactiviteiten in Europa. De hoogte van de door de EU aan het ESA gedelegeerde deel van de begroting in de komende periode van zeven jaar overstijgt de afzonderlijke bijdragen van alle ESA-lidstaten.

De door het ESA beheerde middelen die door de EU worden verstrekt, vallen onder het Financieel Reglement van de EU. Vanuit de Commissie, die de algemene politieke verantwoordelijkheid behoudt voor de verzorging van de ruimtevaartprogramma's van de EU, bestaat er de noodzaak voor een mechanisme dat verzekert dat de aan het ESA toevertrouwde activiteiten de verwachte resultaten opleveren en worden uitgevoerd en beheerd op de meest efficiënte, doeltreffende en verantwoordelijke wijze, waarbij de EU-regelgeving en -procedures strikt worden gevolgd, in een kader "zoals dat van de EU". Dit standpunt is door de medewetgever goedgekeurd in de nieuwe Galileo-verordening⁷. Zoals opgemerkt in de mededeling van november 2012 streeft de Europese Commissie naar het aangaan van relaties met het ESA die kunnen zorgen voor "*grotere operationele doeltreffendheid, symmetrie op het gebied van defensie en veiligheid, politieke coördinatie en verantwoordingsplicht*"⁸.

Ook het ESA heeft op zijn beurt nagedacht over de verdere ontwikkeling van het agentschap. Zoals opgenomen in de politieke verklaring⁹ die door de Raad van het ESA op ministerieel niveau op 20 november 2012 is aangenomen, moet de ontwikkeling, onder andere, ten volste profiteren van "de competentie van de EU in de ruimte, door de gevolgen ervan in de werkwijze van het ESA op te nemen om zo efficiënt beheer te bieden van door de EU gesubsidieerde programma's overeenkomstig EU-regelgeving", en moet de ontwikkeling deze

⁶ In een schriftelijke reactie op de conclusies van de Raad wenste de Europese Commissie te verduidelijken dat zij "van mening is dat het woord 'gezamenlijke' voor 'voorstellen' een suggestie wekt die in juridisch en institutioneel opzicht onjuist is. Bij het uitoefenen van haar initiatiefrecht zal de Commissie bepalen hoe zij bij het opstellen van haar voorstellen voor toekomstige nuttige relaties tussen de EU en het ESA zo passend mogelijk voor nauwe samenwerking met de directeur-generaal van het ESA en met de lidstaten van de EU kan zorgen."

⁷ Zo is onder verwijzing naar de delegatieovereenkomst die tussen de Unie en het ESA wordt gesloten voor de stationeringsfase van het Galileo-programma in overweging 30 van de verordening opgenomen dat "[o]m de Commissie in staat te stellen haar auditfunctie volledig uit te oefenen, [...] de delegatieovereenkomst de algemene voorwaarden voor het beheer van de aan ESA toevertrouwde middelen [moet] omvatten. Wat de uitsluitend door de Unie gefinancierde activiteiten betreft, moeten deze voorwaarden zorgen voor een controleniveau, vergelijkbaar met dat wat vereist zou worden als ESA een agentschap van de Unie zou zijn." (Verordening (EU) nr. 1285/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering en exploitatie van de Europese satellietnavigatiesystemen, PB L 247 van 20.12.2013).

⁸ Aan het Europees Parlement.

⁹ Politieke verklaring "Naar een Europees Ruimteagentschap dat Europa het best ten dienste staat", ESA/C-M/CCXXXIV/Res. 4 (definitief) van 20 november 2012.

competentie ook omvatten. De lidstaten van het ESA hebben de directeur-generaal van het ESA een mandaat verleend "om met de Europese Commissie samen te werken voor het bieden van een gezamenlijke analyse van de situatie omtrent de Europese ruimtevaartsector en een gezamenlijke visie op zijn ontwikkeling, waarbij wordt gestreefd naar de opbouw van coherentie, convergentie en complementariteit tussen de verschillende actoren".

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie een voorlopige beoordeling uitgevoerd van vier opties voor de ontwikkeling van de EU/ESA-relaties en de waarschijnlijke gevolgen ervan gelet op kosten, voordelen en institutionele en juridische consequenties. In dit verslag worden de huidige status van de overwegingen binnen de Commissie en mogelijke volgende stappen weergegeven. Het verslag is het eerste stadium voor de voortzetting van open en transparante processen van analyse en reflectie en van besprekingen met lidstaten en de directeur-generaal van het ESA, die moeten leiden tot samenhangende en gedeelde conclusies tussen de EU, het ESA en de lidstaten tegen het einde van 2014 of het begin van 2015. Een groot deel van de in dit verslag gepresenteerde voorlopige beoordeling bouwt voort op de resultaten van een extern technisch onderzoek¹⁰ dat enkele nuttige analyse-elementen heeft geboden.

De diensten van de Commissie hebben contacten onderhouden met de directeur-generaal van het ESA om de coördinatie en coherentie te verzekeren van de analyses en de overwogen opties aan beide zijden, ook al kunnen de beginpunten en de beoordelingscriteria voor de organisaties verschillen. Gedurende deze voorbereidende fase heeft de Commissie tevens een dialoog onderhouden met vertegenwoordigers van de lidstaten op het niveau van deskundigen via de deskundigengroep voor ruimtevaartbeleid.

2. DE AAN TE PAKKEN STRUCTURELE BELEMMERINGEN

In de mededeling van de Commissie van november 2012 worden vijf structurele belemmeringen in de EU/ESA-relaties benoemd die het startpunt hebben gevormd voor de analyse. Deze belemmeringen bestonden uit de niet-overeenstemmende financiële voorschriften, de asymmetrie in het lidmaatschap van beide organisaties, de asymmetrie op het gebied van veiligheid en defensie, het gebrek aan mechanismen voor beleidscoördinatie en de ontbrekende laag van politieke verantwoordingsplicht voor het ESA ten opzichte van het Europees Parlement. Uit de door de externe adviseur uitgevoerde analyse is gebleken dat deze belemmeringen leiden tot inefficiënties die in intensiteit en gevolgen verschillen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het volgende:

- de niet-overeenstemmende financiële voorschriften en de verschillen in procedures leiden tot een langere periode voor het nemen van beslissingen. Dit kan leiden tot aanvullende kosten voor de programma's en van invloed zijn op de algehele systeemleveringen, met name wanneer activiteiten zich in een cruciaal stadium bevinden¹¹. Voor de huidige aanbestedingsaanpak zijn bijvoorbeeld meerdere validatiestappen noodzakelijk (om tekortkomingen te corrigeren of de dossiers indien nodig aan te vullen en te verbeteren), hetgeen kan leiden tot een langere periode voor de besluitvorming;
- volgens het verslag van de externe adviseur worden de ervaringen met de asymmetrie van het lidmaatschap tot nu toe als minder problematisch beoordeeld, maar kan deze asymmetrie in de toekomst tot problemen gaan leiden. Er kunnen bijvoorbeeld risico's ontstaan als gevolg van de beperkte druk die kan worden uitgeoefend op niet-EU-lidstaten om de loyaliteitsplicht op te leggen voor EU-programma's waaraan zij deelnemen. Dit zou

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

¹¹ Uit eerdere analyses voor de GNSS-programma's is gebleken dat een dag vertraging in een cruciale fase ruwweg 1 miljoen EUR kost.

kunnen leiden tot de verkoop van gevoelige technologieën aan derde landen. Bovendien kunnen belangrijke besluiten met betrekking tot de toekomst van EU-programma's (zoals de lancering van satellieten of de eigendomsoverdracht van activa) worden geblokkeerd door niet-EU-lidstaten, als gevolg van verschillende stemregels in het intergouvernementele systeem van het ESA;

- ook de asymmetrie op het gebied van veiligheid en defensie kan leiden tot problemen. De mogelijke verkoop van gevoelige technologie aan derde landen kan strategische veiligheidsproblemen opleveren voor de EU. De hantering van vertrouwelijke EU-gegevens kan het complexiteitsniveau van het programmabeheer bij het ESA verhogen. Het kan voor bepaalde veiligheidsgevoelige functies binnen de ESA nodig zijn om uitsluitend onderdanen van EU-lidstaten te werven met het benodigde niveau van veiligheidsaccreditatie;
- het gebrek aan mechanismen voor beleidscoördinatie houdt in dat programma's niet noodzakelijkerwijs zijn afgestemd op ondersteuning van de bredere beleidsdoelstellingen van de Unie. De industrieelbeleidsdoelstellingen van het ESA kunnen verschillen van de dienstverleningsdoelstellingen van de EU. De mechanismen zoals die zijn opgenomen in de bestaande EU/ESA-kaderovereenkomst worden niet beschouwd als een doeltreffend hulpmiddel voor dergelijke coördinatie. In het huidige raamwerk wordt niet voorzien in expliciete afstemmingsmechanismen voor de besluitvorming. Beleid wordt derhalve alleen op programmaniveau gecoördineerd, via mechanismen waarover per programma op tijdrovende wijze overeenstemming moet worden bereikt. Het gebrek aan specifieke mechanismen voor beleidscoördinatie kan leiden tot vertragingen in het starten van programma's;
- de kwestie van politieke en financiële verantwoordingsplicht ten opzichte van het Europees Parlement is van essentieel belang, gelet op de hoogte van de EU-financiering van het ESA en de prominente rol van de EU bij de tenuitvoerlegging van de programma's. Als de instelling die verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de begroting overeenkomstig artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, moet de Europese Commissie volledige rekenschap afleggen aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie voor eventuele vertragingen of kostenoverschrijdingen die worden opgelopen in vlaggenschipprogramma's van de EU, terwijl het ESA deze programma's namens de Commissie door middel van delegatieovereenkomsten operationeel beheert. Aangezien de Commissie het uiteindelijke projectrisico draagt, verlaagt dit de stimulansen voor het ESA om programma's op tijd, tegen de begrote kosten en afgestemd op beleids- en gebruikersdoelstellingen te leveren. Bij gezamenlijk gesubsidieerde programma's heeft de EU slechts beperkte invloed gehad op de door het ESA gemaakte technische besluiten. Indien de aanvangsfasen van een ruimtevaartprogramma uitsluitend door het ESA worden gefinancierd, kan het voor de Commissie moeilijk zijn om in latere stadia van het programma te verzekeren dat EU-middelen worden gebruikt voor de tenuitvoerlegging van haar beleid.

De analyse van deze beperkingen biedt de benodigde basis voor de configuratie van onderstaande opties.

3. OVERZICHT VAN DE GEÏDENTIFICEERDE OPTIES

In de mededeling van november 2012 heeft de Europese Commissie een overzicht geboden van vier opties voor de verdere ontwikkeling van de EU/ESA-relaties richting het uiteindelijke doel van toenadering. Hoewel deze opties niet uitputtend zijn, beschouwt de Commissie deze opties als de meest pragmatische en haalbare opties voor de aanpak van de structurele belemmeringen in de huidige EU/ESA-relatie. Deze opties worden ook beoordeeld

door de directeur-generaal van het ESA, waardoor het benodigde niveau van coherentie tussen de twee parallelle processen wordt gewaarborgd. De opties lopen van minst tot meest ingrijpend, van een optie waarin verbeteringen worden voorzien zonder wijzigingen in het huidige juridische kader van de EU/ESA-relaties tot een optie waarbij het ESA niet langer zou bestaan als intergouvernementele organisatie en wordt omgevormd tot een agentschap van de EU.

3.1. Optie 1: Geen wijzigingen (basisscenario)

De situatie blijft ongewijzigd overeenkomstig de voorwaarden van de bestaande EU/ESA-kaderovereenkomst. De EU en het ESA blijven twee afzonderlijke instanties zonder doeltreffende mechanismen voor de verzekering van coherentie of coördinatie. De EU treedt op als medefinancier van bepaalde ruimtevaartprogramma's met het ESA en/of financiert andere volledig, waarvan de uitvoering wordt gedelegeerd aan het ESA. Programma's worden ontwikkeld op basis van specifieke overeenkomsten waarover per fase wordt onderhandeld en waarbij gebruik wordt gemaakt van de algemene hulpmiddelen die beschikbaar zijn in de financiële voorschriften van de EU. Beleids- en missiedoelstellingen worden door de EU en het ESA vastgesteld overeenkomstig hun eigen institutionele raamwerken.

3.2. Optie 2: Verbeterde samenwerking in het status-quo-scenario

De EU en het ESA blijven twee afzonderlijke entiteiten, maar de koppeling tussen de twee wordt aangepast, op basis van wijzigingen aan de bestaande EU/ESA-kaderovereenkomst en een verbetering van de delegatieovereenkomsten. De beleids- en missiedoelstellingen worden gezamenlijk door de EU en het ESA vastgesteld en coördinatie wordt verzekerd door middel van de ontwikkeling van een nieuwe kaderovereenkomst. Deze overeenkomst wordt vastgesteld door de Raad van het ESA en de Raad van de EU, met goedkeuring van het Europees Parlement. Bij de tenuitvoerlegging van programma's blijft het ESA intern de capaciteiten ontwikkelen om met de nuances tussen de twee financiële regimes (EU en ESA) om te kunnen gaan en werken aan de voortschrijdende afstemming van zijn boekhoud-, internecontrole- en auditprocedures op de toepasselijke EU-regels. De nieuwe overeenkomst bevat specifieke mechanismen voor coördinatie.

3.3. Optie 3: Oprichten van een programmastructuur die uitsluitend is gewijd aan het beheer van EU-programma's (d.w.z. "EU-pijler")

Er bestaat nog geen definitie van deze ESA/"EU-pijler". Uit de mededelingen van de Commissie volgt echter dat deze pijler een stap moet zijn in de richting van "*grotere operationele doeltreffendheid, symmetrie op het gebied van defensie en veiligheid, politieke coördinatie en verantwoordingsplicht*"¹² en een "*kader zoals dat van de EU*"¹³.

Bij het vaststellen van deze optie is gekozen voor een pragmatische aanpak, te beginnen bij de problemen die moeten worden opgelost om de ideale contouren vast te stellen en vervolgens

¹² Aan het Europees Parlement.

¹³ De notie van een "EU-pijler" binnen het ESA vormt onderdeel van de overwegingen van de Commissie met betrekking tot haar relatie met het ESA als stap in de richting van de langetermijndoelstelling van toenadering. In haar mededeling van april 2011 vermeldt de Commissie dat het ESA "*beheersstructuren [moet] blijven opzetten, die uitsluitend voor de programma's van de Unie zijn bestemd*". In de mededeling uit november 2012 vermeldt de Commissie voorts dat, bij het werken aan de langetermijndoelstelling van toenadering, het 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)*". Deze optie wordt ook onderzocht door het ESA in het kader van zijn overwegingen over de mogelijke toekomstige ontwikkeling (waartoe de aanzet is gegeven tijdens de Raad van het ESA op ministerieel niveau van november 2012).

het wettelijke instrument te onderzoeken dat nodig is voor de tenuitvoerlegging. Het wordt van essentieel belang geacht dat de "EU-pijler" wordt ontworpen om te werken binnen de EU-regelgeving. Hierdoor wordt het mogelijk om de niet-overeenstemmende financiële voorschriften aan te pakken. Binnen de "EU-pijler", die moet fungeren als een kader "zoals dat van de EU", zou er geen sprake zijn van problemen met betrekking tot een asymmetrie in het lidmaatschap.

De "EU-pijler" vindt "onderdak" binnen het ESA, ook fysiek binnen de locaties van het ESA, en kan bepaalde diensten delen die de "EU-pijler" en het intergouvernementele deel van het ESA gemeenschappelijk hebben.

De oprichting van een "EU-pijler" binnen het ESA heeft geen invloed op het functioneren van de overige afdelingen van het intergouvernementele ESA zoals dat vandaag de dag bestaat. Voor deze optie is een grondigere analyse nodig van de juridische en institutionele aspecten, met name met betrekking tot politieke verantwoordingsplicht en kwijtingsprocedures. Tot slot moet de hiervoor beschreven pragmatische aanpak ten uitvoer worden gelegd onder volledige naleving van de toepasselijke financiële voorschriften en met name de begrotingsbeginselen die zijn opgenomen in het Financieel Reglement¹⁴.

3.4. Optie 4: Het ESA wordt een agentschap van de EU, maar behoudt enkele van zijn intergouvernementele kenmerken

In deze optie wordt het ESA een agentschap van de EU. Dit Europees Ruimteagentschap behoudt bepaalde structuren voor het faciliteren van intergouvernementele samenwerking (d.w.z. optionele programma's, anders dan EU-programma's, die direct door de lidstaten worden gefinancierd buiten de EU-begroting om). Het agentschap heeft een EU-rechtsgrondslag en wordt beheerd overeenkomstig EU-regelgeving.

4. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

De vier genoemde opties pakken in verschillende mate de belemmeringen aan die momenteel in de EU/ESA-relaties bestaan en bieden verschillende voor- en nadelen. De inspanning die noodzakelijk is voor elk van de opties, verschilt ook aanzienlijk.

De opties zijn beoordeeld vanuit twee hoofdperspectieven: i) de "doeltreffendheid", waaronder wordt verstaan: de mogelijkheden om de structurele belemmeringen en operationele inefficiëntie aan te pakken die momenteel zijn geïdentificeerd en de besparingen die worden gemaakt in termen van personeelskosten en invloed op de benodigde tijd om besluiten te nemen; en ii) de "kosten" die samenhangen met de opties, die worden beoordeeld vanuit het oogpunt van hoe eenvoudig de vereiste juridische wijzigingen kunnen worden doorgevoerd en de verwachte snelheid van de tenuitvoerlegging. De opties zijn op basis hiervan gerangschikt.

Uit een kwalitatieve analyse van de mogelijkheden die de opties bieden om de geïdentificeerde structurele belemmeringen op te lossen, blijkt dat optie 1 geen van de beperkingen op structureel niveau kan oplossen; optie 2 pakt enkele belemmeringen aan, maar slechts in beperkte mate; optie 3 en 4 lossen deze belemmeringen echter in de grootste mate op (volledig opgelost in optie 4 en bijna volledig opgelost in optie 3). Het gaat hierbij in het bijzonder om het volgende:

¹⁴ Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, PB L 298 van 26.10.2012 (zie deel I, titel II).

- de niet-overeenstemmende financiële voorschriften worden volledig aangepakt in optie 4 en optie 3. In optie 2 wordt de niet-overeenstemming in grote mate aangepakt, maar deze optie biedt iets minder vertrouwen in de toepassing van financiële procedures die overeenkomen met de door de EU toegepaste procedures;
- de asymmetrie in lidmaatschap wordt voor een groot deel aangepakt door het ESA als EU-agentschap en door de ESA/"EU-pijler". Een verbeterde samenwerking met behoud van de status quo lost deze belemmering in veel mindere mate op;
- de asymmetrie op het gebied van veiligheid en defensie wordt in bijna gelijke mate opgelost in de opties 3 en 4 en in beperkte mate in optie 2. De dreiging van verkoop van gevoelige technologie blijft in alle opties een probleem, hoewel in de opties 3 en 4 meer druk kan worden uitgeoefend op de lidstaten;
- het gebrek aan mechanismen voor beleidscoördinatie wordt bijna volledig aangepakt in optie 4 en in geringe mate in de opties 3 en 2. Beleidscoördinatie en de onderlinge afstemming van industrieelbeleidsdoelstellingen nemen toe bij een toenadering tussen het ESA en de EU. Het is de verwachting dat onderlinge afstemming in de besluitvorming een probleem blijft vormen, tenzij het ESA een EU-agentschap wordt.

De opties kunnen verder positieve gevolgen (voordelen) hebben in termen van kostenbesparingen als gevolg van een mogelijke vermindering van de tijd die nodig is voor het nemen van besluiten voor de tenuitvoerlegging van programma's en van optimalisaties op het gebied van personeelsbezetting bij de Commissie en het ESA.

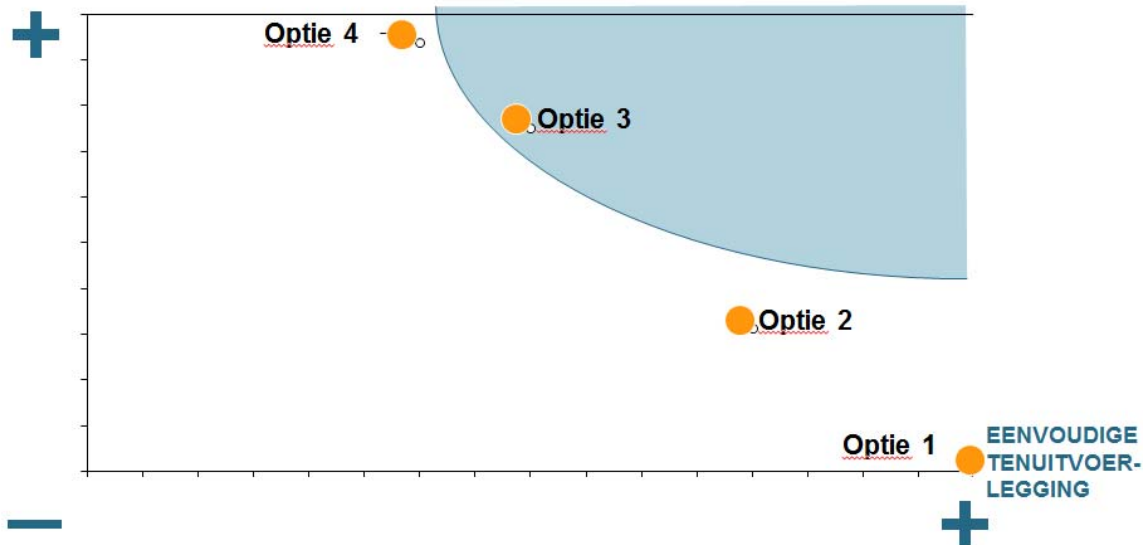
Met betrekking tot de juridische aanpassingen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de verschillende analyses leidt de analyse tot de conclusie dat optie 2 relatief het eenvoudigst ten uitvoer te leggen is. Voor optie 2 zijn wijzigingen nodig in de huidige EU/ESA-kaderovereenkomst of een nieuwe overeenkomst. De Commissie is van mening dat voor optie 3 een EU-rechtshandeling noodzakelijk is die, onder andere, de definitie moet bevatten van de taken, structuur en financiële eisen van de "EU-pijler" afhankelijk van een gedetailleerde kwantitatieve kosten-batenanalyse en een beoordeling van de complexe institutionele en juridische gevolgen van deze optie, mogelijk met inbegrip van wijzigingen in het juridisch raamwerk van het ESA.

Het lijkt erop dat optie 4 complexer is. In deze optie houdt het ESA op te bestaan als intergouvernementele organisatie en wordt er een EU-agentschap opgericht. Er moet regelgeving worden aangenomen met betrekking tot personeel (waaronder overgangsbepalingen) en financiële voorschriften. Deze optie wordt ook gezien als de minst haalbare, aangezien hiervoor een zwaar tenuitvoerleggingsproces nodig is en politieke overeenstemming moet worden bereikt, hetgeen in de nabije toekomst moeilijk kan zijn.

Op basis van een combinatie van de verschillende beoordelingscriteria, is in onderstaande figuur een voorlopige kaart opgenomen van de opties in termen van de wisselwerking tussen "kosten" en "doeltreffendheid". Aangezien de overwogen opties elkaar niet uitsluiten, kunnen er ook meerdere opties worden overwogen, afhankelijk van het vastgestelde tijds kader.

Figuur: voorlopige rangschikking op basis van kosten en doeltreffendheid van de opties

DOELTREFFENDHEID



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

Het is van belang om op te merken dat in het recente ESA-verslag "Status of ESA/EU relations – Scenarios assessment", dat bij de Raad van het ESA is ingediend op 19 december 2013 als onderdeel van de lopende follow-up van de door de Raad van het ESA op ministerieel niveau vastgestelde politieke verklaring van 20 november 2012, als meest veelbelovende ontwikkelingsscenario's een zogenoemd "verbeterde status quo" en een "EU-kamer" worden gepresenteerd, die lijken op de in dit verslag beschreven opties 2 en 3. Volgens het verslag van het ESA zou de "verbeterde status quo" op de korte termijn ten uitvoer worden gelegd door middel van specifieke programmeerbare overeenkomsten op basis van bestaande juridische structuren binnen de EU (bv. verordeningen) en het ESA (bv. het ESA-Verdrag). Op de middellange termijn kan in dit scenario een herziening plaatsvinden van de kaderovereenkomst of een nieuwe samenwerkingsovereenkomst worden gesloten. In het verslag is ook opgenomen dat "[d]e 'EU-kamer' een speciale, op zichzelf staande structuur is die wordt toegevoegd aan de bestaande juridische structuur van het ESA die ongewijzigd blijft. [...] Dit scenario houdt in dat er onder het algemene dak van het ESA twee parallelle 'kamers' naast elkaar zouden bestaan: een intergouvernementele en een EU-kamer." In het verslag wordt ook een derde scenario genoemd, "EU-agentschap", als optie die afhankelijk is van een langetermijnvisie na 2020 waarover er momenteel tussen de lidstaten van het ESA nog geen overeenstemming bestaat.

5. CONCLUSIE EN VOLGENDE STAPPEN

De elementen van de hiervoor beschreven analyse hebben tot doel inzicht te bieden in de verschillende opties en de mate waarin ze structurele belemmeringen kunnen verminderen en kunnen zorgen voor verbeteringen in de huidige structuur van de EU/ESA-relaties. Deze elementen zijn echter op dit moment nog niet voldoende om een definitieve keuze te rechtvaardigen tussen de opties.

In het externe onderzoek wordt opgemerkt dat "*de oprichting van een speciale entiteit binnen het ESA [...] op de middellange termijn het beste compromis vormt tussen de te verwachten doeltreffendheid en eenvoudige tenuitvoerlegging*". De Commissie ziet voordelen in deze optie, die nader moet worden geanalyseerd en besproken met het ESA om de juridische,

technische en personeelstechnische gevolgen volledig te beoordelen. Het voordeel van deze optie is dat de intergouvernementele ESA-structuur behouden blijft, maar er tegelijkertijd een adequaat raamwerk wordt opgericht om de door de EU bijgedragen financiële middelen te beheren.

Hoewel optie 3 wellicht betere mogelijkheden biedt om om te gaan met de structurele belemmeringen in de EU/ESA-relaties, moet optie 2 (de herziening van de bestaande kaderovereenkomst) worden overwogen naast optie 3.

Tevens moet worden benadrukt dat, zoals aangehaald in de mededeling van november 2012, de delegatieovereenkomsten hebben bijgedragen aan de toenadering tussen de EU en het ESA en verder kunnen bijdragen aan de verbetering van de operationele efficiëntie en de werkrelatie tussen de EU en het ESA met betrekking tot de betrokkenheid van het ESA bij de tenuitvoerlegging van Galileo en Copernicus. De opties 2 en 3 moeten daarom worden overwogen in het licht van de verbeteringen aan de EU/ESA-werkregelingen die kunnen worden bereikt door middel van dergelijke delegatieovereenkomsten.

De Commissie is van mening dat de wijze waarop wordt voortgegaan, toegevoegde waarde moet bieden ten gunste van beide organisaties, EU en ESA, en de verantwoordelijkheden niet moet vertroebelen. De gekozen oplossing moet pragmatisch zijn en geen "oerknal-aanpak" vormen, maar tegelijkertijd een solide en duurzame (juridische) basis vormen waarop deze relaties zich op de lange termijn kunnen ontwikkelen, vooruitkijkend naar 2020 en verder, terwijl de toepasselijke financiële voorschriften volledig worden nageleefd, met name de begrotingsbeginselen die zijn opgenomen in het Financieel Reglement. De gevolgen voor de lopende programma's moeten nauwkeurig worden beoordeeld om het risico op verstoring te minimaliseren.

Dit verslag vormt een stap in het antwoord van de Commissie op het verzoek van de Raad (zoals geformuleerd in diens conclusies van februari 2013) om voorstellen op te stellen voor de verdere ontwikkeling van EU/ESA-relaties. Op basis van deze eerste beoordeling zal de Europese Commissie de discussie met de lidstaten en met de directeur-generaal van het ESA intensiveren om de regelgevende en technische analyses van de opties nader te verfijnen en zo te komen tot samenhangende voorstellen, door de Commissie enerzijds en de directeur-generaal van het ESA anderzijds, voor een convergerende aanpak die het toekomstige raamwerk van de relaties tussen beide organisaties definieert.

De verwachting is dat het ESA tijdens de bijeenkomst van de Raad op ministerieel niveau in december 2014 een besluit neemt over de ontwikkeling van het agentschap.

Dit verslag dient aan de zijde van de EU als input voor de discussie binnen de Raad om zo de politieke richting vast te stellen voor de volgende stappen die moeten worden genomen, in nauwe samenwerking met de directeur-generaal van het ESA. Afhankelijk van de uitkomst van deze discussies, de lopende dialoog met het ESA en afhankelijk van een nadere interne analyse van de opties, kan de Commissie tegen het eind van 2014 of het begin van 2015 met concrete voorstellen komen waarin het bestaande kader van de EU/ESA-relaties opnieuw wordt vormgegeven.

In dit verslag wordt niet vooruitgelopen op eventuele toekomstige voorstellen van de Commissie die worden gebaseerd op, en vergezeld gaan van, een volledige effectbeoordeling waarin de gevolgen van in ieder geval de opties 2 en 3 nader worden besproken en gekwantificeerd. Er zijn met name nadere werkzaamheden noodzakelijk om de opties te beoordelen in termen van doeltreffendheid van de beleidscoördinatie en -tenuitvoerlegging, evenals de gevolgen van de gecombineerde EU- en ESA-acties voor de algemene politieke doelstellingen van de EU (bv. strategisch belang van de ruimte voor Europa, bijdrage van

ruimtevaartactiviteiten aan maatschappelijke uitdagingen en het concurrentievermogen van de EU-ruimtevaartsector). De analyse moet tevens elementen bevatten waarin vooruit wordt gekeken naar de technologische, industriële en economische ontwikkelingen op de lange termijn, evenals mogelijke wereldwijde ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de relaties van de EU met het ESA.