

Europeiseringen av ESA



Europeiseringen av ESA

Av Åse Wahl Gunderson



Denne rapporten analyserer juridiske og politiske aspekter ved ESAs samarbeid med EU. Den presenterer diskusjonen om ESAs fremtidige organisering satt inn i en større politisk og forvaltningsmessig kontekst i EU. Rapporten oppsummerer funn og konklusjoner fra aspirantprosjektet ved Norsk Romsenter 2012/2013. Prosjektets tema var EUs rolle innen europeisk romvirksomhet og relasjonene mellom EU og ESA.

*Åse Wahl Gunderson
Norsk Romsenter, oktober 2013*

Denne aspirantrapporten formidler forfatterens egne meninger og vurderinger. Anbefalingene gitt her er ikke å oppfatte som holdningen til Norsk Romsenter.

Innhold

1. Sammendrag	4
2. Innledning	5
3. Styring og forvaltning i EU	6
3.1. Utviklingstrekk etter Lisboa-traktaten: delegerte rettsakter, forordninger, alminnelig lovgivningsprosedyre og byråbruk	6
3.2. Delegering av myndighet til byråer	6
3.3. Delegering av myndighet til internasjonale organisasjoner	7
3.4. Europeisering	8
4. Regulering av samarbeidet EU-ESA	9
4.1. Mandatet til EU og ESA	9
4.2. Rammeavtalen mellom EU og ESA: "Framework Agreement"	10
4.3. ESAs deltakelse i EU-programmer	11
4.3.1. EGNOS og Galileo	11
4.3.2. Copernicus etter 2014	13
5. Analyse av fremtidens ESA	14
5.1. Modeller for fremtidig EU-ESA samarbeid	15
5.1.1. Status quo	15
5.1.2. ESA med et "EU-kammer"	15
5.1.3. ESA som mellomstatlig EU-byrå	16
5.1.4. ESA som desentralisert EU-byrå	16
5.1.5. Uoffisiell modell: ESA som et eget generaldirektorat under Kommisjonen	17
5.2. Mellomlangt perspektiv: ESA 2014-2020	17
5.3. Fremdrift for ESAs analyse	18
6. Norges holdning til ESAs fremtid	19
6.1. EØS og muligheter for politisk medvirkning	20
6.2. ESAs balanse mellom EU-samarbeid og selvstendighet	20
7. Konklusjon og videre arbeid	22
Vedlegg 1: Bakgrunn	23
Vedlegg 2: Fremdrift analyseprosess i EU og ESA	27
Referanser	28

1. Sammendrag

Med storsatsning på satellitnavigasjon og jordobservasjon er EU i ferd med å utvikle et nytt politisk, juridisk og finansielt tyngdepunkt for europeisk romsamarbeid. EU er blitt ESAs største partner, noe som har stor betydning for organiseringen av europeisk romvirksomhet generelt, og ESA spesielt. Integrasjonen mellom ESA og EU har skjedd gradvis og uten en overordnet plan. ESA har derfor tatt initiativ til en refleksjonsprosess om hva organisasjonen skal være etter 2020 og hvordan den skal fortsette å være en relevant partner for EUs romprogram.

Europas største romprogram Galileo er heleid, fullfinansiert og styrt av EU. Copernicus vil gradvis utvikle seg i samme retning fram mot 2020. I disse romprogrammene vil Kommisjonen operere som programme manager. EU-reglene gir ikke ESA myndighet til å ta skjønnsmessige avgjørelser. Med EUs finansforordning fra 2012 skjerpes Kommisjonens kontroll ved implementering av budsjett gjennom mellomstatlige organisasjoner. ESAs posisjon innenfor Galileo og etterhvert også Copernicus er derfor gradvis i ferd med å reduseres til en rolle som ekspert for Kommisjonen.

Denne utviklingen er ikke unik for romvirksomheten. EU er i ferd med å ta over på mange politiske felter tidligere dominert av mellomstatlig samarbeid. Erfaring fra andre sektorer viser at EU i liten grad er villig til å gjøre juridiske endringer for å tilpasse seg den mellomstatlige arenaen, tross manglende teknisk innsikt på feltet. EU oppretter i stedet egne byråer som erstatter det mellomstatlige samarbeidet. Kommisjonen har allerede opprettet European GNSS Agency, GSA, til implementeringen av Galileo og EGNOS.

Heller ikke ESA-landene ønsker å gjøre store juridiske endringer for å tilpasse seg det nye samarbeidsklimaet med EU. Store ESA-land har utelukkert en endring av konvensjonen. Med steile fronter på begge sider skjer det derfor en juridisk polarisering innen europeisk romsamarbeid. Den eneste løsningen som synes mulig er å opprette et "EU-kammer" i ESA, under EU-autoritet, for gjennomføring av EU-programmer. Det er ennå for tidlig å si om denne organisasjonsmodellen vil bli foreslått på ESA Ministerial Council i 2014/2015.

Polariseringen skjer ikke bare på det juridiske området. Samarbeid om romprogrammer har ikke medført integrasjon mellom EU og ESA. Det motsatte har skjedd. Ettersom ESAs rolle i Galileo og Copernicus blir redusert, er EU- og ESA-arenaen i ferd med å skli fra hverandre. Det dannes dermed to separate arenaer der Norge deltar under helt ulike juridiske rammeverk og forutsetninger. For å sikre norske interesser må Norge derfor være en pragmatisk, proaktiv og kunnskapsrik partner for både EU og ESA. For å oppnå norsk innflytelse i EU kreves det tidlig innsikt i politisk og juridisk utvikling, samt aktiv bruk av handlingsrommet gitt av EØS-avtalen. Det krever en styrking av norsk oppfølging av blant annet EU-parlamentets sikkerhets- og forsvarskomite (Security and Defence Committee, SEDE) og næringskomite (Parliamentary Committee on Industry, Research and Energy, ITRE) samt Space Policy Expert Group under Kommisjonen og Space Working Party under Rådet.

“ Den eneste løsningen som synes mulig er å opprette et “EU-kammer” i ESA, under EU-autoritet ”

2. Innledning

ESA og forgjengerne European Launcher Development Organization, ELDO, og European Space Research Organisation, ESRO, har siden 1960-tallet dannet tyngdepunktet for europeisk romsamarbeid. Lisboa-traktaten ga i 2009 EU mandat til å lage sitt eget romprogram og utvikle en europeisk rompolitikk. Navigasjonssystemet Galileo har blitt EUs desidert største eiendel. Sammen med Copernicus utgjør de flaggskipprogrammene innenfor EUs romsatsning.

Dette har ført til et tett samarbeid mellom EU og ESA, og EU har blitt ESAs største bidragsyter. Konsekvensen har vært en europeisering av ESA¹. EU og ESA har imidlertid svært ulike mandat, interessefelt og organisering. Det har gitt utfordringer knyttet til blant annet delegering av autoritet, finansiering, industripolitikk, anbudsregler og fordeling av risiko mellom partnerne. Med de nye forordningene for Galileo og Copernicus vil delegeringen av myndighet til ESA bli ytterligere strammet inn.

Dette er bakgrunnen for at ESA Ministerial Council høsten 2012 vedtok resolusjonen *"Political declaration towards the European Space Agency that best serves Europe"*. Den gir ESA-administrasjonen i oppdrag å analysere ESAs fremtid i samarbeid med EU-kommisjonen. Analysen skal dekke fire mulige organisasjonsmodeller for ESA. Resultatet skal bli et vedtak på ESA Ministerial Council i 2014/2015.

Denne rapporten setter ESAs analyseprosess inn i en større sammenheng av forvaltningsmessig utvikling i EU etter Lisboa-traktaten. I vedlegg 1 beskrives også den politiske bakgrunnen og EUs motiver for å satse på romvirksomhet. Rapporten beskriver dagens regulering av samarbeidet mellom ESA og EU samt de foreslåtte modellene for fremtidig organisering. Rapporten avslutter med å peke på hva som kan danne grunnlaget for den norske holdningen til denne prosessen. Siste del sier også noe om hvilke grep Norge burde ta for å oppnå innflytelse i EUs rompolitikk generelt. Det er et felt som vil bli stadig viktigere i årene som kommer.

¹Se avsnitt 3.4 for en definisjon av europeisering

3. Styring og forvaltning i EU

3.1. Utviklingstrekk etter Lisboa-traktaten: Delegerede rettsakter, forordninger, alminnelig lovgivningsprosedyre og byråbruk

I EU er Kommisjonen den utøvende makt, EU-parlamentet representerer befolkningen mens Rådet representerer de geografiske interessene. Til forskjell fra parlamentariske stater har Kommisjonen forslagsrett, utøvende og til dels lovgivende makt. Etter Lisboa-traktaten har særlig fire utviklingstrekk vært dominerende i forvaltningen: Økt makt til EU-parlamentet gjennom den alminnelige lovgivningsprosedyren, flere delegerede rettsakter, forordninger i stedet for direktiver, flere og viktigere EU-byråer.

Den alminnelige lovgivningsprosedyren innebærer at lovgivning må godkjennes av både EU-parlamentet og Rådet for å bli vedtatt. Med Lisboa-traktaten gjelder denne prosedyren for ca 90 % av lovgivningen, og har gjort EU-parlamentet til en politisk kraft det må tas hensyn til.

Samtidig søker Kommisjonen å unngå denne prosedyren ved økt bruk av delegerede rettsakter. Delegerede rettsakter betyr at Kommisjonen kan fylle ut "ikke-essensielle" deler av en lovtekst uten å gå gjennom den alminnelige lovgivningsprosedyren. Dette innebærer i praksis at Kommisjonen får økt lovgivende makt. For Copernicus kan Kommisjonen vedta delegerede rettsakter for å regulere blant annet datatilgang, sikkerhetskrav og eierskap.

Et tredje utviklingstrekk er at forordninger tar over for direktiver. Direktiver setter opp mål som skal oppnås, men det er opp til hvert enkelt land å velge hvordan de skal implementeres. En forordning derimot har direkte virkning og alle detaljene skal følges. I Norge implementeres direktiver med gjengivelse. Da skrives EU-teksten om og gis form som en norsk lovtekst. Forordninger derimot implementeres ved henvisning. Det betyr at man "vedtar én enkelt norsk paragraf som henviser til traktaten og fastslår at den skal gjelde som norsk rett"². Ved implementering av direktiver

kan den nasjonale tilpasningen skje etter at lovteksten er vedtatt. Forordninger krever at Norge har medvirkning i tidlig fase av politikkutforming. For når den er vedtatt er det for sent å gjøre tilpasninger til nasjonale forhold.

Det siste utviklingstrekket som skal nevnes her er opprettelsen av byråer, som er blitt Kommisjonens standardløsning for økt integrasjon. Det finnes tre typer byråer: byråer direkte under Kommisjonen, desentraliserte byråer og utenriksbyråer. Den vanligste typen er desentraliserte byråer. Det finnes 32 av disse i EU. De fleste slike byråer opprettes for å sikre homogen implementering av EU-lovgivning. Byråer er et kompromiss mellom Kommisjonens ønske og behov for mer regulativ kapasitet og medlemslandenes motvilje mot flere ansatte i Kommisjonen og Brussel (Kommisjonen har allerede over 33.000 ansatte). Byråene har hovedkvarter plassert rundt om i EUs storbyer og styrer, der medlemslandene er i flertall. Selv om de kalles "desentraliserte byråer" innebærer likevel utviklingen en sentralisering av makt i EU. Kommisjonen vedtar byråenes budsjetter og utnevner direktøren. Styret møtes sjelden og representantene er ofte dårlig forberedt. Siden alle medlemsland er representert er styrene også svært store. Medlemslandene og Rådet blir mer aktive når saker politiseres, men som påstått av Egeberg og Trondal: "Kommisjonen forblir også under slike betingelser den ledende institusjonen i byråenes verden"³. Norge deltar i byråer gjennom EØS-avtalens protokoll 31, men deltakelse må vedtas spesifikt for hvert enkelt byrå. Norge har ingen stemmerett i byråenes styrer, noe som blir problematisk ettersom noen byråer får økt vedtakskompetanse i enkeltsaker. Nordmenn kan heller ikke inneha ledende stillinger i byråene⁴.

3.2. Delegering av myndighet til byråer

Økningen i bruk av delegerede rettsakter, forordninger heller enn direktiver og opprettelsen av nye byråer er alle utviklingstrekk som peker mot en maktsentralisering i Kommisjonen. Det har konsekvenser for Norges muligheter for medvirkning gjennom

²(Sejersted et al., 2012: 120)

³(Egeberg & Trondal, 2011: 11; Thatcher, 2011)

⁴(Sejersted et al., 2012: 176)

EØS-avtalen, og det endrer forutsetningene for samarbeidet mellom ESA og EU. Spesielt relevant for relasjonene mellom EU og ESA er bruken av byråer.

Ettersom byråene blir et viktigere verktøy for implementering av lovverk er Kommisjonen også i ferd med å bringe dem tettere inn under EUs forvaltning. I 2012 laget derfor Kommisjonen et felles sett ikke-bindende retningslinjer med strømlinjeforming av byråene som mål. De gir Kommisjonen en plass i byråenes styrer og pålegger byråene omfattende rapportering til Kommisjonen. Retningslinjene fastslår også at byråene ikke får ta avgjørelser som innebærer en stor grad av skjønn. Retningslinjene kom etter at Kommisjonen uten hell forsøkte å lage en juridisk bindende regulering for byråene. Det ble stoppet i Rådet fordi EU-traktaten ikke inneholder noen henvisning til byråer.

Praksisen med manglende delegering bunner i den såkalte "Meroni-doktrinen" etablert på 1950-tallet. Den er basert på en sak der EUs domstol fratok Kommisjonen mulighet til å delegere skjønnsmessige beslutninger til privatrettslige organisasjoner. Kommisjonen har brukt denne dommen til å regulere forholdet til EU-byråer, da byråene ikke er nevnt i EU-traktaten. Dommen brukes også til å begrense delegeringen av fullmakter til internasjonale organisasjoner, slik som ESA.

Likevel er det håp; enkelte EU-byråer har i de senere år fått utvidet myndighet og vedtakskompetanse i enkeltsaker. Community Plant Variety Office, CPVO, Office for Harmonization in the Internal Market, OHIM, European Aviation Security Agency, EASA, og European Chemicals Agency, ECHA, kan for eksempel fatte vedtak som er juridisk bindende for tredjepart. Det viser at også under dagens regelverk kan ESA gis større mulighet til å utvise skjønn enn det som er tilfelle i dag.

Problemene med delegering av autoritet blir stadig viktigere for den politiske styringen i EU ettersom antall byråer øker. For ti år siden fantes det 10 EU-byråer, Kommisjonen har foreslått å gjøre ESA til EU-byrå nummer 36. En vanlig betegnelse på utviklingen er agencification, der Kommisjonen oppretter byråer for å fremme integrasjon på områder med høy politisk sensitivitet. Utviklingen innebærer en

byråkratisering av politikken som knytter sammen administrasjonen på nasjonalt og europeisk nivå på bekostning av folkevalgte organer.

Veksten i antall EU-byråer er del av en horisontal integrasjon der EU utkonkurrerer mellomstatlige organisasjoner eller fyller dem med sitt eget innhold. Et eksempel på sistnevnte er EUs inntreden i European Organisation for the Safety of Air Navigation, EUROCONTROL. EUROCONTROL er fortsatt mellomstatlig, men organisasjonens største oppgave er blitt gjennomføringen av EU-programmet Single European Sky, SES. EU-byråer opprettes også for å erstatte mellomstatlige organisasjoner. Det skjedde for eksempel da European Defence Agency, EDA, overtok alle Vestunionens oppgaver. Norge var assosiert medlem i Vestunionen. Forskjellen mellom dette og fullverdig medlemskap var minimal. Norge fikk ikke bli assosiert medlem i EDA, men fikk som eneste tredjeland en bilateral avtale. Den gir rett på deltakelse i aktiviteter, men ingen tilgang til politiske og strategiske diskusjoner.

3.3 Delegering av myndighet til internasjonale organisasjoner

Fremveksten av byråer er viktig å beskrive fordi samarbeidet mellom EU og ESA er i ferd med å gå inn i de samme regulative rammene som EU-byråer. Som beskrevet i punkt 5.1.4 har EU foreslått å omdanne ESA til et desentralisert EU-byrå. Det er store nasjonale motforestillinger mot dette forslaget. Men mange av de samme begrensningene som legges på EU-byråer, er allerede lagt på ESA. I forslaget til ny Galileo-forordning er det nevnt at ESA skal underlegges samme kontroll som om det var et EU-byrå. I likhet med byråer kan ikke ESA gjøre skjønnsmessige vurderinger i gjennomføringen av EU-programmer.

En tilleggsbegrensning som legges på ESA stammer fra Finansforordningen 2012. Finansforordningens artikkel 58 legger strenge begrensninger på byråenes fullmakter ved implementering av EUs budsjett. Denne formen for budsjettimplementering kalles indirekte implementering og erstatter indirekte sentralisert implementering i forordningen fra 2002. Under indirekte implementering kan budsjettet implementeres gjennom bl.a.

“også under dagens regelverk kan ESA gis større mulighet til å utvise skjønn”

desentraliserte EU-byråer, tredjeland, internasjonale organisasjoner, privatpersoner og privatrettslige organisasjoner, slik som ESA.

"Article 58 Methods of implementation of the budget

1. The Commission shall implement the budget in the following ways:

a. directly ('direct management'), by its departments, including its staff in the Union Delegations under the authority of their respective Head of Delegation, in accordance with Article 56(2), or through executive agencies as referred to in Article 62;

b. under shared management with Member States ('shared management'); or

c. indirectly ('indirect management'), where this is provided for in the basic act or in the cases referred to in points (a) to (d) of the first subparagraph of Article 54(2), by entrusting budget implementation tasks to:

(...)

(ii) international organisations and their agencies;

(...)"

Eksterne aktører kan ikke gis budsjettmyndighet eller tildeles rollen som godkjenner. Det betyr at en representant fra EU må stå ansvarlig for at EU-reglene overholdes. I likhet med EU-byråer kan de heller ikke utvise stor grad av skjønn:

"Article 58.6.

Entities and persons entrusted pursuant to point (c) of paragraph 1 shall not have the status of authorising officer by delegation.

Article 58.7.

The Commission shall not entrust executive powers to third parties, where such powers involve a large measure of discretion implying political choices".

I henhold til artikkel 60 i Finansforordningen 2012 og artikkel 38 i forordningens regler for implementering, kan Kommisjonen tillate ESA å tildele kontrakter. Men det er bare dersom ESAs finansregler regnes å følge de samme prinsippene som EU. ESA er fortsatt underlagt godkjenner fra EU som er ansvarlig for at budsjettet implementeres iht EUs regler. For å sikre dette er det godkjenner fra EU som

skal validere utgifter og autorisere utbetalinger. Det er godkjenner som er ansvarlig for å implementere inntekter og utgifter i henhold til de finansielle prinsippene som ligger til grunn, samt sikre etterlevelse av de juridiske begrensningene gitt av forordningen (artiklene 66.3 og 66.1 i Finansforordningen 2012).

Med Finansforordningen fra 2012 er EUs muligheter for delegering til internasjonale organisasjoner strammet inn sammenliknet med Finansforordningen fra 2002. Innstramningen består i at muligheten for felles implementering med internasjonale organisasjoner er fjernet. Programmer skal nå implementeres gjennom indirekte sentralisert implementering, uansett om de er hel- eller delfinansiert av EU. Endringen bidrar til en styrking og harmonisering av Kommisjonens kontrollmekanismer der budsjettet implementeres av eksterne aktører.

Begrensningene i delegering av myndighet til internasjonale organisasjoner er basert på at Kommisjonen står ansvarlig for at budsjettet implementeres i henhold til EUs regler. Finansforordningen danner det juridiske grunnlaget for avtalene som regulerer samarbeidet mellom EU og ESA. Kommisjonens forståelse av eget ansvarsområde har medført svært detaljerte avtaler. Dette er svært ulikt fra praksisen i ESA. Der står medlemslandene for overordnet politisk styring. ESA-administrasjonen er det administrative nivået og setter ut kontrakter til industrien.

3.4. Europeisering

Utviklingstrekkene nevnt i punktene 3.1-3.3 kan konseptualiseres som europeisering. Det kan forstås som en prosess der den nasjonale politikken og EUs politikk blir likere. Utviklingen kan skje ovenfra-ned eller nedenfra-opp, eller begge veier samtidig. EUs monopolisering av europeisk samarbeid og de stadig tettere båndene mellom EU og ESA kan ses som en ovenfra-ned europeisering, som definert av bl.a. Lequesne⁵. Europeisering er her en underkommunisert, gradvis prosess der nasjonal administrasjon og forvaltning tilpasser seg EUs lover og rutiner. Tilpasningene skjer ad-hoc, uten noen overordnet plan og diskusjon.

⁵(Wong, 2011)

4. Regulering av samarbeidet EU-ESA

I både ESA og medlemslandene skjer det en gradvis tilpasning til EUs bestemmelser etter som EU overtar eierskap og styring av noen store romprogrammer. EU ved Kommisjonen blir gradvis det nye strategiske, politiske og etter hvert juridiske tyngdepunktet for europeisk romsektor gjennom horisontal og vertikal integrasjon. Som vi skal se i punkt 4.2, blir arenaene som likestiller ESA og EU (EU-ESA Space Council og High Level Space Policy Group, HSPG) likevel gradvis tilside-satt ettersom de politiske diskusjonene gjennomføres i EU-format. Samtidig er ikke landene koordinert internt, ESA-landene har ikke de samme posisjonene i ESA- og EU-fora.

4.1. Mandatet til EU og ESA

Som vist i vedlegg 1 er EU og ESA to svært ulike organisasjoner, basert på to helt forskjellige juridiske grunnlag. ESA er en mellomstatlig organisasjon med et svært pre-sist formål (artikkel II ESA-konvensjonen):

"Formålet med organisasjonen skal være å legge forholdene til rette for å fremme, uteluk-kende i fredelige øyemed, samarbeid mellom europeiske stater innen vitenskapelig og anvendt romforskning og romteknologi i den hensikt at de skal brukes til vitenskapelige formål og til funksjonsdyktige romanvendel-sessystemer:

- a. ved å utarbeide og iverksette en langsiktig europeisk rompolitikk, ved å anbefale rom-målsettinger for Medlemsstatene, og ved å samordne Medlemsstatenes politikk med hensyn til andre nasjonale og internasjonale organisasjoner og institusjoner;*
- b. ved å utarbeide og iverksette tiltak og pro-grammer innen romvirksomheten;*
- c. ved å koordinere det europeiske rompro-gram og de nasjonale programmer, og ved å integrere de sistnevnte gradvis og så full-stendig som mulig i det europeiske rompro-gram, spesielt i utviklingen av anvendelses-satellitter;*
- d. ved å utarbeide og iverksette den industri-politikk som er formålstjenlig ut fra Organisasjonens program og ved å anbefale en konsekvent industripolitikk for Medlemsstatene."*

EU er derimot en politisk union som angår alle politiske nivåer i de 28 medlemslandene. Formålet er å skape en stadig tettere union i

Europa. Det innebærer både horisontal inte-grasjon der EU dekker stadig flere områder geografisk og politisk, og vertikal integrasjon der EU får mer overnasjonal juridisk kompetanse. Lovgivningen blir relevant for alle nivåer i forvaltningen. Den horisontale inte-grasjonen har gitt EU kompetanse på stadig flere områder tidligere dominert av mellom-statlig samarbeid. Rom er ett av disse områdene. EUs kompetanse innen rom er en kompetanse delt med medlemslandene (iht artikkel 4.3. Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU). Mandatet er spesifiisert i artikkel 189:

"Article 189

- 1. To promote scientific and technical progress, industrial competitiveness and the implementation of its policies, the Union shall draw up a European space policy. To this end, it may promote joint initiatives, support research and technological development and coordinate the efforts needed for the exploration and exploitation of space.*
- 2. To contribute to attaining the objectives referred to in paragraph 1, the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, shall establish the necessary measures, which may take the form of a European space programme, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States.*
- 3. The Union shall establish any appropriate relations with the European Space Agency.*
- 4. This Article shall be without prejudice to the other provisions of this Title".*

I likhet med ESA har altså EU et mandat til å utarbeide en felleseuropeisk rompolitikk. Rompolitikken i ESA dreier seg om blant annet raketter, europeisk samarbeid om den internasjonale romstasjonen ISS og forskning fra og i verdensrommet. Det eneste obligatoriske ESA-programmet er vitenskapsprogrammet. I EU derimot, knyttes rompolitikken opp mot og er et verktøy for blant annet maritim politikk, Arktis, transport, flytrafikk, klima-politikk, industriutvikling og sikkerhet (se Vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse).

Det er også store forskjeller i EU og ESAs industripolitikk. EU er et fellesmarked med mål om å bygge ned intra-europeiske handels-

hindringer. EU er medlem i Verdens handelsorganisasjon (WTO) og er dermed bundet av reglene om internasjonal liberalisering av handel. Som internasjonal organisasjon er ESA unntatt fra frihandelsreglene i WTO. Det er dette som danner grunnlaget for ESAs industriretur.

4.2. Rammeavtalen mellom EU og ESA

Det juridiske grunnlaget for samarbeidet mellom ESA og EU er rammeavtalen (Framework Agreement) fra 2003. I hovedsak henviser den driften av operative programmer til EU. ESA skal bidra med FOU og bidra som teknisk ekspert i programmene. Rammeavtalen er en intensjonsavtale som skisserer opp mange mulige samarbeidsformer for EU og ESA. En mekanisme som brukes hyppig er at ESA deltar i EU-programmer:

"Article 5. Joint Initiatives

1. Subject to paragraph 3, the joint initiatives to be carried out by the Parties may take, without being limited to, the following forms:

(a) the management by the ESA of European Community space-related activities in accordance with the rules of the European Community;

(...)

3. Any financial contribution made by one Party in accordance with a specific arrangement shall be governed by the financial provisions applicable to that Party (...)"

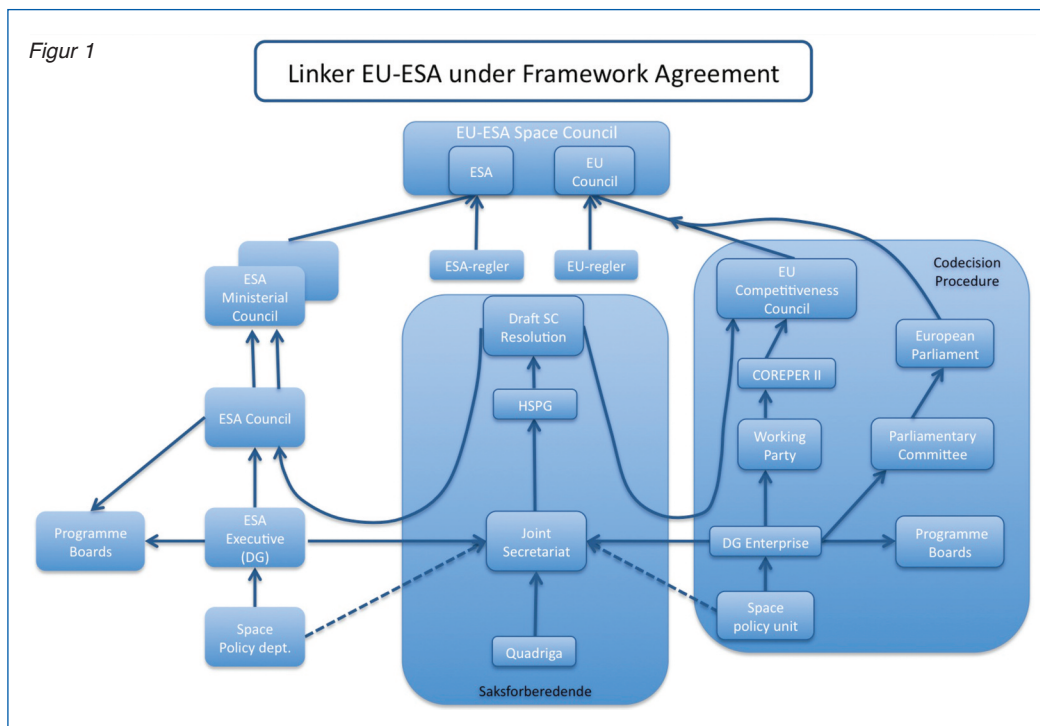
I artikkel 5.3 ligger mye av problemet i samarbeidet mellom EU og ESA. Felles programmer gjennomføres under to vidt ulike regelsett. ESAs deltakelse i EU-programmer vedtas med 2/3 flertall i ESAs rådsmøte. Uten en rammeavtale ville kravet ha vært enstemmighet. Artikkel 8 i rammeavtalen etablerer EU-ESA Space Council som forumet for overordnet politisk koordinering og styring:

"Article 8.1.

The coordination and facilitation of cooperative activities under this Agreement shall be accomplished by regular joint and concomitant meetings of the Council of the European Union and of the Council of ESA at ministerial level ("Space Council")."

I EU-ESA Space Council møtes EU og ESA på ministernivå. Forberedelsene gjøres av High Level Space Policy Group, HSPG. Resolusjonene vedtatt i EU-ESA Space Council må også godkjennes i EU Competitiveness Council og i ESA Ministerial Council (se figur 1). Men som

Figur 1



tidligere nevnt har den politiske dimensjonen i stor grad blitt flyttet inn i EUs interne organer. EU-politikken for romindustri, forordningene for Galileo og Copernicus og Space Surveillance and Tracking, SST, er på agendaen i Competitiveness Council i EU. Norge (sammen med Sveits) har ingen tilgang til dette forumet. Det forberedende arbeidet gjøres i Space Working Party, SWP, og Working Party on Transport and Intermodal Networks (innenfor Galileo-saker). I EU-parlamentet forberedes sakene i Parliamentary Committee on Industry, Research and Energy, ITRE, og Parliamentary Committee on Security and Defence, SEDE. Det er en konsekvens av at EU er i ferd med å utvikle sin egen rompolitikk. En annen grunn er at etter Hellas, Luxembourg, Tsjekkia, Romania og Polen ble ESA-medlemmer i perioden 2004-2012, er det ingen EU-land med en romsektor av betydning som ikke også er medlem i ESA.

I politikktutforming er viktige forberedende organer Space Policy Expert Group, SPEG, under Kommisjonen, og Space Working Party, SWP, under Rådet. I SPEG har Norge ingen tilgang og må basere sin informasjon på rapporter fra ESAs møteobservatør, som tidvis er invitert til møtet. I SWP kan Norge møte som en del av ESAs delegasjon. ESA inviteres til møtet når det tas opp saker som angår ESA direkte. ESAs delegasjon får være til stede under presentasjonen av sakene, men må forlate møtet under diskusjonen.

4.3. ESAs deltakelse i EU-programmer

4.3.1. EGNOS og Galileo

Galileo og EGNOS er blitt rene EU-programmer, heleid og helfinansiert av EU. ESA har ikke lenger noen styrende posisjon innen programmene. Deres rolle er å yte teknisk bistand til EUs gjennomføring av programmene. ESA har fortsatt et programstyre for navigasjon, men det har lite fullmakter til å ta egne avgjørelser. Hovedlinjene for ESAs rolle i EU-programmer bestemmes av forordningene for programmene. Detaljene er nedfelt i egne avtaler som vedtas for hvert enkelt program.

I EGNOS og Galileo gis ESA rollen som teknisk ekspert og systemarkitekt ansvarlig for design av neste generasjons infrastruktur,

utvikling og innhenting av anbud. ESA sitter som bindeleddet mellom Kommisjonen og industrien. European GNSS Agency, GSA, er opprettet som et desentralisert byrå som skal drifte systemet. Kommisjonen styrer programmene og har ansvar for at samarbeidspartnerne gjennomfører oppgavene i henhold til EUs regler.

EU-landene er representert i European GNSS Programme Committee. Komiteen fungerer både som programkomité og komitologikomiteé. Programkomiteers oppgave er å bistå Kommisjonen i gjennomføringen av et program. Komitologikomiteer overvåker hvordan Kommisjonen setter ut i livet vedtak gjort av Rådet og EU-parlamentet. Kommisjonen er pliktig til å ta hensyn til komiteens mening, den såkalte *examination procedure*. Samtidig skjer det svært sjelden at komiteen går imot Kommisjonen. Landene er som nevnt også representert i styret til alle EU-byråer, i GSA kalt *Administrative Board*⁶. Som nevnt i punkt 3.2 har denne formen for samarbeid med byråer gjort Kommisjonen svært dominerende på arbeidsnivå. Rådet er medlemslandenes sterkeste kanal for innflytelse, men det gjelder bare avgjørelser på et svært høyt nivå. Kommisjonen ser for seg arbeidsfordelingen som vist i figur 2 på neste side.

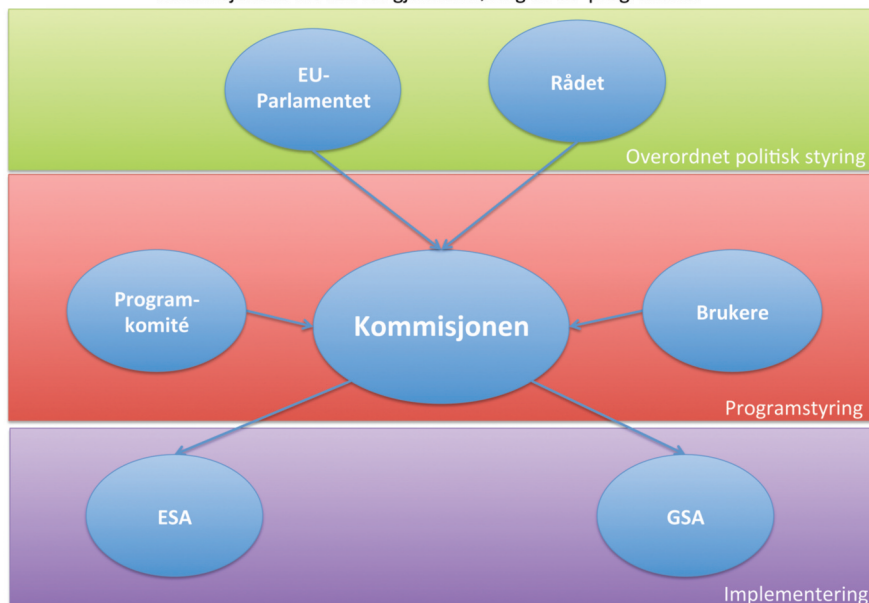
Denne modellen har vært gjeldende for Galileo siden 2009, og vil også bli gjeldende for Copernicus under den nye forordningen. Modellen har vist seg å ha enkelte utfordringer: For det første har ESA opplevd at Kommisjonen mangler den nødvendige tekniske ekspertise som kreves for å styre på dagens detaljnivå. For det andre har modellen medført administrativ duplisering mellom ESAs Programme Board for Navigation og European GNSS Programme Committee. For det tredje kompliserer det ESAs dialog med industrien når ESA ikke kan utvise skjønn. Med den nye Finansforordningen gis ESA færre delegerte fullmakter enn tidligere i gjennomføringen av Galileo og Copernicus. Reglene legger store begrensninger på ESAs evne til å underskrive kontrakter på vegne av Kommisjonen.

Som programsjef fungerer Kommisjonen også som knutepunkt for kontakt mellom

⁶Komiteens mandat er nedfelt i Regulation (EU) No 182/2011

Figur 2

Komisjonens modell for gjennomføring av EU-programmer



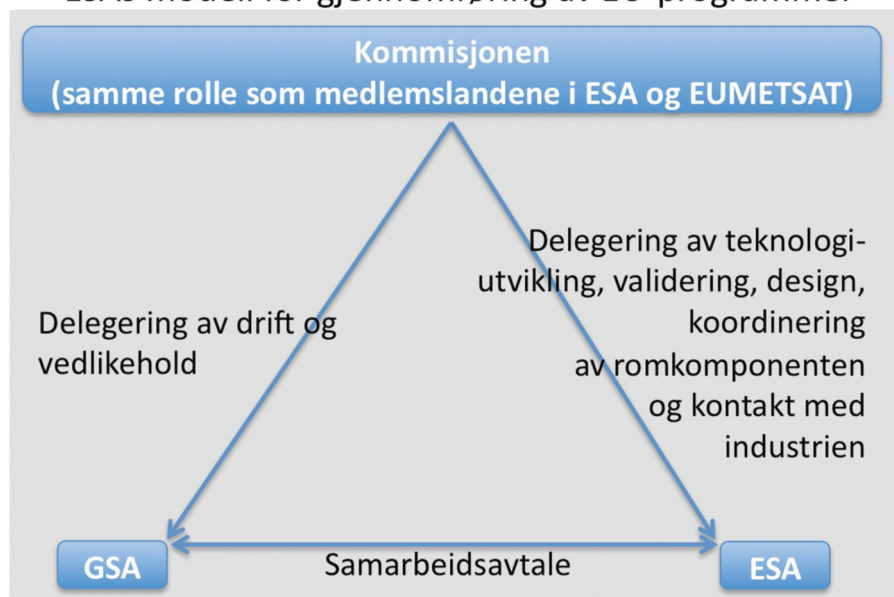
aktørene. I EGNOS-programmet er det private firmaet European Satellite Services Provider, ESSP, operatør. Flysikkerhetsbyrået EASA er ansvarlig for validering. ESA er systemarkitekt og ansvarlig for videreutvikling, men har ingen samarbeidsavtale med EASA og ESSP. Den samme strukturen gjelder for Galileo, der kontakten mellom European GNSS Agency, GSA, og ESA går gjennom

Kommisjonen. Denne strukturen har virket kompliserende på gjennomføringen av programmet og er den rake motsetning av ESAs modell for EU-programmer.

ESA ønsker organisering av programmer 100 % EU-finansiert etter modell som vist i figur 3, det samme som i dag gjelder for eksempel i samarbeidet mellom ESA og den

Figur 3

ESAs modell for gjennomføring av EU-programmer



europæiske meteorologiorganisasjonen EUMETSAT.

Men under dagens regler for implementering av EUs budsjett tillates det ikke at Kommisjonen delegerer ansvar etter modellen beskrevet i figur 3. Denne modellen vil dermed ikke være gjennomførbar under dagens regler. Modellen ville ha kunnet bli gjennomført dersom EU i stedet for å bruke indirekte implementering hadde styrt gjennom å gi en bevilgning til ESA. Tilskudd kan brukes til ethvert tiltak til støtte for EUs politikk. Imidlertid anser Kommisjonen at tilskudd kun er relevante for utviklingsfasen innen et romprogram og for programmer som er delfinansierte av EU. Når programmene blir fullt operative og helfinansiert av EU, skal ikke bevilgninger lenger brukes.

“Kommisjonens vurdering er at når den finansielle rammen for romprogrammene øker, må kontrollen med samarbeidspartnerne økes tilsvarende”

En viktig årsak til dette er at Kommisjonen vurderer det slik at når den finansielle rammen for romprogrammene øker, må kontrollen med samarbeidspartnerne økes tilsvarende. Utviklingen kalles *accountability overload*. Det innebærer at omfattende kontrollmekanismer settes opp for å sikre medlemslandenes interesser. Konsekvensen er at politikken blir svært vanskelig å gjennomføre. Detaljstyringen fra Kommisjonen virker kompliserende på samarbeidet mellom EU og ESA og ESAs arbeid opp imot industrien. Galileo er i ferd med å bli et høypolitisk prestisjeprosjekt for EU og Europa. Ettersom programmet nærmer seg operativ fase vil de forvaltningsmessige problemene få stadig større politiske, finansielle og omdømmemessige konsekvenser for både EU og ESA. For å oppnå legitimitet som romaktør og unngå store budsjettmessige tap, må EU styre sitt romprogram effektivt i samarbeid med ESA. Under dagens regelverk ser det ikke ut til å være mulig.

4.3.2. Copernicus etter 2014

GMES Initial Operations har skilt seg fra Galileo og Copernicus ved å være delfinansiert av EU og ESA. De ESA-finansierte delene av programmene har operert under ESA-regler mens EU-regelverket har vært gjeldende for EUs deler. Programmet har tidligere vært implementert av EU og ESA i fellesskap

(artikkel 53.d. i EUs Finansforordning 1605/2002). Det har gitt ESAs medlemsland reell kontroll gjennom programstyret for jordobservasjon, i tillegg til administrasjons- og finanskomiteen og industripolitikkkomiteen. På samme måte som i andre ESA-programmer har ESA-administrasjonen blitt delegert rollen som programsjef. EU har finansiert programmet gjennom tilskudd gitt til ESA. Dermed har ESA heller ikke måttet følge EUs regler om fri konkurranse.

“den nye Copernicus-forordningen vil medføre detaljstyring av ESA fra Kommisjonen”

Etter 2014/2015 kommer ESA til å fortsette å delfinansiere Copernicus gjennom eierskapet til Sentinel-satellittene. Den nye Copernicus-forordningen ligger til komitebehandling i EU-parlamentet og Rådet. Det foreløpige forslaget sier at EU skal overta eierskapet til all infrastruktur i programmet. Det er ennå ikke avgjort når og om dette kommer til å skje. Men uansett om ESA skulle fortsette å bidra finansielt og stå som eier av satellittene, er hjemmelen for felles implementering tatt ut av Finansforordningen fra 2012. Når Kommisjonen nå tar i bruk internasjonale organisasjoner må det skje gjennom indirekte implementering med de begrensningene det gir. I motsetning til Galileo består Copernicus av flere systemer. Likevel ser Kommisjonen for seg samme type sentralisert styring som for Galileo (se figur 2 side 12).

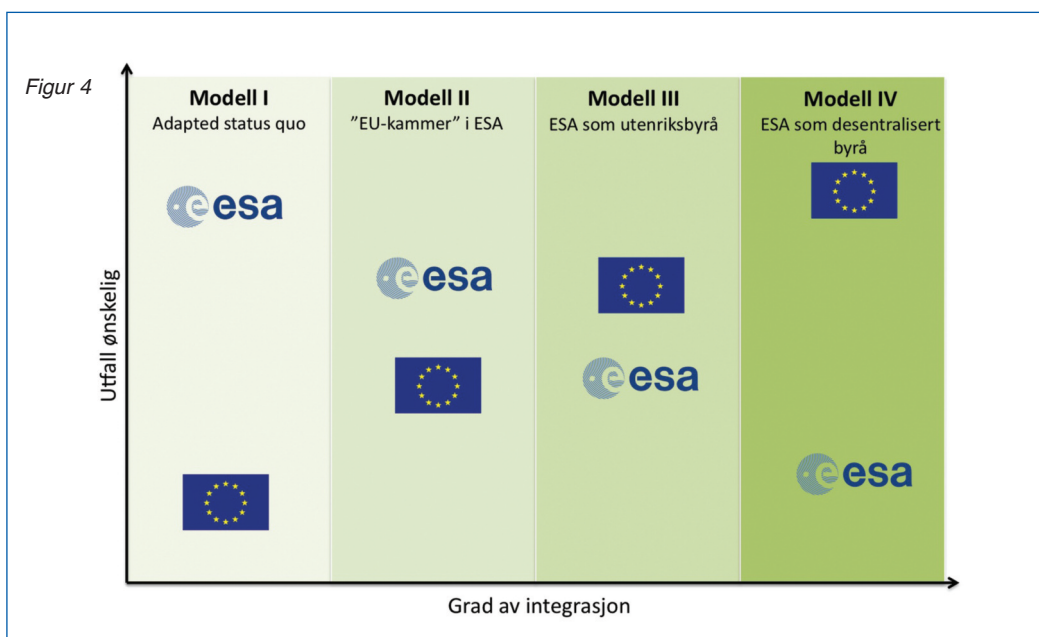
Forordningene for Copernicus og Galileo danner utgangspunktet for ESAs rolle i Galileo og Copernicus. Disse reglene er igjen underlagt føringer fra EUs Finansforordning. Samtidig har ESA svært begrenset medvirkning når reglene utarbeides. ESA har ingen tale- og forslagsrett og må derfor formidle sine innspill gjennom “vennlighsinnede medlemsland”. Norge kan søke å påvirke prosessen gjennom uformelle kanaler. Som EØS-land sender Norge også inn kommentarer på hvilke forhold som må til for at forordningen kan tas inn i EØS-avtalen (dette gjelder spesielt siden de implementeres ved gjengivelse som beskrevet i punkt 3.1).

5. Analyse av fremtidens ESA

I store trekk består utviklingen i at de operative delene av de store romprogrammene Galileo og Copernicus blir helfinansiert av EU. EU tar etter hvert over eierskapet til infrastrukturen, og tar ansvar for drift og styring av programmene. Dermed er EU i ferd med å danne det politiske, strategiske og til dels juridiske tyngdepunktet for europeisk romsamarbeid. På den finansielle siden er ESAs totale budsjett større enn EUs bevilgninger til romvirksomhet. I perioden 2013-2017 er ESAs budsjett på rett over 10 milliarder euro. Til sammenlikning er EUs bevilgninger til Galileo, Copernicus, EGNOS og romdelen av Horizon2020 på ca. 11 milliarder euro i perioden 2014-2020. Selv om EUs finansielle bevilgninger til romvirksomhet er mindre enn ESAs, har Galileo og Copernicus ikke desto mindre en betydelig politisk og finansiell tyngde. Dette skyldes koblingen mot andre store politikkområder i EU som blant annet klima, transport, industri, utenrikspolitikk, Arktis og forskning (se også vedlegg 1). EUs rolle innen romvirksomhet er basert på Lisboa-traktatens artikkel 189. Den gir EU et mandat til å ha et romprogram, lage en rompolitikk og utvikle relasjonene til ESA. Traktaten har også styrket Kommisjonen gjennom delegerede rettsakter, bruken av byråer og forordninger. I tillegg har EU-parlamentet blitt en sterkere aktør gjennom den alminnelige lovgivningsprosedyren. I Europa skjer det en sentralisering av politisk og økonomisk makt i Brussel og hos Kommisjonen.

For å møte denne utviklingen tok ESA på Ministerial Council 2012 et initiativ for å skape en åpen debatt om sin egen fremtid som organisasjon. I opptakten til møtet kritiserte ESA EU for å behandle GNSS-forordningen, Horizon2020 og industripolitikken hver for seg, uten en overordnet refleksjon rundt relasjonene EU-ESA. Konsekvensene var ineffektiv organisering, og manglende politisk innflyelse for ESA. På ESA Ministerial Council vedtok ESA resolusjonen *"Political declaration towards the European Space Agency that best serves Europe"*. Den slo fast at ESA må organisere seg annerledes for å beholde posisjonen som Europas ledende romorganisasjon.

Kommisjonen kom også med sitt eget kommunike *"Establishing appropriate relations between the EU and the European Space Agency"*. Det presenterte fire organisasjonsmodeller: 1) Styrket samarbeid under eksisterende avtaler (status quo). 2) ESA med et "EU-kammer" dedikert til gjennomføring av EU-programmer. 3) ESA som et byrå under Rådet (slik som European Defence Agency, EDA). 4) ESA som et byrå under Kommisjonen (slik som European GNSS Agency, GSA). ESA skal analysere de samme alternativene, selv om flere medlemsland har ment at alternativ 3 og 4 går ut over mandatet gitt på ESA Ministerial Council i 2012. ESA og EUs holdninger til scenariene kan illustreres som vist i figur 4.



5.1. Modeller for fremtidig EU-ESA samarbeid

5.1.1. Status quo

Status quo er for ESA et *baseline scenario* som en kan sammenlikne de andre løsningene med. EU foreslår *improved cooperation under the status quo*. Det innebærer at rammeavtalen består som grunnlag for samarbeidet mellom EU og ESA. ESA fortsetter å gjennomføre romprogrammer på vegne av EU, som teknisk ekspert og innkjøper. Imidlertid er det ingen grunn til å tro at europeiseringen av ESA vil stoppe opp selv om denne modellen vedtas. Ettersom Galileo og Copernicus blir operative og EU overtar eierskapet til satellittene vil EUs juridiske og finansielle bestemmelser få økende betydning. EUs Finansforordning fra 2012 vil sette større begrensninger for ESAs handlingsrom. Mangelen på felles politiske arenaer legger begrensninger på ESAs politiske innflytelse. Resultatet av denne utviklingen kan bli en gradvis erosjon av ESAs posisjon som Europas rombyrå.

Europeiseringen av Galileo og Copernicus er et eksempel med paralleller i mange ulike politiske sektorer. Opprettelsen av et byrå og manglende delegering av myndighet er Kommisjonens standardløsning for integrasjon. Samtidig er dette en løsning laget for å sikre homogen implementering av EU-lovverk i landene. Forvaltningsstrukturen er ikke egnet for drift av store programmer som Galileo og Copernicus. Galileo er blitt EUs desidert største eiendel. Derfor har GSA helt andre oppgaver enn de andre EU-byråene. Tiden vil vise om byrået vil makte å løse disse på en god måte når Galileo blir operativt.

5.1.2. ESA med et "EU-kammer"

Som nevnt i punktene 3.2 og 3.3 tolker Kommisjonen Finansforordningen som et pålegg om detaljstyring av ESA, men eksempler fra andre sektorer viser at samarbeidspartnere kan gis mer autoritet også innenfor dagens regler. Ved å legge ESAs team som gjennomfører EU-programmer direkte under Kommisjonen, kan det bli enklere å få aksept for en løsere tolkning av lovverket. "EU-kammeret" i ESA ville bestå av ESA-personell som disponeres av EU, under EU-regler. I tillegg ville de obligatoriske og frivillige programmene i ESA fortsette som før.

I dag organiseres Galileo Project Team i ESA

under Programme Board on Satellite Navigation, PB-NAV, med en egen programdirektør. Frem til slutten av 2015 håndteres forskningsmidlene gjennom ESAs European GNSS Evolution Programme, EGEP. I Kommisjonens generaldirektorat for næring administreres programmet av divisjon H, kalt Satellite Navigation and Programmes. Det skaper administrativ duplisering. En mulighet kan være å fjerne det administrative nivået i ESA, og legge Galileo Project Team direkte under Kommisjonen. Galileo vil dermed få en EU-direktør som sitter ved ESAs teknologisenter (European Space Research and Technology Centre, ESTEC). Det vil føre til at Galileo Project Team blir styrt på et høyere nivå fra Kommisjonens side enn i dag.

Rammeavtalen mellom EU og ESA åpner for at ESA kan delta i EU-programmer under EU-regler (artikkel 5.1a). Galileo Project Team arbeider dermed allerede i dag i praksis under EU-autoritet. Et uttrykk for dette er at Galileo ikke lenger diskuteres på ESAs rådsmøte etter oppfordring fra EU. Om ESA får et EU-kammer vil den største forskjellen fra i dag bestå i at ESA-teamet som jobber med EU-programmer ikke lenger svarer til et programstyre i ESA eller har en ESA-direktør. Den samme organiseringen vil kunne gjennomføres på Copernicus ettersom programmet går over i operativ fase. Denne modellen vil derfor innebære en konsolidering av dagens praksis heller enn store organisatoriske endringer. Dette alternativet ser foreløpig ut til å være det mest aktuelle for ESA. ESAs Generaldirektør har også understreket at han ønsker små tilpasninger heller enn store organisatoriske omveltninger.

Denne modellen vil innebære at ESA får en overnasjonal og en mellomstatlig del. Det er allerede flere byråer som styres etter slike hybrid-modeller. Et eksempel er Body of European Regulators for Economic Communications, BEREC, og Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER. ACER og BEREC er på hvert sitt vis EU-sekretariater som samordner nettverk av nasjonale regulerende myndigheter.

For Norge vil ikke denne modellen innebære veldig store endringer. Allerede i dag forhandler Norge direkte med EU i Galileo og Copernicus. Det er EØS-avtalen og ikke

ESA-medlemskap som danner det rettslige grunnlaget for Norges deltakelse i EU-programmer.

5.1.3. ESA som mellomstatlig EU-byrå

Et annet mulig utfall er at ESA blir et utenriksbyrå under kapittel V om utenrikspolitikk i EU-traktaten. Byrådet ville blitt opprettet ved en juridisk bindende avgjørelse i Rådet, fattet med enstemmighet (implementeringen av slike avgjørelser kan vedtas med kvalifisert flertall). Byråene under Rådet finansieres utenfor EUs langtidsbudsjett og deltakelse er frivillig. EU har i dag tre utenriksbyråer: EU Satellite Centre, EUSC, EU Institute for Security Studies, EUISS og European Defence Agency, EDA.

Om ESA ble et utenriksbyrå ville enhver avgjørelse om videre integrasjon i det overnasjonale EU kreve enstemmighet. Det er lite sannsynlig at en slik enighet vil kunne oppnås. Tilhørigheten under Rådet kan forenkle gjennomføringen av sivil-militære romprogrammer. Samtidig kan kravet til enstemmighet gjøre organisasjonen tungrodd.

En naturlig følge av denne modellen er at også Galileo og Copernicus blir flyttet inn under Rådet. Dagens utvikling tyder imidlertid på at Kommisjonen er lite interessert i å gi slipp på den politiske kontrollen over programmene. Galileo og Copernicus leverer også tjenester til politikkområder der EU har eksklusiv kompetanse. Blant disse er transport, miljø, maritim virksomhet osv. Konsekvensen kan være politiske dragkamper og ytterligere fragmentering av europeisk romvirksomhet. Et annet utviklingstrekk som taler imot at ESA blir et utenriksbyrå under Rådet, er at EU er i ferd med å flytte oppgavene knyttet til utenriks- og sikkerhetspolitikken fra Rådet og over i European External Action Service, EEAS. Det er dermed liten vilje til å opprette nye utenriksbyråer under Rådet.

5.1.4. ESA som desentralisert EU-byrå

Opprettelsen av et nytt byrå er blitt Kommisjonens standardløsning for å fremme europeisk integrasjon på politisk sensitive områder. Det er en form for byråkratisert inte-

grasjon, et kompromiss mellom en styrking av Kommisjonens regulative kompetanse og medlemslandenes fortsatte kontroll.

Om ESA blir et desentralisert byrå, innebærer det at alle ESAs programmer flyttes inn under Kommisjonen. Med en finansiering over EUs langtidsbudsjett vil skillet mellom obligatoriske og frivillige programmer falle bort. Forskningsaktivitetene vil kunne finansieres gjennom tilskudd der reglene tillater at man tar andre hensyn enn bare pris. Alle andre programmer vil falle under Kommisjonens innkjøpsregler som innebærer felleseuropeiske anbud på kontrakter av en viss størrelse.

Europas romindustri er allerede dominert av noen få, store aktører. Fri konkurranse er et grunnleggende prinsipp i Lisboa-traktaten. I romsektoren kan det føre til monopoltendenser og total marginalisering av små aktører. En annen fare er at politiske hensyn tar over for de industrielle og vitenskapelige, ettersom EU har et annet fokus enn ESA.

Til gjengjeld kan en slik utvikling dempe faren for at ESA blir utfordret av et konkurrerende rombyrå. Kommisjonen har allerede forsøkt å etablere European GNSS Agency, GSA, som Europas rombyrå, blant annet ved å foreslå organisasjonen som programsjef for Copernicus i tillegg til Galileo. GSA har i dag problemer med å samle tilstrekkelig ekspertise. Men med store nok budsjetter kan EU løse dette problemet og etablere GSA som EUs rombyrå.

Under dette utfallet ville norske bidrag til EU-programmene kommet i tillegg til EUs budsjett. Norsk deltakelse ville blitt vedtatt gjennom EØS-avtalens protokoll 31, slik man i dag tar del i 26 av EUs byråer. Den norske innflytelsen ville vært begrenset til administrativt og operativt nivå. Deltakelsen ville ikke gitt tilgang til politiske og strategiske beslutninger. Å gjøre ESA til et EU-byrå ser ut til å være for radikalt selv for de mest EU-vennlige av ESA-landene. Beskyttelse av nasjonal industri er en viktig grunn til det. Alternativet kommer likevel til å bli analysert og vurdert.

5.1.5. Uoffisiell modell: ESA som et eget generaldirektorat under Kommisjonen

Et uoffisielt alternativ er å etablere ESA som et generaldirektorat for romvirksomhet under Kommisjonen. Det nye generaldirektoratet ville inneholde alle ESAs frivillige og obligatoriske programmer samt EUs romprogrammer. Frivillig deltakelse i programmer er allerede praksis i flere generaldirektorater. Denne modellen brukes i dag ved generaldirektoratet Europeaid og European Commission Joint Research Centre, JRC.

Ved at ESA blir et generaldirektorat vil man kunne fjerne dagens parallelle administrative strukturer og hindre at det bygges opp nye. European GNSS Agency, GSA, kan plasseres under det nye generaldirektoratet. Problemene med delegering av autoritet vil opphøre i det ESA flyttes til et høyere organisasjonsnivå. Gjennomføringen av sivil-militære romprogrammer er imidlertid en utfordring siden EUs utenrikspolitikk i dag ligger under Rådet. Imidlertid er denne modellen kun aktuell etter 2020 eller 2030. Innen den tid kan det tenkes at Kommisjonen har en annen kompetanse på utenrikspolitikk og forsvar enn i dag. Tredjeland kan i dag delta med nasjonale eksperter til generaldirektorater. EØS-avtalen gir også observatørstatus i komiteer og arbeidsgrupper. Likevel vil Norge kun ha begrenset mulighet til deltakelse og innflytelse på overordnede politiske og strategiske avgjørelser.

5.2. Mellomlangt perspektiv: ESA 2014-2020

Ettersom Galileo og Copernicus går mot å bli rene EU-programmer kan det se ut til at vi går mot en polarisering av europeisk romsamarbeid. ESA beholder sine egne mellomstatlige programmer men får samtidig en stadig mindre rolle i EU-programmene. Medlemsmassen i EU og ESA er i ferd med å bli stadig mer overlappende (som vist på rapportens omslagsside). Et grunnleggende problem er at medlemslandene ikke fremmer de samme meningene i EU og ESA. Dette gjelder blant annet holdningen til arbeids- og ansvarsfordelingen mellom EU og ESA, samt hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for samarbeidet mellom de to. Mangelen på nasjonal koordinering vanskeliggjør den politiske, juridiske og administrative dialogen mellom organisasjonene.

Dersom samarbeidet mellom EU og ESA viser seg å ikke fungere og ESA ikke er villig til å gjøre organisatoriske endringer for å møte disse utfordringene, kan det i ytterste konsekvens føre til at EU velger å flytte FoU-oppgaver inn i et forsterket European GNSS Agency, GSA. Det har allerede skjedd på mange områder med mellomstatlig samarbeid (for eksempel innen flysikkerhet og utenrikssamarbeid). Det som ofte skjer er at EU erstatter en mellomstatlig organisasjon med sitt eget byrå. Det nye byrået får tunge oppgaver, stort budsjett og står i tett kontakt med viktige politikkområder i EU. Dermed blir den mellomstatlige organisasjonen gradvis tømt for innhold. ESA har vært positiv til opprettelsen av GSA, men under dagens regler vil ikke samarbeidet med GSA foregå slik som ESA har sett for seg (jf. figurene 2 og 3). I et slikt tilfelle er det dermed ikke lenger snakk om europeisering av ESA, men en europeisering av romvirksomheten som gjør ESA mindre relevant.

Dagens EU-regler tyder på at ESA må gjennomføre organisatoriske endringer for å motvirke en slik polarisering. ESA må ha en juridisk status som gjør det mulig for Kommisjonen å delegerer oppgaver knyttet til forskning og teknologi, design, utvikling, anbudsinnhenting og validering til ESA. For perioden 2014-2020 kan dette forenes med ideen om et "EU-kammer" i ESA under EU-autoritet. Om kammeret rapporterer direkte til EU på direktørnivå og styres etter EU-regler, kan det forenkle prosesser og motvirke administrativ duplisering. Foreløpige signaler tyder på at EU ikke ser det som realistisk å få til store organisatoriske endringer. Dette er helt eller delvis basert på en erkjennelse av at det for ESA ikke er aktuelt å endre konvensjonen. Dersom et "EU-kammer" kan opprettes i ESA uten å endre konvensjonen, kan denne løsningen danne et kompromiss mellom EU og ESA som begge parter kan akseptere.

En kunne også tenke seg løsninger som innebærer at EU gjennomfører juridiske endringer. EU-landene kan trekke tilbake fullmakter gitt til Kommisjonen, dersom de så ønsker. Finansforordningen kan endres dersom Rådet og EU-parlamentet ønsker det. Samtidig går den forvaltningsmessige utviklingen i EU mot mer dominans hos Kommisjonen. En regelend-

ring i EU er per i dag ikke på agendaen. En annen modell som er juridisk mulig, er å gjennomføre EU-programmene som *third party mission* i ESA. Det vil innebære en deling av finansiering, implementering og risiko mellom EU og ESA. Denne løsningen har imidlertid ikke vært på agendaen hittil i analyseprosessen.

Etter hvert som programmene er i ferd med å bli operative, ser også Kommisjonen ut til å innta en mer pragmatisk holdning til styring og kontroll. Om Galileo og Copernicus ikke virker, vil det ha store negative konsekvenser for investeringsvilje nedstrøms og brukernes tillit til tjenesten. Den store fallhøyden tydeliggjør avhengigheten av ESAs tekniske ekspertise og kontakt med industrien. Utkast til nye forordninger foreligger for Galileo og Copernicus og avtaler om samarbeid med ESA er under utarbeidelse i Kommisjonen, men foreløpige versjoner av forordningene tyder på at de administrative problemene fortsatt ikke er løst. Rammene for perioden 2014-2020 er i stor grad fastlagt ettersom det er politisk enighet om budsjettet.

5.3. Fremdrift for ESAs analyse

ESA-administrasjonen har startet opp analysen av ESAs fremtid. I oktober 2013 vil ESAs rådsmøte forelegges en vurdering av modellene. Kommisjonen har bestilt en rapport fra konsulentselskapet Roland Berger, som skal vurdere modellene. Rapporten skal imidlertid

kun analysere scenarier som innebærer at ESA forblir en mellomstatlig organisasjon. I utredningsarbeidet bruker EU også Space Policy Expert Group, SPEG. Den består av EU-landenes utsendinger med ESA som observatør. EU og ESA har forpliktet seg til å gjennomføre en felles analyse. Foreløpig ser det likevel ut til at de to ikke samarbeider veldig tett. Det er derfor fare for at resultatet blir to svært ulike konklusjoner som vanskelig kan forenes i et felles forslag. En detaljert kalender for fremdriften finnes i vedlegg 2.

På ESAs rådsmøte i juni 2013 sluttet de største medlemslandene seg til ideen om å arrangere et EU-ESA Space Council i løpet av 2014. Dette kan innebære en revitalisering av High Level Space Policy Group, HSPG. Det kan også bidra til å løfte diskusjonen om ESAs fremtid opp på et høyere politisk nivå. Hellas har EU-formannskapet i første halvdel av 2014, og har sagt seg villig til å organisere møtet. I tillegg til samarbeidet om implementering av Galileo og Copernicus vil dette EU-ESA Space Council ta for seg de lengre linjene for europeisk romvirksomhet. Som tidligere nevnt har man i EU forsøkt å posisjonere Rådets behandling av romsaker i Competitiveness Council som en erstatning for EU-ESA Space Council. Men ESA har gått høyt på banen i å etterspørre et EU-ESA Space Council. All den tid det er nedfelt i rammeavtalen (artikkel 8) vil Kommisjonen vanskelig kunne avvise denne forespørselen.

6. Norges holdning til ESAs fremtid

“mange av de viktigste, strategiske avgjørelsene om europeisk romvirksomhet i årene framover, [vil] uansett bli fattet av EU”

Meld.St. 32

“Norge burde støtte den løsningen som stiller Norge i best mulig posisjon til å fremme sine interesser, også der det innebærer en endring av ESA”

Som vi har sett er ESA i gang med en prosess som kan medføre omfattende organisasjonsendringer. Resultatet kan i ytterste konsekvens bli at ESA opphører som selvstendig organisasjon. Men uansett utfall blir EUs rammer, regler og politikk stadig viktigere for ESAs virksomhet. EU blir også en stadig viktigere partner for norsk romvirksomhet. Dersom Norge fortsetter deltakelsen i Copernicus og Galileo, vil de norske bidragene til EUs romprogrammer bli på ca. 410 millioner kroner i året. Til sammenlikning er bidragene til ESA på rundt regnet 500 millioner kroner i året. Galileo, og etter hvert også Copernicus, er på vei til å bli rene EU-programmer som er heleid, styrt og finansiert av EU. Norge har deltatt i Galileo og Copernicus gjennom ESA helt siden programmene ble startet. Men ifølge den juridiske logikken i EU og EØS gir dette Norge ingen privilegert stilling. Deltakelsen i EU-programmene danner for Norge en egen EU-arena basert på EØS-avtalen. Dersom vi går mot en polarisering av europeisk romsamarbeid, krever det at Norge bruker både EØS og ESA (der ESA har en rolle) som en kanal inn i EU og er aktiv på begge arenaer. Allerede i dag må Norge fremme sine interesser i Galileo direkte til EU fordi ESA har små muligheter for politisk innflytelse.

Like fullt må Norge ta stilling dersom ESA skal gjennomføre store organisasjonsendringer. Hovedlinjene for den norske holdningen er nedfelt i Meld.St. 32 (s. 73). Den gir tydelig støtte til videre norsk medlemskap i ESA. Regjeringen vil “videreføre norsk deltakelse i ESA som et sentralt virkemiddel for å fremme norske interesser knyttet til romvirksomhet”. Meldingen anerkjenner samtidig at EU er blitt en viktig aktør og vil derfor “arbeide for å sikre norske interesser i EUs romprogrammer”. Det slås fast at samarbeid er et verktøy for å fremme egne interesser, ikke et mål i seg selv. Norge burde derfor støtte den løsningen som gir den beste muligheten til å fremme nasjonale interesser, også der det innebærer en endring av ESA.

Som et lite land burde Norge legge vekt på å bli anerkjent som en pålitelig, løsningsorientert og pragmatisk partner for både EU og ESA. Norge burde jobbe for at ESA lager gode kompromisser mellom selvstendighet,

hensyn til medlemsland og smidig samarbeid med EU. Hovedhensynet burde være å fremme en effektiv organisering av sektoren uten unødvendig administrativ duplisering og detaljstyring. I tillegg burde Norge etterstrebe en løsning som bevarer og styrker innflytelse og medvirkning gjennom både ESA og EØS. Det kan være vanskelig å sikre norsk politisk og strategisk medvirkning dersom ESA blir et EU-byrå. Samtidig er det viktig å ta hensyn til, som nevnt i Meld.St.32 (s. 56): “Uansett hvilken løsning man får, vil mange av de viktigste, strategiske avgjørelsene om europeisk romvirksomhet i årene framover, uansett bli fattet av EU...”.

Romvirksomhet er et verktøy for å fremme lønnsomme bedrifter, vekst og sysselsetting i tillegg til å dekke viktige samfunns- og brukerbehov. Norge deler mange av disse målene med andre europeiske land. Men nordområdene skaper norske særinteresser. Transport, søk og redning, forskning og næringsvirksomhet i nordområdene krever satellittbasert kommunikasjon, navigasjon og overvåking. Aktiv deltakelse i Galileo har sikret systemet bedre ytelse i nordområdene. Det er et godt eksempel på at aktiv deltakelse og tidlig systeminnsikt gir innflytelse til å fremme særinteresser.

“Norge skal utnytte handlingsrommet gitt av avtaleverket med EU for å sikre norske interesser”

Dette er også i tråd med Meld.St. 5 (2012-2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Den legger vekt på at Norge skal utnytte handlingsrommet gitt av avtaleverket med EU for å sikre norske interesser, og understreker viktigheten av tidlig medvirkning i utarbeidelse av nytt regelverk. Aktiv deltakelse er nødvendig for å sikre Norge bedre vilkår enn land utenfor EØS (European Economic Area, EEA). EU slutter også opp om deltakelsen. I resolusjonen fra EEA Council i mai 2013 understrekes det at “The EEA Council welcomed the EEA EFTA States’ contributions to the decision-making process of EEA relevant EU legislation and programmes through their participation in relevant committees, expert groups and agencies, and through the submission of EEA EFTA comments.”⁷

⁷(Council of the EEA, 2013)

6.1. EØS og muligheter for politisk medvirkning

I europeisk romsamarbeid står Norge i en særstilling som det eneste landet i både EØS og ESA. EØS-avtalen gir verken tilgang til Rådet, Kommisjonen eller EU-parlamentet. Norge har dermed ingen mulighet til å sette politisk dagsorden. Tersklene for politisk påvirkning er blitt høyere snarere enn lavere siden EØS-avtalen ble underskrevet i 1992. Med 27 medlemsland er det vanskeligere for EU å skape uavhengighet fra nasjonale særinteresser. I tillegg er Norge blitt del av en stadig større gruppe av tredjeland som ønsker et inngrep med EUs prosesser. Som rapportert av tidligere EU-ambassadør Oda Sletnes er det: "en økende erkjennelse av at samarbeidet går tyngre i et EU av 27 land, og enighet i EU-kretsen om at det er behov for en konsolidering eller kraftsamling. De kan direkte berøre EFTA-/EØS-landenes ønske om å delta "på like fot"⁸. Norge har innflytelse der man sitter på verdifulle ressurser, for eksempel innen energi, fisk og miljø. Dersom nordområdene blir viktigere for EU kan det også sette Norge i en privilegert stilling. Imidlertid er EU-lovgivning sjelden et tema i den norske debatten. Dersom sakene kommer på dagsorden er det i forbindelse med at de skal tas inn i EØS-avtalen, ofte to-tre år etter endt behandling i Brussel. Innen den tid er det ofte for sent å få endret teksten⁹.

EØS-avtalen i seg selv gir ikke tilgang til politiske og strategiske fora i EU. Den norske medvirkningen skjer uformelt og gjennom bidrag på lavere nivå. I Kommisjonen deltar Norge som observatør bl.a. i ekspertgrupper, komitologikomiteer og programkomiteer. Norge kan sende nasjonale eksperter til Kommisjonens generaldirektorater, i tillegg til å dra nytte av den norske EU-delegasjonen. Meld. St. 32 slår fast at norsk romsamarbeid med EU er i ferd med å "bli mer lik den øvrige europapolitikken". I rompolitikken, som i all annen europapolitikk, må Norge gjøre aktiv bruk av uformelle kanaler og nettverk for å fremme sine interesser. Dette er spesielt viktig innen rompolitikken. Siden rettsaktene ikke regnes som EØS-relevante, har Norge liten

eller ingen tilgang til de viktigste foraene for utforming av rompolitikk.

Det er foreslått å gjøre ESA til et EU-byrå. Allerede i dag deltar Norge i 26 av EUs byråer (blant dem European GNSS Agency, GSA). Byråsamarbeid er ikke nedfelt i EØS-avtalen direkte. Deltakelse må derfor reforhandles for hvert enkelt byrå, og man er avhengig av samtykke fra EU. Som EØS-medlem gis Norge full deltakelse i byråenes komiteer og styre, uten stemmerett. Enkelte av byråene har i de senere år fått økt vedtakskompetanse i enkelt saker, dermed er mangelen på stemmerett i ferd med å bli et problem. Det er også andre begrensninger på Norges deltakelse, som rapportert fra tidligere ambassadør Oda Sletnes: "Vi kan ikke ha lederstillinger, får ingen innflytelse på de prioriteringer som gjøres gjennom budsjettarbeidet i slike institusjoner og ingen organer kan lokaliseres til Norge"¹⁰. Norge kan likevel være ansett som en verdifull partner, blant annet fordi det finansielle bidraget kommer i tillegg til det ordinære budsjettet.

Som ESA- og EØS-medlem står Norge i en særstilling, med særinteresser i nordområdene. Norge har et tett samarbeid med EU på arbeidsgruppe- og komiténivå. Men de politiske kanalene er vanskeligere tilgjengelig på høyere politisk nivå. Også der Norge deltar i EU-byråer gir det lite politisk medvirkning. For å sikre norske særinteresser burde Norge derfor jobbe for en tilknytning til EUs romprogram både gjennom ESA og EØS.

6.2. ESAs balanse mellom EU-samarbeid og selvstendighet

Anbefalingene for den norske holdningen omfatter ikke en stillingtagen til den enkelte modell for ESAs organisering. Det kan være vanskelig å ta en slik beslutning uten å vite hvordan byråsamarbeid i EU vil se ut etter 2021 eller 2030. I ESA ser det ut til å være motvilje i enkelte medlemsland mot å vurdere løsninger som griper inn i mellomstatligheten og/eller innebærer en endring av ESA-konvensjonen (noe som kun kan gjøres ved enstemmighet). Dette utelukker dermed at

"I rompolitikken, som i all annen europapolitikk, må Norge gjøre aktiv bruk av uformelle kanaler og nettverk for å fremme sine interesser."

"ESA burde ha som førsteprioritet å gjøre seg til en egnet partner for EU-samarbeid"

⁸(Sletnes, 2009)

⁹(Wiedswang & Elvestuen, 2011)

¹⁰Sejersted m.fl., 2012: 177

ESA blir et EU-byrå eller et generaldirektorat. Den eneste aktuelle løsningen på problemene knyttet til manglende delegering fra Kommisjonen blir et kompromiss med et "EU-kammer" i ESA som yter teknisk støtte til EU-programmene. EU-kammeret vil ligge direkte under EU-autoritet og dermed ikke rapportere til ESAs råds møte. Dette er allerede i stor grad gjennomført for Galileo. Galileo er også tatt av råds møtets agenda, etter EUs ønske. Den største endringen fra dagens situasjon vil være at programstyret for navigasjon i ESA fjernes. Et av spørsmålene det også må tas stilling til ved gjennomføring av denne modellen er hvordan felleskostnadene i ESA skal fordeles.

Men det er ennå for tidlig å si om scenariene vil bestå i sin nåværende form fram til ESA Ministerial Council i 2014/2015. Heller enn å veie scenariene opp mot hverandre, kan det være relevant å vurdere hvilke endringer ESA burde gjøre for å forenkle og styrke samarbeidet med EU. For å beholde sin posisjon som Europas rombyrå burde ESA ha som førsteprioritet å gjøre seg til en egnet partner for EU-samarbeid. Dersom dette ikke lykkes kan en tenke seg at EU vil forsøke å erstatte bidraget fra ESA med et forsterket European GNSS Agency, GSA, etter 2021 eller 2030. ESA har stilt seg positiv til opprettelsen av GSA, men ønsker et samarbeid etter modell fra figur 3. Men endres dagens regelverk, kan en styrking av GSA heller bidra til å fortrenge ESAs rolle. For Norge kan det innebære betydelig tap av innflytelse. Det er dermed ikke lenger snakk om en europeisering av ESA, men en europeisering av romvirksomheten der ESA blir forbigått.

ESA kan gjøre tre store endringer for å lette samarbeidet med EU: For det første kan ESA legge alle sine programmer under EUs innkjøpsregler. Ved å følge alle EUs regler kan ESA styrke sin kredibilitet som EU-partner. I tillegg løser man problemer knyttet til bruk av to regelsett. Imidlertid er det tunge ESA-land som ikke ønsker dette. For det andre kan ESA komme med en klarere tolkning av ESA-konvensjonens klausul om å begrense sin virksomhet til fredelige formål. Det kan bli spesielt aktuelt dersom romprogrammene blir aktuelle for sivil-militært samarbeid. Det er i dag flere ESA-land som forfekter en svært konservativ tolkning av dette prinsippet. Et tredje tiltak er å bøte på det delvis overlappende medlemskapet i de to organisasjonene (som vist på rapportens omslag). Verken Sveits eller Norge ser ut til å bli EU-medlemmer med det aller første. Men ESA har en ambisjon om å gjøre alle EU-land til ESA-medlemmer. Her er det fortsatt ni land som faller utenfor¹¹. Disse landene tar avgjørelser i EU som har betydning for ESA, en viktig grunn til at ESA tilbyr medlemskap. Mange av landene møter per i dag ikke ESAs industristandarder. Men dersom man lykkes med å øke medlemskonvergensen kan det være en politisk styrke for ESA og forenkle samarbeidet mellom ESA og EU.

Dette er bare noen eksempler på justeringer som kan gjøres for å forenkle samarbeidet mellom EU og ESA. Ennå er det for tidlig å si hvor prosessen vil ende opp. Det ser ikke ut til at fremdriften på noen av sidene er like stor som en kunne håpe. En må likevel ikke falle for fristelsen å tro at ingen endring vil skje. Allerede i dag samarbeider ESA meget tett med EU. Ettersom budsjettlinjer for Galileo og Copernicus flyttes inn i EU, vil Brussel fortsette å styrke seg på bekostning av ESA i Paris.

¹¹ Gruppen kalles EU9 og består av Ungarn, Latvia, Litauen, Malta, Kypros, Estland, Slovakia, Slovenia og Bulgaria

7. Konklusjon og videre arbeid

Norge burde etterstrebe tidlig innsikt i vurderingene om ESAs fremtid som i dag gjøres av både EU og ESA. Pragmatisme burde kombineres med opportunisme og en vilje til å utnytte norske fortrinn maksimalt for å oppnå innflytelse. Samtidig er det grenser for norsk medvirkning. ESAs utvikling kan bli et resultat av en avgjørelse tatt på høyt politisk nivå. Men faren for å bli tilsidesatt utelukker ikke nytten av å bruke formelle og uformelle kanaler på alle nivåer for å etterstrebe politisk innflytelse. Mulighetene for å knytte seg nærmere opp mot ulike EU-arenaer burde derfor undersøkes nærmere. Dette er også i tråd med den norske europapolitikken.

Aspirantrapporten har vist at europeisk romsamarbeid står foran en rekke utfordringer av forvaltningsmessig karakter. Imidlertid er det en rekke perspektiver som er relevante i denne sammenheng, men som går ut over rammene for denne rapporten. Rapporten svarer for det første ikke på hvordan norsk industri skal forholde seg til den endrede europeiske romarenaen. For det andre ville en videreutvikling av *dual use*-aspektet skapt mer innsikt rundt de strategiske aspektene av romvirksomhet. For det tredje burde de nasjonale holdningene og interessene til store europeiske romland analyseres og sammenliknes for å skape et fullstendig bilde av politikken i europeisk romsamarbeid. For det fjerde burde det gjøres en analyse av hvilke juridiske tilpasninger som kan gjøres i ESA uten en endring av konvensjonen.

Vedlegg 1: Bakgrunn

For å vurdere samarbeidet mellom EU og ESA burde en også vurdere hvordan og hvorfor EU har blitt en aktør innen romvirksomhet. Slik kan en sette dagens samarbeid mellom EU og ESA inn i en bredere politisk kontekst.

Utviklingen av EUs rompolitikk

Europeisk romsamarbeid har lange tradisjoner, mens EUs engasjement er av nyere dato. Det første, og fortsatt største samarbeidsområdet er satellittnavigasjon. Det første strategidokumentet for romvirksomhet kom ved årtusenskiftet. Dokumentet var laget av ESA og EU med et felles mål om å sikre europeisk egenevne.

I år 2000 kom også *"Wise Men Report"*, en rapport om organiseringen av Europas romvirksomhet skrevet på oppdrag fra ESA. Rapporten anbefalte EU å styrke sitt engasjement i europeisk romvirksomhet og ta den politiske og administrative føringen. Rapporten foreskrev ESA i rollen som EUs rombyrå, ansvarlig for å utvikle og implementere romprogrammer. Rapporten ble fulgt opp av *"Green Paper"* og *"White Paper"* i 2003. Som motvekt til den statsdrevne, militære romsektoren i USA, anbefalte rapporten EU å opprette et sivilt, kommersielt rettet romprogram. Her var ESAs ekspertise og erfaring avgjørende. På dette grunnlaget ble det i 2004 laget en rammeavtale mellom partene (beskrevet i punkt 4.2).

Gjennom rammeavtalen ble det opprettet et EU-ESA Space Council som forumet for den overordnede retningen i europeisk romvirksomhet. Her møtes EU og ESA på ministernivå, mellom 2004 og 2011 ble EU-ESA Space Council arrangert åtte ganger. Politiseringen av samarbeidet ble tatt videre med *"Resolution on the European Space Policy"* vedtatt på EU-ESA Space Council i 2007. Den slo fast at den europeiske romvirksomheten skulle tjene EUs politiske målsettinger og strategiske egenevne. ESA skulle ta rollen som teknisk ekspert og programsjef.

Kommisjonen viste i 2008 sitt globale engasjement ved å fremme *"Code of conduct for Outer Space Activities"*. Det var et forslag til globale ikke-bindende retningslinjer for

utnyttelse av verdensrommet. I 2010 kom Rådet med kommentarer. Siden den tid ser det ut til at fremgangen har stoppet opp. I 2011 kom EUs romstrategi med tre hovedmål: Samfunnsnytte, økonomisk vekst og en sterkere rolle for EU som global aktør. Nytt fra tidligere var den eksplisitte vektleggingen av EUs globale rolle. Det henger også sammen med den generelle styrkingen av EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk¹².

EU har foreslått en politikk for romindustri (kalt *"Space Industrial Policy"*). Blant forslagene til fremtidige EU-programmer her er utforskning av verdensrommet og en felles-europeisk politikk for bæreraketter. Imidlertid er det flere land som har store innsigelser mot deler av dokumentet. EU-parlamentet fikk oversendt dokumentet i februar 2013 og behandlingen tar antakelig ca. 12 måneder. Etter planen skal mange av tiltakene ferdigstilles i perioden 2013-2015.

Kort om EUs romprogram

EUs romsatsning består i dag av tre systemer: EGNOS, Galileo og Copernicus. EGNOS består av tre geostasjonære satellitter og et antall bakkestasjoner. Det forbedrer GPS-signalenes nøyaktighet og åpner på den måten opp for anvendelser i luftfarten. Galileo er EUs alternativ til GPS. Systemet skal levere posisjons- og redningstjenester til offentlige brukere, bedrifter og privatpersoner. Når det er ferdig skal systemet bestå av 30 satellitter. Per i dag er fire satellitter skutt opp. Samarbeidet mellom EU og ESA på EGNOS og Galileo begynte i 2002. Siden 2008 har de vært EU-programmer. Copernicus ble opprettet i 1998 som et system for miljøovervåking kalt Global Monitoring for Environmental Security (GMES). En viktig årsak til initiativet var erfaringer fra Kosovo-krigen, der EU manglet nødvendig jordobservasjonsdata. Copernicus er et system som samler inn jordobservasjonsdata fra satellitter og in-situ sensorer. Dataene brukes til å levere tjenester innen bl.a. sikkerhet, klimaovervåking, transport, søk og redning, skogovervåking og landbruk. Også dette programmet er et samarbeid mellom EU og ESA. ESA eier Sentinel-satellittene, EU står for utviklingen av tjenester og kontakten med brukerne. Planen er at EU skal overta eierskapet til satellittene.



¹²(Nærings- og handelsdepartementet, 2013: 48)

Dermed vil også Copernicus utvikle seg til å bli et rent EU-program.

Galileo har gjort EU til satellitteier. EU er også ment å ta over eierskapet til Sentinel-satellittene. Som en konsekvens av satellittenes sårbarhet og betydning som samfunns-kritisk infrastruktur, ønsker Kommisjonen å opprette et EU-program for romovervåking. Det kalles Space Surveillance and Tracking, SST. Det innebærer at EU-land deler nasjonale data som blir bearbeidet ved EU Satellite Centre, EUSC. Programmene vil innebære deling av svært sensitive data, derfor er flere europeiske land tilbakeholdne med støtten.

Forskning som bruker rommet er på EUs agenda gjennom rammeprogrammene for forskning. Satsningen har dreid seg hovedsakelig om jordobservasjon. I perioden 2014-2020 vil bevilgningene til romforskning bli på ca 1,7 milliarder euro. De nøyaktige prioriteringene for denne potten er ikke bestemt ennå. Men fordelingen vil antakelig støtte opp under EUs satsning på Galileo, Copernicus og Space Surveillance and Tracking, SST.

Drivkrefter - romvirksomhetens nytte for andre politikkområder

Som nedfelt i EUs romstrategi fra 2011 er romvirksomhet for EU ikke et mål i seg selv, men et verktøy for å oppnå politiske målsetninger. Målene kan grovt deles i tre: dekke brukerbehov, bidra til økonomisk vekst og fremme EU som global aktør. EUs romprogrammer kan i så måte bidra til andre store politikkområder i EU som for eksempel klima, miljø, transport, Arktis, industri, utenriks- og sikkerhetspolitikk samt maritim sektor. Avsnittene nedenfor beskriver noen slike koblinger, uten på noen måte å være en uttømmende liste.

Dekning av brukerbehov til støtte for EUs politikk

Tjenester er viktig og brukernytte er et av de tyngste argumentene for videre satsning på jordobservasjon og navigasjon. Galileo begynte som et system til støtte for EUs felles transportpolitikk. EGNOS og Galileo er også viktige virkemidler i bl.a. opprettelsen av et felleseuropeisk luftrom, samordning av sjøtransport og posisjonstjenester for landbruket. Copernicus har viktige anvendelsesområder innenfor sikkerhet og overvåking av bl.a.

klima, hav, land og atmosfære og leverer data til støtte for store redningsaksjoner. EUs kompetanse på romvirksomhet er delt med medlemslandene (artikkel 4.3. i *"Treaty on the Functioning of the European Union"*). At EU utøver sin kompetanse på området hindrer ikke landene i å utøve nasjonal kompetanse. Men enkelte av politikkområdene romprogrammene understøtter, strekker seg langt inn i det overnasjonale EU. Det kan føre til en gradvis europeisering av romsektoren der EU nesten umerkelig oppnår økte fullmakter på bekostning av nasjonal kontroll. Dette er nøyere beskrevet i kapittel 3.

Samfunnsnytte er ikke bare et gode i seg selv. Tjenestene bidrar også til selve grunntanken i EU, ideen om en stadig tettere union. Romteknologien knytter sammen kontinentet uten å trekke kabler eller annen vidtrekkende bakkeinfrastruktur. Gjennom initiativet *"Digital agenda for Europe"* skal hele Europa være dekket av bredbånd innen utgangen av 2013. Internett over satellitt skal brukes for å dekke de vanskeligst tilgjengelige områdene i Europa, gjennom det offentlig-private samarbeidsprosjektet Satellite Broadband for European Regions, SABER. Internett over satellitt er beste løsning for ca. 5 % av EUs innbyggere. Det fyller en liten nisje, men dekker brukere som vanskelig kan nås med annen teknologi.

Økonomisk utvikling og vekst

Eurokrisen har plassert økonomisk vekst øverst på EUs agenda. Et virkemiddel er EUs vekststrategi, kalt Europe2020. Romvirksomheten skal bidra gjennom å generere kunnskap, innovasjon og kunnskapsintensive arbeidsplasser. Copernicus vil ifølge Kommisjonen skape 50 000 jobber innen 2030, i tillegg til finansielle gevinster på ca. 30 milliarder euro. Om en inkluderer verdiskapingen nedstrøms, vil gevinstene bli på ca 200 milliarder euro. På satellittnavigasjonssiden er 6-7 % av EUs brutto nasjonalprodukt i dag avhengig av GPS. Galileo skal bidra til å hente denne verdiskapingen tilbake til Europa.

Eurokrisen har også fått europeiske ledere til å etterspørre en reindustrialisering av Europa gjennom mer aktiv industriregulering. I 2012 kom Kommisjonens forslag *"A stronger European Industry for Growth and Economic*

Recovery". I juli 2013 kom politikkforslaget "A new deal for European Defence" om forsvarsindustrien. EU-politikken for romindustri er dermed del av en større europeisk satsning. Forslaget ble lagt fram i februar 2013, kalt "Releasing the potential for growth in the space sector". Et hovedmål er å integrere romsektoren i det europeiske fellesmarkedet. Blant målene er også en harmonisering av nasjonalt regelverk, standardisering og etablering av en felles front utad for europeisk romsektor. Mange av forslagene går ut over områdene der EU har eksklusiv kompetanse. Forslaget har dermed allerede møtt utfordringer på grunn av motstridende nasjonale interesser. Samtidig er det flere land som ønsker å bruke EUs rombudsjetter til å støtte nasjonal industri.

EU som global aktør

EU er en av verdens største økonomier, men har lenge hatt problemer med å omdanne markedsrett til politisk slagkraft. Sitatet til den tidligere belgiske statsministeren Mark Eyskens har fortsatt gjenklang i Brussel: "Europe is an economic giant, a political dwarf, and a military worm"¹³. Lisboa-traktaten har styrket EUs utenrikspolitiske egenegne. Men EU mangler fortsatt vilje og samordningsevne til å bruke de utenrikspolitiske virkemidlene som er etablert i unionen. For EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk er det svært viktig å sikre seg kritisk infrastruktur og strategisk egenegne. Europeisk uavhengighet innen jord-observasjon og navigasjon er blant de viktigste årsakene til satsningen på Galileo og Copernicus. Samtidig legger EU vekt på at disse er sivile systemer. Samtidig har programmene viktige tjenester knyttet til sikkerhet. I dag jobbes det med å få i stand en samarbeidsavtale mellom ESA og European Defence Agency, EDA, om bruk av den begrensede tjenesten (kalt Public Regulated Service, PRS) i Galileo. Tilgang til rommet er også av stor strategisk betydning. For EU er oppskyting av satellitter viktig også for å skaffe et marked for en europeisk bærerakett. På EU-toppmøtet i desember 2013 ser det ut til at romvirksomhet kan komme på agendaen som et verktøy til støtte for EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Satellitter er strategisk, samfunnskritisk, sårbar infrastruktur som er vanskelig å reparere når den først er skutt opp. I februar 2013 presenterte derfor Kommisjonen sitt forslag om et felleseuropeisk SST-samarbeid. Det foreslås å lage et senter ved EU Satellite Centre, EUSC, som samler inn og analyserer romovervåkingsdata fra europeiske land. Det er de land som bidrar med data som får tilgang til informasjonen. Det skal settes av 70 millioner euro i langtidsbudsjettet 2014-2020 til programmet, pengene skal tas fra Galileo og Copernicus. Initiativet står for tiden på stedet hvil fordi store EU-land ikke blir enige om betingelsene for deling av sensitive satellitt-data. I dag deler Frankrike og Italia satellitt-data gjennom EDA-programmet Multinational Space-based Imaging System for Surveillance, Reconnaissance and Observation, MUSIS. Det er helt på siden av Kommisjonens initiativ for romovervåking, men viser likevel at europeisk samarbeid bidrar til å styrke EUs forsvarsdimensjon.

Sammenlikning av EU og ESA

Som vi har sett er romvirksomhet for EU et verktøy til støtte for europeisk integrasjon, økonomisk vekst og utenrikspolitisk slagkraft. For ESA som en forsknings- og utviklingsorganisasjon er romvirksomhet et mål i seg selv. I takt med EUs politiske ambisjoner og prestisje knyttet til romprogrammene øker forskjellene mellom ESA og EU. Samtidig er de to organisasjonene avhengige av hverandre. Romsektoren i ESAs medlemsland trenger midler fra EUs landtidsbudsjett ettersom det blir stadig vanskeligere å finne mellomstatlig finansiering. Galileo og Copernicus er blitt så store at ESA heller ikke har økonomisk eller politisk kapasitet til å løfte dem alene. EU på sin side er helt avhengig av ESAs tekniske ekspertise og kontakt med industrien. Når programmene blir operative løper EU stor omdømmemessig risiko dersom brukerne opplever at de ikke virker.

Likevel preges samarbeidet mellom EU og ESA av problemer knyttet til bl.a. innkjøpsregler og Kommisjonens manglende evne til å delegere beslutningsansvar og autoritet, kombinert med manglende teknisk innsikt fra EUs

¹³(Willy, 2012)

side. Disse utfordringene har sitt utspring i helt grunnleggende forskjeller mellom EU og ESA. ESA er en mellomstatlig FoU-organisasjon som utvikler og bygger satellittsystemer og raketter. EU har siden 1950-tallet utviklet seg til en delvis overnasjonal organisasjon

som berører nesten alle politikkområder i Europa.

Forskjellene mellom EU og ESA kan sammenfattes i følgende tabell:

Tabell 1

 = lite vektlegging  = noe vektlegging  = stor vektlegging

	EU	ESA
Styring	Delvis overnasjonalt	Mellomstatlig
Nasjonal motpart	Statsoverhoder	Industri/kunnskapsdepartementene
Bredde	Dekker alle politikkområder	Ensaksorganisasjon
Organisering marked	Fri konkurranse	Industriretur
Industri		
Brukere		
FoU		
Politisk		
Militært		

Arbeidsplan EU og ESA

 dokument

Dato for CMIN'14 ikke endelig avgjort
Space Council arrangeres tentativt våren 2014

Referanser

- Bildt, C., Peyrelevade, J., & Späth, L. (2001). Towards a Space Agency for the European Union. Lastet ned fra http://esamultimedia.esa.int/docs/annex2_wisemen.pdf
- Bovens, M., Curtin, D., Hart, P., & Curtin, D. (2010). Towards a More Accountable EU Retrospective and Roadmap Address for correspondence. Amsterdam: Amsterdam Centre for European Law and Governance. Retrieved from <http://dare.uva.nl/document/361928>
- Brisibe, T. C. (2009). Relativity of Norms and Disarmament in Outer Space – What Role will the European Draft Code of Conduct Play? *ESPI Perspectives*, (28), 1–6.
- Busuioc, M., Groenleer, M., Trondal, J., Egeberg, M., Martens, M., Schout, A., ... Dehousse, R. (2012). *The agency phenomenon in the European Union*. Gloucester: Manchester University Press.
- Chamon, M. (2010). EU agencies: does the Meroni Doctrine make sense? European Institute, Ghent Univers. Lastet ned fra <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&recordId=1096117&fileId=1096126>
- Commission of the European Communities. (2003). Space: a new European frontier for an expanding Union An action plan for implementing the European Space policy. Brussels.
- Commission of the European Communities. (2008). European agencies - The way forward. Brussels.
- Commission of the European Communities. (2010). *Financial Regulation and implementing rules applicable to the general budget of the European Communities* (pp. 1–412). Brussels.
- Commission of the European Communities. (2012). Commission Delegated Regulation (EU) no 1268/2012 on the rules of application of Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union. *Official Journal of the European Union*, 55(L 362), 1–116.
- Commission of the European Communities. (2013). Proposal for a regulation establishing the Copernicus Programme, (May). Lastet ned fra http://www.parliament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/11/58/EU_115864/imfname_10404597.pdf
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. (2010). *Official Journal of the European Union*, 53(C83), 1–408.
- Council of the EEA. (2013). Conclusions of the 39th meeting of the EEA Council Brussels.
- Council of the European Union. (2002). Council Regulation No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. *Official Journal of the European Communities*, 43(1605), 1–85.
- Council of the European Union. (2003). Framework Agreement between the European Community and The European Space Agency. Brussels.
- Council of the European Union. (2004). Space policy Preparations for the “Space Council” Endorsement of the orientations concerning the programme development of the European Space Programme. Lastet ned fra <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st15/st15000.en04.pdf>
- Council of the European Union. (2005a). Space Policy. Brussels. Lastet ned fra <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st09/st09440.en05.pdf>
- Council of the European Union. (2005b). Space policy - Preparations of the 3rd Space Council. Brussels. Lastet ned fra <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14499-re01.en05.pdf>
- Council of the European Union. (2007). Resolution on the European Space Policy, (May), 1–13. Lastet ned fra http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/intm/94166.pdf
- Council of the European Union. (2008a). Council Resolution - taking forward the European Space Policy - adoption. Brussels. Lastet ned fra <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13569.en08.pdf>
- Council of the European Union. Council conclusions and draft Code of Conduct for outer space activities (2008). Brussels.
- Council of the European Union. (2009). Council Resolution on “The Contribution of space to innovation and competitiveness in the context of the European Economic Recovery Plan, and further steps.” Brussels. Lastet ned fra http://ec.europa.eu/enterprise/policies/space/files/policy/6th_space_council_en.pdf
- Council of the European Union. (2010a). Council Resolution: “Global challenges: taking full benefit of European space systems.” Brussels. Lastet ned fra <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16864.en10.pdf>
- Council of the European Union. Council Conclusions concerning the revised draft Code of Conduct for Outer Space Activities (2010).
- Council of the European Union. (2011). Orientations concerning added value and benefits of space for the security of European citizens. Brussels. Lastet ned fra <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st17/st17828-re01.en11.pdf>
- Det kongelige utenriksdepartement. (2012a). *EU/EØS-håndboken*. Oslo: Utenriksdepartementet. Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/HandbokenEUEOS.pdf>

- Det kongelige utenriksdepartement. (2012b). Meld. St. 5 (2012–2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Oslo.
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2011). EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control? *Journal of European Public Policy*, 18(6), 37–41. doi:10.1080/13501763.2011.593314
- Europa.eu. (2013). Decentralised Agencies. http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_en.htm.
- European Commission. (2012a). Proposal for a Regulation on the setting up and operations of Space Surveillance and Tracking (SST) services at European level. Brussels.
- European Commission. (2012b). Establishing appropriate relations between the EU and the European Space Agency. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2012c). Why was it necessary to change the budgetary and spending rules in the Financial Regulation?
- European Commission. (2013a). A new deal for European Defence.
- European Commission. (2013b). Copernicus: The EU Earth Observation Programme - good for jobs and the environment! Brussels: Spokespersons' Service.
- European Commission. (2013c). EU Space Industrial Policy.
- European Parliament and Council of Ministers. (2010). Regulation No 912/2010 of the European Parliament and of the Council setting up the European GNSS Agency... *Official Journal of the European Union*, 54(912), 1–11.
- European Parliament Council of the EU and the European Commission. (2012). Joint Statement on decentralized agencies. Strasbourg. Lastet ned fra http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf
- European Space Agency Council. (2012). Resolutions adopted at the 234th Council meeting, held at ministerial level. Naples: ESA.
- European Space Agency Council. (2013). Action Plan on the Evolution of ESA. Paris.
- European Space Council. (2013). Progress Status on the ESA-EU Agreements for the Implementation of EU Programmes, (ESA/C(2013)61), 1–15.
- EØS-Komiteen. (2012). EØS-Komiteens Beslutning nr. 139/2012 om endring av EØS-avtalens protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter.
- Grønningsæter, T. (2013a). Kommisjonens komitologikomiteer. Europalov.no. Retrieved September 24, 2013, from <http://europalov.no/innhold/kommisjonens-komitologi-komiteer/id-2582>
- Grønningsæter, T. (2013b). Om EU-rettsaktene. Europalov.no. Retrieved September 19, 2013, from <http://europalov.no/innhold/om-eu-rettsaktene/id-4936>
- Nærings- og Handelsdepartementet. (2013). Mellom himmel og jord: Norsk romvirksomhet for næring og nytte. St. melding 32.
- Protocol 31 on Cooperation in Specific Fields outside the Four Freedoms. (2012). EEA Agreement, 98(54), 1–48. Lastet ned fra [http://www.efta.int/~media/Documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols to the Agreement/protocol31.pdf](http://www.efta.int/~media/Documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol31.pdf)
- Satellitetoday.com. (2013). EC's Tajani: Europe Needs Galileo's Potential 90 Billion Euro GDP Boost.
- Saxi, H. L. (2011). Nordic Defence Cooperation after the Cold War. *Oslo Files on Defence and Security*, 5(01). Lastet ned fra [http://brage.bibsys.no/fhs/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_17586/1/SAXI, Nordic defence Cooperation after the Cold War \(2011\).pdf](http://brage.bibsys.no/fhs/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_17586/1/SAXI_Nordic%20defence%20Cooperation%20after%20the%20Cold%20War%20(2011).pdf)
- Sejersted, F., Stubholt, L. M. B., Dølvik, J. E., Seierstad, D., Ulltveit-Moe, K. H., Arbo, P., ... Messel, S. W. (2012). Utenfor og innenfor Norges avtaler med EU. *Norges offentlige utredninger. Utenfor og innenfor Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementets servicesenter informasjonsforvaltning. Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2/13/2/4.html?id=669544>
- Sletnes, O. H. (2009). EØS-avtalen femten år. Fem utfordringer i EØS. Brussel.
- Thatcher, M. (2011). The creation of European regulatory agencies and its limits: a comparative analysis of European delegation. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 790–809. doi:10.1080/13501763.2011.593308
- The European Parliament and the Council. (2012). Regulation on the financial rules applicable to the general budget of the Union (financial regulation). *Official Journal of the European Union*, L(298), 1–96.
- Wiedswang, K., & Elvestuen, P. (2011). *Hovedsakelig harmløs. Den norske modellen i Brussel*.
- Willy, C. (2012). Europa 2024 (ii): Will the new Europe become a world power? *Europa 2024*. Retrieved August 28, 2013, from <http://www.craigwilly.info/2012/08/02/europa-2024-ii-will-the-new-europe-become-a-world-power/>
- Wong, R. (2011). The Europeanization of Foreign Policy. In C. Hill & M. Smith (Eds.), *International relations and the European Union* (2. utgave, s. 150–170). Oxford University Press.

