

Bruxelles, 14.11.2012
COM(2012) 671 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

Istituzione di adeguate relazioni tra l'Unione europea e l'Agenzia spaziale europea

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Istituzione di adeguate relazioni tra l'Unione europea e l'Agenzia spaziale europea

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha conferito all'Unione europea una competenza in campo spaziale, ferme restando le competenze proprie degli Stati membri. Lo spazio è diventato uno strumento per realizzare gli obiettivi dell'Unione europea e una politica UE a pieno titolo.

L'articolo 189 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea invita l'UE a instaurare collegamenti utili con l'ESA.

La presente comunicazione è basata sulla comunicazione dell'aprile 2011 "Verso una strategia spaziale dell'Unione europea al servizio dei cittadini"¹ nella quale la Commissione ha esposto le riflessioni iniziali relative allo sviluppo di relazioni tra l'UE e l'ESA.

1. CONTESTO

Durante l'ultimo decennio l'Unione europea ha assunto un ruolo di rilievo nello spazio. EGNOS e Galileo così come l'iniziativa GMES e la ricerca spaziale nell'ambito del settimo programma quadro sono diventati punti di riferimento importanti nel panorama spaziale europeo.

Le proposte della Commissione relative allo spazio nell'ambito del quadro finanziario pluriennale comportano un impegno ancora maggiore dell'Unione europea in questo campo.

Il ruolo crescente dell'UE nel settore spaziale va di pari passo con relazioni sempre più strette con gli Stati membri e l'ESA, gli altri due principali protagonisti della politica spaziale europea. In questo contesto la Commissione ha affidato all'ESA alcune responsabilità relative all'attuazione di determinati programmi spaziali UE. Per quanto riguarda i sistemi globali di navigazione satellitare (GNSS) europei, l'ESA è attualmente responsabile della progettazione, dello sviluppo e dell'acquisizione dei segmenti terrestri e spaziali dei sistemi, mentre la responsabilità della gestione operativa connessa all'esercizio dei sistemi sarà affidata all'Agenzia del GNSS europeo (GSA)². Relazioni più strette con l'ESA consentirebbero ulteriori sviluppi nella divisione dei compiti.

L'ESA è un organismo di livello mondiale, al quale va riconosciuto il merito dei successi registrati dall'Europa negli ultimi quattro decenni. Grazie alle attività svolte dall'ESA e dagli Stati membri attraverso i programmi spaziali nazionali, l'Europa dispone ormai di una solida base industriale e tecnologica ed è considerata un partner affidabile nei programmi internazionali.

¹ COM(2011) 152

² COM(2011) 814

L'Unione europea conta molto sull'eccellenza tecnica dell'ESA, alla quale delega gran parte del suo bilancio spaziale, in misura tale che il contributo UE all'ESA ora è uno dei più importanti.

Il fatto che lo spazio sia diventato una politica dell'UE, la crescente importanza dei programmi spaziali UE e la dipendenza dell'Unione europea dalla competenza tecnica dell'ESA non si sono tuttavia ancora tradotti in un'evoluzione della governance delle questioni spaziali a livello europeo. Conformemente alle disposizioni dell'articolo 189, la presente comunicazione delinea possibili percorsi a breve e lungo termine per le relazioni dell'UE con l'ESA al fine di portare avanti la loro efficace cooperazione. La presente comunicazione espone riflessioni iniziali. Ulteriori proposte dovranno fondarsi su una solida analisi costi-benefici e su una valutazione d'impatto.

2. OSTACOLI STRUTTURALI NELLE ATTUALI RELAZIONI UE-ESA

2.1. Discordanza tra le norme finanziarie

La gestione dei finanziamenti UE da parte dell'ESA è troppo complessa, poiché l'Unione europea e l'ESA hanno norme diverse che devono coesistere nell'ambito dell'ESA. I maggiori programmi dell'ESA sono finanziati principalmente mediante partecipazioni degli Stati membri. Le commesse industriali per tali programmi perseguono l'obiettivo del ritorno geografico e le procedure finanziarie dell'ESA sono volte in primo luogo al rispetto di tale norma. Per l'attuazione dei programmi UE l'ESA è tenuta a rispettare le norme UE e il principio rigoroso dell'offerta economicamente più vantaggiosa sancito dal regolamento finanziario dell'Unione europea³. Questo ha dato luogo a difficoltà, soprattutto quando i programmi sono finanziati attraverso partecipazioni miste dell'ESA e dell'Unione europea.

2.2. Composizione asimmetrica

Attualmente 17 Stati membri dell'Unione europea fanno parte dell'ESA⁴. Sono membri dell'ESA anche la Norvegia e la Svizzera, che non fanno parte dell'UE. Il Canada ha un accordo di cooperazione bilaterale con l'ESA. Nella misura in cui la collaborazione tra l'Unione europea e l'ESA si intensifica, tale asimmetria, associata a un sistema di voto nel Consiglio dell'ESA in cui ogni Stato membro dispone di un voto e le decisioni fondamentali sono adottate all'unanimità, conferisce ai membri dell'ESA che non fanno parte dell'UE un'influenza sproporzionata in questioni che possono avere ripercussioni sull'Unione europea. L'asimmetria complica inoltre le discussioni, in particolare per quanto riguarda la sicurezza e la difesa, come indicato di seguito.

2.3. Asimmetrie in materia di sicurezza e di difesa

La competenza dell'Unione europea in materia di sicurezza e di difesa è stata potenziata con l'adozione del trattato di Lisbona e l'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna. Le infrastrutture spaziali spesso possono essere utilizzate per scopi civili e di difesa. Al fine di contribuire agli obiettivi della politica di sicurezza e di difesa comune, l'Unione europea deve intensificare e rafforzare i legami e le sinergie tra la dimensione civile e quella della difesa in

³ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 1081/2010.

⁴ Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Spagna e Svezia. La Polonia sta completando il processo di ratifica per diventare il ventesimo Stato membro dell'ESA.

campo spaziale. La collaborazione tra gli Stati membri e l'ESA è essenziale a questo fine. Le relazioni tra l'Unione europea e l'ESA sono tuttavia complicate dal fatto che l'ESA conti tra i suoi membri Stati che non fanno parte dell'UE, il che rappresenta un problema evidente in termini generali, il quale diventa ancor più grave quando si tratta di sicurezza e di difesa.

2.4. Assenza di meccanismi di coordinamento delle politiche

Le attività spaziali dell'ESA non dispongono di un meccanismo strutturale che assicuri il collegamento il coordinamento con la più generale elaborazione delle politiche dell'Unione europea. Nonostante la sua ampia portata, l'accordo quadro UE/ESA del 2004⁵ non prevede tale meccanismo. Meccanismi specifici di coordinamento e cooperazione vanno concordati a livello di programma nel corso di laboriosi negoziati. Non esiste un meccanismo formale a livello politico che permetta di garantire la coerenza delle iniziative prese nell'ambito dell'ESA con le politiche dell'Unione europea. Questa situazione è particolarmente preoccupante dal punto di vista delle relazioni internazionali.

2.5. Assenza di responsabilità politica dell'ESA

Le relazioni tra l'Unione europea e l'ESA sono infine complicate dall'asimmetria in materia di responsabilità politica. Il fatto che l'ESA in quanto agenzia europea non abbia alcun legame formale con il Parlamento europeo la priva del legame diretto con i cittadini di cui beneficia ogni politica dell'Unione europea.

3. LA VIA DA SEGUIRE

L'Unione europea può apportare una dimensione politica (anche a livello internazionale) e una legittimità nonché collegamenti con altri settori d'intervento. La necessità di una maggiore efficienza operativa, di una simmetria in materia di difesa e di sicurezza così come di coordinamento e responsabilità politici può essere soddisfatta solo nel lungo termine, mediante un ravvicinamento dell'ESA all'Unione europea.

La Commissione ritiene che occorra fissare un termine chiaro tra il 2020 e il 2025 per tale obiettivo a lungo termine. La Commissione, in stretta collaborazione con l'ESA, potrebbe presentare agli Stati membri una serie di possibili opzioni per tale ravvicinamento entro la fine del 2013. Tra tali opzioni si potrebbe considerare di migliorare la cooperazione nell'ambito dello status quo, di porre l'ESA sotto l'autorità dell'Unione europea in qualità di organizzazione intergovernativa (seguendo, in certa misura, il modello dell'Agenzia europea per la difesa), o di trasformare l'ESA in un'agenzia dell'UE (secondo il modello delle attuali agenzie di regolamentazione). La Commissione, in stretta collaborazione con l'ESA, effettuerà dettagliate analisi costi-benefici e analisi dei rischi delle diverse opzioni, allo scopo di ottimizzare le sinergie tra i diversi soggetti, tra cui la GSA.

Queste opzioni manterrebbero le attuali caratteristiche essenziali dell'ESA (ossia i programmi facoltativi cui possono partecipare gli Stati membri) pur conferendole caratteristiche fondamentali dell'Unione europea, quali il processo decisionale a maggioranza qualificata o la responsabilità nei confronti del Parlamento europeo.

⁵ GU L 261 del 6.8.2004, pag. 64.

Nel frattempo è possibile assicurare una coabitazione efficace tra l'Unione europea e l'ESA che potrà contribuire a realizzare l'obiettivo a lungo termine del ravvicinamento. Gli accordi di delega conclusi tra l'Unione europea e l'ESA hanno già contribuito a un ravvicinamento dell'ESA all'UE, il cui migliore esempio è la direzione della Navigazione dell'ESA nell'ambito del programma Galileo.

Nella comunicazione dell'aprile 2011⁶ la Commissione ha proposto che l'ESA continui ad evolversi verso un modello organizzativo caratterizzato da una dimensione intergovernativa e da una dimensione UE, nel quale coesistono programmi militari e civili. L'ESA dovrebbe continuare a sviluppare le strutture di gestione destinate esclusivamente ai programmi UE. È opportuno che il modello sia inoltre a geometria variabile per consentire alla Svizzera e alla Norvegia di partecipare ad alcuni programmi, previo accordo con l'Unione europea.

Sulla base di tali riflessioni iniziali la Commissione propone che l'Unione europea:

- lavori attraverso il Consiglio dell'Unione europea, applicando se del caso il metodo aperto di coordinamento per assicurare la coerenza all'interno dell'UE così come tra le posizioni degli Stati membri dell'UE nell'ambito dell'ESA e le politiche dell'UE;
- ricorra sistematicamente all'ESA per la progettazione e lo sviluppo delle infrastrutture spaziali dell'Unione europea, mentre le attività connesse al loro esercizio saranno svolte da altri organismi, quali la GSA;
- assicuri un approccio omogeneo in linea con il regolamento finanziario dell'Unione europea per quanto riguarda la delega all'ESA di responsabilità relative ai programmi spaziali UE, in modo da preparare l'ESA a lavorare nell'ambito dell'UE, e per quanto riguarda l'istituzione di partenariati con gli Stati membri, ove necessario.

L'ESA potrebbe:

- effettuare i necessari adeguamenti strutturali (a livello finanziario e decisionale interno) per far sì che le attività delegate all'ESA dalla Commissione siano gestite in un contesto analogo a quello dell'Unione europea (ad es. tramite un'apposita direzione incaricata di gestire programmi UE nell'ambito dell'ESA);
- effettuare le modifiche necessarie affinché la Commissione europea abbia un accesso illimitato agli organi statutari pertinenti dell'ESA (ad esempio il Consiglio dell'ESA e gli organi subordinati) e possa così apportare il proprio contributo e provvedere al coordinamento con le politiche dell'UE utilizzando i meccanismi esistenti nell'ambito dell'ESA.

4. CONCLUSIONE

La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo a presentare osservazioni su queste riflessioni riguardanti le relazioni tra l'Unione europea e l'ESA e l'obiettivo a lungo termine di un ravvicinamento dell'ESA al quadro dell'UE. Su tale base la Commissione potrebbe presentare una dettagliata analisi costi-benefici delle possibili opzioni.

⁶ COM(2011) 152