



Bruxelas, 14.11.2012
COM(2012) 671 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU**

Estabelecer relações apropriadas entre a UE e a Agência Espacial Europeia

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Estabelecer relações apropriadas entre a UE e a Agência Espacial Europeia

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa conferiu à União Europeia uma competência no domínio do espaço, sem prejuízo das competências próprias dos Estados-Membros. O espaço tornou-se um instrumento para a consecução dos objetivos da UE e uma política europeia de pleno direito.

O artigo 189.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia convida a UE a estabelecer a articulação necessária com a Agência Espacial Europeia (European Space Agency, ESA).

A presente comunicação tem como base a Comunicação de abril de 2011 «Para uma estratégia espacial da União Europeia ao serviço do cidadão»¹, que apresenta as ideias iniciais da Comissão sobre a evolução das relações entre a UE e a ESA.

1. CONTEXTO

Ao longo da última década, a União Europeia conquistou uma posição de relevo no domínio do espaço. Os programas EGNOS e GALILEO, o Sistema de Monitorização Global do Ambiente e Segurança (Global Monitoring for Environment and Security, GMES) e a investigação espacial conduzida no âmbito do 7.º Programa-Quadro tornaram-se referências importantes no panorama espacial europeu.

As propostas da Comissão relativas ao espaço para o próximo Quadro Financeiro Plurianual implicam um envolvimento ainda maior da União Europeia nas questões espaciais.

Esse papel acrescido da UE no domínio do espaço deverá ser acompanhado de uma intensificação das relações com os Estados-Membros e a ESA, que constituem os dois outros principais intervenientes na Política Espacial Europeia. Neste contexto, a Comissão confiou à ESA um certo número de responsabilidades para a execução de determinados programas da UE no domínio do espaço. No caso dos programas europeus relativos aos sistemas globais de navegação por satélite (Global Navigation Satellites Systems, GNSS), a ESA é atualmente responsável pela conceção, pelo desenvolvimento e pelas aquisições de material dos segmentos terrestres e espaciais desses sistemas. A gestão operacional associada à exploração dos sistemas deverá ser confiada à Agência do GNSS Europeu (European GNSS Agency, GSA)². Uma relação mais estreita com a ESA permitiria uma repartição mais significativa de tarefas.

A ESA é uma organização de prestígio mundial que merece ser reconhecida pelo sucesso que a Europa alcançou nas últimas quatro décadas. Graças às atividades desenvolvidas pela ESA e pelos Estados-Membros, no âmbito dos seus programas espaciais nacionais, a Europa possui

¹ COM(2011) 152.

² COM(2011) 814.

atualmente uma forte base tecnológica e industrial e é considerada um parceiro fiável nos programas internacionais.

A UE depende fortemente da excelência técnica da ESA, à qual atribui grande parte do orçamento da sua política espacial, pelo que representa hoje um dos seus principais contribuidores.

Todavia, a emergência das questões espaciais como política da UE, a crescente importância dos programas da UE no domínio do espaço e a forte utilização pela União Europeia da perícia técnica da ESA não se traduziu ainda numa melhor governação destas questões a nível europeu. Em conformidade com o artigo 189.º, a presente Comunicação propõe vias possíveis, a curto e a longo prazo, para promover as relações entre a UE e a ESA, com vista a prosseguir uma cooperação eficaz. A presente comunicação apresenta um conjunto de ideias iniciais. Qualquer proposta complementar deverá basear-se numa sólida análise do custo-benefício e numa avaliação de impacto.

2. ENTRAVES ESTRUTURAIS NAS ATUAIS RELAÇÕES UE/ESA

2.1. Desajustamento das regras financeiras

A gestão dos fundos da UE pela ESA é demasiado complexa, devido ao facto de a União Europeia e a ESA aplicarem regras diferentes que devem coexistir no âmbito da ESA. Os principais programas da ESA são sobretudo financiados através das contribuições dos Estados-Membros. Os contratos celebrados com a indústria para esses programas obedecem ao objetivo de um retorno geográfico equitativo e os procedimentos financeiros da ESA são essencialmente estabelecidos em função desta regra. Para executar os programas da UE, a ESA tem de respeitar as regras da UE e o princípio estrito da proposta economicamente mais vantajosa, consagrado no Regulamento Financeiro da UE³. Esta situação tem suscitado dificuldades, especialmente quando o financiamento dos programas combina dotações da ESA e da UE.

2.2. Assimetria na adesão

Atualmente, 17 Estados-Membros da UE são membros da ESA⁴. A composição da ESA inclui também a Noruega e a Suíça, que não são Estados-Membros da UE. O Canadá celebrou um acordo de cooperação bilateral com a ESA. À medida que a colaboração entre a UE e a ESA cresce, esta assimetria, conjugada com um sistema de votação em que cada Estado-Membro dispõe de um voto no Conselho da ESA e as principais decisões deste organismo são adotadas por unanimidade, confere aos membros da ESA que não são Estados-Membros da UE um poder desproporcionado sobre questões suscetíveis de afetar a UE. Além disso, a assimetria dificulta as negociações, em especial nas questões relativas à segurança e à defesa, como indicado *infra*.

³ Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1081/2010.

⁴ Áustria, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Roménia e Suécia. A Polónia está a finalizar o processo de ratificação e deverá tornar-se o vigésimo Estado-Membro da ESA.

2.3. Assimetria nas questões de segurança e de defesa

As competências da UE em matéria de segurança e de defesa foram reforçadas com a adoção do Tratado de Lisboa e a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa. As infraestruturas espaciais têm frequentemente potencial para ser utilizadas tanto com fins civis como de defesa. A UE precisa de promover uma maior articulação e sinergia entre as dimensões civil e de defesa do espaço, para poder contribuir para a realização dos objetivos da Política Comum de Segurança e Defesa. Para isso, é crucial a colaboração dos Estados-Membros e da ESA. Todavia, as relações entre a UE e ESA estão condicionadas pelo facto de a composição da ESA incluir Estados que não são Estados-Membros da UE, o que coloca um problema geral óbvio e particularmente grave quando estão em jogo questões de segurança e de defesa.

2.4. Inexistência de mecanismos de coordenação das políticas

As atividades espaciais da ESA carecem de um mecanismo estrutural de articulação e de coordenação com o quadro mais amplo das políticas da União Europeia. O Acordo-Quadro UE/ESA de 2004⁵, apesar do seu âmbito alargado, não prevê disposições neste domínio. Será necessário acordar mecanismos de coordenação e de cooperação específicos, no âmbito de morosas negociações a nível dos programas. Não está previsto nenhum mecanismo formal a nível político para assegurar a coerência das iniciativas tomadas no âmbito da ESA com as políticas da UE. Esta situação é especialmente preocupante do ponto de vista das relações internacionais.

2.5. Ausência de responsabilização no plano político

Por último, as relações entre a UE e ESA são afetadas pela assimetria existente em matéria de responsabilização no plano político. O facto de a ESA, enquanto agência europeia, não manter qualquer relação formal com o Parlamento Europeu priva-a da relação direta com os cidadãos, de que beneficia qualquer política da UE.

3. O RUMO A SEGUIR

A UE pode conferir ao domínio especial uma dimensão política (incluindo, a nível internacional) e legitimidade, bem como estabelecer ligações com outros domínios políticos. A necessidade de reforçar a eficiência operacional, a simetria nas questões de segurança e de defesa, a coordenação política e a responsabilização só pode ser garantida, a longo prazo, através de uma maior aproximação da ESA e da União Europeia.

A Comissão considera que deve ser fixada uma data clara, entre 2020 e 2025, como meta para cumprir esse objetivo de longo prazo. A Comissão, em estreita colaboração com a ESA, poderá propor aos Estados-Membros várias opções possíveis para essa aproximação antes do final de 2013, incluindo: promover uma maior cooperação no âmbito do atual *statu quo*, colocar a ESA enquanto organização intergovernamental sob a autoridade da União Europeia (seguindo, em certa medida, o modelo da Agência Europeia de Defesa) ou tornar a ESA uma agência da UE (seguindo o modelo das agências reguladoras existentes). A Comissão, colaborando estreitamente com a ESA, procederá a uma análise pormenorizada do custo-benefício e dos riscos associados a cada opção, tendo em vista uma maior sinergia entre os diferentes intervenientes, incluindo a GSA.

⁵ JO L 261 de 6.8.2004, p. 64.

As diferentes opções preservariam as principais características da ESA (nomeadamente, os programas opcionais aprovados pelos Estados-Membros), mas permitiriam dotá-la de alguns mecanismos essenciais da UE, como a tomada de decisão por maioria qualificada ou a responsabilização perante o Parlamento Europeu.

Entretanto, é possível assegurar uma coabitação eficaz entre a UE e a ESA suscetível de contribuir para o objetivo a longo prazo de maior aproximação. Os acordos de delegação celebrados entre a UE e a ESA já contribuíram para uma aproximação da ESA e da UE, cujo principal exemplo é a criação da Direção das Atividades de Navegação da ESA no quadro do programa Galileo.

Na sua comunicação de abril de 2011⁶, a Comissão sugere que a ESA continue a evoluir no sentido de se tornar uma organização de dimensão intergovernamental e europeia no âmbito da qual possam coexistir programas militares e civis. Deve também continuar a desenvolver estruturas de gestão orientadas exclusivamente para os programas da UE. Uma estrutura de participação flexível terá de ser estabelecida, para que a Suíça e a Noruega possam participar em alguns programas, mediante acordo da UE.

Com base nestas ideias iniciais, a Comissão propõe que a UE:

- Desenvolva estas questões através do Conselho da UE, recorrendo, quando necessário, ao método aberto de coordenação, de modo a garantir uma coerência no interior da UE, mas também entre as posições adotadas pelos Estados-Membros no âmbito da ESA e as políticas da UE;
- Recorra de forma sistemática à ESA para a conceção e o desenvolvimento das infraestruturas espaciais da UE, sendo as atividades de exploração levadas a cabo por outras entidades, como a GSA;
- Garanta uma abordagem homogénea, em consonância com o Regulamento Financeiro, na atribuição à ESA de responsabilidades relativas aos programas espaciais da UE. Tal permitiria preparar os trabalhos da ESA no contexto da UE e o estabelecimento de parcerias com os Estados-Membros quando apropriado.

Por sua vez, a ESA poderá:

- Proceder às adaptações estruturais necessárias (em matéria financeira e de tomada de decisão interna), com vista a garantir que as atividades delegadas à ESA pela Comissão sejam geridas num contexto semelhante ao da UE (por exemplo, através da criação de uma direção específica para a gestão dos programas da UE na ESA);
- Introduzir as alterações necessárias para possibilitar um acesso sem restrições por parte da Comissão Europeia aos órgãos estatutários competentes da ESA (nomeadamente, o Conselho da ESA e respetivos órgãos), para permitir a contribuição da Comissão e assegurar uma coordenação com as políticas da UE utilizando os atuais mecanismos da ESA.

⁶ COM(2011) 152.

4. CONCLUSÃO

A Comissão convida o Conselho e o Parlamento Europeu a formularem as suas observações no que diz respeito às presentes sugestões sobre as relações entre a UE e a ESA e ao objetivo a longo prazo de uma maior aproximação da ESA à estrutura da União Europeia. Nessa base, a Comissão poderá fornecer uma análise pormenorizada do custo-benefício das opções consideradas.