



Uppbyggnad och drift av de europeiska satellitnavigeringssystemen

Näringsdepartementet

2012-01-04

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 814

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om uppbyggnad och drift av de europeiska satellitnavigeringssystemen

SEK (2011) 1446

Fullständig konsekvensbedömning

SEK (2011) 1447

Sammanfattning av konsekvensbedömningen

Sammanfattning

Förslaget till förordning om uppbyggnad och drift av de europeiska satellitnavigeringssystemen är en del av kommissionens förslag till EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014-2020.

Målet är att satellitnavigeringssystemet Galileo ska vara fullt i drift med 30 satelliter i rymden senast 2020. Två satelliter befinner sig numera i omloppsbana och ytterligare 6-8 satelliter kommer att upphandlas inom gällande budget. Projektet har inte kunnat genomföras inom planerade tidsramar vilket medfört stora förseningar och fördröjningar. Ansträngningar har därför gjorts för att spara pengar i projektet. För perioden 2014 – 2020 föreslår KOM att maximalt 7 miljarder euro läggs på Galileo. Summan ska utgöra ett tak som inte får överskridas. Det aktuella förslaget ska ersätta förordning (EG) nr 683/2008 om det fortsatta genomförandet av de europeiska satellitnavigeringssystemen (Egnos och Galileo). Förslaget behandlar hur Galileo och Egnos ska styras och finansieras efter år 2013 då finansieringen enligt den nämnda förordningen upphör att gälla. Nya uppgifter ska enligt förslaget kunna delegeras till den europeiska byrån för GNSS (Global Navigation Satellite Systems).

Regeringens övergripande mål i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram är dels en modernisering av utgiftsstrukturen, som uppnås således genom såväl en minskad utgiftsnivå som omprioriteringar, dels en oförändrad svensk bruttoavgift. Det är därför väsentligt att kostnaderna för programmet är förenliga med ovanstående målsättningar och att riskerna för förseningar som fördyrar programmen minimeras.

2011/12:FPM76

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Galileo- och Egnosprogrammen är flaggskeppsprojekt för EU. Kommissionen anser att programmen är starka ekonomiska motorer som kan bidra till att ta EU ur krisen och att insatser för att främja dessa program är i linje med målsättningarna för Europa 2020-strategin och politiken för hållbar utveckling. Enligt kommissionen erbjuder nästa generation av prestandastarka satellitnavigeringstjänster stora möjligheter för alla näringsgrenar med stark sysselsättningsökning på en marknad som växt med 30 procent per år de senaste åren.

I förordning (EG) nr 683/2008 anges villkoren för offentlig styrning och finansiering av Galileo- och Egnosprogrammen¹. Bland annat anslås 3 405 miljoner euro till programmen för perioden 1 januari 2007–31 december 2013. Den 18 januari 2011 lämnade kommissionen en rapport till Europaparlamentet och rådet om en halvtidsöversyn av programmen² som utförligt redovisar genomförandet sedan omläggningen av styrningen av programmen år 2007. Dessutom presenteras skattningar av kostnader och framtida risker jämte förslag till fortsatt hantering med beaktande av kraven för drift av de två system som programmen gett upphov till. I rapporten anges även att Galileoprogrammet drabbats av förseningar och fördyringar på grund av överföring av projektansvaret till den europeiska rymdorganisationen ESA. Dessutom har kostnaderna för uppskjutning av satelliter ökat eftersom vissa aktörer på denna marknad har monopolställning.

Rådet framförde i slutsatser av den 31 mars 2011, med anledning av kommissionens meddelande, bland annat sitt stöd för de europeiska

¹ EUT L 196, 24.7.2008, s. 1.

² KOM(2011) 5 slutlig.

satellitnavigeringssystemen. Vidare uppmärksammade rådet skattningarna av de totala kostnaderna och det faktum att kommissionen inför nästa fleråriga budgetram skulle lägga fram ett förslag om ny ledningsstruktur. Rådet uppmanade kommissionen att rationalisera ledningen och optimera användningen av befintliga strukturer.

Europaparlamentet framförde i sin resolution av den 8 juni 2011 sitt stöd för de europeiska satellitnavigeringsprogrammen och ansåg att de främst borde finansieras genom EU:s budget. Parlamentet framhävde vikten av att införa strikta former för kostnadskontroll och riskhantering, och uppmanade kommissionen att snabbt lägga fram lagförslag, i synnerhet för att trygga stabila villkor på lång sikt för driften av systemen.

I sitt meddelande av den 29 juni 2011³, åtföljt av ett förslag till rådsförordning av samma datum⁴, föreslår kommissionen att [7 000] miljoner euro anslås till finansieringen av de europeiska satellitnavigeringsprogrammen för nästa fleråriga budgetram 2014–2020. Kommissionen påpekar dock att man måste fortsätta med satsningarna på att hålla kostnaderna under kontroll och att nya styrformer kan bli nödvändiga på längre sikt. Det bör noteras att beloppet på [7 000] miljoner euro i 2011 års priser utgör en övre gräns som inte får överskridas.

1.2 Förslagets innehåll

I förslaget beaktas Europaparlamentets och rådets krav och huvuddragen i kommissionens meddelande av den 18 januari 2011 om halvtidsöversynen av programmen. Förslaget utgör grunden för de europeiska satellitnavigeringsprogrammen under nästa fleråriga budgetram och reglerar bl.a. finansiering och styrning av programmen. Ändringarna jämfört med förordning 683/2008 är så omfattande att kommissionen anser det nödvändigt att ersätta med en ny förordning i stället för att ändra den gamla.

Förslaget är formulerat som en förordning av Europaparlamentet och rådet i likhet med förordning (EG) nr 683/2008 som ska ersättas, eftersom det har generell räckvidd och bör ha direkt tillämpning i alla medlemsstater.

Förslaget avser styrning och finansiering av programmen för perioden 2014–2020. För styrningen föreslås att KOM fortsatt ska ha ett övergripande

³ KOM(2011)500 slutlig. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: *En budget för Europa 2020*.

⁴ KOM(2011) 398 slutlig. Förslag till rådets förordning om den fleråriga budgetramen för 2014–2020.

ansvar för rymdprogrammets genomförande. Europeiska byrån för GNSS får ett utvidgat uppdrag för drift och säkerhet. ESA ska fortsatt ansvara för färdigställandet av infrastrukturen.

I fråga om styrningen får således väsentliga uppgifter som rör driften av systemen läggas ut på Europeiska byrån för GNSS, som är ett unionsorgan i den mening som avses i artikel 185 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget. Kommissionen avser för detta ändamål teckna ett eller flera delegeringsavtal med byrån. Enligt kommissionens mening är delegeringsavtal med allmänna villkor för byråns förvaltning av tilldelade medel, inbegripet åtgärder för uppföljning och kostnadskontroll, det lämpligaste sättet att garantera att kommissionen, Europaparlamentet och rådet kan utöva sina kontrollbefogenheter fullständigt. För att ge Europaparlamentet och rådet en helhetsbild över de villkor som Europeiska byrån för GNSS ska beakta när den utför sina uppgifter i den nya styrstrukturen, särskilt i resurshänseende, kommer kommissionen under 2012 att lägga fram ett förslag till ändring av förordning 912/2010 och den därtill hörande finansieringsöversikten. I programmets anslag på [7 897] miljoner euro i löpande priser har redan tagits hänsyn till kostnaderna för drift av systemen, inklusive driftskostnader för organ som getts i uppdrag att sköta driften av systemen. Att byrån utför nya uppgifter innebär alltså inte att några nya medel behöver ställas till förfogande. Kommissionen kommer även att granska om förordning 912/2010 är förenlig med den nya styrningen när det gäller säkerhetsackreditering av system. Rådets gemensamma åtgärd 2004/552/GUSP av den 12 juli 2004 om de aspekter av driften av det europeiska systemet för satellitbaserad radionavigation som kan påverka säkerheten i Europeiska unionen⁵ bör också uppdateras.

Regelförenkling är grundläggande för den nya modell som kommissionen föreslår för unionens budgetutgifter. Förslaget omfattar i sin nuvarande lydelse bl.a. följande förenklingar:

- Indikatorer anpassas till målen för strategin Europa 2020.
- Verksamhet i samband med driften av systemen, särskilt förvaltning av avtal, delegeras till Europeiska byrån för GNSS

Fastställande av program och system, beslut om anslag till dem samt utformning av styrstruktur är de viktigaste delarna i förslaget. För att rationalisera EU-rätten ska enligt förslaget även annan lagstiftning om de europeiska satellitnavigeringsprogrammen ändras eller upphävas.

⁵ EUT L 246, 20.7.2004, s. 30.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa 2011/12:FPM76

Förslaget avser styrning och finansiering av de europeiska satellitnavigeringsprogrammen under den kommande fleråriga budgetperioden och påverkar inte några nationella svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens förslag utgör en del i förhandlingarna om EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014-2020. Det totala förslaget till flerårig budgetram innebär en ökning av utgiftsvolymen med sju procent jämfört med nuvarande budgetram, vilket skulle medföra en höjning av den svenska EU-avgiften med ca 10 miljarder kronor per år som en direkt följd av den ökade åtagandenivån och de minskade rabatterna på EU-avgiften samt av lågt genomförande och utestående åtaganden från innevarande budgetram.

EU kommer att fortsätta att ensam finansiera Galileo- och Egnosprogrammen. Anslag till programmen för perioden 2014-2020 får enligt kommissionens budgetförslag inte överskrida [7 000] miljoner euro i fasta priser. Budgetförslaget omfattar tre huvudsakliga verksamheter, nämligen färdigställande av Galileoprogrammets installationsfas, Galileoprogrammets driftsfas samt driften av Egnossystemet. I Egnossystemet ingår löpande förbättringar av systemets tjänster som svar på nya behov hos användarna.

Programmets kostnader har skattats genom ingående analyser. De bygger också på samtal med experter från bl.a. medlemsstaterna, Europeiska rymdorganisationen och Europeiska byrån för GNSS. De olika berörda parterna, bl.a. inom rymdindustrin, har också rådfrågats. Att det kunnande som byggts upp hålls kvar inom kommissionen anser den vara mycket viktigt för kontinuiteten i programmen. Därför kommer kommissionen att behålla de tillfälligt anställda som för närvarande är i tjänst med kontraktstider som beror på programmets olika faser, och succesivt överföra personalen till Europeiska byrån för GNSS.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande mål i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram är dels en modernisering av utgiftsstrukturen som uppnås genom såväl en minskad utgiftsnivå som omprioriteringar, dels en oförändrad svensk bruttoavgift.

Det är därför väsentligt att kostnaderna för programmet är förenliga med ovanstående målsättningar och att riskerna för förseningar som fördyrar programmen minimeras.

Samtidigt noterar regeringen att medvetenheten inom den europeiska industrisektorn fortlöpande ökar om att det är nödvändigt att ha tillgång till ett pålitligt satellitnavigationssystem. En central drivkraft är att det amerikanska systemet GPS inte skall vara "single point of failure" för viktig europeisk infrastruktur. Inom EU (beräknat för alla 27 medlemsstaterna) anges beroendet av GPS till 6-7% av den samlade BNP.

Regeringen bedömer att förslaget bör kunna få vissa positiva effekter för utvecklingen av svenska projekt för intelligenta transporter som skulle kunna dra nytta av signalerna från Galileo, framför allt i nästa fas om det blir möjligt kombinera navigation med andra funktioner så att kommunikationen blir dubbelriktad.

En reviderad byrå för GNSS framstår för regeringen som det enda realistiska alternativet. Byråns tidigare beslutade lokalisering till Prag skulle dock kunna innebära vissa problem i fråga om säkerhetsansvaret om det skulle uppstå svårigheter att rekrytera rätt personal för driftsfasen. Detta bör dock enligt regeringen kunna lösas genom en nära relation mellan byrån och medlemsstaterna och en fortlöpande dialog om hur programmen utvecklas. Ett så i tiden utdraget, ekonomiskt omfattande och tekniskt komplicerat projekt behöver alla medlemsstater som så vill kunna känna delaktighet i.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En övervägande majoritet medlemsstater har hittills varit positiva till programmets fortsatta genomförande även om många har påpekat vikten av att hålla kostnaderna nere.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Som framgår ovan har såväl kommissionen som rådet och Europaparlamentet ställt sig bakom det fortsatta genomförandet av satellitnavigeringsprogrammen. Enligt kommissionen har de synpunkter som förts fram av institutionerna vid halvtidsöversynen av programmen beaktats i förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

I likhet med förordning (EG) nr 683/2008 och annan EU-lagstiftning om de europeiska satellitnavigeringsprogrammen är den rättsliga grunden för kommissionens förslag artikel 172 om antagande av riktlinjer och övriga åtgärder för att uppnå målen för de transeuropeiska näten i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet och Europaparlamentet beslutar enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Beslut av rådet tas med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget följer subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Förslagets syfte, att bygga upp och driva system för satellitnavigering, överskrider de enskilda medlemsstaternas ekonomiska och tekniska förmåga och kan endast uppnås på ett tillfredsställande sätt på unionsnivå. Det går inte utöver vad som är nödvändigt för att nå målet, eftersom budgetmedlen motsvarar de skattade kostnaderna efter ingående analyser och eftersom den valda styrstrukturen förefaller vara den mest lämpade.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen av ärendet i rådet inleddes genom information från kommissionen vid TTE-rådet den 12 december. Den ansvariga arbetsgruppen i rådet informerades av kommissionen vid ett möte den 19 december. Det danska ordförandeskapet kommer att arbeta vidare med förslaget under första halvåret 2012 och siktar på ett rådsbeslut om allmän inriktning i juni 2012.

4.2 Fackuttryck/termer

GNSS = förkortning av Global Navigation Satellite Systems, således globala satellitnavigeringssystem.

ESA = European Space Agency, mellanstatligt organ vars verksamhet finansieras av medlemsländerna. Länder utanför EU, t.ex. Norge och Schweiz, är medlemmar.