

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1601

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling een waardig leven voor iedereen (Kamerstuk 22 112, nr. 1598)

Fiche 2: Richtlijn tot aanpassing vijf arbo-richtlijnen aan verordening 1272/2008 (etikettering) (Kamerstuk 22 112, nr. 1599)

Fiche 3: Besluit Europees systeem bewaking ruimteinfrastructuur (Kamerstuk 22 112, nr. 1600)

Fiche 4: Mededeling EU industriebeleid op het gebied van de ruimtevaart

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling EU Industriebeleid op het gebied van de Ruimtevaart

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – EU Industriebeleid op het gebied van de Ruimtevaart, Benutting van de economische groeimogelijkheden in de Ruimtevaart sector

Datum ontvangst Commissiedocument

28 februari 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 108

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202439

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economisch Zaken

2. Essentie voorstel

Het voorstel bevat allereerst een beschrijving van het belang van de ruimtevaartsector voor Europa en de bijdrage die deze sector kan leveren aan de Europa 2020 strategie. Daarbij stelt de Europese Commissie dat EU-ruimtevaartbeleid de Europese invloed internationaal, en op het terrein van ruimtevaart in bijzonder, kan vergroten, meer nog dan het Europese Ruimtevaart Agentschap (ESA) dat nu doet. Om tot een dergelijk kader te komen worden specifiek voor de ruimtevaart vijf doelstellingen geformuleerd waarop het industriebeleid zou moeten worden gericht. Dit zijn, samengevat:

- o Een stabiel en coherent regelgevingskader
- o Ontwikkeling van een solide concurrentiepositie van de Europese industrie met nadruk op kleine en middelgrote ondernemingen
- o Stimuleren van meer efficiënt werken van de sector
- o Stimuleren van markten voor ruimte toepassingen en diensten
- o Waarborgen van technologische onafhankelijkheid en onafhankelijke toegang tot de ruimte

De EC stelt dat een doeltreffend industriebeleid op ruimtevaartgebied een efficiënte samenwerking vereist tussen de drie actoren op dat gebied: de EU, de Europese ruimtevaartorganisatie ESA¹ en de lidstaten van beide organisaties.

De EC ziet voor zichzelf een actieve rol, door:

- verbetering van de randvoorwaarden voor de ruimtevaartindustrie in Europa, door regelgeving
- bijdrage aan innovatie, onder meer door technologieontwikkeling en behoud en uitbouw van expertise

¹ ESA is een intergouvernementele organisatie. Momenteel heeft ESA 20 lidstaten, waaronder 18 EU-lidstaten (inclusief Nederland), ESA heeft samenwerkingsovereenkomsten met 8 overige EU-lidstaten (Bulgarije is hiermee bezig).

- stimuleren van het concurrentievermogen van de Europese industrie, onder meer door helpen bij toegang tot de internationale markten, waarborgen van Europese onafhankelijkheid, door de ontwikkeling van cruciale technologie en door een rol te spelen in de Europese toegang tot de ruimte. Dit laatste wil de EC doen door zowel een politiek kader te scheppen als door als klant op te treden
- uitbreiding van de financiële instrumenten hiervoor
- analyse van het inkoopbeleid van de institutionele partijen in de ruimtevaart
- opzetten en exploitatie van een Europese ruimtebewakingsstelsel (zie BNC fiche SST systeem).
- Coördinatie op EU-niveau om te bezien of de standpunten van de lidstaten die worden ingenomen in ESA en andere fora sporen met het EU-beleid.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten?

Bevoegdheid

De ruimtevaart is een gedeelde bevoegdheid tussen EU en lidstaten, waarbij de uitoefening van bevoegdheden door de EU de lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 3 VWEU). In artikel 189, VWEU is bepaald dat de EU een Europees ruimtevaartbeleid uitstippelt. Dit heeft onder andere tot doel het industriële concurrentievermogen te bevorderen. Nederland kan zich vinden in deze bevoegdheid.

Subsidiariteit en Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Gezien het schaalvoordeel van een Europese aanpak is een benadering op EU-niveau gewenst. Wel zal daarbij terdege rekening gehouden moeten worden met de belangen van de afzonderlijke lidstaten. Dit is er vooral op gericht te voorkomen dat geleidelijk aan alle ruimtevaartactiviteiten toevallen aan één of twee grote concerns in één of twee grote EU-lidstaten. De meeste voorgestelde *randvoorwaarden* zijn acceptabel. Deze zijn in overeenstemming met het Nederlands beleid en met het bredere Europese industriebeleid: de Commissie en lidstaten kunnen de juiste randvoorwaarden scheppen en maatregelen nemen. Over het algemeen geldt dat acties op EU niveau hierbij aanvullend moeten zijn op het nationale beleid.

Wel plaatst Nederland een kanttekening bij de subsidiariteit. De Europese Commissie gaat er namelijk vanuit dat EU-regelgeving een essentieel onderdeel van het Europese ruimtevaartbeleid zal vormen. In het kader van Art 189, lid 2, beschikt de EU over een gedeelde (samen met de lidstaten) bevoegdheid op het gebied van de ruimtevaart. In de mededeling wordt heel algemeen geponeerd dat er meer regelgeving dient te komen, zonder dat nader wordt aangegeven waar de regelgeving tekort schiet of dat voldoende onderbouwd wordt wat de meerwaarde is van meer regelgeving. De Europese Commissie zal duidelijker en per geval moeten aantonen waarom regelgeving op EU niveau nodig en gewenst is.

Nederland heeft ook een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De mededeling gaat in op randvoorwaarden waarbinnen de markt kan opereren. Zodra de Commissie overgaat tot de uitwerking van concrete maatregelen, zal moeten worden beoordeeld of de maatregelen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is en of zij daadwerkelijk proportioneel zijn.

Financiële gevolgen, regeldruk en administratieve lasten

De mededeling leidt niet tot extra kosten voor de EU-begroting, de rijksoverheid of het bedrijfsleven. De financiering van de voorstellen voortvloeiend uit deze mededeling komt voort uit de 1.7 miljard die voor ruimtevaartbeleid is gereserveerd onder Horizon 2020 (2014–2020).

De mededeling leidt ook niet direct tot een toename aan regeldruk en administratieve lasten. Wel wordt de ontwikkeling van een coherent en stabiel regelgevingskader als doelstelling in het vooruitzicht gesteld. Een toename in regeldruk wordt vooralsnog niet voorzien.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland staat in het algemeen positief tegenover het voorstel. Er dient echter goed te worden gekeken of de nadruk die op de verschillende doelstellingen ligt wel de juiste is. Zo is er veel aandacht voor toegang tot de ruimte, waar het de vraag is of dat onder andere vanwege het voorgestelde aanbestedingsbeleid niet beter in ESA kader kan blijven.

Bovengenoemde, zeker in relatie tot ESA, en commerciële ruimtevaart zouden juist meer aandacht moeten krijgen. Veel voornemens blijven in de mededeling tamelijk onuitgewerkt en behoeven nadere uitwerking. Opvallend veel nadruk wordt gelegd op EU-regelgeving. De vraag is of meer regels vanzelf leiden tot een Europese markt voor ruimtevaart. De implementatie van het voorstel vereist zorgvuldige aandacht van de lidstaten. Doordat de geformuleerde doelstellingen echter weinig concreet zijn, is ook de actielijst erachter geen volledige. De meeste voorgestelde maatregelen passen in de categorie optimaliseren van de randvoorwaarden. Dit is in overeenstemming met het Nederlands beleid en met het bredere Europese industriebeleid: de Commissie en lidstaten kunnen de juiste randvoorwaarden scheppen en maatregelen nemen. Over het algemeen geldt dat acties op EU niveau hierbij aanvullend moeten zijn op het nationale beleid. Dit is ook voor de ruimtevaartsector van belang.

Nederland ziet met name toegevoegde waarde bij het versterken van de interne markt, het verlagen van regeldruk, het verbeteren van de toegang tot financiering voor bedrijven, het stimuleren van onderzoek en innovatie en het creëren van open markten. Tegelijkertijd wordt erkend dat *ruimtevaart* een van de weinige markten is waarbij het overheidsinkoopbeleid een belangrijke rol speelt en dat er (mede daardoor) significante marktimperfecties zijn.

Het essentiële probleem is: het EU-inkoopbeleid staat open concurrentie voor, terwijl ESA het principe van geo-return toepast (besteding in de deelnemende landen naar rato van de bijdrage aan de betreffende ESA-programma's). ESA is een organisatie voor het uitvoeren van grote ruimtevaartprojecten binnen thematische programma's, waar de lidstaten voor de verplichte programma's op basis van Bruto Nationaal Product bijdragen en voor de optionele programma's op basis van een vrijwillige inschrijving. De aanbestedingssystemen van de EU (vrije concurrentie) en ESA (toepassing van geo-return beginsel, waardoor per programma aanbesteed wordt in afzonderlijke lidstaten globaal naar rato van de

bijdrage van die lidstaat). Dit laatste impliceert weliswaar minder concurrentie, maar wel meer spreiding van ruimtevaartactiviteiten in de verschillende lidstaten. Dat brengt met zich mee dat er een breed draagvlak voor ruimtevaart blijft bestaan in de lidstaten van de EU en ESA. Een eventuele overgang van het systeem van het Europees Ruimtevaartagentschap (ESA)- naar het andere EU-systeem vereist een grondige analyse van de gevolgen en, indien ervoor wordt gekozen, een zorgvuldige implementatie. Anders zou de overgang meer verstoring kunnen opleveren dan het voordeel biedt, zeker omdat in de ruimtevaart geen sprake is van een *level playing field*.

De mededeling voorziet in een analyse van dit probleem, maar over verdere stappen wordt niet gesproken. Dit vereist vanuit de lidstaten, zeker de kleinere, in de toekomst zorgvuldige aandacht om te voorkomen dat de Europese ruimtevaartactiviteiten alleen terecht komen bij een beperkt aantal grote bedrijven in de grote EU-lidstaten. Met andere woorden, het gevolg van het Europese aanbestedingsbeleid mag nooit zijn dat de grote lidstaten een monopoliepositie verwerven in de ruimtevaartindustrie.

Nederland acht vooralsnog prematuur het idee van de Commissie om tot coördinatie op EU-niveau te komen om te bezien of de standpunten van de lidstaten die worden ingenomen in ESA en andere fora sporen met het EU-beleid. Van een dergelijke coördinatie kan nog geen sprake zijn. Het Europese beleid en daarmee de invulling van de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van ruimtevaart is nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Daarbij is de Europese Commissie zelf geen lid van ESA, maar heeft de status van waarnemer. Bovendien is niet duidelijk of er daadwerkelijk een discrepantie is tussen het EU beleid en de standpunten van de ESA lidstaten.