



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

INT/630
"Europäisches
Erdbeobachtungsprogramm
(GMES)"

Brüssel, den 12. Juli 2012

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu der

**"Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen
Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über das Europäische
Erdbeobachtungsprogramm (GMES) und seine operativen Tätigkeiten (ab 2014)"**

COM(2011) 831 final

Berichterstatter: **Edgardo IOZIA**

Die Europäische Kommission beschloss am 30. November 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (GMES) und seine operativen Tätigkeiten (ab 2014)"

COM(2011) 831 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 12. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 12. Juli) mit 178 gegen 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme.

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der EWSA bekräftigt seine rückhaltlose Unterstützung der europäischen Raumfahrtspolitik, insbesondere der europäischen Großprojekte Galileo und GMES, die seines Erachtens von strategischer Bedeutung für die wirtschaftliche und wissenschaftliche Entwicklung in Europa sind. In all seinen Stellungnahmen¹ hat der EWSA die Notwendigkeit anerkannt, der Raumfahrt mehr Aufmerksamkeit und Mittel zu widmen. Die EU muss ihre Spitzenstellung in der Raumfahrt auch weiterhin behaupten.
- 1.2 Der EWSA lehnt eindeutig den Vorschlag der Kommission ab, die für die Entwicklung und die Vollendung des GMES-Programms erforderliche Finanzierung nach außen, d.h. in einen Ad-hoc-Fonds, zu verlagern.
- 1.3 Der EWSA verweist darauf, dass bei einem Programm, dessen operative Phase unmittelbar bevorsteht, dringend Kontinuität gewährleistet werden muss, da es ansonsten scheitern wird. Der gesamte Vorschlag – mit einer neuen Finanzierung, Verwaltung und Lenkung in Abweichung von den in der EU üblichen und eingespielten Abläufen – erscheint übereilt, ungerechtfertigt und sehr riskant. Der Einrichtung neuer Gremien und Finanzierungskonzepte müssten ausgedehnte, ungewisse Verhandlungs- und Studienphasen vorausgehen, die sich sicherlich über Jahre hinziehen würden. Dies ist mit einem Programm wie dem GMES schwerlich vereinbar und erscheint sogar unnötig, da in der Kommission und in den übrigen europäischen Agenturen sämtliche für die Durchführung dieses Programms erforderlichen Kompetenzen und Befugnisse vorhanden sind.

¹ [ABl. C 43 vom 15.2.2012, S. 20.](#)

- 1.4 Der EWSA fordert, das Programm innerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 zu finanzieren und die Lenkung so zu strukturieren, dass den heute in Europa vorhandenen Kapazitäten Rechnung getragen und außerdem vermieden wird, die Verwaltungsinstanzen aufzusplittern und neue Instanzen zu schaffen, die nicht dafür geeignet sind, die Verwaltung eines Programms zu übernehmen, das erst im Laufe des vergangenen Jahrzehnts entwickelt wurde. Diese Forderung wurde bereits in einer früheren Stellungnahme² erhoben.
- 1.5 Die anschließende Mitteilung über die Ausarbeitung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung für den Betrieb des Europäischen Erdbeobachtungsprogramms (GMES)³ die während der Erarbeitung dieser Stellungnahme veröffentlicht wurde, ändert jedoch nichts an deren Schlussfolgerungen, sondern bestätigt diese im Gegenteil noch und veranlasst den EWSA, abermals auf das Risiko hinzuweisen, das mit der verspäteten Einführung eines neuen und nicht erprobten Finanzierungs- und Verwaltungskonzepts außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens und der eingespielten EU-Verwaltungsabläufe verbunden ist.
- 1.6 Der EWSA ist sehr über die konkrete Gefahr besorgt, dass beim GMES-Programm eine ganze Reihe von Problemen auftreten könnte, womit bereits in Höhe von 3,2 Mrd. EUR getätigte Investitionen zunichte gemacht würden. Angesichts der Diskussionen unter den Mitgliedstaaten scheint diese Gefahr vielmehr Gewissheit zu werden.
- 1.7 Der EWSA hält es auch angesichts der strategischen Bedeutung des Programms für die EU für höchst riskant und nicht gerechtfertigt, weniger als ein Jahr nach der vorgesehenen Inbetriebnahme (der Start der A-Satelliten der Konstellationen Sentinel-1, Sentinel-2 und Sentinel-3 ist für 2013 vorgesehen) wie in der vorliegenden Mitteilung beschrieben ein komplexes Finanzierungs- und Lenkungssystem für das GMES neu festzulegen.
- 1.8 Die Mitteilung enthält keine Machbarkeitsanalyse, die eine Beurteilung der Durchführbarkeit im Hinblick auf Wirksamkeit und Effizienz ermöglichen würde. Auch ist die Rechtfertigung der Notwendigkeit eines neuen Systems nicht klar ersichtlich.
- 1.9 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) weist darauf hin, dass die beiden Leitprogramme des europäischen Raumfahrtplans, Galileo und GMES, unterschiedlich behandelt werden: Das erste ist im mehrjährigen Finanzrahmen erfasst, das zweite hingegen davon ausgeklammert.
- 1.10 Was die Lenkung anbelangt, ist erstaunlich, welche marginale Rolle in diesem komplexen System der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) zugeordnet wird, die bislang den Großteil der europäischen Satellitenstrukturen konzipiert, verwaltet und betrieben und bis heute in Partnerschaft mit der Europäischen Kommission fast sämtliche Mittel zur Verfügung gestellt hat. Es gibt keine guten Gründe dafür, sie durch neue oder in der Verwaltung von Satellitensystemen und der damit erhobenen Daten kaum erfahrene Gremien zu ersetzen.

² [ABl. C 43 vom 15.2.2012, S. 20.](#)

³ COM(2012) 218 final, 11. Mai 2012.

- 1.11 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Ansicht, dass eine derart grundlegende Neubestimmung der Programmzuständigkeiten, wie sie in der Mitteilung vorgeschlagen wird, weniger als ein Jahr nach der Einführung des Modells zur Finanzierung des GMES-Programms ein enormes Risiko für die Inbetriebnahme des Systems darstellt.
- 1.12 Der EWSA weist darauf hin, wie vage und unklar der Vorschlag der Kommission im Hinblick auf die Lenkung ist. Die Schwächen des vorgeschlagenen Modells liegen auf der Hand: Die technische Koordinierung wird Stellen übertragen, die weder mit der Raumfahrt vertraut sind noch über eine Kultur der Zusammenarbeit mit anderen Agenturen verfügen. Außerdem betreffen 80% der im GMES-Programm vorgesehenen Aktivitäten die Raumfahrt. Der EWSA fordert die Kommission auf, das vorgeschlagene Modell zu überarbeiten und eine einheitliche Lenkung beizubehalten und hierbei auch weiterhin der ESA die technische Verantwortung für das Programm zuzuweisen, unter der Aufsicht und Kontrolle der Kommission, wie ursprünglich vorgesehen.

2. **Einleitung**

- 2.1 Die Mitteilung vom 30.11.2011 enthält eine außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020⁴ angesiedelte Lösung der Europäischen Kommission zur Finanzierung der operativen Phase des strategischen Programms für die Erdbeobachtung und die Sicherheit (GMES), das bis heute konzipiert wurde und dessen endgültige Durchführungsphase begonnen hat. Außerdem enthält sie einen Vorschlag in Bezug auf die Lenkung. Es handelt sich also um eine Mitteilung von fundamentaler Bedeutung für das GMES.
- 2.2 Die anschließende Mitteilung über die Ausarbeitung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung für den Betrieb des Europäischen Erdbeobachtungsprogramms (GMES)⁵, die während der Ausarbeitung dieser Stellungnahme veröffentlicht wurde, tut den Kommentaren und den Schlussfolgerungen dieser Stellungnahme keinen Abbruch, handelt es sich doch lediglich um eine Ergänzung, in der die finanziellen Aspekte des vorgeschlagenen Fonds näher erläutert und ein neues Aufsichtsgremium, der GMES-Rat, eingeführt werden. Letzterer lässt Kompetenzüberschneidungen in der Verwaltung der europäischen Raumfahrtprogramme entstehen und schafft klare Zuständigkeitskonflikte und Doppelungen der Entscheidungsstrukturen in Europa.
- 2.3 Das Programm für die globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES) ist neben Galileo eines der beiden Leitprogramme des Raumfahrtsektors der Europäischen Union. Es spielt eine grundlegende Rolle bei der Erdbeobachtung und liefert die notwendigen Mittel für das Verständnis und die Überwachung des Klimawandels, für den Katastrophenschutz und die zivile Sicherheit sowie die nachhaltige Entwicklung und die Krisenbewältigung.

⁴ COM(2011) 500 final TEIL I/II – Ein Haushalt für "Europe 2020".

⁵ COM(2012) 218 final, 11. Mai 2012.

- 2.4 Die Ausklammerung der Finanzierung des strategischen Programms für die Erdbeobachtung und die Sicherheit GMES aus dem Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 hat große Besorgnis hinsichtlich des konkreten Risikos hervorgerufen, ein für Europa strategisches Programm zu verlieren, in das bereits ein Jahrzehnt lang Arbeit und mehr als 3 Mrd. EUR investiert wurden.
- 2.5 Der EWSA hat in seiner Analyse vom Dezember 2011⁶ bereits starke Bedenken hinsichtlich der Zukunft dieses Programms geäußert, weil die Kontinuität der Finanzierung nicht gesichert ist.
- 2.6 Das Europäische Parlament hat in seiner EntschlieÙung zur Zukunft des Programms GMES⁷ im Februar 2012 festgestellt, dass er es "nicht als tragfähige Option [erachtet], das Programm GMES außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) zu finanzieren und dabei die von der Kommission in ihrer Mitteilung vorgeschlagene Finanzierungs- und Leitungsstruktur vorzusehen".
- 2.7 Das Weltraumsegment des GMES basiert auf drei Satellitenkonstellationen, Sentinel-1, 2 und 3, und auf an Bord anderer Satelliten befindlichen Instrumenten (Sentinel 4 und 5). Die ersten Satelliten der drei Konstellationen werden im Laufe des Jahres 2013 gestartet. Es muss also dringend ein Finanzrahmen festgelegt werden, der die Finanzierung der nunmehr unmittelbar bevorstehenden operationellen Maßnahmen garantiert.
- 2.8 Da kein Vorschlag vorgelegt wurde, hat der Generaldirektor der ESA auf der Pressekonferenz am 9. Januar 2012 bekräftigt, dass die ESA beabsichtigt, die vorgesehenen Satellitenstarts nicht durchzuführen, wenn eine Entscheidung über die Finanzierung des GMES-Betriebs ausbleibt⁸.
- 2.9 Die Europäische Kommission schlägt in ihrer Mitteilung vor, die notwendigen Mittel für den Aufbau und die Inbetriebnahme der gesamten Infrastruktur aus einem neuen, speziellen GMES-Fonds bereitzustellen, für den ein zwischenstaatliches Abkommen zwischen den im Rat vereinigten EU-Mitgliedstaaten erforderlich ist.
- 2.10 Es wird die finanzielle Beteiligung aller 27 EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) vorgeschlagen. In der Mitteilung ist der Entwurf des Abkommens enthalten, dass in der anschließenden Mitteilung weiter spezifiziert wird⁹.

6 [ABl. C 43 vom 15.2.2012, S. 20.](#)

7 2012/2509 (RSP).

8 <http://multimedia.esa.int/Videos/2012/01/ESA-Director-General-2012-Press-Briefing> (68:00).

9 COM(2012) 218 final vom 11. Mai 2012.

- 2.11 Für die Lenkung, die nicht weniger wichtig ist als die Finanzierung, werden in der Mitteilung zahlreiche Akteure vorgeschlagen, in deren Verantwortung Teilaspekte und -bereiche des GMES-Programms zu legen sind.
- 2.12 Die Einführung eines neuen, komplexen Finanzierungssystems und eines neuen Aufsichtsgremiums für das Erdbeobachtungsprogramm ("GMES-Rat") erscheint nicht gerechtfertigt und ein Jahr vor dem Start des ersten Satelliten reichlich spät.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

- 3.1 Das Erdbeobachtungsprogramm GMES und das Satellitennavigationssystem GALILEO sind großangelegte strategische Programme der Europäischen Union, die der EU eine unabhängige und führende Stellung in Weltraumbelangen sichern sollen.
- 3.2 In der Raumfahrt führend und unabhängig zu sein, wird für die Zukunft Europas als strategisch wichtig angesehen, da weitreichende und bedeutungsvolle wirtschaftliche, technologische, geopolitische sowie kulturelle Dimensionen mit der Raumfahrt verbunden sind.
- 3.3 Das GMES ist ein strategisches Programm der Europäischen Union, das durch die Verordnung (EU) Nr. 911/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffen wurde.
- 3.4 Dazu heißt es in der Mitteilung: "Um den stetig wachsenden Herausforderungen auf globaler Ebene begegnen zu können, benötigt Europa ein eigenes gut koordiniertes und zuverlässiges Erdbeobachtungssystem. GMES ist ein solches System."
- 3.5 In der Mitteilung wird ein neues Finanzierungskonzept vorgeschlagen, das haushaltstechnisch außerhalb der eingespielten Verwaltungsabläufe liegt und besondere Maßnahmen sowie die Billigung sämtlicher 27 Mitgliedstaaten erfordert. Es geht hier von einem Mechanismus, der in der aktuellen Finanzlage (man denke beispielsweise – aber nicht nur – an die Situation Griechenlands und die möglichen Schwierigkeiten Frankreichs und Italiens) eine Blockierung zumindest überaus wahrscheinlich machen würde, was den Todesstoß des GMES-Programms bedeuten würde.

4. **Besondere Bemerkungen**

Finanzierung:

- 4.1 Laut Mitteilung soll das GMES außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 finanziert werden.
- 4.2 Seine Finanzierung soll durch ein Abkommen zwischen den im Rat vereinigten EU-Mitgliedstaaten erfolgen.

- 4.3 Im Abkommen ist vorgesehen, dass jeder einzelne Mitgliedstaat dem Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union den Abschluss der für das Inkrafttreten des Abkommens erforderlichen Verfahren notifiziert.
- 4.4 Für sein Inkrafttreten bedarf das Abkommen der Ratifizierung aller Mitgliedstaaten.
- 4.5 Das Abkommen kann erst nach der Notifizierung seiner Genehmigung durch den letzten Mitgliedstaat in Kraft treten. Wegen der derzeitigen Finanzlage in Europa im Allgemeinen und der Lage in einigen Mitgliedstaaten im Besonderen, könnte allein schon diese Bestimmung das GMES-Programms zum Scheitern bringen.
- 4.6 Der Zeitplan und Modalitäten für die Einberufung dieser Ratssitzung stehen derzeit noch nicht fest, was angesichts des herannahenden Datums für den Start der Satelliten Sentinel 1-2-3 (2013) riskant erscheint.
- 4.7 Hinsichtlich der Programmplanung, Verwaltung und Ausführung des GMES-Fonds heißt es in der Mitteilung, dass der Rat eine Verordnung auf Vorschlag der Kommission erlässt. Derzeit ist diese Verordnung noch nicht in Sicht.
- 4.8 Zu der Verwendung der Mittel des GMES-Fonds, den Bestimmungen für die Einrichtung und den Betrieb sowie die Rechnungslegung und -prüfung heißt es in der Mitteilung, dass hierüber der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließt. Derzeit ist diese Verordnung noch nicht in Sicht.
- 4.9 Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind in die Entwicklung des Programms 3,2 Mrd. EUR investiert worden, für die fast ausschließlich die ESA (mit 1.890 Mio.) und die EU (mit 1.300 Mio.) aufgekommen sind.
- 4.10 Für die vollinhaltliche Durchführung des Programms mit Wartung, Weiterentwicklung und Aktualisierung für den Zeitraum 2014-2020 werden Kosten in Höhe von 5,8 Mrd. EUR veranschlagt, d.h. ca. 0,6% des Gesamthaushalts der Europäischen Union für denselben Zeitraum, der sich nach dem mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 auf 1.025 Mrd. EUR beläuft. Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Haushalt der Union seinerseits ca. 1% des Bruttonationaleinkommens (BNE) entspricht.
- 4.11 Der Vorschlag, das Programm GMES außerhalb des EU-Haushalts zu finanzieren, dürfte jedenfalls keine finanziellen Vorteile mit sich bringen, denn die 27 Mitgliedstaaten müssten ohnehin dessen Finanzierung garantieren, wengleich über einen anderen Finanzierungskanal, der auf einem komplexen zwischenstaatlichen Abkommen basiert. Was hiermit bezweckt wird, ist nicht zu erkennen.
- 4.12 Für die Raumfahrt verfügt die ESA über die notwendigen Mittel zum Start der drei "A"-Satelliten der Konstellationen Sentinel-1, -2 und -3. Für den Start von Sentinel-1 ist die Finanzierung bereits gesichert. Auch die beiden anderen dürften ohne finanzielle Probleme in die

Umlaufbahn gebracht werden können. Von der Mittelplanung für die Zeit nach 2013 hängt somit ab, ob die gesamten Konstellationen in der vorgesehenen Weise weitergeführt werden können, um den Dienstbetrieb, für den sie geplant sind, sicherstellen zu können.

Lenkung:

- 4.13 Laut Mitteilung sollen an der operativen Phase des GMES etliche Instanzen mitwirken.
- 4.14 Die Verwaltung und politische Überwachung soll der Kommission übertragen werden.
- 4.15 Laut Mitteilung über die Ausarbeitung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung für den Betrieb des Europäischen Erdbeobachtungsprogramms (GMES) (COM(2012) 218 final vom 11. Mai 2012), die die näheren Umsetzungsmodalitäten des hier erörterten Vorschlags enthält, soll der "GMES-Rat" die Aufsicht über das Programm führen. Die Befugnisse dieses Gremiums sind so weitreichend, dass sie neben den für die EU-Programme typischen Verwaltungsaspekten auch noch solche umfassen, die zu einer Raumfahrtagentur gehören. Hier zeichnen sich Kompetenzüberschneidungen und Doppelung von Entscheidungsgremien ab, die mit einer effizienten Bewirtschaftung der ohnehin knapp bemessenen Mittel der Gemeinschaft nicht vereinbar sind.
- 4.16 Für folgende Stellen sind Teilaspekte vorgesehen: technische Koordinierung der Landüberwachungsdienste – Europäische Umweltagentur (EEA); technische Koordinierung der Katastrophen- und Krisenmanagementdienste – Europäisches Notfallabwehrzentrum (ERC); technische Koordinierung von Atmosphärendiensten – Europäisches Zentrum für mittelfristige Wettervorhersage (EZMW). Für die Beobachtung des Klimawandels, die Überwachung der Meeresumwelt und die Sicherheit sind noch keine verantwortlichen Stellen benannt worden. Sonstige Dienste von Bedeutung für die Kommission und andere europäische Akteure sollen von weiteren Einrichtungen übernommen werden, z.B. von der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), dem Satellitenzentrum der Europäischen Union (EUSC), der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) bzw. der Europäische Verteidigungsagentur (EDA).
- 4.17 Mit dem operativen Betrieb der Weltraumkomponente von GMES könnten beauftragt werden: die Europäische Weltraumagentur (ESA) (ad interim) für die Landüberwachung und Beobachtung zielspezifischer Bereiche mit hochauflösenden Bildern sowie die Europäische Organisation für die Nutzung von meteorologischen Satelliten (EUMETSAT) für die systematische und globale Beobachtung der Atmosphäre und Ozeane. Die Weltraumentwicklungstätigkeiten könnten der Europäischen Weltraumorganisation unter Beteiligung der Europäischen Kommission angetragen werden.

- 4.18 Die vorstehend beschriebene Zwischenlösung erstreckt sich auf den Betrieb der Gesamtkonstellation von Sentinel-1, Sentinel-2 und der "Land"-Komponente von Sentinel-3. Es liegt auf der Hand, dass es kein leichtes Unterfangen ist, für einen Übergangszeitraum derart schwerwiegende Verpflichtungen bezüglich der Organisation und der Ressourcen einzugehen.
- 4.19 Die technische Koordinierung der In-situ-Komponente von GMES wäre Aufgabe der Europäischen Umweltagentur (EUA).
- 4.20 Es ist nicht klar, wie diese Akteure in der Lage sein sollen, mit ihren jeweiligen Kompetenzen und Verwaltungskapazitäten den operativen Erfordernissen eines Programms wie GMES, das eine überwiegende Raumfahrtkomponente aufweist, für die eine ganz spezifische Sachkompetenz erforderlich ist, gerecht zu werden.
- 4.21 In der anschließenden Mitteilung über die Ausarbeitung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung für den Betrieb des Europäischen Erdbeobachtungsprogramms (GMES)¹⁰ ist ein "GMES-Rat" vorgesehen, durch den zahlreiche Kompetenzüberschneidungen in Bezug auf die Verwaltung der europäischen Raumfahrtprogramme geschaffen werden, was wiederum zu klaren Zuständigkeitskonflikten und Doppelung von Entscheidungsstrukturen in Europa führt. Dies liefe darauf hinaus, dass - im Widerspruch zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union - gewissermaßen eine parallele Raumfahrtagentur entstünde.

Brüssel, den 12. Juni 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON

¹⁰ COM(2012) 218 final, 11.5.2012.