

NA DRODZE DO UNIJNEGO PROGRAMU KOSMICZNEGO [ANALIZA]

Dnia 17 kwietnia br. Parlament Europejski w trakcie pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury ustawodawczej przyjął z poprawkami projekt Komisji Europejskiej rozporządzenia ustanawiającego program kosmiczny Unii na lata 2021-2027 i Agencję Unii Europejskiej ds. Programu Kosmicznego. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu rozporządzenia, ma ono m.in. na celu połączenie w jedną całość wszystkich działań Unii Europejskiej w strategicznym obszarze, jakim w ocenie Komisji jest przestrzeń kosmiczna. Czy zaproponowane w projekcie rozwiązania można określić jako „przewrót kopernikański” w unijnym podejściu do wykorzystania kosmosu?

Na drodze do unifikacji

W swoim przemówieniu z października 2009 roku ówczesny Przewodniczący Komisji José Barroso, mówiąc o europejskiej polityce kosmicznej, podkreślił nie tylko rosnące znaczenie badań nad przestrzenią kosmiczną dla takich dziedzin jak rolnictwo, klimat czy zdrowie, ale uczynił także z postępów dokonywanych w tej dziedzinie kluczowy warunek powstania europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy. Dla rozwoju tej koncepcji szczególnie istotną rolę odegrały kolejno: komunikat Komisji Europejskiej z 2000 roku *Europe and Space: Turning to a New Chapter*, umowa ramowa zawarta pomiędzy Wspólnotą Europejską oraz Europejską Agencją Kosmiczną, która weszła w życie w maju 2004 roku oraz Traktat Lizboński wprowadzający do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej artykuł 189, który stanowi obecnie podstawę do opracowania unijnej polityki kosmicznej.

Czytaj też: [Dalsze prace UE nad wspólnym programem kosmicznym](#)

W 2016 r. Komisja wydała natomiast komunikat pt. *Strategia kosmiczna dla Europy*. W dokumencie tym wskazane zostały cztery strategiczne z punktu widzenia Unii cele:

- maksymalizacja korzyści z działalności związanej z przestrzenią kosmiczną dla społeczeństwa i gospodarki UE,
- rozwijanie konkurencyjnego i innowacyjnego europejskiego sektora kosmicznego,
- wzmocnienie strategicznej autonomii Europy w zakresie dostępu do przestrzeni kosmicznej i jej wykorzystania w bezpiecznym i zabezpieczonym środowisku,
- wzmocnianie roli Europy jako gracza na arenie międzynarodowej i wspieranie współpracy międzynarodowej.

Komunikat ten jednak ze względu na formę nie zalicza się do źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Unii Europejskiej. Wyznaczone zostały w nim jedynie cele polityczne, którymi organy unijne powinny kierować się przy przyjmowaniu i wykonywaniu regulacji mogących stanowić już źródła praw

i obowiązków dla instytucji, a także w określonych przypadkach, dla obywateli Unii.

Obecnie do unijnego dorobku prawnego regulującego wykorzystanie przestrzeni kosmicznej zaliczyć należy trzy rozporządzenia (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1285/2013 w sprawie realizacji i eksploatacji europejskich systemów nawigacji satelitarnej Galileo i EGNOS, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 377/2014 ustanawiające program Copernicus i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 912/2010 ustanawiające Agencję Europejskiego GNSS) oraz trzy decyzje (decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 541/2014/UE ustanawiająca ramy wsparcia obserwacji i śledzenia obiektów kosmicznych (SST), decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1104/2011/UE w sprawie warunków dostępu do usługi publicznej o regulowanym dostępie oferowanej przez system Galileo oraz decyzja Rady 2014/496/WPZiB w sprawie aspektów wdrażania, działania i wykorzystania systemu Galileo, mających wpływ na bezpieczeństwo Unii Europejskiej).



Ilustracja: Copernicus EU via Twitter

Zgodnie z treścią projektu rozporządzenia ustanawiającego unijny program kosmiczny oraz Agencję Unii Europejskiej ds. Programu Kosmicznego, przedstawionego przez Komisję na początku czerwca zeszłego roku, ten akt prawny ma zastąpić większość z przedstawionych powyżej regulacji. Dotyczy to w szczególności rozporządzenia w sprawie realizacji i eksploatacji europejskich systemów nawigacji satelitarnej Galileo i EGNOS oraz rozporządzenia ustanawiającego program Copernicus. Ponadto, projekt określa zasady finansowania i wykorzystania dwóch dodatkowych programów tj. obserwacji i śledzenia obiektów kosmicznych (SST) oraz inicjatywę w zakresie rządowej łączności satelitarnej „GOVSATCOM”. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ten zabieg legislacyjny ma umocnić *pozycję unijnej polityki przestrzeni kosmicznej, co jest wyrazem ambicji Unii, która zamierza w przyszłości odgrywać ważną rolę jako pierwszoligowy gracz w światowej polityce kosmicznej.*

Główne komponenty unijnego programu kosmicznego na lata 2021-2027

W art. 3 projektu rozporządzenia wskazano, że unijny program kosmiczny składa się z następujących elementów:

- niezależnego cywilnego globalnego systemu nawigacji satelitarnej (Galileo),

- cywilnego regionalnego systemu nawigacji satelitarnej pod kontrolą cywilną (EGNOS),
- działającego, niezależnego, ukierunkowanego na użytkownika cywilnego systemu obserwacji Ziemi (Copernicus),
- systemu obserwacji i śledzenia obiektów kosmicznych uzupełnionego o komponenty obserwacyjne związane ze zdarzeniami pogody kosmicznej, wraz z systemem monitorowania ryzyka zbliżania się do planety obiektów bliskich Ziemi (świadomość sytuacyjna w przestrzeni kosmicznej – „SSA”),
- usługi łączności satelitarnej umożliwiającej świadczenie usług komunikacji satelitarnej organom Unii i państw członkowskich zarządzającym misjami i infrastrukturą o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa („GOVSATCOM”).

Ponadto europejski program kosmiczny ma obejmować dodatkowe środki na rzecz zapewnienia skutecznego i autonomicznego dostępu do przestrzeni kosmicznej, i na rzecz wspierania innowacyjnego i konkurencyjnego europejskiego sektora kosmicznego.

Z kolej art. 7 projektu stanowi, że elementy programu, z wyjątkiem programów SST i GOVSATCOM, są otwarte dla państw należących do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), które są członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), a także dla państw przystępujących, kandydujących i potencjalnych kandydatów do Unii.



Źródło ilustracji: esa.int

Zgodnie z postanowieniami projektu Unia powinna być właścicielem wszystkich aktywów rzeczowych oraz aktywów niematerialnych i prawnych utworzonych lub rozbudowanych w ramach elementów europejskiego programu kosmicznego. Obowiązek zapewnienia realizacji tego wymogu nałożony został na Komisję Europejską, która na podstawie umów, porozumień i innych uzgodnień, ma doprowadzić do ustanowienia wskazanego przez projekt rozporządzenia systemu własności w odniesieniu do tych aktywów programu kosmicznego.

Czytaj też: [Rada Unii Europejskiej przyjęła wspólne stanowisko w kwestii przyszłego programu kosmicznego Wspólnoty](#)

Po poprawkach zgłoszonych przez Parlament Europejski, zgodnie z art. 11 projektu rozporządzenia, całkowity budżet programu kosmicznego na lata 2021–2027 wynieść ma 16,9 mld euro. Z kwoty tej 9,7 mld euro przeznaczone ma zostać na programy na Galileo i EGNOS, 6 mld euro na Copernicus, a łączny budżet programów SSA i GOVSATCOM wynieść ma 1,2 mld euro. Należy zaznaczyć, że są to wartości wynikające ze zgłoszonych przez Parlament Europejski poprawek i w trakcie procedury ustawodawczej mogą one ulec zmianom.

Wskazane w akapicie poprzedzającym środki nie powinny być traktowane jako jedyne i ostateczne źródło finansowania unijnego programu kosmicznego. W motywach do projektu rozporządzenia wskazano, że cele programu są podobne do celów innych programów unijnych, w tym programu „Horyzont Europa”, Funduszu InvestEU oraz Europejskiego Funduszu Obronnego. Dlatego też w projekcie przewidziano skumulowane finansowanie z tych programów, pod warunkiem że obejmują one te same koszty, w szczególności w drodze uzgodnień dotyczących finansowania uzupełniającego z innych programów unijnych.

Europejski triumwirat kosmiczny

W realizację nowego unijnego programu kosmicznego zaangażowane są w szczególności trzy podmioty, z których jeden nie jest ani organem ani agencją unijną (mowa tu oczywiście o Europejskiej Agencji Kosmicznej).

Zgodnie z postanowieniami projektu, a w szczególności art. 29 i nn., to Komisja Europejska ponosi ogólną odpowiedzialność za realizację programu kosmicznego, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa, z zastrzeżeniem prerogatyw państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Komisji zostało powierzone zarządzanie elementami składowymi programu niepowierzonymi innemu podmiotowi. Dodatkowo Komisja ma zapewnić, aby wszystkie podmioty, którym powierzono realizację programu, chroniły interesy Unii, gwarantowały należyte zarządzanie funduszami Unii oraz przestrzegały przepisów rozporządzenia finansowego i projektowanego rozporządzenia.

W projekcie przewidziano również kompetencję Komisji do zapewnienia spójności działań prowadzonych w kontekście programu z inicjatywami realizowanymi w dziedzinie przestrzeni kosmicznej na poziomie unijnym, krajowym lub międzynarodowym. W tym miejscu należy wspomnieć, że w projekcie rozporządzenia wskazano, że Komisja, działając wspólnie z Wysokim Przedstawicielem ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, powinna zbadać możliwość przystąpienia Unii Europejskiej do odpowiednich traktatów i konwencji ONZ regulujących wykorzystanie przestrzeni kosmicznej.

Nowym organem utworzonym na podstawie przepisów rozporządzenia ma stać się Agencja Unii Europejskiej ds. Programu Kosmicznego, która zastąpi działającą obecnie Agencję Europejskiego GNSS i ma być jej następcą prawnym. Organami agencji mają być: Rada Administracyjna, Dyrektor Wykonawczy oraz Rada ds. Akredytacji Bezpieczeństwa.

Projekt rozporządzenia przyznaje nowej agencji osobowość prawną i ustanawia jej siedzibę w Pradze. Na skutek poprawek zgłoszonych do pierwotnego tekstu projektu przewidziana została także możliwość utworzenia lokalnych biur agencji w państwach członkowskich.

Rozszerzeniu uległy także kompetencje nowej agencji. Zgodnie z art. 30 projektu ma ona za zadanie m.in. zapewnić, poprzez swoją Radę ds. Akredytacji Bezpieczeństwa, odpowiedni poziom wszystkich elementów programu kosmicznego, podejmować działania w zakresie komunikacji, rozwoju rynku i promocji usług oferowanych przez Galileo i EGNOS, a także Copernicus. Ponadto agencja ma służyć Komisji fachową wiedzą, w tym w celu przygotowania dalszych priorytetów w zakresie badań naukowych dotyczących przestrzeni kosmicznej. Ponadto Komisja posiada możliwość powierzenia

Agencji innych niż przewidziane w projekcie rozporządzenia zadań, pod warunkiem że nie powielają one zadań, których wykonanie w ramach programu powierzono innym podmiotom.

Projekt rozporządzenia, z oczywistych względów, przewiduje znaczącą rolę Europejskiej Agencji Kosmicznej w realizacji unijnego programu kosmicznego. Trzeba przypomnieć, że problematyka właściwego ukształtowania stosunków między Unią (a wcześniej Wspólnotami Europejskimi) a ESA była przedmiotem licznych analiz. W tym miejscu należy wskazać w szczególności na sprawozdanie Komisji z 6 lutego 2014 r. W dokumencie tym Komisja wskazała na cztery możliwe drogi rozwoju stosunków między Unią a ESA. Zakładały one między innymi zmianę postanowień umowy ramowej z 2004 roku, zawarcie nowego porozumienia, utworzenie w ramach ESA osobnej struktury programowej (tzw. filar UE) poświęconej wyłącznie zarządzaniem programami unijnymi lub nawet włączenie ESA do struktur Unii Europejskiej, w wyniku czego stałaby się ona agencją unijną przy zachowaniu jednak pewnych cech międzyrządowych.

Wydaje się, że podejście do ukształtowania relacji przyjęte w projektowanym rozporządzeniu stanowi połączenie następujących wariantów: renegotjacji obecnej (ewentualnie zawarcie nowej) umowy ramowej oraz utworzenie w ramach Europejskiej Agencji Kosmicznej filaru UE.

Art. 29 ust. 3a projektu rozporządzenia przewiduje zawarcie przez Komisję z Agencją Unii Europejskiej ds. Programu Kosmicznego oraz z Europejską Agencją Kosmiczną nowej ramowej umowy o partnerstwie o charakterze finansowym. Warto zaznaczyć, że nowa umowa ramowa o charakterze finansowym nie ma na celu zastąpienia zawartej między Unią a ESA umowy ramowej z 2004 r. Celem nowego trójstronnego porozumienia ma być, zgodnie z art. 31a, określenie roli, zakresu odpowiedzialności i obowiązków Komisji, Agencji Unii Europejskiej ds. Programu Kosmicznego i Europejskiej Agencji Kosmicznej w odniesieniu do każdego elementu programu oraz ustanowienie niezbędnych mechanizmów koordynacji i kontroli. Ponadto umowa ta ma zawierać wymóg przestrzegania przez Europejską Agencję Kosmiczną przepisów dotyczących bezpieczeństwa oraz ustanawia warunki zarządzania środkami finansowymi powierzonymi Europejskiej Agencji Kosmicznej.

Należy zaznaczyć, że pierwotny tekst projektu rozporządzenia przewidywał, że zawarcie nowej umowy ramowej o charakterze finansowym powinno być uzależnione od wprowadzenia odpowiednich zasad działania przez Europejską Agencję Kosmiczną. Stanowisko to w trakcie prac legislacyjnych uległo jednak złagodzeniu.

Podstawowe zadania Europejskiej Agencji Kosmicznej przewidziane zostały w art. 31 projektu. Zgodnie z jego treścią do głównych zadań ESA w zakresie programu Copernicus mają należeć m.in. koordynacja, realizacja, projektowanie budowa i rozwój komponentu kosmicznego i infrastruktury systemu Copernicus oraz wprowadzanie zmian w systemach, projektowanie i rozwój części segmentu naziemnego oraz satelitów programów Galileo i EGNOS. Dodatkowo na mocy ust. 1a Komisja, na warunkach określonych w ww. przepisie, będzie mogła powierzyć ESA inne zadania w oparciu o potrzeby programu.

Co dalej?

Przyjęty przez Parlament Europejski w głosowaniu 17 kwietnia br. projekt rozporządzenia został przekazany Komisji, która może go przyjąć w całości w brzmieniu zaproponowanym przez Parlament lub dokonać zmian w każdej poprawce przez niego zaproponowanej. Jeżeli Komisja zdecyduje się na drugie rozwiązanie, co jest bardzo prawdopodobne, projekt trafi ponownie do Parlamentu Europejskiego, który będzie mógł go przyjąć, odrzucić w całości lub zgłosić kolejne poprawki. W powyższym świetle wydaje się, że treść projektu będzie mogła w przyszłości w detalach podlegać dalszym zmianom. Nie powinny one jednak wpływać na główne kierunki zmian zaproponowane przez Komisję, które w większości ocenić należy pozytywnie.

W pierwszej kolejności dobrym zabiegiem jest uregulowanie najważniejszych komponentów unijnego programu kosmicznego takich jak: Copernicus, Galileo i EGNOS, SSA oraz GOVSATCOM w jednym akcie prawnym. Pozwoli to uprościć oraz ujednoczyć regulacje prawne, co jest ważne w szczególności w przypadku przepisów regulujących zasady finansowania programów, udzielania zamówień oraz przyznawania dotacji i nagród.

Ważne jest także zwiększenie finansowania unijnego programu kosmicznego i to pomimo faktu nieuwzględnienia w prognozach finansowych środków pochodzących do tej pory z Wielkiej Brytanii, która do momentu rozpoczęcia stosowania przepisów rozporządzenia, tj. do 1 stycznia 2021 r., powinna już utracić status państwa członkowskiego. Zgodnie z pierwszą propozycją Komisji łączny budżet unijnego programu kosmicznego wynieść miał 16 mld euro. Parlament Europejski w swoich poprawkach zdecydował się jednak zwiększyć finansowanie programu o dodatkowe 900 mln euro.

Czytaj też: [Bezpieczeństwo Europy: własne rakiety, świadomość sytuacyjna w kosmosie, komunikacja i obserwacja Ziemi \[WYWIAD\]](#)

Pozytywnie ocenić należy także ogólną, opartą na pragmatycznym podejściu strategię, polegającą na inwestowaniu i rozwijaniu w pierwszej kolejności inicjatyw, które będą mogły liczyć nie tylko na szerokie grono użytkowników cywilnych, ale które będą stanowić szansę na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie Unii.

Podejście to cechuje jednak rezygnacja z bardziej ambitnych i działających na społeczną wyobraźnię projektów, jak np. załogowe loty na Księżyc i Marsa. Droga wybrana przez Unię nie powinna jednak dziwić, jeżeli zestawimy kwoty mające zostać przeznaczone na eksplorację kosmosu przez zjednoczoną Europę a Stany Zjednoczone. Sam roczny budżet NASA na rok budżetowy 2020, po uwzględnieniu zapowiedzi administracji federalnej udzielenia dodatkowego finansowania na potrzeby rozwoju misji załogowego lotu na Księżyc o nazwie Artemis, wynosić będzie ponad 22,5 mld USD, podczas gdy siedmioletni budżet unijnego programu kosmicznego kształtować będzie się na poziomie pomiędzy 16 a 17 mld euro.

Czytaj też: [Finansowe podwaliny pod załogową misję księżycową NASA](#)