

Voorgeschiedenis en huidige stand van zaken Europees satelliet-navigatiesysteem Galileo

Inleiding

In het Algemeen Overleg d.d. 8 november jl. is toegezegd, op verzoek van de heer Weekers (VVD), deze maand een overzicht te geven van de voorgeschiedenis en de huidige stand van zaken inzake Galileo. Sinds het begin van de discussie over het Europese satellietnavigatiesysteem Galileo is de Kamer periodiek geïnformeerd over de voortgang van het project en het Nederlandse standpunt. Recentelijk heeft de minister van Verkeer en Waterstaat de Kamer geïnformeerd over de Nederlandse inzet bij de Europese besluitvorming over de voortzetting van het Galileo-project. Tegelijkertijd ontving de Kamer de BNC-fiches over de concrete voorstellen die de Commissie op 19 september jl. in dit verband heeft gedaan.¹

In dit beknopte overzicht op hoofdlijnen wordt ingegaan op de voorgeschiedenis van het Galileo-project en de ontwikkelingen in 2007, waarbij de aandacht primair gericht is op de financiële aspecten van het project en de (meerjarige) gevolgen voor de EU-begroting.

Voorgeschiedenis

In februari 1999 publiceerde de Commissie een mededeling waarin werd voorgesteld om een Europees satellietnavigatiesysteem te ontwikkelen. Het doel omvatte het dienen van gebruikersbelangen, zoals de behoefte aan veilige navigatiemiddelen in de transportsector, alsmede de mogelijkheid voor de Europese industrie om mee te profiteren van de groeiemarkt voor satellietnavigatiecomponenten en -diensten. De totale kosten van het project werden in het Commissie-voorstel geschat op 2,2 miljard euro voor de periode 1999-2008 exclusief 600-750 miljoen euro voor activiteiten betreffende toegangsbewaking en veiligheidscertificeringen.² Genoemde bedragen zijn in de jaren nadien gewijzigd. Hoewel Nederland het belang erkende van de ontwikkeling van een Europees navigatiesysteem voor de handhaving en ontwikkeling van de Europese ruimtevaart, stond Nederland kritisch tegenover de (financiële) onderbouwing van het toenmalige Commissie-voorstel. Zo bestond onduidelijkheid over de exploitatiekosten van Galileo en over de verdeling tussen publieke en private financiering.³

Na besprekingen van het Commissie-voorstel in verschillende Raadsformaties concludeerde de Europese Raad meermaals dat sprake was van een strategisch project en dat “de verwezenlijking van het project en het verdere beheer ervan moeten stoelen op het partnerschap tussen publieke en private sector.”⁴ De Transportraad gaf in maart 2002 het groene licht voor de ontwikkeling van Galileo en besloot onder meer dat in de belangrijkste (en duurste) fase van het project (t.w. de bouw en lancering van 26 satellieten) een

¹ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 13 november 2007, TK 2007-2008, 21 501-33, nr. 138.

² Commissie-mededeling Galileo: het betrekken van Europa in een nieuwe generatie van satellietnavigatiediensten, COM (1999) 54

³ Zie BNC-fiche over Commissie-mededeling, TK 1998-1999, 22 112, nr 113.

kostenverdeling zou gelden van maximaal 1/3 ten laste van de EU-begroting en minimaal 2/3 uit private financiering. Het zoekproces naar een concessiehouder resulteerde in juni 2005 in de selectie van Eurely/iNavSat als concessionaire. Dit was de enig overgebleven kandidaat, nadat de twee geïnteresseerde consortia een fusie waren aangegaan. De onderhandelingen met dit consortium werden medio 2007 afgebroken, nadat de Commissie had geconstateerd dat deze niet zouden leiden tot een tijdige contractsluiting tegen aanvaardbare voorwaarden en kosten voor de publieke sector en de Raad deze constatering had onderschreven.

Huidige stand van zaken

Het afbreken van de onderhandelingen met het private consortium noopte tot aanpassing van het Galileo-project. In mei 2007 publiceerde de Commissie hiertoe voorstellen aan de Raad. Een belangrijk onderdeel hiervan was het voorstel om de onderhandelingen met het consortium geheel stop te zetten en over te gaan op volledige publieke financiering.⁵ De Commissie stelde voor om in verband met de additionele kosten voor Galileo en het EIT de plafonds van de Financiële Perspectieven te verhogen. De Commissie wees hierbij op de mogelijkheid die het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) over de Financiële Perspectieven biedt om "*in het geval van onvoorziene situaties*" de financiële kaders jaarlijks met maximaal 0,03 % BNI van de EU te verhogen als zowel de Raad als het Europese Parlement hiermee instemmen.

Vermeldenswaard hierbij is dat over een dergelijke aanpassing van maximaal 0.03% BNI de Raad bij gekwalificeerde meerderheid beslist.

De Transportraad van 7-8 juni 2007 deelde de opvatting van de Commissie dat de onderhandelingen over een PPS-contract voor de bouw en exploitatie van Galileo geen perspectief boden op een acceptabele uitkomst. De Raad verzocht de Commissie om uiterlijk in september met gedetailleerde alternatieven te komen voor de uitvoeringswijze van het project in publieke sfeer en de additionele financiering van het project. Tegelijkertijd verzocht de Raad dat de Commissie zou komen met een nadere onderbouwing van de verwachte kosten van het project, een grondige risicoanalyse en een voorstel tot management van de risico's.

Op verzoek van Nederland is op 13 juli 2007 het Galileo-project ook ter sprake gebracht in de Ecofin Raad. Gelet op de substantiële budgettaire implicaties van volledige publieke financiering en de mogelijke gevolgen voor budgetdiscipline in het algemeen en de Financiële Perspectieven in het bijzonder was aandacht van de ministers van Financiën gepast. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, voegde een verklaring aan het verslag van de Ecofin Raad toe, waarin werd gevraagd in nauwe samenwerking met de

⁴ Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Nice, december 2000.

⁵ Europese Commissie, Galileo at a cross-road: the implementation of the European GNSS programmes, COM (2007)

Transportraad naar een geïntegreerd besluit toe te werken. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft de Kamer per brief over het voorstel van de Commissie geïnformeerd⁶.

Het kabinet was niet overtuigd dat er geen mogelijkheden waren voor additionele herschikking binnen begrotingscategorie 1a (waar Galileo onder valt), zoals de Commissie aangaf. Een dergelijke herschikking zou aanpassing van de financiële kaders overbodig hebben gemaakt. Overigens zou een dergelijke herschikking ten koste kunnen gaan van andere programma's waar Nederland waarde aan hecht.

Naarmate de discussie over het Galileo-project voortging, werd duidelijk dat financiering van de additionele kosten van het project op gespannen voet stond met het budgetdisciplinerende karakter van de Financiële Perspectieven. Voor het kabinet was het dan ook van groot belang dat eerst naar alternatieven voor financiële dekking werd gekeken alvorens het wijzigen van het compromis van december 2005 over de Financiële Perspectieven kon worden overwogen.

In reactie op het verzoek van de Transportraad van juni kwam de Commissie op 19 september 2007 met aangepaste voorstellen voor de voortzetting van Galileo.⁷ Enerzijds handelden de voorstellen over de niet-financiële aspecten van het Galileo-project en anderzijds kwam de Commissie met een gewijzigd voorstel voor de financiering van de meerkosten van Galileo. Over de inhoud en het Nederlandse standpunt over de niet-financiële aspecten heeft minister Eurlings u geïnformeerd in een brief, d.d. 13 november 2007.

Het voorstel inzake de financiering van de benodigde kosten van Galileo behelsde een wijziging van de Financiële Perspectieven zoals op 17 mei 2006 vastgelegd in het IIA. De Commissie stelde voor de begrotingsplafonds van de hoofdstukken 2 (Landbouw) en 5 (Administratie) te verlagen en het plafond 1a te verhogen. De Commissie benadrukte dat het totaal van uitgaven over de hele FP-periode bezien niet zou stijgen door deze herallocatie van middelen. Het voorstel voorzag naast financiering van Galileo ook in de financiering van het European Institute of Technology (EIT). De aanpassing van de plafonds gebeurde door gebruikmaking van de mogelijkheid in het IIA om de Financiële Perspectieven aan te passen voor onvoorziene uitgaven met maximaal 0,03% EU-BNI. De Commissie stelde voor om binnen categorie 1A een ander programma met 300 mln euro te verlagen (t.w. jaarlijks 50 mln euro voor het Zevende Kaderprogramma in de periode 2008-2013) ter financiering van Galileo en EIT.

Er volgde een eerste gedachtewisseling over de Commissie-mededeling van eind september in de Transportraad van 1-2 oktober. Daarbij bleek allereerst geen overeenstemming over de financieringsoplossing, maar ook resteerden er vragen over het toekomstige bestuur van het programma en de wijze van aanbesteding en het risicomangement. De financieringsproblematiek werd, conform de

⁶ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 30 mei 2007, TK 2006-2007, 21 501-33, nr. 123.

⁷ Europese Commissie, Mededeling betreffende de herziening van het meerjarig financieel kader (2007-2013), COM (2007) 549

Nederlandse wens, verwezen naar de Ecofin Raad, die daar op 8-9 oktober over sprak. In deze raadsformatie bestond breed gedragen kritiek op het voorstel van de Commissie. De boodschap van de Ecofin aan de Commissie en het voorzitterschap was dat beter in 1a moest worden gekeken naar oplossingen. Nederland stelde zich op het standpunt dat het aangepaste Commissievoorstel voor de financiering van Galileo niet voldeed aan de Nederlandse uitgangspunten en dat de Commissie eerst zorgvuldig naar andere alternatieven diende te kijken alvorens een nieuwe afweging kon worden gemaakt.⁸

Nadat in de voorbereiding van de Ecofin Raad van 13 november geen voortgang kon worden geboekt in het vinden van alternatieven, kon de meerderheid van de Ecofinraad niet anders dan de eerdere kritiek op het Commissievoorstel herhalen. Daarbij wees Nederland er op dat niet gekozen moet worden voor de makkelijkste oplossing, maar voor de beste oplossing. Als de Raad vindt dat Galileo belangrijker is dan andere programma's, dan zouden daar ook concrete keuzes voor dienen te worden gemaakt.

De volgende gelegenheid voor bespreking van het financieringsvoorstel was de Begrotingsraad van 23 november. Het voorzitterschap, de Commissie en het Europese Parlement stuurden aan op besluitvorming in deze Raad, omdat het Europese Parlement zich op het standpunt stelde dat een akkoord over de jaarbegroting 2008 niet mogelijk was zonder een akkoord over de (meerjarige) financiering van Galileo (en het EIT). Tijdens deze Begrotingsraad bleek na langdurige onderhandelingen dat het voorzitterschap, de Commissie en het Europees Parlement gevolg wilden geven aan de wens van de Raad om meer ruimte vrij te maken binnen categorie 1A voor de financiering van Galileo, om pas daarna voor de overig benodigde middelen de Financiële Perspectieven aan te passen. In plaats van de eerder door de Commissie voorgestelde 300 mln euro is uiteindelijk overeenstemming bereikt om 1,1 mrd euro te financieren door herprioritering binnen categorie 1A, het gebruik van de marge en het zgn. flexibiliteitsinstrument. Daarnaast wordt 1,6 mrd euro onderbesteding in 2007 binnen categorie 2 naar categorie 1A overgeheveld. Tevens zijn Raad, Europees Parlement en de Commissie het er over eens dat deze aanpassing van de Financiële Perspectieven éénmalig is en dat eventuele toekomstige kostenoverschrijdingen van het Galileo-project dienen te worden opgevangen binnen de huidige plafonds van de Financiële Perspectieven. Op basis van dit totaalpakket heeft Nederland uiteindelijk ingestemd met het onderhandelingsresultaat. Op korte termijn zal de staatssecretaris voor Europese Zaken de Kamer een uitgebreider verslag toezenden van deze Begrotingsraad.

Aangezien de Begrotingsraad alleen heeft gesproken over de financiële kant van het Galileo-project is een definitief akkoord over het Galileo-project afhankelijk van de besprekingen in de Transportraad van 29/30 november a.s., waarin ook de niet-financiële aspecten van Galileo, zoals procurement, aan de orde zullen komen.

⁸ Zie BNC-fiche over de Commissie-mededeling, TK 2007-2008, 21501-33, nr. 138.

