

ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΑ ΣΜΕΤΗΑ ΠΑΛΑΤΑ
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Zvláštní zpráva č. 7/2009

(podle čl. 248 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o ES)

Řízení fáze vývoje a ověřování programu **Galileo**

spolu s odpověďmi Komise

OBSAH

Zkratky

Shrnutí I - XII

Úvod 1 - 2

Historie systému Galileo 3 - 29

Počátky (před rokem 1999) 3 - 8

Definiční fáze (1999–2002) 9 - 12

Fáze vývoje a ověřování v rámci SPG (2003–2006) 13 - 26

Fáze vývoje a ověřování po likvidaci SPG (od roku 2006) 27 - 29

Rozsah a koncepce auditu 30 - 33

Připomínky 34 - 74

Neúspěch koncesních jednání 35 - 42

Zpoždění a překročení rozpočtu u činností technologického rozvoje 43 - 50

Limitovaná užitečnost činností VTR 51 - 57

Integrace EGNOS byla pouze částečně úspěšná 58 - 65

Špatné řízení a správa ze strany veřejného sektoru 66 - 74

Závěry a doporučení 75 - 86

Příloha I – Evropská kosmická agentura

Příloha II – Fakta, obrázky a ilustrativní příklady k systému EGNOS

Příloha III – Mezinárodní spolupráce na systému Galileo

Příloha IV – Kritéria, která Účetní dvůr použil při posuzování, jak veřejný sektor postupoval při udělování koncese v rámci projektu Galileo, spolu se shrnutím tohoto posouzení

Příloha V – Glosář termínů používaných v této zprávě

Odpovědi Komise

ZKRATKY

6.RP	Šestý rámcový program Evropského společenství pro výzkum, technologický rozvoj a demonstrace přispívající ke vzniku Evropského výzkumného prostoru a inovacím (2002–2006)
ARTES	Pokročilý výzkum telekomunikačních systémů (z angl. <i>Advanced Research in Telecommunication Systems</i>)
BŽ	Bezpečnost života
CNES	Národní středisko pro studium vesmíru (z fr. <i>Centre National d'Etudes Spatiales</i>)
DBFO	Navrhnout – vybudovat – financovat – provozovat (z angl. <i>design–build–finance–operate</i>)
EGNOS	Evropská služba pro pokrytí geostacionární navigací (z angl. <i>European Geostationery Navigation Overlay Service</i>)
EOIG	Skupina pro provozovatele EGNOS a infrastrukturu systému EGNOS (z angl. <i>EGNOS Operator and Infrastructure Group</i>)
ES	Evropská společenství
ESA	Evropská kosmická agentura (z angl. <i>European Space Agency</i>)
EUMETSAT	Evropská organizace pro využívání meteorologických družic (z angl. <i>European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites</i>)
FOC	Plná operační schopnost (z angl. <i>Full Operational Capacity</i>)
GCC	Kontrolní středisko Galileo (z angl. <i>Galileo Control Centre</i>)
GCS	Segment pozemní kontroly (z angl. <i>Ground Control Segment</i>)
GIOVE	Prvek pro ověření na oběžné dráze (z angl. <i>Galileo In-Orbit Validation Element</i>)
GISS	Prozatímní podpůrná struktura programu Galileo (z angl. <i>Galileo Interim Support Structure</i>)

GMS	Segment pozemních úkolů (z angl. <i>Ground Mission Segment</i>)
GNSS	Globální navigační družicový systém (z angl. <i>Global Navigation Satellite System</i>)
GPS	Globální polohovací systém (z angl. <i>Global Positioning System</i>)
GSA	Úřad pro dohled nad evropským GNSS (z angl. <i>GNSS Supervisory Authority</i>)
GSTB	Zkušební zařízení systému Galileo (z angl. <i>Galileo System Test Bed</i>)
HDP	Hrubý domácí produkt
HP	Hlavní podmínky
INTOSAI	Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (z angl. <i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>)
IOV	Ověřování na oběžné dráze, (z angl. <i>In-Orbit Validation</i>)
KS	Komerční služba
NRSCC	Čínské národní středisko pro dálkový průzkum (z angl. <i>National Remote Sensing Centre of China</i>)
PB-Nav	Programová rada pro družicovou navigaci (z angl. <i>Programme Board on Satellite Navigation</i>)
PFI	Soukromá finanční iniciativa (z angl. <i>Private Finance Initiative</i>)
PPP	Partnerství veřejného a soukromého sektoru (z angl. <i>Public-Private Partnership</i>)
PwC	PricewaterhouseCoopers
PZS	Pátrací a záchranná služba
SESAR	Jednotné evropské nebe, výzkum v oblasti řízení letového provozu (z angl. <i>Single European Sky ATM Research</i>)

SPG	Společný podnik Galileo
STI	Společná technologická iniciativa
TEN-T	Transevropské dopravní síť (z angl. <i>Trans-European Transport Network</i>)
VŘS	Veřejně regulovaná služba
VS	Volná služba
VTR	Výzkum a technologický rozvoj

SHRNUTÍ

I. Program EGNOS a program Galileo byly iniciovány v polovině devadesátých let s cílem vytvořit evropský globální navigační družicový systém (GNSS). EGNOS je regionální družicový zesilovací systém pro Evropu, který zdokonaluje signály přicházející ze stávajících družicových navigačních systémů, např. GPS. Galileo se v současné době buduje jako evropský globální navigační družicový systém.

II. Za účelem řízení fáze vývoje a ověřování programu Galileo zřídily Evropská komise a Evropská kosmická agentura (ESA) účelovou strukturu, společný podnik Galileo (SPG), která fungovala od září 2003 do konce roku 2006. V roce 2007 došlo k převodu činností SPG na Úřad pro dohled nad evropským GNSS, který je agenturou Společenství.

III. Program Galileo byl v mnoha ohledech prvním programem svého druhu. Šlo o první případ úzké spolupráce mezi ESA a Komisí na velkém kosmickém programu, první průmyslový program řízený na úrovni Evropské unie a první případ, kdy se Komise podílela na partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP).

IV. Začátkem roku 2007 uvázla jednání o koncesní dohodě se soukromým sektorem na mrtvém bodě a na podzim 2007 Parlament a Rada rozhodly o přesměrování programu. Technologický rozvoj se vrátil o pět let nazpět. Ke konci roku 2008 nebyly vypuštěny žádné provozní družice a odhady nákladů na fázi vývoje a ověřování se téměř zdvojnásobily: z 1,1 miliardy EUR na 2,1 miliardy EUR. Při auditu fáze vývoje a ověřování programu Galileo Účetní dvůr zkoumal:

- i) které faktory byly příčinou neúspěchu koncesních jednání;
- ii) které faktory zapříčinily vykázaná zpoždění a překročení nákladů na technologický rozvoj;

- iii) nakolik měl program Galileo prospěch z výdajů na činnosti výzkumu a vývoje;
- iv) jak dobře SPG integroval EGNOS do programu Galileo;
- v) zda byl projekt Galileo vhodným způsobem řízen.

V. Účetní dvůr dospěl k názoru, že řízení fáze vývoje a ověřování bylo neadekvátní. Program Galileo měl potíže na různých úrovních:

- i) SPG nebyl silným programovým manažerem a tato role nebyla přiřčena ani žádnému jinému subjektu. Nesplnil většinu svých cílů, většinou však z důvodů, které byly mimo jeho kontrolu.
- ii) Programu chyběl silný strategický sponzor a dohlášitel: Komise program proaktivně nesměrovala a ponechala jej bez faktického vedení.
- iii) Členské státy měly rozdílná očekávání a zasahovaly ve prospěch národních průmyslových odvětví, což vedlo ke zdržením v rozhodování. Dosažené kompromisy vedly k problémům s realizací, zpožděním a nakonec i k překročení nákladů.

VI. Příprava a koncepce PPP byly neadekvátní. SPG proto musel jednat o PPP, které bylo nerealistické.

VII. Dohled SPG nad činnostmi technologického rozvoje závažným způsobem komplikovaly problémy související se správou a řízením, neúplný rozpočet, zpoždění a průmyslová organizace fáze vývoje a ověřování.

VIII. Omezená užitečnost výsledků programu Galileo, pokud jde o VTR, se přičítá diskontinuitě, nevhodnosti 6.RP k financování činností rozvoje trhu, absenci komplexní koncepce rozvoje trhu a zpožděním.

IX. Integrace EGNOS do programu Galileo byla úspěšná pouze zčásti, protože mandát SPG nebyl jasný, rozhodnutí zahrnout EGNOS do koncesních jednání

zdrželo splnění programu EGNOS, institucionální rámec EGNOS byl nejasný a SPG věnoval rozvoji trhu pro EGNOS jen malé úsilí.

X. Řízení a správa programu byly neadekvátní. Rozdělení rolí mezi jednotlivé zainteresované strany ve fázi vývoje a ověřování programu (členské státy EU a ESA, Komise, SPG a ESA) nebylo jasně definováno. Komise nebyla schopna vývoj a řízení programu Galileo vhodným způsobem vést.

XI. Pokud má přesměrování programů EGNOS a Galileo z poloviny roku 2007 úspěš, musí Komise podstatně posílit jejich řízení. Tato zpráva uvádí řadu doporučení, jež si kladou za cíl Komisi při plnění tohoto úkolu podpořit.

XII. Pokud by se EU rozhodla podílet na jiných velkých infrastrukturních programech, bude si Komise muset zajistit přístup k vhodným nástrojům pro jejich řízení.

ÚVOD

1. Tato auditní zpráva pojednává o angažovanosti Evropské unie v oblasti družicové navigace v období 2003–2006.
2. Strategie Evropské unie pro družicovou navigaci sestává ze dvou programů: EGNOS¹ a Galileo.
 - a) EGNOS je regionální systém pro Evropu, který monitoruje a opravuje signály vysílané stávajícími družicovými navigačními systémy², a to tak, že zlepšuje jejich přesnost a posuzuje jejich spolehlivost.
 - b) Galileo se v současné době buduje jako globální navigační družicový systém pro Evropu (GNSS). Jde o evropský protějšek amerického GPS a společnou iniciativu Evropské komise a Evropské kosmické agentury (ESA) (viz **příloha I**).

HISTORIE SYSTÉMU GALILEO

Počátky (před rokem 1999)

3. Historie systému Galileo se odvíjí od roku 1994, kdy Evropská komise navrhla, aby se Evropa angažovala v oblasti družicové navigace³. Na základě tohoto návrhu vyzvala v prosinci 1994 Rada Evropské unie Komisi, aby započala s příslušnými činnostmi⁴.

¹ Evropská služba pro pokrytí geostacionární navigací.

² GPS (Globální polohovací systém) – globální navigační družicový systém vyvinutý a provozovaný ministerstvem obrany Spojených států amerických, GLONASS – globální navigační družicový systém vyvinutý bývalým Sovětským svazem a nyní provozovaný silami Ruské federace pro oblast vesmíru.

³ KOM(94) 248 – Družicové navigační služby: evropská koncepce.

⁴ Usnesení Rady Evropské unie ze dne 19. prosince 1994 o evropském příspěvku k rozvoji globálního družicového navigačního systému (GNSS).

4. Původní strategie Komise pro vývoj GNSS měla dvě fáze. V první fázi (GNSS-1) měl být vyvinut doplněk ke stávajícím systémům GPS a GLONASS. Tato fáze, nazvaná EGNOS, sestává ze tří odpovídačů na geostacionárních družicích a sítě pozemních stanic, které pokrývají celou Evropu a používají se ke zlepšení přesnosti systémů GPS a GLONASS (viz poznámka pod čarou číslo 2) a k posouzení spolehlivosti jejich signálů.

5. S realizací systému EGNOS se začalo v roce 1994; prováděl se nejprve jako program ESA a byl financován z několika zdrojů (členské státy ESA, Evropská komise, Eurocontrol a řada vnitrostátních provozovatelů z oblasti civilní letecké dopravy a další organizace⁵). Původně se s ním počítalo jako s ukázkovým produktem, postupem času však bylo rozhodnuto transformovat jej do podoby předoperačního a posléze operačního programu (viz také **příloha II**).

6. Ve druhé fázi (GNSS-2) měl být zaveden globální družicový navigační systém, známý pod jménem Galileo. V konečné podobě se systém bude skládat ze 30 družic v pevně stanovené výšce přibližně 23 000 km a sítě pozemních stanic a bude nabízet pět úrovní služeb (viz rámeček 1).

Rámeček 1 – Pět služeb systému Galileo

Za volnou službu (VS) nebudou uživatelé platit poplatky. V jejím rámci se budou poskytovat informace o poloze a času. Galileo tak bude konkurovat ostatním systémům GNSS.

Služba bezpečnost života (BŽ) bude poskytovat posílenou výkonnost (zahrne i funkci integrity služby, tj. včasného varování před snížením přesnosti) a bude certifikována. Bude poskytována se zárukou služby strategicky významné části odvětví dopravy, např. letecké a námořní dopravě.

⁵ Sdružené ve skupině pro provozovatele EGNOS a infrastrukturu systému EGNOS (EOIG).

V rámci komerční služby (KS) se bude poskytovat přístup ke dvěma dalším (zakódovaným) signálům, které umožní vyšší objem toku dat a zlepšení přesnosti pro uživatele.

Veřejná řízená služba (VŘS) bude poskytovat informace o poloze a času specifickým uživatelům, kteří vyžadují vysokou míru kontinuity služeb (např. záchranné služby, bezpečnostní složky a armáda), a bude mít řízený přístup.

Galileo bude rovněž prostřednictvím své pátrací a záchranné služby (PZS) přispívat k fungování Mezinárodního družicového pátracího a záchranného systému (Cospas-Sarsat). Družice systému Galileo budou schopny zachytit signály z tísňových majáků z lodí, letadel nebo od jednotlivých osob a poslat je zpět do národních záchranných středisek, kterým tak umožní identifikovat místo nehody.

7. K vytvoření systému Galileo vedly tři důvody:

- a) politické (Galileo je důkazem schopnosti vybudovat nezávislý evropský GNSS);
- b) hospodářské (Mělo se za to, že Galileo bude z komerčního hlediska životaschopný. Projekt byl odůvodněn prognózami podstatných hospodářských a sociálních přínosů);
- c) technologické (Galileo se měl stát nejdůmyslnějším existujícím družicovým systémem).

8. Na začátku byl program Galileo rozdělen do čtyř fází (viz **tabulka 1**):

- a) technická definice;
- b) vývoj a ověřování;
- c) zavádění;
- d) komerční provoz.

Definiční fáze (1999–2002)

9. Program Galileo byl zahájen v roce 1999, když Rada dala signál k zahájení definiční fáze⁶. Jak Komise, tak ESA prováděly v průběhu této fáze technické studie, předvývojová příprava a studie proveditelnosti. Financování z rozpočtu Evropského společenství probíhalo především prostřednictvím čtvrtého a pátého rámcového programu pro výzkum a rozvoj⁷. Finanční prostředky ESA se přidělovaly prostřednictvím jejího programu GalileoSat.

10. V listopadu 2000⁸ předložila Komise Evropskému parlamentu a Radě výsledky definiční fáze, které zahrnovaly konkrétní návrhy definice systému, jeho hospodářských a finančních aspektů a řídicí struktury. Byl stanoven tento časový plán dalších fází programu Galileo (viz také tabulka 1):

- a) fáze vývoje a ověřování měla proběhnout v letech 2001–2005;
- b) zaváděcí fáze v letech 2006–2007;
- c) fáze komerčního provozu měla být zahájena v roce 2008.

Sdělení uvádí, že zahájení provozu EGNOS se plánuje na rok 2003.

⁶ Nařízení Rady ze dne 19. července 1999 o angažovanosti Evropy v nové generaci družicových navigačních služeb – Vymezení programu Galileo.

⁷ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1110/94/ES ze dne 26. dubna 1994 o sedmém rámcovém programu Evropského společenství pro výzkum, technologický rozvoj a demonstrace (1994–1998) (Úř. věst. L 126, 18.5.1994, s. 1); rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 182/1999/ES ze dne 22. prosince 1998 o pátém rámcovém programu Evropského společenství pro výzkum, technologický rozvoj a demonstrace (1998–2002) (Úř. věst. L 26, 1.2.1999, s. 1).

⁸ KOM(2000) 750 ze dne 22. listopadu 2000 – Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – O programu Galileo.

Tabulka 1 – Předpokládané fáze programu Galileo v listopadu 2000

Fáze a hlavní cíle	Původní načasování	Struktura správy a řízení¹
<u>Definiční fáze</u> <u>Technické činnosti</u> – Technické studie – Technologická předvývojová příprava <u>Jiné činnosti</u> – Příprava správních a řídicích struktur pro další fázi – Právní studie a studie proveditelnosti k rozvoji obchodní činnosti – Mezinárodní dohody	1999–2000	Evropská komise a ESA samostatně plus koordinace prostřednictvím rady pro řízení programu (PMB), kancelář programu Galileo (GPO) a prozatímní podpůrná struktura programu Galileo (GISS)
<u>Fáze vývoje a ověřování</u> <u>Technické činnosti</u> – Podrobné vymezení vesmírných, pozemních a uživatelských segmentů – Vývoj a konstrukce prototypů družic a v minimálním rozsahu i pozemního segmentu – Ověření systému na oběžné dráze <u>Jiné činnosti</u> – Granty na výzkum (6.RP) – Plán rozvoje obchodní činnosti – Jednání o koncesích – Integrace EGNOS – Mezinárodní dohody	2001–2005	Evropská komise a ESA prostřednictvím společného podniku Galileo (SPG)
<u>Zaváděcí fáze</u> <u>Technické činnosti</u> – Montáž družic a jejich vypuštění – Instalace kompletního pozemního segmentu <u>Jiné činnosti</u> – Rozvoj obchodní činnosti	2006–2007	Úřad pro dohled nad evropským GNSS (GSA) + držitel koncese
<u>Fáze komerčního provozu</u> <u>Technické činnosti</u> – Obnova družic – Provoz středisek – Údržba <u>Jiné činnosti</u> – Komerční činnosti	2008+	Úřad pro dohled nad evropským GNSS (GSA) + držitel koncese

¹ Tabulka nezahrnuje úpravy řídicí struktury programu Galileo navržené v nedávných (2007) sděleních Komise a usneseníh Rady.

11. Komise v témže sdělení uvedla, že z analýzy nákladů a přínosů vyplývá, že Galileo je z hlediska nákladů účelný a natolik atraktivní, že od roku 2007 bude možné další veřejné výdaje v podobě dotací odbourat. Systém Galileo měl stát celkem 3,3 miliardy EUR (podrobný rozpis viz **tabulka 2**) a Komise se domnívala, že partnerství soukromého a veřejného sektoru bude podstatným faktorem úspěchu programu. Sdělení Komise rovněž zdůraznilo naléhavou potřebu přijmout politické rozhodnutí o pokračování programu na zasedání Evropské Rady v Nice v prosinci 2000.

12. Na žádost Rady Evropské unie uvedené v jejím usnesení ze dne 5. dubna 2001 nechala Komise pro program Galileo vypracovat několik studií k plánu obchodní činnosti. Tyto studie doporučovaly „koncesní“ model partnerství soukromého a veřejného prostoru⁹. Rada volbu koncesního principu jako způsobu financování zaváděcí a provozní fáze programu Galileo potvrdila a v březnu 2002 se dohodla, že bude pracovat na tom, aby zajistila, že u zaváděcí fáze bude podíl nákladů financovaných z rozpočtu Společenství maximálně třetinový a podíl nákladů financovaných soukromým sektorem přinejmenším dvoutřetinový.

Fáze vývoje a ověřování v rámci SPG (2003–2006)

Účel

13. Z technického hlediska spočívala fáze vývoje a ověřování v *technologickém rozvoji* části systému – počáteční základní družicové konstelace sestávající ze dvou experimentálních a čtyř provozních družic, souvisejícího pozemního segmentu a testovacích uživatelských segmentů. Tento rozvoj pak měl umožnit systém ověřit provedením testů na oběžné dráze i na zemi (označovaných jako ověřování na oběžné dráze – IOV). ESA

⁹ Typ PPP fungující na principu „navrhnout-vybudovat-financovat-provozovat“ (DBFO), kdy se partnerovi ze soukromého sektoru vracejí náklady formou uživatelských poplatků nebo plateb za dostupnost.

odpovídala za provádění těchto činností technologického rozvoje prostřednictvím svého programu GalileoSat.

14. Souběžně s technologickým rozvojem se Komise ve fázi vývoje a ověřování zaměřila i na další činnosti, jež si kladly za cíl překlenout rozdíl mezi systémem a jeho budoucími uživateli, a připravit se tak prostřednictvím mobilizace finančních prostředků a rozvoje obchodní činnosti na následné fáze programu. Mělo se za to, že včasný vývoj uživatelských segmentů je pro následné využívání systému Galileo klíčový, pokud mají být generovány přímé výnosy. Komise se tedy soustředila na zapojení soukromého sektoru prostřednictvím PPP. Dále se za účelem podpory technologického rozvoje a rozvoje trhu kladl důraz na financování činností v oblasti VTR ze šestého rámcového programu pro výzkum (6.RP)¹⁰ a na využití EGNOS jako předchůdce systému Galileo, který na něj trh připraví. EGNOS bude poskytovat regionální služby podobné třem z pěti budoucích služeb systému Galileo – VS, BŽ a PZS (viz rámeček 1).

Společný podnik Galileo – nástroj pro řízení fáze vývoje a ověřování

15. Fáze vývoje a ověřování měla být řízena Společným podnikem Galileo, účelovou strukturou zřízenou Komisí a ESA po schválení ze strany Rady Evropské unie a rady ESA. Rozhodnutí Rady EU přistoupit k vývoji a ověřování padlo až v březnu 2002¹¹, tj. o 15 měsíců později, než se čekalo. Příčinou zdržení byla zdlouhavá jednání mezi členskými státy EU o využití systému k vojenským účelům a o účasti a finančním podílu soukromého sektoru na programu. Oficiální schválení fáze vývoje a ověřování radou ESA se dále zpožďovalo a došlo k němu až v květnu 2003. Důvodem zpoždění byly vleklé diskuse mezi členskými státy ESA o jejich průmyslové účasti v programu. SPG

¹⁰ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1513/2002/ES ze dne 27. června 2002 o šestém rámcovém programu Evropského společenství pro výzkum, technologický rozvoj a demonstrace přispívající ke vzniku Evropského výzkumného prostoru a inovacím (2002–2006) (Úř. věst. L 232, 29.8.2002, s. 1).

¹¹ Některé činnosti byly předběžně schváleny v dubnu 2001.

byl ustaven nařízením ES v květnu 2002^{12, 13} a jeho zakládací akt byl podepsán v červnu 2003; provoz byl zahájen v září 2003.

16. Hlavním důvodem pro zřízení společného podniku Galileo byla potřeba koordinační platformy mezi ESA a Komisí. Existovala i řada dalších důvodů¹⁴, např. potřeba řídit program prostřednictvím jednoho subjektu a přilákat finanční prostředky na vývoj a ověřování ze soukromých zdrojů. Avšak ačkoliv soukromý sektor dal podpisem memoranda o porozumění najevo svou připravenost přispět na fázi vývoje a ověřování částkou až 200 milionů EUR¹⁵, tento záměr se nikdy neuskutečnil.

17. SPG měl podle svých stanov:

- a) dohlížet na veškerými činnostmi programu Galileo plánovými pro fázi vývoje a ověřování;
- b) provádět nutné úpravy ve světle vývoje, k němuž dojde během fáze vývoje a ověřování;
- c) připravovat se na zaváděcí a provozní fázi.

18. K hlavním úkolům SPG, jak je stanoví jeho stanovy, patřilo:

- a) řízení zadávacího řízení, které povede k uzavření koncesní dohody;
- b) dohled nad činnostmi technologického rozvoje prováděnými ESA;

¹² Nařízení Rady (ES) č. 876/2002 ze dne 21. května 2002 o zřízení společného podniku Galileo (Úř. věst. L 138, 28.5.2002, s. 1).

¹³ Článek 171 Smlouvy o ES: „Společenství může zakládat společné podniky nebo jiné struktury potřebné k účinnému uskutečnění výzkumných programů, programů technologického rozvoje a demonstrace prováděných Společenstvím.“

¹⁴ Nařízení (ES) č. 876/2002, závěry Evropské rady z března 2001, KOM(2001) 336 ze dne 20. června 2001 – Návrh nařízení Rady na zřízení společného podniku Galileo.

¹⁵ Bod odůvodnění 13 nařízení Rady (ES) č. 876/2002.

c) zahájení a řízení výzkumných činností;

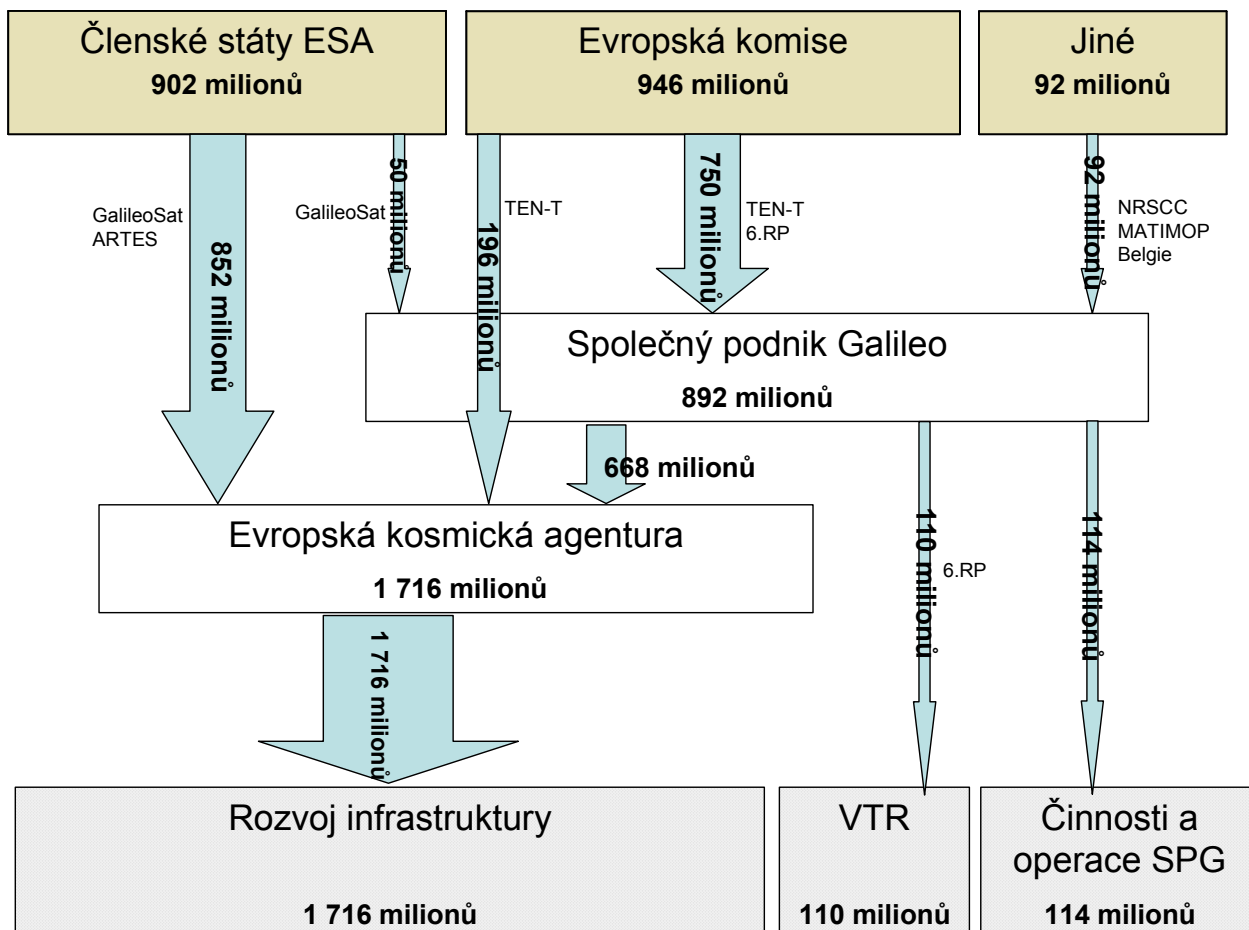
d) integrace EGNOS do systému Galileo.

19. Zpočátku měl SPG pouze dva zakládající členy: ESA a Komisi. Čínské národní středisko pro dálkový průzkum (NRSCC) vstoupilo do SPG v říjnu 2004, v září 2005 je pak následovala izraelská společnost MATIMOP (viz také **příloha III**). Strukturu správy a řízení SPG uvádí **obrázek 2**.

Financování

20. V průběhu fáze vývoje a ověřování byly prostředky EU (z TEN-T¹⁶ a 6.RP) směřovány přes SPG, zatímco ESA spolufinancovala Galileo prostřednictvím svých programů GalileoSat a ARTES (**obrázek 1**). V letech 1999 až 2007 dosáhly finanční prostředky přidělené na program Galileo částky 1,94 miliardy EUR.

¹⁶ Nařízení Rady (ES) č. 2236/95 ze dne 18. září 1995, kterým se stanoví obecná pravidla pro poskytování finanční pomoci Společenství v oblasti transevropských sítí (Úř. věst. L 228, 23.9.1995, s. 1); rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES ze dne 23. července 1996 o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (Úř. věst. L 228, 9.9.1996, s. 1) ve znění rozhodnutí č. 1346/2001/ES (Úř. věst. L 185, 6.7.2001, s. 1).

Obr. 1 – Fáze vývoje a ověřování programu Galileo – Finanční toky (1999–2007)¹

¹ Příspěvky Číny a Izraele sestávaly z příspěvku do základního kapitálu SPG (5 milionů EUR v případě Číny a 4 miliony EUR v případě Izraele) a příspěvku na financování aktivit průmyslových odvětví v jejich vlastních zemích (prostřednictvím smluv s ESA). Druhý příspěvek nebyl plně využit.

Zdroj: odhad EÚD.

Pokrok

21. V říjnu 2004 zaslala Komise Parlamentu a Radě sdělení o pokroku programu¹⁷. Toto sdělení připravilo půdu pro prosincové zasedání Rady ve složení pro dopravu, na kterém bylo rozhodnuto přistoupit k zaváděcí fázi

¹⁷ KOM(2004) 636 v konečném znění – Sdělení Komise Evropskému Parlamentu a Radě – Přechod k fázím zavádění a provozování evropského programu družicové navigace.

programu. Komise nepředložila aktualizovaný harmonogram. V té době již program technologického rozvoje nabral tříleté zpoždění.

22. Sdělení uvádělo, že SPG úspěšně dokončil výběr budoucího držitele koncese. Fáze výběru držitele koncese však byla nedlouho předtím prodloužena do konce ledna 2005. SPG navíc v únoru 2005 nevybral ze dvou konsorcií, která se o koncesi ucházela, preferovaného uchazeče¹⁸. Uchazeči totiž navrhli, že se sdruží do jednoho konsorcia, s čímž SPG v červnu 2005 souhlasil, a podali společnou nabídku.

23. Od července do prosince 2005 byly jak jednání o koncesi, tak činnosti technologického rozvoje blokovány kvůli intervenci některých členských států. Neshody mezi členskými státy se týkaly složení sloučeného konsorcia, které mělo podat nabídku na koncesní smlouvu, a umístění středisek činnosti systému, pozemní infrastrukturu a ústředí. V prosinci 2005 bylo přes zprostředkovatele¹⁹ dosaženo dohody. Jednání se sloučeným konsorciem fakticky začala až v lednu 2006.

24. Dne 28. prosince 2005 byla úspěšně vypuštěna první experimentální družice nazvaná GIOVE-A, čímž byl zajištěn přístup k frekvencím, které systému Galileo přidělila Mezinárodní telekomunikační unie.

25. V červnu 2006²⁰ vydala Komise aktualizovaný časový plán programu Galileo²¹. Fáze vývoje a ověřování by měla probíhat do začátku roku 2009 a zavádění pak v letech 2009 a 2010 (tříletý posun oproti původnímu

¹⁸ Konsorcia Eurely a Inavsat. Třetí předvybrané konsorcium vedené společností Eutelsat odstoupilo z výběrového řízení v lednu 2004.

¹⁹ V říjnu 2005 jmenoval místopředseda Evropské komise zprostředkovatelem někdejšího člena Evropské komise – Tisková zpráva IP/05/1345.

²⁰ KOM(2006) 272 ze dne 7. června 2006 – Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Situace programu Galileo.

²¹ Komise tento časový plán poprvé zveřejnila v „poznámce pro redaktory“ tiskové zprávy IP/05/1345 ze dne 25. října 2005.

harmonogramu). V tomto sdělení se rovněž uvádělo, že rozpočet pro fázi vývoje a ověřování se zvýší na 1,5 miliardy EUR (400 milionů EUR nad původní rozpočet). Ke koncesním jednáním Komise prohlásila, že je zřejmé, že koncesní řešení nejlépe vyhovuje specifickým rysům programu a že do konce roku 2006 budou známy odhady nákladů, příjmů a příspěvků veřejného sektoru. Dále měl být potvrzen finanční plán a měly být pevně stanoveny hlavní podmínky smlouvy.

26. V listopadu 2006 parafovali vyjednavací SPG a sloučeného konsorcia hlavní podmínky (HP) v. 1 PPP Galileo. Šlo o první návrh smluvně nezávazného prohlášení. Tímto dokumentem se SPG nejvíce přiblížil koncesní dohodě.

Fáze vývoje a ověřování po likvidaci SPG (od roku 2006)

27. Na konci roku 2006 měl SPG za to, že úspěšně dokončil hlavní úkoly²². Společný podnik Galileo byl zlikvidován ke konci roku 2006²³ a jeho činnosti byly převedeny na Úřad pro dohled nad evropským GNSS (GSA), který byl ustaven v červenci 2004, aby řídil veřejný zájem ve vztahu k evropským programům GNSS a byl pro tyto programy regulačním orgánem během zaváděcí a provozní fáze programu Galileo²⁴. Tento přesun činností vedl ke změně úlohy GSA, s níž se v době jeho vzniku nepočítalo.

²² Tisková zpráva SPG ze dne 30. listopadu 2006 – Další krok v programu Galileo. Společný podnik Galileo předává vedení Úřadu pro dohled nad evropským GNSS.

²³ Nařízení Rady (ES) č. 1942/2006 ze dne 12. prosince 2006, kterým se mění nařízení (ES) č. 1321/2004 o zřízení řídicích struktur pro evropské družicové navigační programy (Úř. věst. L 367, 22.12.2006, s. 18); nařízení Rady (ES) č. 1943/2006 ze dne 12. prosince 2006, kterým se mění nařízení (ES) č. 876/2002 o zřízení společného podniku Galileo (Úř. věst. L 367, 22.12.2006, s. 21).

²⁴ Nařízení Rady (ES) č. 1321/2004 ze dne 12. července 2004 o zřízení řídicích struktur pro evropské družicové navigační programy (Úř. věst. L 246, 20.7.2004, s. 1).

28. Jednání o koncesi se sloučeným konsorciem se počátkem roku 2007 zastavila. Evropská komise ve sdělení z května 2007²⁵ přiznala, že EGNOS a Galileo nabraly značné zpoždění (pět let oproti původnímu časovému plánu) a že došlo k překročení nákladů. V roce 2007 Rada Evropské unie²⁶ rozhodla o přesměrování programu: systém by měl být nyní zaveden do roku 2013 a plně financován z rozpočtu Společenství (viz **tabulka 2**). ESA měla zastávat roli pověřeného zástupce pro zadávání zakázek. Na tomto základě pak Evropský parlament a Rada přijaly nařízení o dalším provádění programů GNSS²⁷. Dne 1. července 2008 vydala Komise výzvu k vyjádření zájmu pro šest okruhů souvisejících s nákupem infrastruktury systému Galileo (systémová podpora, segment pozemních úkolů, segment pozemní kontroly, vesmírný segment (družice), služby související se zahájením a provozem). Po předběžném výběru vhodných kandidátů byly koncem roku 2008 předloženy předběžné návrhy. Očekává se, že soutěžní dialog bude uzavřen v průběhu roku 2009.

²⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Galileo na křižovatce: provádění evropských programů GNSS, SEK(2007) 624 ze dne 16. května 2007.

²⁶ Usnesení a závěry Rady z 6.–8. června, 1.–2. října a 29.–30. listopadu 2007.

²⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 683/2008 ze dne 9. července 2008 o dalším provádění evropských programů družicové navigace (EGNOS a Galileo) (Úř. věst. L 196, 24.7.2008, s. 1).

Tabulka 2 – Odhady nákladů programu Galileo

	Původní odhad nákladů v milionech eur (KOM(2000) 750)	Aktualizovaný odhad nákladů v milionech eur (KOM(2007) 261 a dokumenty ESA)
Definiční fáze	80	80
Fáze vývoje a ověřování	1 100	2 100
Zaváděcí fáze	2 150	3 400
Celkem	3 330 (z toho 1 800 bude financovat veřejný sektor)¹	5 580 (celá částka bude financována z veřejných zdrojů)²

¹ Roční provozní náklady, včetně výměny konstelace družic, byly odhadnuty na 220 milionů EUR.

² Platby za dostupnost (pevně stanovená část) na provozní náklady, údržbu a úroky z pohledávek na doplnění do roku 2030 se odhadují na 5 300 milionů EUR.

29. Komise neúspěch koncesních jednání dopodrobna analyzovala ve svém sdělení z května 2007, které mělo uvolnit cestu pro přesměrování programu. V tomto světle sdělení uvádí přehled některých důvodů tohoto selhání, který však není vyčerpávající. Pojednává o tom, že předpoklady Komise ohledně načasování, rozpočtu a převodu tržního rizika a rizika návrhu byly možná optimistické. Zabývá se rovněž problémy souvisejícími s veřejnou správou, správou v soukromém sektoru a skutečností, že národní zájmy členských států převážily nad dlouhodobými strategickými cíli programu. Nevěnuje se však otázkám, jako je příprava PPP (včetně času a odborné způsobilosti) a podávání zpráv, tj. faktorům, jimiž se podrobněji zabývá tato zpráva.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

30. Účetní dvůr provedl audit řízení fáze vývoje a ověřování programu Galileo tak, že prověřoval:

a) které faktory byly příčinou neúspěchu koncesních jednání;

- b) které faktory zapříčinily vykázaná zpoždění a překročení nákladů na technologický rozvoj;
- c) nakolik měl program Galileo prospěch z výdajů na činnosti výzkumu a vývoje;
- d) jak dobře SPG integroval EGNOS do programu Galileo;
- e) zda byl projekt Galileo vhodným způsobem řízen.

31. Audit se týkal období, v jehož průběhu SPG řídil fázi vývoje a ověřování (září 2003–prosinec 2006), a zaměřil se hlavně na jeho mandát, proces, jakým byl SPG ustaven, a na řízení jeho úkolů. Auditní práce se prováděly v letech 2007 a 2008. Účetní dvůr sledoval vývoj programu, včetně jeho přesměrování, až do konce roku 2008.

32. Účetní dvůr shromažďoval důkazní informace prostřednictvím přezkumu spisů a pohovorů v SPG, Komisi a ESA a prostřednictvím rozhovorů s ostatními zainteresovanými stranami programu Galileo, např. zástupci členských států, GSA, příjemci výzkumných projektů, zástupci evropského kosmického průmyslu, společnostmi, které se ucházejí o udělení koncese, a konzultanty najatými SPG.

33. Aby posoudil kvalitu řízení výzkumných a vývojových činností, jak je realizoval SPG, provedl Účetní dvůr průzkum u 482 příjemců jednoho či více výzkumných projektů financovaných v rámci tématické prioritní oblasti 6.RP „Letectví a kosmický výzkum“.

PŘIPOMÍNKY

34. Následující auditní zjištění se týkají různých úkolů SPG ve fázi vývoje a ověřování (body 35–65) i problémů se řízením veřejným sektorem (body 66–74). Každý oddíl podrobně popisuje cíle SPG a používá je jako měřítko jeho výsledků. Účetní dvůr dále posuzuje důvody, proč SPG nedosáhl většiny svých cílů. Ve vhodných případech se využívaly zkušenosti z již existujících

programů, projektů nebo organizací. V ostatních případech byly použity obecně uznávané zásady řízení projektů. Soubor auditních kritérií odvozených z osvědčených postupů při zřizování PPP²⁸ použil Účetní dvůr zejména u bodů 35–42 (podrobný přehled k této analýze viz **příloha IV**).

Neúspěch koncesních jednání

Cíl

35. Nejdůležitějším úkolem SPG bylo vyjednat PPP, v rámci něhož by soukromý sektor investoval spolu s Evropskou komisí do vytvoření a využití infrastruktury programu Galileo. Původně se počítalo s tím, že do konce roku 2004 bude určen držitel koncese (příslušné soukromé společnosti), v roce 2005 SPG uzavře vyjednávání a do konce roku 2005 udělí GSA koncesi.

Výsledky

36. SPG zahájil postup udělení koncese v jednotlivých krocích (předvýběr, výběr, vyjednávání) podle plánu. V dubnu 2004 zveřejnil první soubor dokumentů k zadávacímu řízení. Poté zorganizoval soutěžní dialog a poskytl uchazečům návrh koncesní smlouvy spolu s kritérii hodnocení.

37. SPG však nebyl schopen vybrat preferovaného uchazeče ani v říjnu 2004, ani po prodloužení fáze výběru v únoru 2005. Jednání začala až v lednu 2006, po sloučení uchazečů do jednoho konsorcia.

38. Konečný termín pro udělení koncese byl dvakrát odložen: z prosince 2005 na prosinec 2006 a posléze znovu na prosinec 2007. Počátkem roku 2007 se Komise a GSA rozhodly jednání zrušit.

²⁸ Pokyny INTOSAI k osvědčeným postupům při auditu financování z veřejných/soukromých zdrojů a koncesí (revidované znění) – listopad 2007.

Důvody neúspěchu

39. Partnerství veřejného a soukromého sektoru nebylo adekvátně připraveno a koncipováno. SPG proto musel vyjednávat o PPP, které nebylo realistické.

Příprava

40. Členské státy i třetí země mají s PPP značné zkušenosti. Z těchto zkušeností vyplývá, že osvědčený postup zahrnuje tyto prvky:

- a) řádnou přípravu: veřejný sektor by měl jasně definovat projektové požadavky, posoudit možnosti soukromého sektoru, zhodnotit možné přínosy, prozkoumat alternativní způsoby naplňování svých potřeb, prošetřit příslušné rozložení rizik, zvážit finanční dostupnost a pravděpodobné optimální využití prostředků a vypracovat nástin obchodního případu. Volbě konkrétního typu PPP by mělo předcházet vhodné posouzení rizik;
- b) dostatek času: ze zkušeností jiných organizací²⁹ vyplývá, že definování solidní koncepce PPP a pozic veřejného sektoru trvá déle než rok, a to i u projektů PPP, které nejsou tak komplexní jako program Galileo;
- c) vhodné řízení zdrojů: k řízení projektu PPP je nutný v náležitou dobu a k danému účelu vytvořený tým, jehož členové disponují příslušnou odborností;
- d) udržování skutečného konkurenčního prostředí;
- e) pravidelný přezkum probíhajícího projektu PPP kontinuálně zajišťující optimální využití prostředků.

41. Komise v přípravné fázi PPP Galileo³⁰ řadu těchto osvědčených postupů nedodržela.

²⁹ Postupy u PPP/PFI ve Spojeném království.

- a) Řádná příprava: ačkoliv Komise nechala vyhotovit několik studií, tradičním zadáváním veřejných zakázek se nezabývala a nikdy nevytvořila komparátor veřejného sektoru³¹. Navíc předem nezkoumala, jak realisticky rozložit riziko mezi veřejný a soukromý sektor, v jaké fázi projektu či u jaké části činností programu Galileo by PPP měl největší naději na úspěch, ani relativní přínosy různých modelů PPP³². Komise navrhla PPP pro zaváděcí a provozní fázi programu Galileo a Rada tento návrh přijala, aby bylo dosaženo konsensu. Poté, co formou několika studií prozkoumala možnost investic veřejného a soukromého sektoru, zvolila Komise pro PPP „koncesní“ model (viz bod 12). Dokumentace Komise definovala charakterické prvky koncese, neuváděla však ani tak důvody platné konkrétně pro program Galileo, jako spíše argumentaci vystavenou na obecných prohlášeních. Pro zadávání zakázek byl navíc navržen ambiciózní časový plán. Ačkoli v přípravné fázi³³ bylo zjištěno několik rizik, které bylo nutno překonat, Komise jasně neposoudila, jak by tato rizika mohla ovlivnit proveditelnost projektu nebo jak by se jim veřejný sektor mohl účelně postavit;
- b) Dostatek času: vzhledem k ambicióznímu časovému plánu, podle kterého měla Komise podat zprávu Radě ve složení pro dopravu v prosinci 2004,

³⁰ Podrobný přehled kritérií použitých při auditu řízení koncesního postupu programu Galileo ze strany veřejného sektoru spolu se shrnutím posouzení u každého kritéria uvádí **příloha IV**.

³¹ Komparátor veřejného sektoru je odhad nákladů na projekt v případě využití tradičních metod zadávání zakázek. Pomáhá určit, zda je využití soukromých finančních prostředků vhodnější než tradiční zadávání zakázek.

³² Zkoumal se pouze model společného podniku a koncesní model.

³³ Bylo zdůrazněno několik omezení PPP, například nejistota příjmů (tržní riziko), technologická rizika, vzájemná závislost vývojové a zaváděcí fáze (riziko návrhu) a koncentrace průmyslu u vesmírného výrobního odvětví.

neposkytla Komise SPG na definování koncepce koncese dostatek času³⁴. Několik uchazečů rovněž vyjádřilo v průběhu postupu soutěžního dialogu obavu, že na přípravu důvěryhodného obchodního plánu je málo času. Původní dokumentace SPG k zadávání veřejných zakázek proto nestanovila konkrétní cíle. Konkrétně se vůbec nezabývala většinou problémů, které inherentně souvisejí s koncesním modelem. Výsledkem byly nabídky příslušných odvětví, které neuváděly žádné pevné údaje o cenách či závazcích a které byly vymezeny podmínkami a omezeními v takové míře, že je nebylo možno použít pro srovnání a hodnocení. Ze stejného důvodu neměl SPG žádná spolehlivá hodnoticí kritéria pro srovnávací hodnocení podaných nabídek. Prvním jasným vyhlášením stanoviska veřejného sektoru k řadě otázek, které jsou pro program Galileo podstatné, byly hlavní podmínky dohodnuté s uchazeči na konci roku 2006;

- c) Vhodné řízení zdrojů: SPG byl novou organizací s novým právním uspořádáním, nově sestaveným týmem, novým vedoucím a s žádnými zkušenostmi s vyjednáváním o koncesi. Externí poradci byli přizváni až v září 2004 (tj. po vydání dokumentace k zadávacímu řízení a po počáteční fázi soutěžního dialogu);
- d) Udržování konkurenčního prostředí: od podzimu 2004 existovala dvě spolu soutěžící průmyslová konsorcia. Tato konsorcia v květnu 2005 navrhla, že spojí své síly a předloží jednu společnou nabídku. SPG se sloučením souhlasil v naději na lepší využití prostředků a za předpokladu, že budou dodrženy určité podmínky³⁵. Vzhledem k neexistenci komparátoru veřejného sektoru z řízení zcela vymizel prvek hospodářské soutěže.

³⁴ SPG vydal první soubor dokumentace k zadávacímu řízení do necelých osmi měsíců od zahájení provozu.

³⁵ Shoda s právními předpisy EU týkajícími se zadávání veřejných zakázek a hospodářské soutěže, pevný časový rámec, podstatná vylepšení nabídek oproti předchozím jednotlivým nabídkám a příslib společné a vhodné právní struktury ze strany sloučeného konsorcia.

- e) Pravidelný přezkum: orgány veřejného sektoru by měly pravidelně provádět přezkum probíhajícího projektu PPP, aby tak bylo kontinuálně zajištěno optimální využití prostředků. Ačkoliv zprávy SPG o hodnocení koncese popisovaly řadu rizik a problémů³⁶, jejich vyznění, pokud šlo o pokrok programu, bylo nepřiměřeně pozitivní. SPG ve svých pravidelných oficiálních prohlášeních nikdy realizovatelnost koncese nezpochybnil, pouze každoročně odložil lhůtu pro její udělení o dalších dvanáct měsíců. Proto ty členské státy, které se na SPG spoléhaly, neměly dostatek informací, na jejichž základě by se mohly dožadovat nápravných kroků (viz také bod 74 f)).

Volba modelu PPP

42. Volbu PPP ve formě koncese navrhla Komise a rozhodla o ní Rada jako o politickém konsensu členských států. Tento koncesní model PPP (založený na sdílení nákladů: nejvýše 1/3 veřejnost a nejméně 2/3 soukromí přispěvatelé), který měl SPG vyjednat, se v několika ohledech podstatně lišil od všech tehdy existujících PPP³⁷.

- a) Míra technologického rizika systému Galileo je velká. Galileo je konstelací 30 družic na střední oběžné dráze Země; tyto družice mají nové komponenty (například nový typ atomových hodin), které dosud nebyly ve vesmíru testovány.
- b) Předvídat příjmy, které budou generovány, je obtížné, neboť volné signály GPS jsou všeobecně dostupné. Je nutno vypracovat model využití.

³⁶ Hodnoticí zprávy z října 2004, února 2005 a června 2005.

³⁷ Tradiční infrastrukturní projekty PPP se týkají například tunelů a silničních komunikací. I nejsrovnatelnější PPP, tj. Paradigm / Skynet (britský obranný telekomunikační systém), se však od programu Galileo v mnoha směrech odlišoval. Jeho technologická rizika jsou nižší, britské ministerstvo obrany je bezpečným zdrojem základních příjmů, výsledky operací jsou k dispozici a projekt řídí pouze jeden sponzor, který má s PPP zkušenosti (britské ministerstvo obrany).

- c) S udělováním koncese pro Galileo se mělo začít před tím, než veřejný sektor systém koncipoval a částečně vyvinul infrastrukturu. I když mělo PPP programu Galileo ke koncesi typu DBFO (navrhnout – vybudovat – financovat – provozovat) blízko, výrazně se od tohoto modelu lišilo v tom smyslu, že se očekávalo, že se soukromý držitel koncese zaváže vybudovat, financovat a provozovat nový systém, který byl koncipován veřejným sektorem a následně předán držiteli koncese (rámeček 2).

Rámeček 2 – Hlavní rizika koncesního modelu

K třem hlavním faktorům brzdícím koncesní vyjednávání patří přesun tržního rizika z veřejného do soukromého sektoru, riziko návrhu a režim odpovědnosti vůči třetím stranám.

K přesunu tržního rizika bylo třeba mít jistotu, že budou vznikat příjmy v souladu s dohodnutým základním scénářem rozvoje trhu. Nejistota na trhu, vzdálené vyhlídky na budoucí příjmy a očekávaná hlavní role veřejného sektoru v rozvoji trhu však přenos rizika na soukromý sektor ztížily.

K přenosu rizika návrhu bylo potřeba ujištění, že koncepce (připravená ESA během fáze vývoje a ověřování) nemá žádné inherentní problémy, které by mohly vést k chybám nebo nedostatečné výkonnosti systému (za něž by byl držitel koncese v rámci provozu systému odpovědný). Přenos tohoto rizika byl obtížný nejen kvůli technické složitosti koncepce systému a výstupům, které se od držitele koncese očekávaly v provozní fázi, ale také kvůli rozdělení povinností mezi koncepci a vývoj (ESA) na straně jedné a zavedení, provoz a údržbu (držitel koncese) na straně druhé.

Režim odpovědnosti vůči třetím stranám se týká mimosmluvních povinností k možným obětem selhání systému Galileo, pro které neexistuje žádný zvláštní právní či pojišťovací model.

Zpoždění a překročení rozpočtu u činností technologického rozvoje

Cíl

43. Druhým ze čtyř hlavních úkolů SPG bylo provádět dohled nad činnostmi technologického rozvoje ESA s cílem zajistit konstrukci dostatečného počtu družic a instalaci pozemních segmentů a jejich uvedení do provozu, aby mohly být demonstrovány schopnosti a spolehlivost systému; to vše v plánovaném čase a v rámci rozpočtu (viz bod 13).

Výsledky

44. Do prosince 2006 byla v provozu pouze jedna experimentální družice (GIOVE-A), která si úspěšně zajistila kmitočtové notifikace pro systém Galileo od Mezinárodní telekomunikační unie. Druhá experimentální družice (GIOVE-B) byla vypuštěna v dubnu 2008, o 30 měsíců později, než se původně plánovalo. Podle stávajícího plánu³⁸ skončí fáze vývoje a ověřování v roce 2010, tj. s pětiletým zpožděním. Podle odhadu nákladů z července 2008 vypracovaného ESA³⁹ bude vývoj a ověřování stát o 1 miliardu EUR více než původní rozpočet ve výši 1,1 miliardy EUR (viz **tabulka 3**).

Tabulka 3 – Srovnání rozpočtových odhadů pro fázi vývoje a ověřování z let 2001 a 2008 (v milionech eur a v cenách roku 2001)

Činnost	Původní rozpočtový odhad	Rozpočtový odhad z července 2008
Zkušební zařízení systému Galileo (GSTB-V2)	85	173
Nosná zařízení	90	224
Ověřování na oběžné dráze (IOV)	747	1 253
Náklady ESA	110	303
Ostatní	68	151
Celkem	1 100	2 104

Zdroj: ESA.

³⁸ Nařízení (ES) č. 683/2008.

Důvody zpoždění a překročení nákladů

45. Dohled na činnostmi technologického rozvoje vykonávaný SPG závažným způsobem komplikovaly problémy související se správou a řízením, neúplným rozpočtem, zpožděními a průmyslovou organizací fáze vývoje a ověřování.

46. SPG byl přidělen úkol dohlížet nad technologickým rozvojem, tato úloha však nebyla podrobně vymezena. V praxi ESA pracovala bez dohledu ze strany SPG, ale v souladu s vlastními pravidly a postupy. Dozorčí role SPG nad ESA byla v rozporu s její strukturou správy a řízení. Tímto problémem správy a řízení se dále zabývají body 66–74.

47. *Rozpočet systému Galileo* pro fázi vývoje a ověření, jak jej předložila Rada⁴⁰, *byl neúplný*. Nezahrnoval žádný explicitní rozpočet či rezervu pro nepředvídané události⁴¹ a byl o 1,1 miliardy EUR nižší než odhady nákladů z definiční fáze. Dále se nepřihlédlo k finančnímu příspěvku Komise ve výši 50 milionů EUR adresovanému SPG a nebyly zohledněny bezpečnostní faktory (120 milionů EUR)⁴². Celkové požadavky na zdroje a náklady projektu by měly být stanoveny ve fázi plánování, včetně rozpočtu na případné změny a nepředvídané události. Zkušenost jiných organizací naznačuje, že u vesmírných programů je v závislosti na složitosti programu, míře inovace

³⁹ Odhad byly již dříve aktualizovány v únoru 2005 a v květnu 2007.

⁴⁰ KOM(2000) 750 ze dne 22. listopadu 2000.

⁴¹ K účasti ESA na fázi vývoje a ověřování (která tvoří polovinu celého rozpočtu) se vztahuje faktická rezerva na nepředvídané události ve výši 20 %. Pokud je kumulovaná výše nákladů nad rámec rozpočtu nižší než 20 % celkových finančních prostředků programu, žádnému účastnickému členskému státu není dovoleno od programu odstoupit.

⁴² Na bezpečnostní faktory došlo příliš pozdě. V roce 2004 oznámila rada pro bezpečnost systému Galileo další požadavky, jejichž odhadovaná hodnota v podobě dodatečných nákladů činila 120 milionů EUR. Výsledných 1 000 žádostí o změnu mělo dalekosáhlé důsledky pro technickou stránku systému, a tedy i pro probíhající vývojové činnosti.

a počtu neznámých obvykle potřeba rozpočet na nepředvídané události ve výši 10 % až 40 %.

48. Fáze vývoje a ověřování začala až koncem května 2003, tj. o 29 *měsíců později, než bylo plánováno* (viz bod 15). Podle výpočtů ESA, potvrzených SPG, na toto zpoždění připadají dodatečné náklady v přibližné výši 142 milionů EUR⁴³.

49. *Průmyslová organizace* fáze vývoje a ověřování, charakterizovaná specifickým nastavením podle pouze k tomuto účelu vybraného hlavního dodavatele, vedla k *zpožděním a překračování nákladů*. Předpokládá se, že konkurenční prostředí přispěje k tomu, že výsledků bude dosaženo včas a že nebude překročen rozpočet. V roce 2000 byl vytvořen společný podnik předních evropských vesmírných společností⁴⁴, aby se jako špička odvětví podílel na vývoji a dodání infrastruktury systému Galileo. Vytvoření společného podniku v oligopolním prostředí, jakým je i evropský kosmický průmysl, konkurenci omezilo ještě více. ESA neměla na výběr a se společným podnikem uzavřela v době od července 2001 do prosince 2004 několik smluv. U několika z těchto zakázek došlo k významným zpožděním a překročení nákladů. Podle zpráv ESA lze tyto problémy přičíst na vrub problematickému řízení, nejasnostem ve výkaznictví a rozhodovacích postupech a skutečnosti, že výběr subdodavatelů byl motivován spíše vlastními omezeními rozložení kapacity v rámci odvětví než efektivností nákladů a plánování. V důsledku závažných problémů při provádění hlavní zakázky ve fázi vývoje a ověřování se ESA v prosinci 2007 rozhodla podstatným způsobem modifikovat *průmyslovou*

⁴³ Tato částka zahrnuje: a) 41 milionů EUR na vývoj druhé testovací družice za účelem zmírnění rizika souvisejícího se zajištěním kmitočtových notifikací do června 2006, neboť s jednou družicí bylo riziko příliš velké; b) 15 milionů EUR na vývoj dodatečného užitečného zatížení; c) 40 milionů EUR dodatečných nákladů vzniklých ESA v souvislosti s velkou změnou v časovém plánu; d) 46 milionů EUR dodatečných nákladů na pracovní sílu z odvětví v důsledku změny hospodářských podmínek.

⁴⁴ Umístění a funkce ústředí, řídicí struktura společnosti a přidělení balíků pracovních činností různým subdodavatelům byly předmětem mezivládní dohody.

organizaci IOV a příslušný smluvní rámec a převzala úkoly a povinnosti celkového hlavního dodavatele. Tato reorganizace bude znamenat vznik dodatečných nákladů⁴⁵ ve fázi vývoje a ověřování. Podle odhadů ESA připadne z těchto nákladů 350 milionů EUR na revidovaný průmyslový rámec a 194 milionů EUR na náklady ESA⁴⁶.

50. *Protahování koncesních jednání* ve druhé polovině roku 2005 (viz bod 23) mělo rovněž dopad na technologický rozvoj: program se zpozdil o čtyři a půl měsíce. Na vrub tohoto zpoždění a provádění dohody z 5. prosince 2005⁴⁷ jdou dodatečné náklady ve výši 103 milionů EUR.

Limitovaná užitečnost činností VTR

Cíl

51. Třetím úkolem SPG⁴⁸ bylo zahájit a řídit nutné výzkumné činnosti, a tím podpořit splnění klíčových úkolů a cílů fáze vývoje a ověřování programu Galileo (tj. technologický rozvoj a raný vývoj uživatelských segmentů – viz také body 13 a 14).

⁴⁵ Včetně ukončení smlouvy o IOV.

⁴⁶ Prodloužení pokrytí IOV do roku 2010 a příprava povinností souvisejících se zadáváním zakázek pro dobu plné operační schopnosti (FOC).

⁴⁷ Partneři ve sloučeném konsorciu se dohodli, že ustaví dvě identická kontrolní střediska programu Galileo (GCC), složená ze segmentu pozemních úkolů (GMS) a segmentu pozemní kontroly (GCS), tj. místo jedno provozního a jednoho záložního GCC se rozhodli GCC realizovat v podobě německého GMS a italského GCS. Bylo rovněž dohodnuto zřídit třetí GMS v režimu studené zálohy a třetí GCS.

⁴⁸ Komise zadala tento úkol SPG ve svém programu práce k 6.RP ze dne 9. prosince 2002 (tématická priorita 1.4: „Letectví a kosmický výzkum“). Tento mandát byl převeden do podoby tří ročních smluv s SPG o specifických podpůrných aktivitách (6.RP).

Výsledky

52. Od září 2003 do prosince 2006 SPG prostřednictvím několika výzev k podávání návrhů vybral, vyjednal a monitoroval celkem 70 výzkumných projektů v hodnotě 110 milionů EUR, financovaných ze 6.RP. Činnosti se zaměřovaly na rozvoj uživatelského segmentu, který spočíval v podpoře inovativních služeb a aplikací příslušných technologií (přijímače, místní komponenty), a na rozvoj trhu v různých komunitách uživatelů. Do činností VTR rovněž spadala část technologického rozvoje systému Galileo a demonstračních činností EGNOS.

53. Z auditu vyplynulo,⁴⁹ že SPG je obecně vnímán jako efektivní struktura pro provádění té části pracovního programu 6.RP, která se týká programu Galileo⁵⁰. Výzkumné projekty vzbudily zájem a povědomí o této problematice v společenstvích uživatelů a uspěly v tom, že svedly dohromady různé organizace a zainteresované strany. Konečné využití činností VTR pro program Galileo je však omezené. SPG dostatečně nevyužil projektových výsledků k formulaci koherentního souboru uživateli potvrzených požadavků, který by ESA sloužil jako základ pro systémové specifikace systému Galileo. Podstatou značného počtu projektů byla podrobná analýza úsilí v oblasti regulace jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států, která je nutná pro podporu aplikací GNSS v mnoha hospodářských a sociálních odvětvích. Výsledky těchto projektů nebyly dále využity.

⁴⁹ Zejména prostřednictvím průzkumu a pohovorů s účastníky 6.RP.

⁵⁰ Výsledky výzkumu vypovídají o celkově pozitivním pohledu na řízení SPG, a to zvláště v těchto oblastech: dokumentace k zadávacímu řízení (seznam prací), řízení, monitorování a přezkumy zakázek. K oblastem, u nichž se mělo za to, že vyžadují zlepšení, patřila: politika v oblasti práv duševního vlastnictví a šíření a využití výsledků.

Důvody omezené užitečnosti

54. Omezená užitečnost výsledků VTR programu Galileo se přičítá diskontinuitě, nevhodnosti 6.RP k financování činností rozvoje trhu, absenci komplexní koncepce rozvoje trhu a zpožděním.

55. Když Komise navrhovala likvidaci SPG, zamýšlela zajistit kontinuitu programu hladkým převodem činnosti na GSA⁵¹. Avšak převod monitorování více než 50 projektů z SPG na GSA vedl ke zpožděním a způsoboval problémy v oblasti projektové podpory, dalšího sledování projektů a šíření projektových výsledků⁵².

56. Nástroj RP pro poskytování dotací není vhodný pro financování činností rozvoje trhu. Granty z 6.RP (po výzvě k podání návrhů) se v podstatě drží koncepce typu zdola-nahoru, přičemž využívání výsledků není centralizováno. Ideálně by se měly činnosti 6.RP podporovat formou konsolidace výsledků v rámci *komplexní koncepce rozvoje trhu typu shora-dolů* na úrovni SPG/GSA (viz také EGNOS – bod 65). Bez takové proaktivní koncepce je zajištění trvalé užitečnosti projektů pro program Galileo po jejich skončení obtížné.

57. Výsledky průzkumu rovněž potvrdily, že *kumulovaná zpoždění programu* (u technologického rozvoje, operací EGNOS a koncesních jednání) měla negativní dopad jak na provádění projektů 6.RP (např. kvůli nedostupnosti signálu EGNOS), tak na budoucí využití projektových výsledků (kvůli jejich dopadu na možnosti rozvoje v komerční oblasti a ve výzkumu u GNSS).

⁵¹ KOM(2006) 261 ze dne 2. června 2006 – Návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1321/2004 o zřízení řídicích struktur pro evropské družicové navigační programy.

⁵² 75 % z 482 účastníků průzkumu uvedlo, že dopad tohoto kroku na jejich projekt/projekty byl negativní.

Integrace EGNOS byla pouze částečně úspěšná

Cíl

58. Jakožto předchůdce Galilea hrál EGNOS klíčovou roli v raném vývoji uživatelských segmentů (viz také bod 14). Čtvrtým úkolem SPG bylo dohlížet na optimální integraci EGNOS do systému Galileo (viz poznámka pod čarou číslo 12). Vzhledem k tomu, že EGNOS a Galileo jsou dva zcela nezávislé systémy (podrobné srovnání EGNOS a systému Galileo viz **příloha II**), integrace se netýká technického sdílení infrastruktury, nýbrž následujících skutečností:

- a) integrace do správních a řídicích struktur systému Galileo se považovala za nutnou, aby bylo možné zvládat problémy typu uzavření dohody mezi vlastníky EGNOS⁵³, integrace financování systémů EGNOS a Galileo⁵⁴ a načasování ustavení hospodářského subjektu EGNOS;
- b) na úrovni trhu bylo cílem integrace připravit cestu pro uvedení systému Galileo na trh, přičemž EGNOS, který bude poskytovat regionální služby podobné třem z pěti služeb, jež bude v budoucnu zajišťovat Galileo, měl fungovat jako předchůdce Galilea.

Výsledky

59. Z politického hlediska byly EGNOS a Galileo integrovány do jediné politiky pro evropský GNSS. Podobně z finančního hlediska bylo financování EGNOS ze strany Komise začleněno do financování systému Galileo.

60. Systém EGNOS trpěl zpožděními a hlavní úkoly programu, jako rozvoj trhu, certifikace a role různých zainteresovaných stran, dosud nebyly vyřešeny:

⁵³ Rovněž nazývané rámcová dohoda EGNOS.

⁵⁴ Tento cíl se objevil v souvislosti s problémy s financováním, se nimiž se EGNOS potýkal v lednu 2006.

- a) Od října 2004 probíhají jednání o rámcové dohodě o vlastnictví a budoucím využití EGNOS. Do září 2008 však žádná taková dohoda nebyla uzavřena. Signál VS systému EGNOS je technicky dostupný od července 2006, ale bez hospodářského subjektu nemůže být prohlášen za provozuschopný⁵⁵.
- b) Plán SPG pro proniknutí na trh nebyl nikdy realizován a neočekává se, že certifikovatelná verze EGNOS bude k dispozici do března 2009, tj. bude mít nejméně dvouleté zpoždění⁵⁶.

Důvody omezeného úspěchu

61. V dosažení úspěchu při plnění čtvrtého cíle bránila SPG řada faktorů:

- a) role a mandát SPG ve vztahu k EGNOS nebyly jasné;
- b) rozhodnutí integrovat EGNOS do systému Galileo EGNOS poškodilo;
- c) institucionální rámec EGNOS je velice složitý;
- d) SPG věnoval činnostem rozvoje trhu příliš málo úsilí.

62. *Role a mandát SPG ve vztahu k EGNOS nebyly jasné.* Stanovy SPG pouze uváděly, že SPG má „dohlížet na optimální integraci evropské služby pro pokrytí geostacionární navigací do programu Galileo“. Podle trojstranné dohody⁵⁷ byla ESA prostřednictvím svého programu ARTES-9 odpovědná za technologický rozvoj a provoz EGNOS. Tyto právní texty však neobjasňují, kdo je celkovým programovým manažerem EGNOS. Systému EGNOS proto

⁵⁵ Kvůli otázkám souvisejícím s odpovědností za škody a nejistotě ohledně budoucnosti financování a správy systému EGNOS.

⁵⁶ Vzhledem k neexistenci jasných milníků a plánu pro systém EGNOS jde pouze o umírněný odhad.

⁵⁷ Dohoda mezi Evropským společenstvím, Evropskou kosmickou agenturou a Evropskou organizací pro bezpečnost leteckého provozu o evropském příspěvku k vývoji globálního navigačního družicového systému (GNSS), podepsaná v roce 1998 (Úř. věst. L 194, 10.7.1998, s. 16).

z důvodu *neexistence programového manažera* jasně chyběla dlouhodobá strategická vize⁵⁸, což vedlo k nejistotě, zpožděním a překročení nákladů (**příloha II**).

63. I když rozhodnutí *integrovat EGNOS do koncesních jednání* zajistilo pokračování financování ze strany Společenství, plnění programu EGNOS se současně zdrželo, protože:

- a) zpoždění při koncesních jednání odsunula konečné lhůty technologického rozvoje EGNOS;
- b) veškeré činnosti v souvislosti s ustavením hospodářského subjektu EGNOS byly zastaveny, neboť za tyto záležitosti odpovídal držitel koncese pro systém Galileo.

Potřeba uzavřít rámcovou dohodu pro EGNOS navíc koncesní jednání zkomplikovala.

64. *Institucionální rámec EGNOS je velice složitý.* Jednotlivé strany finančně zainteresované na programu EGNOS mají každá různé priority. Po dobu trvání programu ARTES-9 jedná ESA, jako vlastník aktiv EGNOS, jménem zemí, které se na tomto programu finančně podílejí. Jakýkoliv případný převod vlastnictví je podmíněn jejich souhlasem⁵⁹. Komise nemá vůči EGNOS žádná vlastnická práva, ale podle nařízení (ES) č. 1321/2004 by se prostřednictvím GSA měla stát vlastníkem aktiv EGNOS. Absence jasného mandátu pro SPG jako programového manažera EGNOS vyústila v pochybnosti, zda SPG je zmocněn pro EGNOS vyjednat rámcovou dohodu.

⁵⁸ Například: dlouhodobé finanční závazky, stabilní technická základna, jasné směřování k budoucí správě, stanovení priorit u cílů rozšíření, pokud jde o EGNOS mimo Evropu, jasná vize, pokud jde komplementaritu EGNOS a systému Galileo.

⁵⁹ Podle dvoustranných dohod mezi ESA a osmi vnitrostátními poskytovateli služeb (řízení) letového provozu a ostatními agenturami.

65. Pozornost SPG se dále soustředila na otázky institucionální, finanční a mezinárodní spolupráce a *počátečnímu vývoji souboru faktorů, které umožní provoz služeb EGNOS, bylo věnováno jen omezené množství času a zdrojů*. SPG centralizovaně nevyužil výsledků rozvoje trhu v rámci 6.RP (bod 56) a nerealizoval plán pro proniknutí EGNOS na trh.

Neadekvátní řízení a správa ze strany veřejného sektoru

66. Následující oddíly se zabývají rozdělením rolí a tím, jak Komise plnila svou roli hlavního navrhovatele programu Galileo.

Nejasné rozdělení rolí

67. Rozdělení rolí mezi jednotlivé zúčastněné subjekty ve fázi vývoje a ověřování programu (členské státy EU a ESA, Komise, SPG a ESA) nebylo jasně definováno.

68. Schopnost SPG program účelně řídit omezovala:

a) jeho řídicí a správní struktura (**obrázek 2**).

Stanovy SPG stanoví, že tato struktura má provádět dohled nad pracovními činnostmi technologické rozvoje, které měla realizovat ESA. ESA však byla jak zakládajícím členem SPG (zastoupeným ve výkonném výboru a správní radě), tak „dodavatelem“ (příjemcem finančních prostředků a subjektem odpovědným za realizaci podle dohody mezi ESA a SPG). Ve skutečnosti tedy SPG nebyl kvůli tomuto střetu zájmů ESA v rámci SPG v postavení, které by mu umožňovalo účelným způsobem vykonávat nad ESA dohled.

b) jeho dočasná povaha;

Ukončení činnosti SPG před skončením fáze vývoje a ověřování podlomilo jeho autoritu⁶⁰.

⁶⁰ Komise ve svém sdělení z května 2007 přiznala, že převedení činností vykovávaných SPG na GSA k 1. lednu 2007 se ukázalo jako ne zcela optimálně

69. Dohoda mezi ESA a SPG o realizaci činností technologického rozvoje ve fázi vývoje a ověřování (vyjednaná Komisí ještě před zahájením provozu SPG⁶¹) nebyla dostatečně konkrétní (lepším modelem by bývaly byly dohody mezi ESA a EUMETSAT^{62, 63}). Výsledkem byla nedostatečně jasná pravidla, jimiž se řídí rozdělování zakázek⁶⁴, převod vlastnictví, výkaznictví a realizace⁶⁵. Dohoda neobjasňovala role různých aktérů. V duchu rámcové dohody mezi ESA a Evropským společenstvím⁶⁶ se tyto role měly vzájemně

načasované (...). GSA se jako úřad teprve utvářel a jeho vztahy s Komisí a ESA nebyly uspořádány.

⁶¹ Později formálně přijata správní radou SPG a podepsána výkonným ředitelem.

⁶² EUMETSAT je mezivládní organizace, která byla vytvořena, aby poskytovala služby celkem 21 členským a devíti spolupracujícím státům.

⁶³ Za vývoj vesmírného segmentu programů EUMETSAT odpovídá ESA, zatímco EUMETSAT odpovídá za systém jako celek. Dohody mezi ESA a EUMETSAT se podrobněji zabývají těmito faktory:

- finanční odpovědnost, její rozdělení na výrobní náklady a náklady ESA a postupy zajišťující dodržování limitů finanční odpovědnosti;
- využití správní rezervy a schvalovacích postupů;
- nastavení jasných komunikačních cest;
- jasné postupy pro změny smluv, pokud tyto změny zahrnují práce, které se původně nepředpokládaly;
- vlastnictví hmotného majetku a duševní vlastnictví.

⁶⁴ ESA se v rámci své průmyslové politiky řídí zásadou „spravedlivých výnosů“. Jinými slovy země, která ESA zaplatí příspěvek, obdrží, v rámci určitého rozpětí, průmyslové zakázky v hodnotě odpovídající hodnotě svého příspěvku. Teoreticky se tato zásada použije pouze u 50 % rozpočtu na vývoj a ověřování. V praxi však není možné aplikovat tato pravidla na 50 % činnosti, která je řízena jako jeden nerozdělitelný celek.

⁶⁵ Například realizace a financování některých oznámení o změnách, jako je potvrzení pravosti, výměna údajů, služba poskytování vysoce přesných informací o poloze a dohoda z 5. prosince.

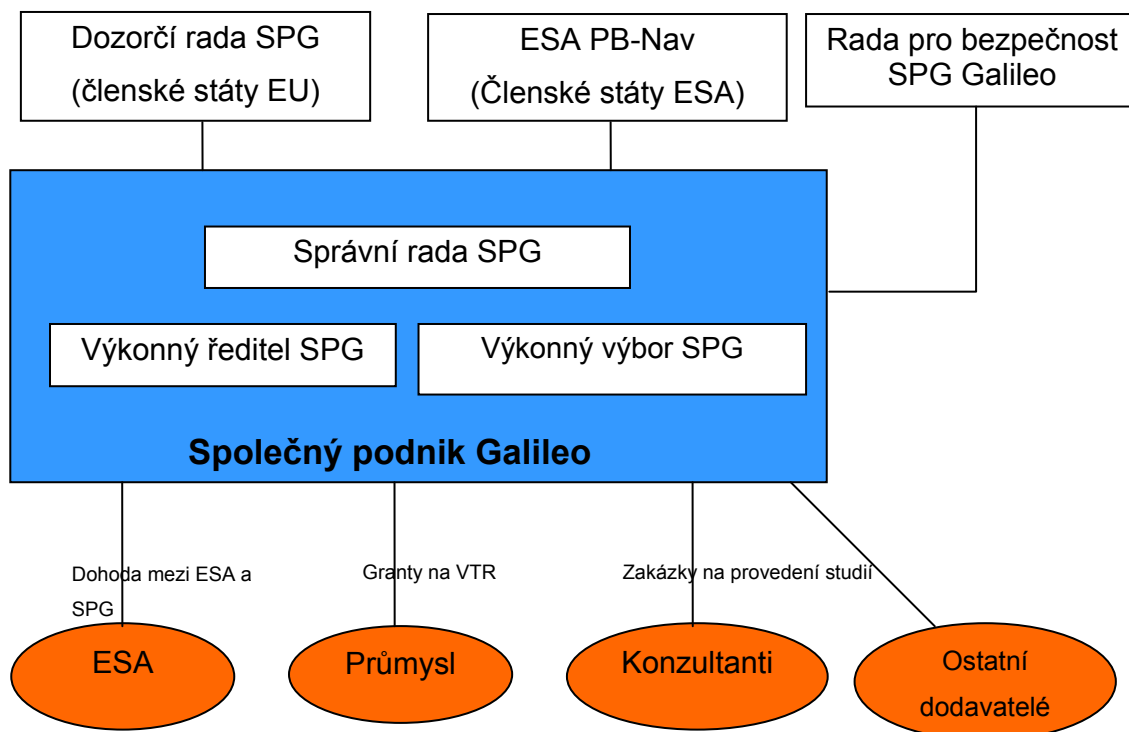
⁶⁶ Rámcová dohoda mezi Evropským společenstvím a Evropskou kosmickou agenturou (Úř. věst. L 261, 6.8.2004, s. 64.)

doplňovat. ESA měla působit jako kompetentní technický orgán, Komise v politické dimenzi a SPG v oblasti uživatelských požadavků a certifikace.

70. ESA se podílela na řízení programu (prostřednictvím SPG), ale byla odpovědná i za každodenní řízení činností technologického rozvoje Galilea i EGNOS.

71. Nejasné rozdělení rolí vedlo k nejasnostem, pokud jde o odpovědnost. Řada rozhodnutí týkajících se systému Galileo (rozhodnutí ve prospěch oddělení fáze vývoje a zaváděcí fáze, volba PPP, přijetí sloučené nabídky uchazečů, dohoda ESA s SPG, neúplné rozpočtování, zpoždění u technologického rozvoje EGNOS a průmyslová organizace ověřování na oběžné dráze) byla ovlivněna skutečností, že žádný z aktérů (Komise, SPG, ESA, členské státy) nepřevzal plnou odpovědnost.

72. Řízení programu bylo rovněž ztíženo zásahy členských států do řízení jednotlivých programových komponentů (body 23 a 49).

Obrázek 2 – Řídící struktura SPG

SPG řídil výkonný ředitel, čtyři rady a výkonný výbor. Veškeré body na programu jednání správní rady se připravovaly na zasedáních výkonného výboru, přičemž se o nich nejprve diskutovalo na úrovni členských států EU v radě pro bezpečnost a na úrovni členských států ESA v PB-Nav. ESA a Komise měly ve správní radě stejný počet hlasů, což znamenalo, že u všech rozhodnutí byl nutný konsensus.

Programu chyběl silný strategický sponzor a dohlížitel

73. Mezi lety 1999 a 2004 hrála Komise při iniciování a zahájení programu aktivní roli. V průběhu roku 2005 již bylo zřejmé, že dochází ke zpožděním a překračování nákladů, do března roku 2007 však nebyla přijata žádná podstatná nápravná opatření.

74. V průběhu programu Komise jako hlavní navrhovatel projektu nedodržela řadu zásad řízení, např.:

- a) stanovit jasné, realistické a přijatelné cíl: program má řadu cílů, které vedly k tomu, že očekávání zainteresovaných stran se výrazně lišila. Kromě politických, hospodářských a technologických pohnutek (bod 7) chápaly členské státy Galileo také jako prostředek konsolidace evropského kosmického průmyslu. Pro některé členské státy bylo neméně důležitým cílem možné využití systému pro vojenské či obranné účely. Komise však nestavila v rámci cílů programu žádné priority;
- b) definovat vhodné strategie a nástroje pro jejich provádění: Komise u programů EGNOS a Galileo nesledovala dlouhodobou strategickou vizi⁶⁷, ale soustředila se na krátkodobé cíle a rozhodnutí, což dokládá:
 - i) absence plánu pro EGNOS a Galileo. Na konci roku 2008 stále nebyly vyřešeny otázky týkající se např. modelu budoucího využití systémů Galileo a EGNOS, provádění systémových priorit (např. kterou službu zavést nejdříve) či rozvoje trhů necivilního letectví pro systém EGNOS.
 - ii) vznik problémů při vyjednávání rámcové dohody pro EGNOS. Komise navrhla sjednotit v rámci evropské družicové navigační politiky programy EGNOS a Galileo pod hlavičkou evropských družicových navigačních programů. K tomu však došlo bez předchozího souhlasu ostatních zainteresovaných stran programu EGNOS (body 5 a 64) a bez ohledu na složitost institucionálního rámce. Vyjednáváním této dohody byl pověřen SPG (a později GSA), ale do konce roku 2008 nebyl učiněn žádný pokrok. Bez ohledu na technické problémy (řízené ESA) nebyl tedy žádný subjekt posílen natolik, aby mohl přijmout klíčová rozhodnutí týkající se EGNOS a program řídit.

⁶⁷ Například komplementarita obou programů, modely budoucího využití EGNOS a Galileo nebo realizace systémových priorit.

- iii) skutečnost, že hlavní starostí Komise bylo směřování programu od jednoho zasedání Rady ke druhému (viz například body 21 a 22 o sdělení Komise ze 6. října 2004).
- c) ustavit budoucí (stálou) organizaci: od července 1999 do prosince 2006 pověřila Komise poskytováním technické podpory vedení programu Galileo nebo vlastním řízením šest různých struktur. SPG byl pátou takovou iniciativou a jakožto pružná a specializovaná organizace s podnikatelským duchem by býval mohl účelně fungovat jako manažer programu. Jeho postavení však podřývala jeho dočasná povaha⁶⁸, správní a řídicí struktura (**obrázek 2**) a nedostatek zkušeností.
- d) zajistit vhodné dovednosti pro realizaci všech programových komponentů, které řídí a spravuje veřejný sektor: při zřizování SPG Komise dostatečně nezohlednila skutečnost, že jde o novou organizaci, která nemá na provedení svých úkolů dostatek zkušeností a odborných znalostí (viz také bod 41 c));
- e) zajistit řízení rizika: na začátku programu Komise adekvátně nevyřešila rizika spojená s koncesí pro systém Galileo (např. tržní riziko, riziko návrhu a technologické riziko) (viz také bod 41 a)) a rámeček 2), a postup udělování koncese tedy zahájila bez nutných příprav;
- f) včas přijmout rozhodnutí o všech rysech programu: Komise dostatečně kriticky nepřezkoumávala zprávy o pokroku SPG, ani je nemonitorovala. Sdělení Komise se soustavně nesla ve stejně pozitivním duchu jako oficiální prohlášení SPG. Komise proto až do března 2007 nepožadovala podstatná nápravná opatření, ani sama žádná nepodnikala, ačkoliv koncesní lhůta se každoročně prodlužovala o dalších dvanáct měsíců.

⁶⁸ Dokonce ještě před uvedením SPG do provozu vydala Komise návrh nařízení Rady, kterým se zřizuje GSA jako jeho nástupce (KOM(2003) 471 v konečném znění ze dne 31. července 2003).

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

75. Řízení fáze vývoje a ověřování bylo neadekvátní. Program Galileo měl potíže na různých úrovních.

- a) SPG nebyl silným programovým manažerem a tato role nebyla přiřčena ani žádnému jinému orgánu. Nesplnil většinu svých cílů, většinou však kvůli faktorům, které byly mimo jeho kontrolu.
- b) Programu chyběl silný strategický sponzor a dohlížitel. Komise program proaktivně nesměrovala, ponechala jej bez faktického vedení. Řízení programu trpělo řadou nedostatků: absencí realistických cílů, vhodné strategie a přiměřených dovedností, přípravné práce byly nedostatečné a nápravné kroky byly podniknuty až po dlouhé době.
- c) Členské státy z důvodu rozdílných očekávání zasahovaly ve prospěch národních průmyslových odvětví, což vedlo ke zdržením v rozhodování. Výsledné kompromisy vedly k problémům s realizací, zpožděním a nakonec k překročení nákladů.

Které faktory byly příčinou neúspěchu koncesních jednání?

76. Příprava a koncepce PPP byly neadekvátní. SPG proto musel jednat o PPP, které bylo nerealistické (body 35–42).

Které faktory zapříčinily vykázaná zpoždění a překročení nákladů na technologický rozvoj?

77. Dohled na činnostmi technologického rozvoje SPG závažným způsobem komplikovaly problémy související se správou a řízením, neúplným rozpočtem, zpožděními a průmyslovou organizací fáze vývoje a ověřování (body 43–50).

Nakolik měl program Galileo prospěch z výdajů na činnosti výzkumu a vývoje?

78. Omezená užitečnost výsledků VTR se přičítá diskontinuitě, nevhodnosti 6.RP k financování činností rozvoje trhu, absenci komplexní koncepce rozvoje trhu a zpožděním (body 51–57).

Jak dobře SPG integroval EGNOS do programu Galileo?

79. Integrace EGNOS do programu Galileo byla úspěšná pouze zčásti, protože mandát SPG nebyl jasný, rozhodnutí zahrnout EGNOS do koncesních jednání zdrželo splnění programu EGNOS, institucionální rámec EGNOS byl nejasný a SPG věnoval rozvoji trhu pro EGNOS jen malé úsilí (body 58–65).

Byl program Galileo vhodným způsobem řízen?

80. Řízení a správa programu byly neadekvátní. Rozdělení rolí mezi jednotlivé zainteresované strany ve fázi vývoje a ověřování programu (členské státy EU a ESA, Komise, SPG a ESA) nebylo jasně definováno. Komise nebyla schopna vývoj a řízení programu Galileo vhodným způsobem vést (body 66–74).

Poučení do budoucna

81. Od roku 2007 se organizace programu Galileo výrazně změnila. Poučení, která lze z fungování SPG získat, jsou relevantní jak pro pokračování programu Galileo, tak pro další možné společné podniky a průmyslové programy.

82. Jako *programového manažera* navrhla Komise sama sebe, přitom jde o náročnou roli, s níž má málo zkušeností. I když krátkodobě může být toto řešení výhodné, Komise by měla uvážit, zda by toto uspořádání bylo z dlouhodobého hlediska uspořádáním nejvhodnějším. Účetní dvůr vyslovuje následující doporučení.

Doporučení 1

Aby si získala autoritu jako manažer programu, měla by Komise přizpůsobit své zdroje a právní a finanční nástroje specifickým podmínkám vývoje a řízení průmyslového programu.

- a) Počet a odborné znalosti a zkušenosti lidských zdrojů by měly odpovídat úkolům programového manažera.
- b) Měl by být ustaven vhodný rámec spolupráce EU a ESA.
- c) Komise by si měla zajistit finanční nástroje pro financování infrastruktury (jiným způsobem než přes granty) a zavázat se k úhradě ročních nákladů na provoz a doplňování této infrastruktury v dlouhodobém horizontu.
- d) Správa a řízení programu by měly být takové, aby programový manažer mohl při plnění svých úkolů postupovat soustavně (definovat očekávání, přidělit pravomoci a ověřovat výkonnost).

83. K tomu, aby byl Galileo úspěšný, potřebuje jasné nasměrování. Komise nemůže rozhodovat o jeho budoucnosti sama, jednoznačné vedení je však prvořadé.

Doporučení 2

Komise by měla naléhavě vyjasnit politické cíle programu a transformovat je do podoby *strategických a provozních cílů*, které určí další postup Galilea, a to od této chvíle až do doby po plném zavedení systému. Například:

- a) Jaká by měla být pozice Galilea jako komerčního systému? Bude hospodařit s vyrovnaným rozpočtem bez zisků a ztrát nebo bude vyžadovat trvalou podporu veřejného sektoru? Jde o maximální generování výnosů nebo maximální makroekonomické přínosy a obsluhu

celého hodnotového řetězce systému Galileo prostřednictvím služeb a zboží vytvářených jeho aplikacemi?

- b) Jaký bude vztah EGNOS a Galilea, až bude systém Galileo v plném provozu? Budou fungovat bok po boku, což bude znamenat zajištění prospěšné redundatnosti poskytovaných služeb, nebo bude EGNOS zlikvidován?

84. Neúspěch koncesních jednání neznamena, že v budoucnu nebude možno koncesní dohodu pro systém Galileo uzavřít. Veškeré budoucí pokusy o zapojení soukromých finančních prostředků musí vycházet z realističtějšího posouzení toho, co je schopno na trhu obstát, a toho, zda pro použití PPP existují důvody. Je třeba podotknout, že u jiných mezinárodních družicových projektů, např. Inmarsat, Intelsat, Eutelsat nebo EUMETSAT, úspěšné modely využití existují.

Doporučení 3

Komise by měla věnovat přípravě komerční fáze provozu dostatek času a měla by přitom vycházet z osvědčených postupů členských států, zvážit různé modely iniciativ soukromého sektoru a vzít v úvahu zkušenosti ve srovnatelných odvětvích.

85. V závislosti na rozhodnutí o tom, jakou pozici by měl Galileo jako komerční systém mít (viz doporučení 2), se Evropská unie buďto bude muset angažovat v podpoře raného rozvoje trhu pro výnosy ze systémů Galileo/EGNOS (pro generování přímých výnosů, které budou kompenzovat náklady), nebo bude muset souhlasit s tím, že bude financovat celkové potenciální náklady systému Galileo (v příštích dvaceti letech možná až 10 miliard EUR). Ve prvním případě by měl být vytvořen vhodný uživatelský rámec.

Doporučení 4

Komise by měla zajistit řešení těchto problémů:

- a) analýza, konsolidace a ověření relevantních a stabilních požadavků uživatelů;
- b) rozvoj akcí, které umožní další kroky (např. nutného právního a regulačního rámce);
- c) podpora EGNOS jako výstavní skříně systému Galileo, a to certifikací služby PZS, kterou EGNOS poskytuje, a uzpůsobením modelů využitelnosti systémů EGNOS a Galileo tak, aby byly kompatibilní.
- d) vývoj jasné a kompatibilní cenové politiky a modelu výnosů pro služby systémů Galileo a EGNOS a režimu odpovědnosti vůči třetím stranám.

86. Komise od té doby vytvořila další společné podniky (SESAR, ITER a několik společných technologických iniciativ). Zkušenosti z programu Galileo naznačují, že přístup k těmto novým podnikům by měl být dobře naplánovaný a realistický.

Doporučení 5

U všech budoucích *společných podniků a průmyslových programů*, v nichž se EU rozhodne angažovat, by Komise měla:

- a) dbát o to, aby pro vytvoření společného podniku hovořily jasné a pádné důvody;
- b) dbát o to, aby byly řádně uváženy všechny reálné možnosti spolupráce se soukromým sektorem;
- c) usilovat o zřízení správní a řídicí struktury, která nebude překážkou řádného řízení programu ze strany společného podniku.

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 14. května 2009.

Za Účetní dvůr

předseda

Vítor Manuel da Silva Caldeira

EVROPSKÁ KOSMICKÁ AGENTURA

Evropská kosmická agentura je mezivládní organizace, jejíž současná podoba vznikla v roce 1975 sloučením dvou stávajících agentur: Evropské organizace pro vývoj odpalovacích zařízení (ELDO – z angl. *European Launcher Development Organisation*) a Evropské organizace pro výzkum vesmíru (ESRO – z angl. *European Space Research Organisation*). ESA má 18 členských států: Belgie, Česká republika, Dánsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Norsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Spojené království, Španělsko, Švédsko a Švýcarsko. Vnitrostátní orgány, které v těchto zemích odpovídají za oblast vesmíru, zasedají v řídicí radě ESA.

Úkolem ESA je výlučně pro mírové účely zajišťovat a podporovat spolupráci evropských zemí v oblasti výzkumu vesmíru a souvisejících technologií a jejich aplikací pro oblast vesmíru s cílem využít je pro vědecké účely a pro provozní systémy aplikací založených na vesmírných technologiích.

Činnosti ESA spadají do dvou kategorií: „povinné“ a „dobrovolné“. Programy prováděné v rámci souhrnného rozpočtu nebo rozpočtu pro vědu jsou povinné. Sem patří základní činnosti agentury (studie k budoucím projektům, technologický výzkum, sdílené technické investice, informační systémy a vzdělávací programy). Všechny členské státy na tyto programy přispívají, přičemž výše jejich příspěvků se odvozuje od jejich HDP. Na ostatních programech, které jsou dobrovolné, se podílí menší počet členských států, přičemž jednotlivé státy samy rozhodují o míře své účasti. Jak ARTES-9, tak GalileoSat jsou dobrovolné programy. Rozpočtové výdaje ESA v roce 2006 dosáhly téměř 3 miliard EUR.

ESA a Evropské společenství jsou na sobě vzájemně nezávislé organizace. Mají každá různé členy, řídí se různými pravidly a používají různé postupy. Na ESA se nevztahují právní předpisy EU.

Spolupráci mezi těmito institucemi formalizovala rámcová dohoda mezi ESA a Evropským společenstvím (v platnosti od května 2004). Přístup ESA sjednocuje s přístupy jednotlivých členských států EU Evropská politika pro oblast vesmíru, podepsaná v květnu 2007, která vůbec poprvé vytváří společný evropský politický rámec pro aktivity v oblasti vesmíru.

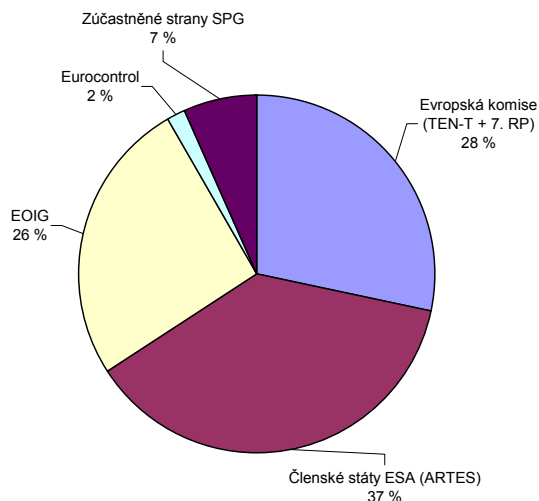
FAKTA, OBRÁZKY A ILUSTRATIVNÍ PŘÍKLADY K SYSTÉMU EGNOS

Srovnání systémů EGNOS a Galileo

	EGNOS	Galileo
Souvislost s jiným GNSS	Zesiluje signály systémů GPS a GLONASS	Zcela nezávislý na ostatních GNSS
Služby	3: VS, BŽ, PZS	5: VS, KS, VRS, BŽ, PZS
Pokrytí	Regionální (Evropa)	Globální
Vesmírný segment	3 odpovídače na geostacionárních (GEO) družicích obíhajících na oběžné dráze ve výšce 36 000 km	30 družic na střední oběžné dráze Země (MEO) obíhajících ve výšce 23 000 km
Pozemní segment	4 MCC (Středisko pro kontrolu úkolů) 34 RIMS (Stanice pro monitorování měření vzdálenosti a integrity) 6 NLES (Navigační pozemní pozemské stanice)	3 GCC (Kontrolní střediska Galileo) 20 GSS (Snímací stanice Galileo) 5 Přenosových stanic pro S-pásmo (S-band) 10 Přenosových stanic pro C-pásmo (C-band)
Financuje	ESA, Evropská komise, Eurocontrol, EOIG, zainteresované strany SPG	ESA, Evropská komise, Čína, Izrael

Zdroje financování EGNOS

Zdroje financování EGNOS (celkem 630 milionů EUR v cenách roku 2001)
Finanční prostředky přidělené mezi lety 1995 a 2007



Zdroj: odhad EÚD.

EGNOS neměl dlouhodobou vizi

Cíle EGNOS se postupně upravovaly s tím, jak se program transformoval z ukázkového produktu na plnoprávný operační program. Systém trpěl absencí dlouhodobé strategie a politických závazků. Příklady:

- a) Granty Evropské komise pro systém EGNOS se vyplácely v ročních podílech a systematicky přicházely pozdě. Zpožďovaly se i příspěvky členských států ESA. Došlo proto ke zpoždění některých programových činností, což vedlo ke vzniku nejistoty ohledně plánování zavádění programu.
- b) Změny požadavků ve střednědobém výhledu, měnící se standardy a nové nápady, pokud jde o certifikaci systému, vedly ke vzniku zpoždění a dodatečných nákladů.

- c) V září 2008 EGNOS stále neměl plán dalšího postupu.
- d) Ačkoliv signál volné služby systému EGNOS je dostupný od července 2006, systém nebyl zatím prohlášen za provozuschopný kvůli problémům ohledně odpovědnosti vůči třetím stranám, nejistoty o budoucnosti financování a správy programu a zdražavého přístupu Komise k přijetí systému po technické stránce.
- e) Navzdory úsilí ESA a SPG prokázat schopnosti systému EGNOS mimo Evropu (např. v Africe, Číně a Jižní Americe) neexistuje žádná skutečná strategie pro podporu EGNOS mimo Evropu.
- f) V rámci organizační struktury SPG byl EGNOS přidělen do technické divize, nezacházelo se s ním tedy jako s plnoprávným víceodvětvovým programem. SPG také neobdržel do roku 2006 od Komise finanční prostředky na konkrétní studie týkající se EGNOS.

MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE NA SYSTÉMU GALILEO

Evropská unie uzavřela několik dohod týkajících se systému Galileo.

Pro zajištění interoperability a kompatibility systému Galileo a stávajících GNSS, tj. GPS a GLONASS, byly podepsány dohody o spolupráci se Spojenými státy (2004) a s Ruskem (2006).

Podpisem dohody o spolupráci s Čínou (2003) a Izraelem (2004) vstoupilo do společného podniku Galileo NRSCC a společnost MATIMOP.

Obecné dohody o spolupráci byly podepsány i s Ukrajinou (2005), Indií (2005), Marokem (2005) a Jižní Koreou (2006), nikdy ale nevedly ke konkrétní účasti nebo vstupu do SPG.

Smyslem těchto dohod bylo minimalizovat technologická a politická rizika, propagovat a posilovat průmyslové a politické *know-how*, podnítit poskytování systémových aplikací, nabídnout průnik na trh třetích zemí, propagovat systém Galileo jako mezinárodní standard a připravit půdu pro instalaci komponentů pozemního segmentu v různých částech světa.

Likvidací a vzniklými problémy s převodem SPG byly poškozeny vztahy s čínským a izraelským podnikem a vznikly problémy s převodem příslušných dohod na GSA. Po ukončení činnosti SPG byly zastaveny i diskuse o spolupráci s jinými zeměmi, např. Brazílií, Mexikem, Chile, Kanadou, Argentinou a Austrálií.

KRITÉRIA, KTERÁ ÚČETNÍ DVŮR POUŽIL PŘI POSUZOVÁNÍ, JAK VEŘEJNÝ SEKTOR POSTUPOVAL PŘI UDĚLOVÁNÍ KONCESE V RÁMCI PROJEKTU GALILEO, SPOLU SE SHRNUTÍM TOHOTO POSOUZENÍ

Kritéria (vycházejí z pokynů INTOSAI k osvědčeným postupům při auditu financování z veřejných / soukromých zdrojů a koncesí)	Odpovědný orgán	Byla kritéria splněna?	Shrnutí posouzení
A. Stanovení rozsahu projektu			
A.1 Výběr projektu			
<i>Jakým způsobem stanovoval kontrolovaný orgán prioritů možných projektů? Prováděl je v pořadí podle těchto priorit?</i>	Komise (Rada)	Nebylo posuzováno (politické rozhodnutí)	Galileo byl jedinečný projekt a rozhodnutí o jeho provedení mělo politickou povahu. Program Galileo schválila na základě iniciativy Komise ze začátku 90. let Rada a pověřila Evropskou komisí jeho řízením. Následně bylo na návrh Komise a za účelem zahájení fáze vývoje rozhodnuto formou politického konsensu členských států o partnerství veřejného a soukromého sektoru / koncesí. Předpokládalo se, že při řízení a financování dalších fází se použije tento scénář. Viz následná sdělení Komise, studie Komise a závěry Rady z let 1994–2003.
A.2 Definice projektových požadavků			
<i>Vyjadřoval kontrolovaný orgán od začátku své požadavky jasně, formuloval je do podoby výstupů a jasně specifikoval, jaká konkrétní omezení se budou na soukromý sektor vztahovat?</i>	Komise (Rada)	Částečně	Jak lze odvodit z přípravných prací Komise a rozhodnutí, která přijala Rada, evropský veřejný sektor definoval své požadavky velmi obecně. Navrhovaná koncese se měla vztahovat na financování a řízení zaváděcí a provozní fáze systému Galileo, včetně doplňování. Za tímto účelem měl držitel koncese zajistit, zahájit, provozovat, využívat a udržovat systém a jeho komponenty po dobu platnosti koncese, poskytovat pět služeb družicového systému Galileo a služby související s následným vývojem návazných aplikací. Zvažovalo se, že se do smluvního mechanismu pro koncesi k systému Galileo zahrne i vedení EGNOS a poskytování služeb EGNOS. Přípravné práce Komise na koncesi však nevyřešily některé klíčové otázky, např. související výnosový model a strategii pro přechod z fáze vývoje do zaváděcí fáze. Ačkoliv byla stručně identifikována některá omezení, s nimiž se bude soukromý sektor v rámci projektu potýkat, nebyla nastíněna strategie veřejného sektoru, kterou by bylo možno soukromému sektoru předestřít. Přípravné práce Komise tedy nevymezily soukromému sektoru jasné požadavky a jasná omezení navrhované koncese systému Galileo.
A.3 Odborné kapacity soukromého sektoru			
<i>Provedl kontrolovaný orgán předběžné posouzení odborných kapacit soukromého sektoru splnit stanovené požadavky?</i>	Komise	Částečně	Závěry přípravné práce Komise byly, pokud jde o vhodnost koncesního modelu ve srovnání s jeho alternativou, modelem společného podniku (který měl podobu kapitálových podílů v SPG), pozitivní, i když obecné. Mělo se za to, že soukromý sektor se nebude chtít na společném podniku podílet či do něj investovat z důvodů nejistoty ohledně očekávaných finančních výnosů a možného střetu zájmů ve fázi vývoje a ověřování. Komise rovněž dospěla k pozitivnímu závěru, že evropský soukromý sektor má díky zavedenému technickému <i>know-how</i> a prokázané zkušenosti z financování a řízení velkých projektů odborné kapacity, které jsou nutné k realizaci systému Galileo a

			poskytování služeb. Jak se však uvádí v bodu A.2, požadavky na projekt nebyly dostatečně jasné. Posouzení odborných kapacit soukromého sektoru, pokud jde o realizaci těchto požadavků, bylo proto příliš obecné. Komise tedy nebyla v situaci, kdy by byla schopna odborné kapacity soukromého sektoru předběžně posoudit.
A.4 Hodnocení možných přínosů			
<i>Provedl kontrolovaný orgán předběžné hodnocení přínosů, o něž usiloval?</i>	Komise (Rada)	Částečně	K důvodům hovořícím ve prospěch provedení programu Galileo prostřednictvím PPP patřily tyto argumenty (viz také sdělení Komise ze dne 10. února 1999): vzájemně se doplňující způsoby financování, zlepšení koncepce projektu, celkově optimální využití prostředků, lepší rozjezd služeb, zásadní důraz na potřeby uživatelů a lepší řízení nákladů. Výstupem jedné ze studií provedených na popud Komise byl seznam cílů: co nejdříve (nejlépe do začátku roku 2008) dosáhnout plné provozní schopnosti, aby bylo možno využít příležitostí, jež se naskýtají na trhu GNSS; získat významný podíl prostředků na náklady zaváděcí fáze ze soukromých zdrojů (počítalo se orientačně s dvoutřetinovým podílem); optimálně využít prostředky (optimalizací technického řešení a systému, optimalizací soutěže v rámci zadávání zakázek a efektivity, dosažením převodu přiměřené míry rizika a vytvořením finančních pobídek pro výkonnosti); zapojit evropský průmysl, aby mohl těžit ze zakázek na konstrukci systému a výrobu vybavení pro uživatele; převést na soukromý sektor odpovědnost za to, že výkonnost systému a jeho specifikace budou splňovat požadavky na výkonnost jak trhu, tak veřejného sektoru; optimalizovat generování příjmů z trhu; snížit potřebu veřejných výdajů a rozložit příspěvky z veřejných zdrojů do delšího období; optimalizovat náklady po dobu životnosti systému zefektivněním činností, které je pro soukromý sektor typické. Ve studii se připouští, že u projektu s takovým množstvím cílů bude třeba kompromisů. Z přípravné práce Komise však žádné kompromisy nevyplynuly. Navíc tyto obecné cíle nebyly pro navrhovanou koncesi k systému Galileo dostatečně konkrétní. Komise měla nastínit strategii, která by uváděla například: (i) preference veřejného sektoru, pokud jde o komerční využití systému Galileo; (ii) strategii veřejného sektoru k zajištění praktického přechodu z fáze vývoje do fáze zavádění, která by řešila případy vzájemných závislostí těchto fází. Tyto prvky by pak mohly být použity jako smysluplná kritéria hodnocení a výběru, podle nichž se mohly posuzovat konkurenční nabídky podané v rámci zadávacího řízení.
A.5 Širší cíle politiky (vč. regulačních aspektů)			
<i>Posoudil kontrolovaný orgán dopad, jaký by případné obecné cíle politiky mohly mít na tento projekt?</i>	Komise (Rada)	Částečně	Projekt Galileo je limitován strategickými ohledy (např. možností využití pro vojenské účely). Členské státy se v těchto otázkách neshodnou. Nicméně se očekává, že přibližně třetina potenciálních výnosů systému Galileo se bude odvozovat od využití VRS, např. u pohotovostních služeb, bezpečnostních sil, armády. Vývoj aplikací GNSS také výrazně závisí na regulačních opatřeních, která budou zavedena jak na úrovni členských států, tak na úrovni EU. Opět i zde se mělo za to, že přibližně jedna třetina potenciálních výnosů bude záviset na legislativní podpoře veřejného sektoru, bez níž soukromý sektor nemůže očekávat výnosy. Komise ale nepředložila žádný plán, jak prostřednictvím regulačních opatření šance systému Galileo na úspěch posílit.
A.6 Výběr nejvhodnější formy partnerského vztahu			
<i>Zkoumal kontrolovaný orgán před tím, že zvolil model financování z veřejných/soukromých zdrojů a koncesi, jiné způsoby naplnění svých potřeb, např. formou tradičního zadávání zakázek nebo privatizace?</i>	Komise (Rada)	Ne	Komise se v rámci svých přípravných prací tradičním zadáváním zakázek nezabývala. Svá zkoumání omezila na: (i) rozvoj plánu obchodní činnosti programu Galileo a (ii) vhodnou strukturu PPP. V rámci přípravných prací navrhla PPP v podobě koncesního modelu oproti modelu společného podniku. V rozporu s doporučeními uvedenými ve dvou studiích, které provedla společnost PricewaterhouseCoopers (listopad 2001 a leden 2003), nebyl posléze vytvořen komparátor veřejného sektoru, který by fungoval jako srovnávací hodnota, oproti níž by bylo možno měřit celkový přínos nabídek na PPP ze soukromého sektoru, s cílem posílit vyjednávací pozici veřejného

			sektoru.
A.7 Inovace			
<i>Zjišťoval kontrolovaný orgán s předstihem, jaký je prostor pro inovaci v oblastech, jako je návrh a správa, provoz a financování projektů?</i>	Komise	Částečně	Komise ve svých přípravných pracích uznala potřebu inovace navrhované koncese pro systém Galileo, Komise však přesně nespecifikovala, kde je inovace možná či jak ji provést. Komise neprovedla žádné další přípravné práce. Na začátku procesu výběru držitele koncese dokumentace k zadávacímu řízení účastníky vyzývala, aby navrhovali inovativní řešení tak, že povolila podávat variantní nabídky. Neexistence jasných požadavků na koncesi systému Galileo (viz A.2) však znemožnila zohlednit inovaci již na začátku procesu výběru.
A.8 Posouzení rizika			
<i>Prošetřoval kontrolovaný orgán předem vhodné rozložení rizik projektu mezi aktéry z veřejného a soukromého sektoru, jichž se projekt dotýká?</i>	Komise	Ne	V přípravné fázi se rozdělení rizika nezkoumalo. To by bylo bývalo možné tehdy, pokud by byly pro soukromý sektor stanoveny jasné požadavky.
A.9 Cenová dostupnost a pravděpodobné optimální využití prostředků			
<i>Zvážil kontrolovaný orgán před začátkem procesu zadávání zakázek, nakolik bude projekt pravděpodobně cenově dostupný a bude představovat optimální využití prostředků?</i>	Komise	Ne	I když byla v přípravné fázi identifikována rizika a obtíže, jež bude třeba před uzavřením koncesní dohody se soukromými partnery překonat, neposuzovalo se, nakolik mohou mít tyto faktory nejistoty dopad na proveditelnost projektu. Zkoumaly se možné přínosy projektu Galileo, ale argumenty „pro“ a „proti“ koncepci koncesního modelu nebyly plně rozpracovány. Před zahájením procesu zadávání zakázek se cenová dostupnost a pravděpodobné optimální využití prostředků u koncese k systému Galileo nezkoumaly.
A.10 Nástin obchodního případu			
<i>Rozpracoval kontrolovaný orgán řádně obchodní případ, který by podepřel rozhodnutí zahájit zadávání zakázek k tomuto projektu?</i>	Komise	Částečně	Na žádost Rady (usnesení Rady ze dne 5. dubna 2001) provedla Komise některé přípravné práce na podporu rozvoje plánu obchodní činnosti programu Galileo a na prošetření vhodného modelu PPP (obchodní případ). Ačkoliv výsledky této práce hovořily ve prospěch podpory z veřejného sektoru s odkazem na silný poměr nákladů a přínosů, výhody a nevýhody využití koncesního modelu nebyly jasně prezentovány.
B Řízení projektu			
B.1 Projektový tým			
<i>Posoudil kontrolovaný orgán, jaké dovednosti bude potřebovat k úspěšné realizaci projektu? Kde mohl kontrolovaný orgán tyto</i>	Sdílená odpovědnost Komise – SPG	Částečně	SPG zahájil provoz v září 2003, když převzal stávající zaměstnance GISS. Byli přijati i další zaměstnanci, ale SPG nebyl schopen najmout pracovníky, kteří by měli přímé zkušenosti s řízením procesu zřizování PPP a s koncesemi. SPG jmenoval externí poradce až v pokročilejší fázi procesu výběru (tj. po vydání dokumentace k zadávacímu řízení a po

dovednosti získat, např. od vlastních zaměstnanců nebo od externích poradců? Sestavil kontrolovaný orgán včas projektový tým?			soutěžním dialogu).
B.2 Průzkum trhu			
Provedl kontrolovaný orgán před formálním zahájením zadávání zakázek průzkum trhu, aby zjistil, zda existují dodavatelé ochotní se o kontrakt ucházet?	Komise	Částečně	Dne 22. února 2003 vydala Komise výzvu k vyjádření zájmu (Úř. věst. C 43, 22.2.2003, s. 12) o „koncesi k systému Galileo“ pro podniky. Smyslem této výzvy bylo vytvořit databázi společností, které by měly o koncesi zájem, a umožnit jim připravit se na zadávací řízení. Zájem vyjádřilo 85 společností, které byly následně zaregistrovány v databázi. Ačkoliv byl pro zájemce zorganizován informační den, nebylo vyvinuto žádné úsilí, pokud jde o posouzení, jak chápou požadavky navrhované v souvislosti s udělením koncese a jaký je jejich pohled na tyto požadavky. Obecně tedy lze říci, že potenciální dodavatelé se o projekt Galileo zajímali, před vstupem do koncesního ujednání však potřebovali přesněji definované požadavky.
B.3 Problémy související se zakázkou			
Identifikoval kontrolovaný orgán problémy související se zakázkou a vypracoval návrh smlouvy uvádějící výchozí návrhy řešení těchto problémů?	SPG	Částečně	V průběhu fáze výběru a soutěžního dialogu byl vypracován návrh smlouvy. Vypracování návrhu smlouvy však bylo poměrně předčasné, zejména vzhledem k panující nejistotě ohledně řady faktorů, z nichž nikoli nejmenší byla neexistence preferencí, pokud jde o rozhodné právo.
B.4 Strategie zadávacího řízení			
Vypracoval kontrolovaný orgán strategii zadávacího řízení, která by se týkala počtu konaných kol, počtu nabídek, které budou předloženy v každé fázi řízení, přístupu orgánu ke komunikaci s uchazeči a realistického časového rámce pro zadávací řízení?	Sdílená odpovědnost Komise – SPG	Částečně	Výsledkem přípravných prací Komise byl orientační plán zadávání zakázek pro fázi výběru a vyjednávání v podobě výzvy k vyjádření zájmu, vyhlášení koncese, předvýběrové fáze a fáze výběru. Počítalo se s tím, že zakázka bude udělena do 14 měsíců od začátku tohoto procesu. Navzdory zpožděnému začátku fungování SPG se Komise a SPG původně držely plánu zorganizovat výběr a vyjednávání v krátké době v průběhu roku 2003 a 2004 (vyhlášení koncese Úř. věst 2003/S 200 – 179789). Tento časový plán byl však velmi ambiciózní. Z praxe PPP/PFI ve Spojeném království vyplývá, že definování specifických a koherentních cílů trvá podstatně déle (doba 18 měsíců není nijak výjimečná) i u průměrných, nijak zvlášť složitých projektů PPP. Ze zavedených postupů zadávání zakázek ESA je rovněž patrné, že na definování robustní koncepce v prostředí evropského kosmického průmyslu je potřeba více než rok, a to i u organizace s mnoha zkušenostmi.
B.5 Časový plán projektu			
Připravil kontrolovaný orgán věrohodný časový rámec, který stanovil milníky, oproti nimž by bylo možné měřit pokrok, a stanovil, kdy se v rámci postupu bude přezkoumávat, zda je projekt stále realizovatelný?	Sdílená odpovědnost Komise – SPG	Částečně	Mezi lety 2000 a 2004 byl původní obecný časový plán programu Galileo zveřejněn několikrát (viz tabulka 1). Tento časový plán byl však velmi obecný a neuváděl průběžné milníky, které by se daly použít při přezkumu realizovatelnosti programu. V letech 2006 a 2007 byly formálně oznámeny aktualizace časového plánu. Průběžné milníky postupu udělování koncese byly několikrát odloženy bez jakéhokoli komentáře k trvalé realizovatelnosti projektu.
B.6 Srovnání nákladů a přínosů			
Posoudil kontrolovaný orgán náklady a přínosy financování ze	Sdílená odpovědnost	Ne	Přípravné práce Komise obsahovaly analýzu nákladů a přínosů projektu Galileo, u navrhované koncesní koncepce a alternativní možnosti tradičního zadávání zakázek však žádná taková srovnávací analýza provedena nebyla.

<i>soukromých / veřejných zdrojů oproti alternativní možnosti zadávání zakázek?</i>	Komise – SPG		Jak se uvádí v bodu A.6, studie PricewaterhouseCoopers doporučovaly vypracování spolehlivého komparátoru veřejného sektoru. Toto doporučení však nebylo v praxi zohledněno.
B.7 Seznam uchazečů			
<i>Podánilo se kontrolovanému orgánu vytvořit dobrý seznam uchazečů?</i>	Sdílená odpovědnost Komise – SPG	Částečně	Předvybraná konsorcia (viz také B.2) obsáhla širokou škálu evropských průmyslových kapacit umožňujících systém Galileo realizovat. Provozovatelé a odvětví nižších úrovních odvětvového řetězce byli však marginalizováni společnostmi ze sektoru vesmírné výroby. Tato situace se dále zhoršila, když se jedno ze tří předvybraných konsorcií v létě 2004 rozhodlo od výběrového řízení odstoupit.
B.8 Specifikace požadavků			
<i>Specifikoval kontrolovaný orgán jasně požadavky?</i>	SPG	Ne	Dokumentace SPG k zadávacímu řízení sloužila především k tomu, aby uchazečům pomohla jejich nabídky strukturovat. I když stanovila obecné zásady, nespecifikovala konkrétní cíle, jasnou pozici, pokud jde o riziko, či preferované koncepce schválené SPG jakožto zástupcem veřejného sektoru. Dokumentace k zadávacímu řízení se zejména nezabývala koncepčními chybami a inherentními problémy navrhovaného koncesního modelu. SPG například výslovně neuvedl preferovanou variantu (či alternativní varianty) rozvoje trhu, ale pouze požádal uchazeče, aby předložili navrhované koncepce. Uchazeče sice požádal, aby popsali svou strategii týkající se problematiky převzetí výsledků IOV a odpovědnosti vůči třetím stranám, nestanovil však, jakým rozhodným právem se řídí koncesní smlouva, ačkoliv tato informace mohla být východiskem analýzy uchazečů. Jedinou výjimkou byly varianty pro vypuštění družic, kde SPG jasně uvedl, že preferuje Ariane 5 a Sojuz. Uchazeči tedy neměli dostatečně podrobné informace o pozici a preferencích veřejného sektoru a při podávání nabídek byli odkázáni na svůj vlastní úsudek. K těmto nabídkám totiž neobdrželi žádné pokyny, a proto neměli možnost přesně reagovat na jasné požadavky.
B.9 Udržování konkurenčního prostředí			
<i>Dařilo se kontrolovanému orgánu udržovat konkurenční napětí až do udílení zakázek a bylo vyjednávání s preferovaným uchazečem řízeno dobře?</i>	SPG	Ne	SPG nebyl úspěšný, pokud jde o udržování konkurenčního napětí, neboť nebyl schopen podvkrát vybrat preferovaného uchazeče a schválil sloučení uchazečů.
B.10 Pravidelné přezkumy			
<i>Prováděl kontrolovaný orgán v rámci zadávání zakázek pravidelný přezkum toho, zda projekt stále představuje optimální využití prostředků?</i>	Sdílená odpovědnost Komise – SPG	Ne	SPG ve svých sděleních pravidelně projevoval pevné odhodlání dosáhnout dohody se soukromým sektorem, nebyl ale schopen posoudit realizovatelnost projektu a potenciální optimálnost využití prostředků (viz také B.5).
B.11 Rozpočty na projektové náklady			
<i>Stanovil kontrolovaný orgán realistické rozpočty pro všechny projektové náklady, včetně interních a externích zdrojů? Kontroloval tyto rozpočty?</i>	Sdílená odpovědnost	Ano	SPG u všech svých úkolů spoléhal na schválení ročních rozpočtů. Komise a SPG však neprovedly odhad míry výdajů veřejného a soukromého sektoru pro celý proces výběru a vyjednávání. Soukromý sektor předložil v říjnu 2005 odhad ve výši 24,5 milionů EUR.

B.12 Jmenování poradců			
<i>Jmenoval kontrolovaný orgán na základě veřejné soutěže kvalitní externí poradce?</i>	Sdílená odpovědnost	Částečně	SPG vybral zkušené externí poradce formou veřejné soutěže, ale jmenoval je až v pozdější fázi výběrového procesu (tj. až po vydání dokumentace k zadávacímu řízení a soutěžním dialogu).
B.13 Řízení nákladů			
<i>Jak kontrolovaný orgán monitoroval a řídil své projektové náklady, včetně interních a externích zdrojů?</i>	Sdílená odpovědnost	Částečně	SPG zaměstnal externí poradce a konzultanty prostřednictvím rámcových smluv uzavřených po vyhlášení veřejné soutěže. Náklady byly udržovány pod kontrolou zadáváním jednotlivých objednávek prací. SPG však neměl žádnou dlouhodobou politiku pro řízení nákladů na externí poradce.
C. Nabídky a zakázka			
C.1 Nabídky uchazečů			
<i>Nabídlí uchazeči uspokojivou škálu řešení?</i>		Částečně	Nabídky, které SPG obdržel, odrážely odborné znalosti a zkušenosti uchazečů, kteří patří v tomto odvětví k předním evropským aktérům. Protože však veřejný sektor nestanovil přesné specifikace (viz B.8), uchazeči postrádali pokyny k vyhotovení nabídek, a neměli tak možnost přesně reagovat na jasné požadavky. Na tento problém upozornil jeden předvybraný uchazeč, který na jaře 2004 přesně předpověděl výsledek procesu udělování koncese (zápis z jednání v rámci soutěžního dialogu): „Dokumentace SPG k zadávacímu řízení uvádí řadu dobrých pokynů a rozhodnutí pořádat pravidelně každé dva týdny dvoustranná setkání (tj. v rámci soutěžního dialogu) je moudré; podstatné obavy nicméně přetrvávají. Na analýzu požadavků SPG, rozpracování plánu obchodní činnosti provozní společnosti pro systém Galileo a předložení nabídky do 1. září tohoto roku je příliš málo času. Nabídky sepsané v dané lhůtě se budou muset ve značné míře uchýlit k dohadům. Ústní pobídky uchazečům, aby dělali, co mohou, jsou v rozporu s písemnými pokyny, které požadují vytvoření a předložení právně závazné nabídky. SPG nemá prostředky k tomu, aby mohl provést platné srovnání nabídek na základě jejich hodnoty pro veřejný sektor. Nevytváří totiž plán obchodní činnosti veřejného sektoru, který by mu umožnil takové srovnání provést, a v daném časovém rámci soutěže není ani schopen tak učinit. Poměrování nabídek nebude konzistentní zejména z důvodu: (i) potřeby uchazečů omezit nabídky podmínkami. Tyto podmínky budou u různých nabídek různé a SPG nebude schopen je zhodnotit; (ii) požadavku SPG, aby uchazeči vytvořili své vlastní hlavní závazky, co se týče výstupů. Tyto budou u různých nabídek různé a SPG je nebude schopen zhodnotit. Uchazeči se tedy vystavují rizikům souvisejícím se zadáváním zakázek, což je zcela v rozporu s přijatými zásadami PPP.“ Jak bylo předpovězeno, podané nabídky neobsahovaly pevně stanovené ceny a závazky a SPG byl nucen fázi výběru prodloužit. Výše uvedené mínění potvrzuje i technická poznámka poradce SPG z prosince 2004: „Nedostatečně rozpracované návrhy uchazečů v řadě případů odrážejí nejistotu, která panuje ohledně požadavků SPG. Tato nejistota byla příčinou toho, že se nabídky od sebe z hlediska své struktury podstatně lišily (což ztěžovalo přímé porovnání), a toho, že oba uchazeči předložili pouze orientační údaje o cenách.“

C.2 Posouzení nabídek			
Provedl kontrolovaný orgán široké posouzení nabídek?		Částečně	SPG posuzoval a klasifikoval obdržené nabídky podle svých předem stanovených obecných hodnoticích kritérií (finančních, technických, manažerských). V únoru 2005 však SPG nakonec dal soutěžícím nabídkám stejné celkové posouzení (viz také C.1).
C.3 Volba uchazeče			
Provedl kontrolovaný orgán posouzení výsledků hodnocení tak, aby vybral nabídku představující optimální využití zdrojů?		Částečně	SPG hodnotil nabídky tak, že použil svá formální hodnoticí kritéria pro zadávací řízení. Neměl však k dispozici podrobná a komplexní hodnoticí kritéria, která by přesně reflektovala požadavky, podle nichž by se posuzovaly a srovnávaly soupeřící nabídky (viz také A.4). SPG dvakrát prohlásil, že není schopen vybrat preferovaného uchazeče: v říjnu 2004 a znovu pak po prodloužení fáze výběru v únoru 2005.
C.4 Změny v průběhu jednání s úspěšným uchazečem			
Minimalizoval kontrolovaný orgán změny podmínek dohody v průběhu konečných jednání s úspěšným uchazečem?		Ne	Po schválení sloučení a podání společné nabídky nebyl již SPG schopen proces vyjednávání řídit a vynutit si dodržování podmínek sloučení; na vyjednávání mělo negativní dopad složení sloučeného konsorcia a jeho neschopnost dosáhnout shody (kvůli počtu akcionářů, rozdílným zájmům, zkušenostem v oblasti PPP atd.).

GLOSÁŘ TERMÍNŮ POUŽÍVANÝCH V TÉTO ZPRÁVĚ

Alokace rizika	Dohoda mezi stranami projektu financovaného z veřejných / soukromých zdrojů nebo koncesní dohoda, jež stanoví, která strana či strany nesou odpovědnost a finanční či jiné důsledky vyplývající ze vzniklých událostí. Minimalizuje se tak možnost, že dojde ke konkrétní nežádoucí události, a zmírňuje se tím její možný dopad.
Komparátor veřejného sektoru	Odhad nákladů projektu v případě využití tradičních metod zadávání zakázek. Pomáhá určit, zda soukromé financování představuje optimálnější využití prostředků než tradiční zadávání zakázek.
Koncesní dohoda	Dohoda mezi partnery z veřejného a soukromého sektoru udělující partnerovi ze soukromého sektoru výhradní právo provozovat veřejně prospěšnou službu, udržovat ji a investovat do ní.
Konkurenční napětí	Situace, v níž jsou konkurenti nuceni činit zadávající organizaci co možná nejatraktivnější nabídky zboží/služeb/cenových nabídek, aby neztratili své postavení ve prospěch konkurence, což vede k lepší celkové nabídce pro zadavatele.
Obchodní plán	Formální vyjádření souboru cílů obchodní činnosti, důvodů, proč se považují za dosažitelné, a plán jejich realizace.
Obchodní případ	Informace obsahující odůvodnění realizace a pokračování projektu. Uvádí důvody a odpovědi na otázku, „proč“ projekt realizovat.
Partnerství veřejného a soukromého sektoru	Veřejná služba nebo soukromá firma financovaná či provozovaná prostřednictvím partnerství veřejné správy a jedné či více společností ze soukromého sektoru.
Platba za dostupnost	Periodická platba koncesionáře veřejnému orgánu za

	poskytnutí dostupné infrastruktury či služby.
Převod rizika	Převod rizika, jež normálně nese zadávající organizace na poskytovatele služeb ze soukromého sektoru.
Správní a řídicí struktury	Zavedený systém dohledu, který umožňuje vedení provádět kontrolu nad projektem; zahrnuje rozdělení manažerské odpovědnosti a procesy a systémy výkaznictví pro vedení.
Střet zájmů	Situace, v níž jistá osoba nebo organizace zastává dvě funkce, jejichž cíle a zájmy si vzájemně odporují.
Tradiční zadávání zakázek	Smlouva, v níž zákazník prostě platí dodavateli za poskytnutí aktiva v závislosti na tom, jak práce na vytváření tohoto aktiva postupuje. Aktiva jsou plně splacena při dokončení. Údržbu těchto aktiv upravují zvláštní smlouvy, zatímco za jejich provoz zůstává odpovědný veřejný sektor.
Uživatelský segment systému Galileo	Na rozdíl od vesmírného a pozemního segmentu tohoto systému uživatelský segment transformuje signály do podoby služeb pro konečné uživatele. Skládá se z různých typů uživatelských přijímačů.
Zadávací řízení	Postup, v jehož rámci se zveřejňuje výzva k podání nabídek a jsou přijímány a hodnoceny nabídky společností ze soukromého sektoru na provozování služeb na základě dohody o financování z veřejných / soukromých zdrojů a koncesní dohody s cílem získat hospodářsky nejvýhodnější nabídku.

Odpovědi Komise na zvláštní zprávu Účetního dvora

„Řízení fáze vývoje a ověřování programu Galileo“

SHRNUTÍ

I. – V. Galileo a EGNOS jsou dva přelomové programy pro vytvoření evropského globálního navigačního a družicového systému. Evropská kosmická agentura (ESA) a Komise zahájily tyto programy jako společnou iniciativu a od svých členských států pro ně získaly značnou podporu.

ESA byla pověřena činnostmi technologického rozvoje a Komise se ujala vytváření politik. Společně zřídily společný podnik Galileo jako koordinační platformu pro dohled nad fází vývoje a ověřování.

Pro zaváděcí a provozní fázi zřídila Rada na návrh Komise regulační agenturu – Úřad pro dohled nad evropským GNSS (GSA), jenž má zastupovat zájmy veřejného sektoru v partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP).

Od zahájení programu Galileo hrály klíčovou úlohu členské státy a Evropská kosmická agentura. Poté, co se ukázalo, že zabezpečit financování ze soukromých zdrojů je obtížné, integrovaný program Galileo/Egnos se stal v roce 2008 programem EU plně financovaným z rozpočtu EU. Od té doby Komise zastává úlohu programového manažera. Díky novému uspořádání byly jasně stanoveny povinnosti a Komise je v současnosti názoru, že k dosažení cílů směřuje správným směrem. Komise připouští, že došlo ke zpožděním a k překročení nákladů, ovšem vzhledem k inovativnímu charakteru a technické náročnosti přípravného projektu považuje hodnocení řízení fáze vývoje a ověřování, které provedl Účetní dvůr, za příliš záporné. Při pohledu zpět se zdá, že bylo možné vyvinout větší iniciativu, aby se některé problémy, které se objevily, začaly řešit dříve.

V.

i) Společný podnik Galileo (SPG) byl zřízen jako spojnice mezi ESA, odpovědnou za činnosti technologického rozvoje (ověřování na oběžné dráze), a Evropskou komisí, odpovědnou za politickou stránku.

ii) Komise neustále na program dohlížela, aniž by zasahovala do povinností ESA, zejména pokud šlo o technické a průmyslové aspekty. Kdykoli bylo nezbytné zabránit zablokování programu nebo navrhnout jeho změny, Komise zasáhla.

VI. Volba PPP byla politickým rozhodnutím, které přijala Rada. Komise obdržela jasný politický mandát k přípravě PPP ve velmi omezené době a připravila jej na základě informací, které byly v tomto velmi specifickém a inovativním odvětví tehdy dostupné. Zástupci průmyslu v reakci na výzvu k vyjádření zájmu o PPP ve formě koncese předložili několik seriózních a zároveň realistických návrhů.

VIII. Prostřednictvím SPG a posléze GSA Komise využila prostředky z 6. rámcového programu na financování činností technologického rozvoje a činností VTR souvisejících s

aplikacemi. Tyto projekty v oblasti VTR, především činnosti VTR týkající se vývoje aplikací přinesou ovoce ve středně- až dlouhodobém horizontu (2009–2015). Využití této práce bude obsaženo v připravovaném akčním plánu pro využívání GNSS.

IX. Návrh Komise integrovat EGNOS do systému Galileo fakticky zachránil program EGNOS a zajistil finanční prostředky nezbytné pro pokračování v tomto projektu. Komise zastávala tento integrovaný přístup během jednání o koncesi i po něm.

X. Prohlášení Účetního dvora nebere řádně v úvahu reálnou situaci v té době. Programu se účastnila řada zainteresovaných stran z veřejného sektoru (členské státy EU, členské státy ESA, ESA, třetí země, Komise), které měly různé institucionální role a povinnosti, a Komise aktivně pracovala na nalezení nástrojů, jejichž prostřednictvím by se tyto zainteresované strany mohly řádně zapojit. Na poli mezinárodní spolupráce dosáhla Komise skutečného pokroku. Vytvoření SPG a GSA i návrhy na přesměrování programu, které vyvrcholily přijetím nařízení č. 683/2008, prokazují vedoucí úlohu, již se Komise zhostila při respektování rolí zainteresovaných stran.

XI. Komise obdržela jasný mandát k tomu, aby převzala řízení programu v zaváděcí fázi, a proto začala přizpůsobovat své řídicí kapacity, jak ve svých útvech, tak ve spolupráci s kvalifikovanými externími poradci.

XII. Zkušenosti získané prostřednictvím programu Galileo jsou sdíleny s členskými státy a ostatními zainteresovanými stranami, aby se řízení velkých infrastrukturních programů zlepšilo.

Úvod

2. Evropská kosmická agentura (ESA) a Komise zahájily programy EGNOS a Galileo jako společnou iniciativu a od svých členských států pro ně získaly značnou podporu.

ESA byla pověřena činnostmi technologického rozvoje a Komise se ujala vytváření politik. Společně zřídily společný podnik Galileo jako koordinační platformu pro dohled nad fází vývoje a ověřování.

Pro zaváděcí a provozní fázi zřídila Rada na návrh Komise GSA, jenž má zastupovat zájmy veřejného sektoru v partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP).

HISTORIE SYSTÉMU GALILEO

15. Pro účely provádění fáze vývoje programu Galileo byl zřízen společný podnik Galileo s cílem zajišťovat jednotnou správu a finanční kontrolu projektu pro fázi výzkumu, vývoje a demonstrace programu Galileo a k tomuto účelu mobilizovat finanční prostředky vyčleněné na tento program (článek 1 nařízení (ES) č. 876/2002). Odpovědnost za technickou stránku byla v této fázi svěřena ESA v rámci jejího programu GalileoSat. Schválení programu GalileoSat členskými státy ESA bylo impulsem k zahájení průmyslových činností. Koordinační platformou mezi ESA a Komisí ve fázi vývoje a ověřování byl společný podnik Galileo.

17. –18. Podle článku 2 stanov tohoto podniku jsou jeho hlavními úkoly:

- 1) dohlížet na integraci EGNOS do programu Galileo a na provádění fáze vývoje a ověřování;
- 2) ve spolupráci s ESA zahájit průmyslové činnosti vývojové fáze;
- 3) ve spolupráci s Komisí a ESA připravit zaváděcí a provozní fázi prostřednictvím řízení zadávacího řízení, které povede k uzavření koncesní dohody;
- 4) dohlížet na provádění všech činností programu.

21. Rada na zasedání ve složení pro dopravu v březnu 2004 vyzvala Komisi, aby v říjnu 2004 předložila sdělení, které se nebude zabývat pokrokem dosaženým ve fázi vývoje a ověřování, nýbrž začátkem zaváděcí a provozní fáze.

Zpoždění v technologickém rozvoji (ověřování na oběžné dráze) nebylo v té době považováno za neslučitelné se započatím činností zaváděcí fáze programu v roce 2006.

22. Z údajů, jež byly tehdy k dispozici, vyplývalo, že není nereálné očekávat příznivý výsledek postupu zadávání zakázek. Sdělení uvádělo, že postup byl dosud úspěšný a požadovalo potvrzení Rady za následujícím účelem:

- umožnit společnému podniku dokončení jednání o koncesní smlouvě, jež měla být podepsána v roce 2005 a
- umožnit zainteresovaným stranám ze soukromého sektoru, aby potvrdily své nabídky a finanční závazky.

23. Komise, plnící politické povinnosti, jež jí byly svěřeny, požádala bývalého člena Komise Van Mierta o zprostředkování, a tak vytvořila podmínky k tomu, aby členské státy mohly dosáhnout dohody. Komisi se zdařilo odblokovat jednání o koncesi a tu část fáze vývoje a ověřování, kterou pozastavily neshody mezi členskými státy od července do prosince 2005.

26. V roce 2006, zejména v druhé polovině roku 2006 společný podnik Galileo redukoval rozpory se sloučeným konsorciem se silnou podporou Komise a Evropské investiční banky na několik podstatných otázek, které stále vzdorovaly vyřešení. Výsledek těchto jednání byl spolu vyjednávací skupinou a dalšími činnostmi společného podniku Galileo převeden na konci roku 2006 do GSA.

27. Na konci roku 2005 Komise připravila půdu pro zaváděcí fázi, a to zahájením kroků, které měly zajistit předání agendy SPG, zřízeného pro rozvojovou fázi, úřadu GSA, zřízenému s cílem zastupovat zájmy veřejného sektoru v režimu PPP v zaváděcí a provozní fázi.

Komise přitom jednala na základě dvou předpokladů: 1) že jednání o koncesi by mohla být dokončena do konce roku 2006, což se dalo odůvodněně předpokládat vzhledem ke stavu jednání po sloučení konsorcií, a 2) že zpoždění, která se objevila ve fázi ověřování na oběžné dráze, znamenají, že tato fáze bude trvat i po skončení činnosti SPG.

28. Souběžně s tím se ESA v letech 2006 a 2007 setkávala se závažnými problémy při řízení jak systému EGNOS, tak programu Galileo. Problémy se službou EGNOS byly převážně technického rázu. V programu Galileo docházelo ke značnému zpoždění a k překročení nákladů při organizaci průmyslových činností programu a při řízení agenturou ESA. Tato agentura zahájila velkou reorganizaci smluvních vztahů, které vytvořila pro program GalileoSat.

Komise, která se potýkala s uvedenými obtížemi a s pozastavením koncesních jednání, navrhla Radě a Parlamentu, aby program přesměrovaly a financovaly zaváděcí fázi z rozpočtu Společenství. Rovněž navrhla, že se ujme role programového manažera a využije ESA jako zástupce pro zadávání zakázek pro zaváděcí fázi. Dne 9. července 2008 bylo přijato nařízení č. 683/2008 o dalším provádění evropských programů družicové navigace.

29. Předmětem sdělení z května 2007 nebylo podrobně popsat důvody, proč vyjednávání o koncesi neuspěla, ale spíše zhodnotit výsledky jednání a navrhnout cestu vpřed.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

31. V období auditovaném Účetním dvorem (září 2003 až prosinec 2006) byl zřízen SPG s cílem zajišťovat jednotnou správu a finanční kontrolu projektu pro fázi výzkumu, vývoje a demonstrace programu Galileo a mobilizovat finanční prostředky vyčleněné na tento program.

PŘIPOMÍNKY

39. Koncepce PPP vycházela ze studií a zpráv vypracovaných během definiční fáze programu Galileo, která prokázala, že provedení zaváděcí a provozní fáze a komerční provoz programu Galileo jsou v rámci struktury PPP zahrnující financování ze soukromých prostředků uskutečnitelné. Volba PPP byla podpořena a schválena Radou. Jeho příprava byla komplikována omezeným časem. Zástupci průmyslu v reakci na výzvu k vyjádření zájmu o PPP ve formě koncese předložili několik seriózních a zároveň realistických návrhů.

41. Jak ukázaly studie, které má Komise k dispozici, osvědčené postupy v oblasti PPP byly rozhodně zohledněny. Tyto osvědčené postupy však byly vypracovány v zavedených průmyslových odvětvích a službách (dálnice, nemocnice, elektrárny atd.), kde jsou rizika již poměrně dobře známa a kde je snadné vytvořit komparátory nákladů na základě existujících údajů o nákladech. To však zdaleka neplatilo ani neplatí o zaváděcí a provozní fázi a komerčním provozu programu Galileo.

a) Vzhledem k ojedinělému charakteru programu Galileo bylo pro nedostatek údajů velmi obtížné použít osvědčené postupy z PPP jako vypracování spolehlivého komparátoru veřejného sektoru.

Faktický rozdíl mezi rozsahem fáze IOV (ověřování na oběžné dráze) a plnou operační schopností neumožnil na základě údajů z IOV takovýto komparátor vypracovat.

Studie zadané Komisí a SPG jasně poukázaly na možná rizika při zaváděcí a provozní fázi a komerčním provozu navrhované infrastruktury a jako dosažitelné vyhodnotily účinné rozdělení těchto rizik v rámci režimu PPP ve formě koncese.

b) Vzhledem k nedostatku času a k tomu, že bylo obtížné nalézt dostatek precedentů, z nichž by bylo možno vycházet, zvolily Komise a SPG pro zadávání zakázek postup soutěžního dialogu za účelem postupného doladování specifikací zadávacího řízení.

Postup soutěžního dialogu se využívá pro řešení složitých případů, jako je PPP pro program Galileo vzhledem k jeho technickému, finančnímu a právnímu uspořádání.

Skutečně se předpokládalo, že neznámé prvky, typické pro PPP pro program Galileo, budou vyřešeny tímto postupem prostřednictvím jednání s motivovanými uchazeči.

Tento postup byl prodloužen právě proto, aby uchazeči mohli předložit podrobné a důvěryhodné obchodní plány a modely financování.

Prodloužení dialogu a jednání SPG s uchazeči i po sloučení přineslo významné výsledky, které byly začleněny do znění hlavních podmínek.

c) SPG zaměstnával odborníky, kteří získali zvláštní zkušenosti v oblasti výzkumu vesmíru a měli rovněž zvláštní zkušenosti s řízením projektů veřejné infrastruktury a s financováním. Neexistovala žádná „mezera ve znalostech“ ve srovnání s týmy z příslušného průmyslu.

Na vytváření koncepce programu se podíleli zkušení poradci (viz zejména studie o zahájení projektu). Již od počátku aktivní fáze soutěžního dialogu byly společnému podniku Galileo nápomocny zkušené poradenské společnosti (PricewaterhouseCoopers, Lovell's, ...) a vedoucí pracovníci Evropské investiční banky, a to jak při jednáních před sloučením uchazečů a po něm, tak i při samotném procesu slučování.

d) SPG ani Komise nepodporovaly sloučení dvou nabídek. Pro zmírnění vlivů na tento proces, které popsal Účetní dvůr (v podstatě ztráta konkurenceschopnosti), stanovila Komise podmínky pro schválení sloučení.

Po podrobném prozkoumání společného návrhu představitelé SPG s pomocí vysoce kvalifikovaných poradců dospěli k závěru, že společný návrh představoval lepší využití finančních prostředků než jednotlivé nabídky.

e) Členské státy nemusely čerpat pouze z oficiálních zpráv SPG, protože byly zastoupeny v dozorčí radě SPG, která byla podrobně informována o pokroku v jednáních a v provádění programu.

Byly rovněž zastoupeny ve zvláštních pracovních skupinách, například v setkání odborníků na PPP, kde mohly zblízka sledovat proces vyjednávání a byly plně informovány o potížích, jež se při jednáních vyskytly, tj. v záležitostech souvisejících s koncesí.

Jakkoli byla jednání náročná, obě strany je vedly strukturovaně a profesionálním způsobem. SPG na jejich základě nemohl odůvodněně zpochybňovat proveditelnost koncese. Zprávy SPG byly určeny širšímu okruhu příjemců než pouze členským státům, a proto některé informace obchodní povahy musely být důvěrné.

42. Model PPP navržený Komisí se od ostatních tehdy existujících modelů lišil. Specifická povaha činností a možná rizika znamenaly, že jiné projekty nemohly mít pro program Galileo referenční hodnotu z hlediska sdílení rizik a financování veřejným a soukromým sektorem.

a) Technickou náročnost projektu Galileo uznávají všechny zainteresované strany a zejména soukromý sektor.

b) Studie o zahájení projektu jasně uvedly, že je těžké předvídat příjmy, které budou generovány, to však nepovažovaly za překážku realizace režimu PPP.

Platby za dostupnost od veřejného sektoru byly považovány za vhodný nástroj pro zajištění finanční životaschopnosti programu.

Hlavní podmínky obsahovaly možnou strukturu plateb za dostupnost, o níž byla dosažena dohoda se soukromým sektorem na vysoké úrovni.

c) Skutečnost, že za návrh struktury byl odpovědný veřejný sektor prostřednictvím fáze vývoje, byla soukromému sektoru známa a byla označena za velmi komplexní prvek ve vztahu k odpovídajícímu rozložení rizika v režimu koncese.

Zprávy odborníků na tuto oblast to však nikdy neoznačily za významnou překážku proveditelnosti režimu koncese.

Je třeba připomenout, že zástupci průmyslového odvětví, které vypracovalo návrh projektu ve fázi vývoje, se ve velké míře ucházeli o koncesní smlouvu.

Rámeček 2

Tržní riziko, riziko návrhu a v menší míře režim odpovědnosti vůči třetím stranám byly při jednáních nejspornějšími oblastmi.

V jejich průběhu však bylo dosaženo pokroku alespoň pokud jde o rozložení odpovědnosti a tržního rizika.

Dále je pravděpodobné, že k selhání jednání o koncesi přispěly i další faktory, například že si průmysl uvědomil existenci výhodnějších možností financování.

Potíže s přenosem tržního rizika byly identifikovány a vzaty v úvahu, hlavní podmínky proto jasně směřovaly k možné dohodě, kde by v prvním stádiu byl přenos rizika minimální a která by obsahovala mechanismy pro postupné zvyšování stupně přenosu tržního rizika v průběhu smlouvy.

Přenos rizika návrhu byl při jednáních o PPP nejkontroverznějším bodem.

Fázi ověřování na oběžné dráze, jež byla původně navržena ke snížení rizika návrhu, vnímal soukromý sektor jako jeho největší překážku.

Postoj zástupců průmyslu, kteří odmítali podstoupit jakékoli riziko návrhu kvůli nedostatečné informovanosti, míře zapojení a nedostatku kapacit pro ověřování ve fázi IOV, vyvolal při jednáních silné námitky, protože potenciální držitel koncese se skládal především ze těch samých průmyslových hráčů, kteří měli ve fázi návrhu o svých výsledcích přehled.

Základní prvky struktury pro zmírnění odpovědnosti vůči třetím stranám byly dohodnuty na úrovni hlavních podmínek.

43. Podle nařízení o zřízení SPG tento podnik „pověří [agenturu ESA] prováděním činností požadovaných v průběhu fáze vývoje, které se týkají vesmírného a pozemského segmentu systému“.

ESA vykonávala tyto činnosti v rámci programu GalileoSat financovaného společně členskými státy ESA (na dobrovolném základě) a Evropskými společenstvími.

45. ESA byla odpovědná za provádění programu GalileoSat a podávala společnému podniku Galileo zprávy o jeho aktivitách. SPG měl, jak je uvedeno v čl. 2 odst. 4 stanov SPG, pouze dohlížet na správnou koordinaci všech fází programu, jeho úkolem nebylo nahradit technickou odbornost agentury ESA.

47. Rozpočet fáze vývoje a ověřování programu Galileo byl vytvořen na základě studií zadaných Komisí a byl přijat agenturou ESA v prohlášení ke GalileoSat.

V prohlášení o programu GalileoSat bylo standardně stanoveno, že příspěvek ESA se může pohybovat v rozpětí 20 %, čímž se fakticky vytvořila 10 % rezerva z celkového rozpočtu na nepředvídané výdaje, která se ale vzhledem k náročnosti programu ukázala jako nedostačující.

48. Pozdní zahájení programu GalileoSat členskými státy ESA vedlo ke zpožděním a ke zvýšeným nákladům, které se nepodařilo nahradit.

49. Zakázky ve fázi ověřování na oběžné dráze zadávala ESA podle svého vlastního systému zadávání zakázek.

ESA zvolila průmyslové uspořádání vedené jediným hlavním dodavatelem, které však zajišťovalo, přinejmenším pokud jde o část programu financovanou členskými státy ESA, zeměpisnou vazbu na subdodavatele.

Galileo byl první a jediný program GNSS, který byl otevřen účasti evropského kosmického průmyslu. Bylo tedy pravděpodobné, že hlavní dodavatel, který byl vybrán, bude mít stálou konkurenční výhodu pro budoucí soutěže (především pro zaváděcí fázi). To mělo závažné důsledky pro průmyslovou politiku navrhovanou agenturou ESA.

V důsledku této situace a aktivit několika zainteresovaných členských států byl hlavním dodavatelem nakonec vybrán společný podnik protikladných společností, které nikdy nedokázaly řádně spolupracovat.

ESA, která se potýkala se zvýšenými náklady a zpožděním, se v prosinci 2007 rozhodla pro odlišné průmyslové uspořádání a smluvní rámec, podle něž by přímo přejala hlavní úkoly a zadávala přímo subdodavatelům různé balíky pracovních činností.

53. Výzkumné činnosti financované z 6. rámcového programu se zaměřily na všechna hlavní uživatelská odvětví a zabývaly se výzkumem aplikací a dalších aspektů (normalizace, právní aspekty a aspekty poskytování služeb, trhy ...), které umožní budoucí využití programu Galileo. Výzkumné projekty v různých uživatelských odvětvích většinou obsahovaly vývoj, testy a demonstrace.

Využití této práce bude zahrnuto do připravovaného „akčního plánu pro využívání GNSS“.

Definice služeb, které byly základem pro systémové specifikace, byla v rámci financování z 5. rámcového programu provedena již dříve.

54. Cílem rámcového programu je podporovat vývoj technologií a služeb, přičemž se účastníkům trhu ponechá výběr oblastí, v níž má tento vývoj probíhat. Tento přístup prokázal svoji platnost, protože několik společností, zejména malých a středních podniků, získalo znalosti a zkušenosti, díky nimž zaujaly vedoucí postavení na trhu. Lze uvést například Ifen a Septentrio (duální přijímače Galileo/GPS), Polestar (interiérová řešení pro určování polohy) a Telesys (služby založené na určení geografické polohy).

Jako v každé výzkumné činnosti není výsledek projektů zaručen a závisí na různých faktorech, které jsou mimo působnost Komise. O využití výsledků na komerčních trzích musí nadále rozhodovat sama projektová konsorcia.

55. Další činnosti na projektech prováděli v GSA zejména zaměstnanci, kteří předtím na těchto projektech pracovali ve společném podniku Galileo. GSA podporoval šíření výsledků projektů tím, že založil internetovou databázi výsledků projektů, uspořádal dvě úspěšné akce s názvem „Growing Galileo“, kde byly tyto výsledky zhodnoceny, a zveřejnil přehled těchto výsledků.

Řada projektů v 6. rámcovém programu byla zpožděna, ale analýza projektů ukazuje na různé příčiny, které s tímto převodem nemusely souviset.

56. Mezi činnosti financované z 6. rámcového programu patří vývoj nových aplikací, zhodnocení souvisejícího tržního potenciálu, zkoumání možných obchodních modelů a hledání obchodních plánů vhodných vzhledem k jejich komerčnímu využití. Ze zkušeností s vývojem trhu a technologickými inovacemi je zjevné, že většina tržních inovací se vytváří na trhu samotném, nikoliv přístupem „shora dolů“. To obzvláště platí pro nerozvinuté trhy jako tento, na nichž by SPG a úřad pro dohled měly problémy s vypracováním celkových strategií rozvoje.

57. Zpožděním programu Galileo/EGNOS lze částečně vysvětlit zpoždění některých projektů 6. RP.

60. Systém EGNOS trpěl zpožděními především kvůli technologickým potížím mimo působnost Komise. Tyto potíže vedly ke zpožděním ve vývoji.

a) Uzavření dohody o EGNOS se ukázalo vzhledem k potížím ve vztazích mezi různými stranami zúčastněnými na systému EGNOS jako velmi obtížné. Dohoda byla dokončena na konci roku 2008 a podepsána 31. března 2009. Program ESA pro EGNOS (ARTES9), v němž je EGNOS v současnosti provozován, skončil 31. března 2009 a do té doby měl být tento systém v souladu s technickými specifikacemi nezbytnými k jeho využívání hospodářským subjektem.

b) V březnu 2009 bude systém skutečně certifikovatelný, a v souladu s nařízením o vytvoření jednotného evropského nebe se plánuje, že provozovatel získá certifikaci do roku 2010.

61.

b) Integrace EGNOS do systému Galileo byla sice stanovena jako cíl na politické úrovni, přesto vždy přinášela problémy z hlediska zadávání zakázek.

Z toho důvodu byly uchazeči o koncesní smlouvu požádáni, aby o integraci EGNOS do systému Galileo uvažovali jako o možném scénáři.

Z obdržených nabídek jasně vyplývaly výhody integrace obou systémů a jednání o koncesní smlouvě po sloučení dvou uchazečů se prováděla na základě integrovaného scénáře.

c) Institucionální rámec systému EGNOS je vzhledem k okolnostem, za nichž program vznikl, velice složitý.

d) SPG zadal vypracování několika obchodních plánů pro EGNOS a studií o možném komerčním využití jeho služeb, z nichž vyplynulo, že EGNOS má poměrně omezený potenciál, pokud jde o jeho schopnosti generování výnosů.

Diskuse s odvětvím letecké dopravy ukázaly, že je obtížné vytvořit mechanismus generování výnosů ze signálu EGNOS, který je volný a zdarma dostupný všem uživatelům.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že z technického hlediska nejsou EGNOS VS a PZS odlišné, pokud jde o dostupnost uživatelům. Liší se výlučně z hlediska certifikace.

Tyto předpoklady ospravedlňují rozhodnutí SPG neinvestovat do činností rozvoje trhu pro EGNOS.

62. Program EGNOS fungoval jako program ESA (ARTES 9), který financovaly především členské státy ESA a EOIG. Financování z prostředků EU bylo omezeno.

Z různých technických důvodů došlo v programu ARTES 9 ke zpožděním a překročení nákladů.

63.

a) Nezávisle na koncesních jednáních se EGNOS potýkal s řadou technických problémů, které nebyly pod kontrolou ani Komise ani SPG, což rovněž vedlo ke zpožděním v programu.

b) Je značně obtížné jmenovat provozovatele infrastruktury, která není po technické stránce dokončena. Kromě toho by nebylo možné, aby Komise ustanovila určitého operátora bez toho, aby měla práva k aktivu, které se má provozovat.

Ustavení hospodářského subjektu EGNOS se nyní dokončuje a je za ně odpovědná Evropská Komise.

Potřeba uzavřít rámcovou dohodu měla na koncesní jednání omezený dopad.

64. SPG obdržel jasný mandát k integraci EGNOS do systému Galileo, což vedlo k potřebě sjednat s různými zainteresovanými stranami systému EGNOS rámcovou dohodu, která by připravila půdu pro konečný převod vlastnictví EGNOS.

Jednání o rámcové dohodě vedená SPG nakonec skončila neúspěšně kvůli složitému institucionálnímu rámci, což Účetní dvůr uznal, přesto však posloužila jako dobrý základ pro finální podobu současné smlouvy s Komisí.

65. Vzhledem ke zpožděním v programu SPG nerealizoval plán pro proniknutí EGNOS na trh.

67. Rozdělení úkolů mezi jednotlivé strany ve fázi vývoje bylo provedeno podle zásady spolupráce stran s cílem vytvořit společnou platformu pro vývoj programu.

Tento přístup byl změněn v zaváděcí fázi nařízením o GNSS, které stanoví jasné rozdělení rolí a povinností mezi jednotlivé zúčastněné strany.

68.

a) K hlavním úkolům SPG viz stanovisko Komise v bodě 17.

Komise poznamenává, že tato řídicí struktura, a zejména dvojité role ESA byly jasně stanoveny v základajícím nařízení SPG.

b) Ukončení činnosti SPG nemělo na roli SPG v této fázi programu žádný dopad.

Naopak, bylo nezbytné k tomu, aby se zamezilo zdvojení rolí mezi SPG a GSA.

69. Cílem dohody ESA a SPG bylo vytvořit takové partnerství mezi stranami podílejícími se na financování projektu, které by agentuře ESA umožnilo používat pro rozdělování zakázek vlastní pravidla.

Výkaznictví a realizace nebyly popsány tak podrobně jako ve standardních smluvních vztazích, protože dohoda byla založena na spolupráci. Konkrétní způsob vedení výkaznictví stanovil výkonný výbor SPG, jakmile začaly být platební závazky vůči agentuře ESA splatné.

Pověřovací smlouva mezi Komisí a ESA, podepsaná v prosinci 2008 pro zaváděcí fázi, podrobně stanovuje povinnosti v oblasti dohledu a výkaznictví.

70. ESA byla prostřednictvím svých dvou programů GalileoSat a ARTES 9 odpovědná jak za fázi ověřování na oběžné dráze, tak za EGNOS.

71. Komise je názoru, že ESA je jasně odpovědná za výsledky činností technologického rozvoje, které provádí. Komise se jasně ujala svých politických povinností v programu. Každé rozhodnutí lze vysledovat zpět k subjektu, jenž byl pověřen jeho přijetím.

73. Komise plnila klíčovou roli jako navrhovatel programů GNSS.

V období 2005–2007 probíhala koncesní jednání, jež vedla k předložení hlavních podmínek v prosinci 2006.

Jakmile bylo zjevné, že koncesní jednání selhala, byla přijata nápravná opatření.

Potíže, které se objevily při jednáních do konce roku 2006, nebyly takového rázu, aby z nich bylo možno usoudit, že není možné realizovat infrastrukturu programu Galileo v režimu koncese PPP.

Komise shromáždila dostatečné informace, aby mohla dospět k závěru, že prodlužování koncesních jednání by nemělo žádaný přínos pro veřejný sektor, až na začátku roku 2007, a rozhodla proto o ukončení jednání.

Komise také odkazuje na svou odpověď v bodu 23.

74. Ve fázi vývoje se objevily potíže z důvodů, které byly z velké části mimo kontrolu Komise a na něž zásady řízení činností Komise neměly téměř žádný vliv.

a) Komisi se podařilo pro evropské programy GNSS stanovit jasné cíle, které schválila Rada a Parlament.

Je pravděpodobné, že program takového rozsahu vyvolá rozličná očekávání zainteresovaných stran, konkrétně členské státy mohly mít a podporovat různé cíle, což však nezměnilo cíle stanovené na začátku programu.

b) Volba koncesního modelu partnerství soukromého a veřejného sektoru schopného obsáhnout různé fáze projektu (zaváděcí a provozní fáze a komerční provoz) je v souladu s dlouhodobou strategickou vizí a plánováním.

Malý úspěch tohoto procesu nemá vliv na dlouhodobý přístup přijatý Radou.

i) Podle režimu koncese PPP má soukromý sektor předložit model využívání programů EGNOS a Galileo a příslušný plán postupu.

Jedním z důvodů, proč byl tento model vybrán, je skutečnost, že soukromý sektor byl vyhodnocen jako schopný tak učinit.

Podle nařízení o GNSS bude Komise odpovědná za definování takového plánu pro program Galileo zároveň se zaváděním infrastruktury.

V případě systému EGNOS bude plán vypracován na základě jednání v souvislosti s výběrem budoucího provozovatele tohoto systému.

ii) Problémy, které vznikly při vyjednávání rámcové dohody pro EGNOS, vyplývaly z velké části ze vztahů mezi zainteresovanými stranami systému EGNOS.

Jednání o dohodě převzal GSA a dokončila je Komise, přičemž nedošlo k přerušení jednání ani k oslabení vyjednávacích pravomocí.

Dohoda EK-EOIG byla dokončena v prosinci 2008 a podepsána 31. března 2009.

iii) Vzhledem k politickému a strategickému charakteru programu Komise dbala na to, aby na zasedáních Rady podávala pravidelné informace a ověřovala její souhlas.

c) Na základě ustanovení Smlouvy musela Komise vytvořit dvě právní struktury: SPG (podle článku 171) jako prostředek spolupráce s ESA na fázi vývoje a ověřování a GSA (podle článku 308) pro řízení zaváděcí a provozní fáze. Aby se pro tyto dvě struktury připravila půda, byly podle čtyř různých dohod provedeny podpůrné činnosti, které však nezahrnovaly vytvoření právních struktur.

d) Viz odpověď Komise v bodě 41 c).

e) Ve fázi dialogu vytvořil SPG s pomocí zkušených poradců souhrnnou matici rizik pro koncesní model.

V průběhu jednání s uchazeči o koncesi byl vypracován obsáhlý soubor dokumentů o vymezení a rozložení takových rizik.

Jak bylo popsáno výše, povaha projektu neumožňovala důkladné vymezení a zhodnocení těchto rizik.

f) Komise plnila klíčovou roli jako navrhovatel programů GNSS. Jakmile bylo zjevné, že koncesní jednání selhala, byla přijata nápravná opatření.

Potíže, které se objevily při jednáních do konce roku 2006, nebyly takového rázu, aby z nich bylo možno usoudit, že není možné realizovat infrastrukturu programu Galileo v režimu koncese PPP.

Komise shromáždila dostatečné informace, aby mohla dospět k závěru, že prodlužování koncesních jednání by nemělo žádaný přínos pro veřejný sektor, až na začátku roku 2007, a rozhodla proto o ukončení jednání.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

75. Vzhledem k inovativnímu charakteru a technické náročnosti projektu považuje Komise hodnocení řízení fáze vývoje a ověřování, které provedl Účetní dvůr, za příliš záporné.

a) SPG nebyl vytvořen jako silný manažer provozního programu. Nařízení č. 876/2002 jasně říká, že: „Pro účely provádění fáze vývoje programu Galileo se zřizuje společný podnik ve smyslu článku 171 Smlouvy na období čtyř let. Úkolem společného podniku je zajišťovat jednotnou správu a finanční kontrolu projektu pro fázi výzkumu, vývoje a demonstrace programu Galileo, a k tomuto účelu mobilizovat finanční prostředky vyčleněné na tento program.“ Od SPG rovněž očekává, že „pověří [agenturu ESA] prováděním činností požadovaných v průběhu fáze vývoje, které se týkají vesmírného a pozemského segmentu systému“, čímž účinně uznává odpovědnost ESA za provádění činností technologického rozvoje.

b) Komise v mezích svých pravomocí neustále na program dohlížela a vedla jej. Kdykoli bylo nezbytné zabránit zablokování programu, poskytnout dodatečné finanční prostředky a přizpůsobit strukturu programu, Komise zasáhla.

Při reorganizaci programu v roce 2008 navržené Komisí byla role programového manažera jasně přidělena Komisi, aby se vyřešily otázky, jimž Účetní dvůr přikládal největší důležitost.

76. PPP bylo připraveno s použitím informací, které byly v té době k dispozici, a při přípravných pracích bylo využito špičkového externího poradenství.

Koncepce PPP vycházela ze studií a zpráv vypracovaných během definiční fáze programu Galileo, která prokázala, že provedení zaváděcí a provozní fáze a komerční provoz programu Galileo jsou v rámci struktury PPP zahrnující financování ze soukromých prostředků uskutečnitelné. Volba PPP byla podpořena a schválena Radou. Jeho příprava byla komplikována omezeným časem. Neschopnost dokončit koncesní jednání byla z velké části zapříčiněna zvláštními výzvami, s nimiž se PPP pro program Galileo potýkalo především v souvislosti s technickými a tržními specifiky.

77. ESA čelila technickým a programovým potížím, což objasňuje zpoždění a překročení nákladů.

78. Činnosti VTD významnou měrou přispěly k vymezení úkolů a výkonu programu Galileo, zaměřily se na všechna hlavní uživatelská odvětví, zabývaly se výzkumem aplikací a dalších aspektů, které umožní budoucí využití programu Galileo.

Tyto činnosti vyvolaly v komunitách uživatelů výrazný zájem a vedly k vývoji technologií a k získání znalostí, jež naleznou uplatnění v pozdější fázi komerčního využití.

79. Integrace EGNOS do systému Galileo byla nezbytná pro zajištění kontinuity programu EGNOS a pro zabezpečení potřebných finančních prostředků.

Navzdory technickým obtížím a díky vyjasnění institucionálního rámce z podnětu Komise bude EGNOS prvním provozovaným evropským programem GNSS.

80. Během trvání programu musela Komise vykonávat roli navrhovatele programu s přihlédnutím ke všem zainteresovaným stranám, především k ESA, která byla v této společné iniciativě jejím partnerem. Komise situaci aktivně řídila a pravidelně se ujímala iniciativy, aby program odblokovala a podpořila.

81. Komise změnila řízení programu, přičemž přihlédla k mnoha doporučením Účetního dvora.

82. Komise rozhodla, že předloží návrh na převzetí řízení programu Galileo v době, která byla pro program rozhodující. Rada a EP tento návrh schválily přijetím nařízení č. 683/2008. Součástí pravomocí Komise je navrhnout řešení, které bude z dlouhodobého hlediska nejvhodnější.

Doporučení 1

Komise již učinila velmi konkrétní kroky k přizpůsobení svých zdrojů a právních a finančních nástrojů, aby jednala jako programový manažer. Pro usnadnění tohoto procesu byla zřízena interinstitucionální skupina odborníků pro Galileo.

a) Komise zajistila přesun 30 zkušených zaměstnanců z GSA (někteří z nich mají zkušenosti z SPG) a dokončila vnitřní nábor s cílem vytvořit skupinu pracující na programu Galileo.

b) Nařízení č. 683/2008 objasňuje roli a povinnosti ESA a Komise. V rámci uplatňování tohoto nařízení uzavřela Komise pověřovací smlouvy s ESA o zadávání zakázek po dobu plné operační schopnosti (FOC) a dalších činností technologického rozvoje systému EGNOS.

c) Nařízením č. 683/2008 byla Komisi poskytnuta zvláštní rozpočtová linie na financování infrastruktury programu Galileo. Pro nákup infrastruktury Komise zadává veřejné zakázky.

Co se týká nákladů na provoz a doplňování infrastruktury, připravuje Komise příští finanční rámec, aby zajistila dostatečný rozpočet. Rovněž provede přezkum finančních nástrojů, které jsou k dispozici podle jejího finančního nařízení, aby zajistila, že jsou pro financování programu dostatečné.

d) Rámec pro správu vytvořený nařízením č. 683/2008 jasně rozděluje role a povinnosti.

83. Nařízení č. 683/2008 jasně pověřilo Komisi vedením a také tím, aby Radě a Parlamentu navrhla scénáře pro program Galileo po zaváděcí fázi. Kromě toho byla zřízena interinstitucionální skupina odborníků pro Galileo.

Doporučení 2

V nařízení č. 683/2008 byly zopakovány politické cíle programu, které zůstaly v minulých letech stejné. Je v něm rovněž uveden jasný plán postupu ve fázi zavádění programu a žádá se v něm Komise, aby v roce 2010 předložila sdělení o budoucnosti programu Galileo po zaváděcí fázi.

a) Sdělení Komise bude mimo jiné obsahovat strategické a provozní cíle programu Galileo. Bude se zabývat otázkou modelu provozu systému s přihlédnutím k situaci na trhu a k žádoucí pozici systému v hodnotovém řetězci a jasně vysvětlí důsledky navrhovaných modelů z hlediska rozpočtových povinností a povinností veřejného sektoru.

b) Komise se bude otázkou integrace EGNOS do systému Galileo zabývat.

84. Komise již začala s různými zainteresovanými stranami pracovat na návrhu tohoto sdělení a požádala externí poradce o pomoc s vyhodnocením velkého množství informací shromážděného v průběhu let zejména díky zkušenostem s jednáními o koncesi.

Doporučení 3

Aby Komise byla včas připravena na ukončení zaváděcí fáze, začala již pracovat na přípravě provozní fáze programu. Zohlední přitom zkušenosti, jež jsou k dispozici.

85. Komise provede analýzu možností, jak vyžaduje nařízení č. 683/2008, a v roce 2010 předloží závěry, k nimž dospěla.

Doporučení 4

(a + b) V souvislosti s přípravou sdělení Komise shromažďuje požadavky uživatelů a podrobně plánuje akce umožňující další kroky nezbytné pro podporu využívání technologie GNSS. Komise tak bude schopna navrhnout vhodný regulační rámec.

c) Komise učinila kroky pro zajištění toho, aby systém EGNOS plnil při provozu požadavky uživatelů, zejména v odvětví letecké dopravy, a za tímto účelem vybrala zkušeného provozovatele s velkou zkušeností z letectví.

86. Komise vytvořila další společné podniky a jiné v budoucnu možná zřídí. Každý z nich je důkladně naplánován a posouzen na základě kritérií důležitých pro jeho činnost, a to případ od případu.

Doporučení 5

Komise pečlivě posuzuje na individuálním základě, zda je založení každého nového společného podniku řádně odůvodněno a jaká je jeho optimální správa.

PŘÍLOHA II

Program EGNOS se prováděl v rámci dobrovolného programu agentury ESA (ARTES 9), která jej rovněž řídila. Protože se jednalo o první program ESA v oblasti navigace, potýkal se s řadou technických potíží.

b) Tento výzkumný program funguje více než 10 let, během nichž se změnila technická požadavky a vyvinulo se certifikační prostředí.

c) Vzhledem k neúspěchu koncesních jednání musel být plán postupu pro EGNOS přepracován v souladu s novým systémem řízení programu stanoveným v červenci 2008 nařízením č. 683/2008.

d) Jedním z mnoha důvodů, proč EGNOS nefunguje, byly problémy, které měla ESA se zajištěním dostupnosti signálu s takovou kvalitou a spolehlivostí, jež by umožnily jeho certifikaci.

ESA zahájila technické přejímání až na začátku března 2009. Je to nezbytný předpoklad pro předání systému Evropskému společenství, které převezme systém pouze tehdy, až splní cíle, které si ESA stanovila v programu ARTES 9.

e) Komise koordinovala a financovala úsilí ESA a SPG o prokázání schopností systému EGNOS v zámoří. Na základě těchto přípravných studií Komise rozhodne, zda navrhne rozšíření EGNOS mimo Evropu.

f) SPG obdržel od Komise finanční prostředky z TEN-T 2004 a TEN-T 2005 zvláště určené na EGNOS a v roce 2005 také finanční prostředky z GR AIDCO. Kromě toho se systémem EGNOS zabývalo několik projektů 6. RP. V neposlední řadě SPG čerpal z rozpočtu určeného na studie podle vlastního uvážení, který schvaluje ročně jeho správní rada, jenž mohl být použit na financování studií týkajících se systému EGNOS, pokud by tak rozhodlo vedení SPG.

PŘÍLOHA III

Dohody s Čínským národním střediskem pro dálkový průzkum (NRSCC), se společností MATIMOP a s SPG byly převedeny na GSA. Ukončení činnosti SPG bylo se společností MATIMOP a s NRSCC dohodnuto na úrovni správní rady. Diskuse s třetími zeměmi vedla Komise, takže ukončení činnosti SPG, který se na těchto diskusích nepodílel, na ně nemělo žádný vliv.

PŘÍLOHA IV

Komise obecně odkazuje na výše uvedené odpovědi na zprávu Účetního dvora, zejména na body 39, 41 a 42.

A.2. Vzhledem k ojedinělému charakteru projektu nebylo možné dosáhnout takového stupně připravenosti, pokud jde o požadavky a omezení, jakou lze nalézt v projektech v zavedených průmyslových odvětvích a službách (dálnice, nemocnice, elektrárny atd.), kde jsou rizika již poměrně dobře známa a kde je snadné vytvořit komparátory nákladů na základě existujících údajů o nákladech. Vzhledem k nedostatku času a k tomu, že bylo obtížné nalézt dostatek precedentů, z nichž by bylo možno vycházet, zvolila Komise a SPG pro zadávání zakázek postup soutěžního dialogu za účelem postupného doladování specifikací zadávacího řízení.

Postup soutěžního dialogu se využívá pro řešení složitých případů, jako je PPP pro program Galileo vzhledem k jeho technickému, finančnímu a právnímu uspořádání.

Předpokládalo se, že neznámé prvky partnerství veřejného a soukromého sektoru pro program Galileo budou tímto postupem vyřešeny (prostřednictvím jednání s motivovanými uchazeči).

Prodloužení dialogu a jednání SPG s uchazeči i po sloučení přineslo významné výsledky, které byly začleněny do znění hlavních podmínek.

A.3. Viz odpověď na bod A.2.

A.4. Viz odpověď na bod A.2.

A.5. Do všech svých nedávných důležitých regulačních činností Komise zahrnula ustanovení na podporu aplikací GNSS (viz např. evropský elektronický systém výběru silničních poplatků).

Komise však věnovala velkou pozornost tomu, aby nenarušila hospodářskou soutěž ve prospěch programů Galileo nebo EGNOS.

Podíly výnosů závisajících přímo či nepřímo na veřejném sektoru odhadl v době jednání potenciální držitel koncese. Ve sdělení o budoucnosti programu Galileo budou tyto údaje znovu zhodnoceny a budou navržena patřičná regulační opatření.

A.6. Volba PPP byla podpořena a nakonec schválena Radou.

Vypracování spolehlivého komparátoru veřejného sektoru nebylo reálné, protože nad rozdíl od tradičních průmyslových odvětví neexistoval dostatek potřebných údajů.

K vytvoření takového komparátoru nebylo možné kvůli faktickému rozdílu mezi rozsahem fáze IOV a plnou operační schopností využít ani údaje získané při IOV.

A.7. Prostřednictvím soutěžního dialogu uchazeči vytvářeli a navrhovali inovativní řešení, o nichž se důkladně diskutovalo.

Zvláštní pozornost byla věnována posouzení inovativních řešení, u nichž uchazeči identifikovali možnost komerčního využití. Tímto postupem dokázala Komise získat vhled do nových aplikací a trhů.

A.9. Těmito tématy se zabývaly předběžné studie, které provedla společnost PricewaterhouseCoopers, a jejich závěry podpořily volbu PPP vzhledem k jeho přínosům.

B.1. SPG zaměstnával odborníky, kteří získali zvláštní zkušenosti v oblasti výzkumu vesmíru a měli rovněž zvláštní zkušenosti s řízením projektů veřejné infrastruktury a s financováním. Neexistovala žádná „mezera ve znalostech“ ve srovnání s týmy z příslušného průmyslu.

Na vytváření koncepce programu se podíleli zkušení poradci (viz zejména studie o zahájení projektu). Již od počátku aktivní fáze soutěžního dialogu byly společnému podniku Galileo nápomocny zkušené poradenské společnosti (PricewaterhouseCoopers, Lovell's, ...) a vedoucí pracovníci Evropské investiční banky, a to jak při jednáních před sloučením uchazečů a po něm, tak i při samotném procesu slučování.

B.2. Po celou dobu fáze soutěžního dialogu byla věnována plná pozornost posouzení požadavků všech stran v souvislosti se vstupem do koncese, a také jejich porozumění daným otázkám.

To byl jeden z důvodů, proč byl postup soutěžního dialogu zvolen.

B.3. V průběhu fáze soutěžního dialogu byl návrh smlouvy dále upravován a rozšiřován a vedly se rozsáhlé diskuse o výběru rozhodného práva.

B.4. Plán byl ambiciózní, proto jej SPG upravil, aby zohledňoval skutečnost, že jednání byla složitější, než se původně předpokládalo.

B.5. Trvalá realizovatelnost projektu se pravidelně posuzovala a komentovala, zejména v řadě sdělení Komise.

B.6. Viz odpověď na bod A.6.

B.7. Jak Účetní dvůr poznamenal, zadávacímu řízení se podařilo vyvolat zájem řady různých evropských společností, které byly projektu velmi oddány. Je přirozené, že v tak inovativním a náročném kosmickém projektu se hlavní role v konsorciu ujal vesmírný průmysl. Ve všech soutěžících konsorciích byly však přítomni i provozovatelé.

B.8. Viz odpověď na bod A.2.

B.11. Ceny nabídek soukromého sektoru nebyly posuzovány, protože se nikdy neuvažovalo o jejich financování z veřejných prostředků.

B.12. Viz odpověď na bod B.1.

B.13. Náklady na externí poradce byly neustále sledovány.

C.1. Viz odpověď na bod B.2.

C.2. Nabídky byly důkladně posouzeny a porovnány.

C.4. Navzdory sloučení dokázal SPG vést jednání a dosáhnout dohody o mnoha otázkách, což vyvrcholilo podpisem hlavních podmínek se sloučeným konsorciem na konci roku 2006.