

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
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

Posebno poročilo št. 7/2009

(v skladu z drugim pododstavkom člena 248(4) ES)

Upravljanje razvojne in validacijske faze
programa **Galileo**

z odgovori Komisije

KAZALO

	Odstavek
Kratice	
Povzetek	I–XII
Uvod	1–2
Zgodovina Galilea	3–29
Zgodnje obdobje (pred letom 1999)	3–8
Tehnična opredelitev (1999–2002)	9–12
Razvoj in validacija v okviru GJU (2003–2006)	13–26
Razvoj in validacija po GJU (od leta 2006)	27–29
Obseg revizije in revizijski pristop	30–33
Opažanja	34–74
Koncesijska pogajanja niso uspela	35–42
Dejavnosti tehnološkega razvoja so zamujale in presegle proračun	43–50
Omejena koristnost dejavnosti RTR	51–57
Integracija EGNOS le delno uspešna	58–65
Neustrezno vodenje s strani javnega sektorja	66–74
Zaključki in priporočila	75–86

Priloga I – Evropska vesoljska agencija

Priloga II – Dejstva, številčni podatki in ponazoritveni primeri v zvezi z EGNOS

Priloga III – Mednarodno sodelovanje v zvezi z Galileom

Priloga IV – Merila, ki jih je Evropsko računsko sodišče uporabilo za oceno
koncesijskega postopka, ki ga je za Galileo upravljal javni sektor, s
povzetkom ocene

Priloga V – Glosar izrazov, uporabljenih v tem poročilu

Odgovori Komisije

KRATICE

ARTES	Program naprednih raziskav v telekomunikacijskih sistemih (<i>Advanced Research in Telecommunications Systems</i>)
CNES	Francoska vesoljska agencija (<i>Centre national d'études spatiales</i>)
CS	komercialna storitev
ES	Evropski skupnosti
EGNOS	Skupna evropska geostacionarna navigacijska storitev (<i>European Geostationary Navigation Overlay Service</i>)
EOIG	operaterji in infrastrukturna skupina EGNOS (<i>EGNOS Operator and Infrastructure Group</i>)
ESA	Evropska vesoljska agencija
6.OP	Šesti okvirni program Evropske skupnosti na področju raziskav, tehnološkega razvoja in predstavitvenih dejavnosti, ki prispeva k oblikovanju Evropskega raziskovalnega prostora in k inovacijam (2002–2006)
GCC	kontrolni center Galileo
GCS	segment zemeljskega nadzora
BDP	bruto domači proizvod
GIOVE	satelit Galilea v orbiti (<i>Galileo In-Orbit Validation Element</i>)
GJU	Skupno podjetje Galileo
GMS	segment operacij na tleh
GNSS	globalni satelitski navigacijski sistem (<i>Global Navigation Satellite System</i>)
GPS	globalni sistem za določanje položaja (<i>Global Positioning System</i>)

GSA	Nadzorni organ za evropski GNSS
GSTB	testno okolje sistema Galileo (<i>Galileo System Test Bed</i>)
HoT	glavni pogodbeni pogoji
INTOSAI	Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij
IOV	validacija v orbiti (<i>In-Orbit-Validation</i>)
JTI	skupna tehnološka pobuda
NRSCC	Kitajski nacionalni center za daljinsko zaznavanje (<i>National Remote Sensing Centre of China</i>)
OS	odprta storitev
PB-Nav	Upravni odbor za satelitske navigacijske programe (<i>Programme Board on Satellite Navigation</i>)
PFI	zasebna finančna pobuda
JZP	javno-zasebno partnerstvo
PRS	regulirana javna storitev
PwC	PricewaterhouseCoopers
RTR	raziskave in tehnološki razvoj
SAR	iskanje in reševanje (<i>Search and Rescue</i>)
SESAR	raziskave o upravljanju zračnega prometa enotnega evropskega neba (<i>Single European Sky ATM Research</i>)
SoL	varovanje življenj (<i>Safety of Life</i>)
TEN-T	vseevropsko prometno omrežje

POVZETEK

I. Programa EGNOS in Galileo sta se začela sredi 1990-ih z namenom vzpostavitve evropskega globalnega satelitskega navigacijskega sistema (GNSS). EGNOS je regionalni satelitski sistem razširjenih storitev za Evropo, ki temelji na geostacionarnih satelitih in izboljšuje signale iz obstoječih satelitskih navigacijskih sistemov, kot je GPS. Galileo je trenutno v izgradnji kot evropski globalni satelitski navigacijski sistem.

II. Evropska komisija in Evropska vesoljska agencija (ESA) sta za upravljanje razvojne in validacijske faze programa Galileo ustanovili posebno strukturo, Skupno podjetje Galileo (GJU), ki je delovalo od septembra 2003 do konca leta 2006. Leta 2007 so bile dejavnosti GJU prenesene na Nadzorni organ za evropski GNSS, ki je agencija Skupnosti.

III. Program Galileo je z več vidikov oral ledino: ESA in Komisija sta prvič tesno sodelovali pri tako velikem vesoljskem programu, bil je prvi industrijski program, ki naj bi bil upravljan na evropski ravni, in Komisija naj bi prvič sodelovala v javno-zasebnem partnerstvu.

IV. Pogajanja z zasebnim sektorjem o koncesijskem sporazumu so v začetku leta 2007 zastala, zato sta se Parlament in Svet jeseni 2007 odločila, da program opredelita na novo. Tehnološki razvoj je zamujal za pet let. Konec leta 2008 ni bil izstreljen še noben operativni satelit, ocenjeni stroški za razvojno fazo in validacijsko fazo pa so se skoraj podvojili z 1,1 na 2,1 milijarde EUR. Sodišče je pri reviziji razvojne in validacijske faze programa Galileo preučilo:

- (i) kateri dejavniki so bili odgovorni za neuspeh koncesijskega postopka;
- (ii) kateri dejavniki so bili odgovorni za zamude in prekoračitve stroškov tehnološkega razvoja;
- (iii) v kolikšnem obsegu je poraba za dejavnosti raziskav in razvoja koristila programu Galileo;

(iv) kako dobro je GJU integriral EGNOS v Galileo;

(v) ali je bil program Galileo ustrezno voden.

V. Sodišče je prišlo do zaključka, da je bilo upravljanje razvojne in validacijske faze neustrezno. Program Galileo se je soočal s težavami na različnih ravneh:

- (i) GJU ni bil močan upravitelj programa niti ni bila ta vloga dodeljena nobenemu drugemu organu. Večine svojih ciljev ni dosegel, vendar je bilo to posledica dejavnikov, ki so bili v veliki meri zunaj njegovega nadzora.
- (ii) Program ni imel močnega strateškega pokrovitelja in nadzornika: Komisija ni aktivno usmerjala programa, zato je ostal brez krmarja.
- (iii) Države članice so zaradi različnih pričakovanj, ki so jih imele v zvezi s programom, posredovale v korist svojih domačih industrij in zadrževale sprejemanje odločitev. Sprejeti kompromisi so privedli do težav pri izvajanju, zamud in nazadnje tudi do prekoračitve stroškov.

VI. Javno-zasebno partnerstvo ni bilo ustrezno pripravljeno in zasnovano. Zaradi tega se je moral GJU pogajati o javno-zasebnem partnerstvu, ki je bilo nestvarno.

VII. Nadziranje dejavnosti tehnološkega razvoja, kar je bila naloga GJU, je bilo resno omejeno zaradi vprašanj vodenja, nepopolnega proračuna, zamud in industrijske organizacije razvojne in validacijske faze.

VIII. Omejeno koristnost rezultatov RTR na področju Galilea so povzročile prekinitve, neustreznost šestega okvirnega programa (6.OP) za financiranje dejavnosti za razvoj trga, pomanjkanje celovitega pristopa k razvoju trga in zamude.

IX. Integracija EGNOS v Galileo je bila le delno uspešna, ker pooblastila GJU niso bila jasno določena, odločitev o vključitvi EGNOS v koncesijska pogajanja

je zadržala dokončanje programa EGNOS, institucionalni okvir EGNOS ni bil jassen in GJU je posvetil le malo pozornosti razvoju trga za EGNOS.

X. Vodenje programa je bilo neustrezno. Delitev vlog med subjekti, ki so sodelovali pri razvojni in validacijski fazi programa (države članice EU in ESA, Komisija, GJU in ESA), ni bila jasno opredeljena. Komisija ni zagotavljala ustreznega vodenja pri razvijanju in upravljanju Galilea.

XI. Če naj bo ponovna opredelitev programov EGNOS in Galileo, sprejeta sredi leta 2007, uspešna, mora Komisija znatno okrepiti svoje upravljanje programov. V tem poročilu so številna priporočila, namenjena v pomoč Komisiji pri tej nalogi.

XII. Če bi se EU odločila za izvajanje drugih velikih infrastrukturnih programov, mora Komisija poskrbeti, da ima dostop do ustreznih upravljavskih orodij.

UVOD

1. V tem revizijskem poročilu je obravnavana dejavnost Evropske unije na področju satelitske navigacije v obdobju 2003–2006.
2. Strategija Evropske unije na področju satelitske navigacije vsebuje dva programa: EGNOS¹ in Galileo.
 - (a) EGNOS je regionalni sistem za Evropo, ki nadzira in popravlja signale, ki jih oddajajo obstoječi satelitski navigacijski sistemi², tako da izboljšuje njihovo točnost in ocenjuje njihovo zanesljivost.
 - (b) Galileo je evropski globalni satelitski navigacijski sistem (GNSS) v izgradnji. To je evropska različica ameriškega GPS ter skupna pobuda Evropske komisije in Evropske vesoljske agencije (ESA) (glej **Prilogo I**).

ZGODOVINA GALILEA

Zgodnje obdobje (pred letom 1999)

3. Zgodovina Galilea se je začela leta 1994, ko je Evropska komisija predlagala, da se Evropa vključi v satelitsko navigacijo³. Na podlagi tega predloga je Svet Evropske unije decembra 1994 Komisijo pozval, da sproži potrebne dejavnosti⁴.

¹ Skupna evropska geostacionarna navigacijska storitev.

² GPS (globalni sistem za določanje položaja) je GNSS, ki ga je razvilo in ga upravlja ministrstvo ZDA za obrambo; GLONASS je GNSS, ki ga je razvila nekdanja Sovjetska zveza in ga zdaj upravlja vlada Ruske federacije s svojimi vesoljskimi silami.

³ COM(94) 248 – Satelitske navigacijske storitve: evropski pristop.

⁴ Resolucija Sveta Evropske unije z dne 19. decembra 1994 o evropskem prispevku k razvoju globalnega satelitskega navigacijskega sistema (GNSS).

4. Prvotna strategija Komisije za razvoj GNSS je bila sestavljena iz dveh stopenj. Na prvi (GNSS-1) naj bi razvili dopolnilo k obstoječima sistemoma GPS in GLONASS. Imenuje se EGNOS in jo sestavljajo trije transponderji na geostacionarnih satelitih in mreža zemeljskih postaj, ki pokrivajo celotno Evropo ter se uporabljajo za izboljšanje točnosti GPS in GLONASS (glej opombo 2) in za oceno zanesljivosti njunih signalov.
5. EGNOS se je začel izvajati leta 1994 kot program ESA s financiranjem iz več virov (države članice ESA, Evropska komisija, Eurocontrol in več nacionalnih prevoznikov v civilnem letalstvu ter druge organizacije⁵). Na začetku je bil mišljen kot predstavitevna dejavnost, vendar je bila postopno sprejeta odločitev, da se spremeni najprej v predoperativni in nato v operativni program (glej tudi ***Prilogo II***).
6. Na drugi stopnji (GNSS-2) naj bi se vzpostavil civilni globalni satelitski navigacijski sistem, imenovan Galileo. Ko bo končan, ga bo sestavljalo 30 satelitov na stalni višini približno 23 000 km in mreža zemeljskih postaj, nudil pa bo pet ravni storitev (glej *okvir 1*).

Okvir 1 – Pet storitev Galileo

Odprta storitev (OS) bo za uporabnike brezplačna in bo zagotavljala uspešno določanje položaja in točnega časa, ki bo konkurenčno z drugimi sistemi GNSS.

Storitev varovanje življenj (SoL) bo zagotavljala okrepljeno delovanje (skupaj s storitvijo zagotavljanja integritete podatkov, npr. pravočasno opozarjanje na zmanjšano natančnost) in certifikacijo ter bo kritičnim prometnim skupnostim, npr. letalstvu in pomorstvu, nudila garancijo na storitve.

Komercialna storitev (CS) bo nudila dostop do dveh dodatnih (zakodiranih) signalov, kar bo omogočilo višjo stopnjo prenosa podatkov in uporabnikom omogočilo izboljšanje natančnosti.

⁵ Združeni v skupino operaterji in infrastrukturna skupina EGNOS (EOIG).

Regulirana javna storitev (PRS) bo zagotavljala določanje položaja in točnega časa specifičnim uporabnikom, ki potrebujejo neprekinjeno storitev (npr. urgentne službe, varnostne sile in vojska), dostop do nje pa bo omejen.

Kot zadnje bo Galileo s svojo storitvijo iskanje in reševanje (SAR) prispeval tudi k mednarodnemu satelitskemu sistemu za iskanje in reševanje (COSPAS-SARSAT). Galileovi sateliti bodo lahko zaznali signale iz oddajnikov za klic v sili, ki so na ladjah, letalih ali jih nosijo posamezniki pri sebi, ter jih poslali naprej nacionalnim reševalnim centrom, kar bo slednjim omogočilo, da natančno vedo, kje se je zgodila nesreča.

7. Nastanek Galilea so spodbudili trije motivi:

- (a) politični (Galileo je izraz volje do izgradnje in upravljanja neodvisnega evropskega GNSS);
- (b) gospodarski (Galileo naj bi bil sposoben ekonomsko preživeti in je bil utemeljen z napovedmi o precejšnjih gospodarskih in družbenih koristih);
- (c) tehnološki (Galileo naj bi postal najbolj dodelan razpoložljiv navigacijski sistem).

8. Na začetku je bil program Galileo razdeljen na štiri faze (glej **tabelo 1**):

- (a) tehnična opredelitev;
- (b) razvoj in validacija;
- (c) uvajanje;
- (d) komercialna uporaba.

Tehnična opredelitev (1999–2002)

9. Začetek programa Galileo sega v leto 1999, ko je Svet odobril začetek opredelitvene faze⁶. V tej fazi sta tako Komisija kot ESA izvedli tehnične študije, predpriprave in študije izvedljivosti. Sredstva iz proračuna Evropske skupnosti so bila dodeljena predvsem prek četrtega in petega okvirnega programa za raziskave in razvoj⁷, sredstva ESA pa prek njenega programa GalileoSat.

10. Komisija je novembra 2000⁸ Evropskemu parlamentu in Svetu predstavila rezultate opredelitvene faze. Ti so vsebovali konkretne predloge o opredelitvi sistema, o njegovih gospodarskih in tehničnih vidikih ter o njegovi upravljavski strukturi. Za naslednje faze programa Galileo je bil določen naslednji časovni načrt (glej tudi **tabelo 1**):

- (a) razvojna in validacijska faza naj bi potekala od leta 2001 do 2005;
- (b) faza uvajanja naj bi potekala od leta 2006 do 2007;
- (c) faza komercialne uporabe naj bi se začela leta 2008.

V sporočilu je bilo načrtovano, da bo EGNOS začel delovati leta 2003.

⁶ Resolucija Sveta z dne 19. julija 1999 o vključevanju Evrope v novo generacijo satelitskih navigacijskih storitev – Galileo – opredelitvena faza.

⁷ Sklep št. 1110/94/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. aprila 1994 o četrtem okvirnem programu za dejavnosti Evropske skupnosti na področju raziskav in tehnološkega razvoja ter predstavitev (1994 do 1998) (UL L 126, 18.5.1994, str. 1); Sklep št. 182/1999/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. decembra 1998 o petem okvirnem programu Evropske skupnosti za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti (1998 do 2002) (UL L 26, 1.2.1999, str. 1).

⁸ COM(2000) 750 z dne 22. novembra 2000 – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – o Galileu.

Tabela 1 - Faze programa Galileo, kot so bile predvidene novembra 2000

Faze in glavni cilji	Prvotni časovni načrt	Vodstvena struktura¹
<u>Opredelitvena faza</u> <u>Tehnične dejavnosti</u> – tehnične študije – tehnološke predpriprave <u>Druge dejavnosti</u> – priprava vodstvenih struktur za naslednjo fazo – pravne študije in študije izvedljivosti poslovnega razvoja – mednarodni sporazumi	1999–2000	Evropska komisija in ESA ločeno ter koordinacija prek odbora za upravljanje programa, urada za program Galileo in GISS (vmesna podporna struktura za Galileo)
<u>Razvojna in validacijska faza</u> <u>Tehnične dejavnosti</u> – podrobna opredelitev vesoljskega, zemeljskega in uporabniškega segmenta – razvoj in izgradnja prototipskih satelitov in minimalnega zemeljskega segmenta – validacija sistema "v orbiti" <u>Druge dejavnosti</u> – donacije za raziskave (6.OP) – razvoj poslovnega načrta – koncesijska pogajanja – integracija EGNOS – mednarodni sporazumi	2001–2005	Evropska komisija in ESA prek GJU
<u>Faza uvajanja</u> <u>Tehnične dejavnosti</u> – sestavljanje in izstrelitve satelitov – namestitve celotnega zemeljskega segmenta <u>Druge dejavnosti</u> – poslovni razvoj	2006–2007	Nadzorni organ za evropski GNSS (GSA) + koncesionar
<u>Faza komercialne uporabe</u> <u>Tehnične dejavnosti</u> – obnova satelitov – delovanje centrov – vzdrževanje <u>Druge dejavnosti</u> – komercialne dejavnosti	2008+	Nadzorni organ za evropski GNSS (GSA) + koncesionar

¹ Spremembe upravljaljske strukture za Galileo, predlagane v nedavnih sporočilih Komisije in resolucijah Sveta (2007), v tej tabeli niso upoštevane.

11. Komisija je v istem sporočilu navedla, da bo sodeč po študijah stroškov in koristi Galileo stroškovno učinkovit in dovolj privlačen, da od leta 2007 ne bo

več potrebno nobeno dodatno javno financiranje v obliki subvencij. Sistem Galileo naj bi skupno stal 3,3 milijarde EUR (podrobna razčlenitev je v **tabeli 2**). Komisija je menila, da je javno-zasebno partnerstvo bistveni dejavnik za uspeh programa Galileo. V sporočilu je bilo prav tako poudarjeno, da je nujno treba sprejeti politično odločitev o nadaljevanju programa na Evropskem svetu v Nici decembra 2000.

12. Na zahtevo Sveta Evropske unije iz njegove resolucije z dne 5. aprila 2001 je Komisija izdelala več študij poslovnega načrta za Galileo. V teh študijah je bil priporočen "koncesijski model" javno-zasebnega partnerstva⁹. Svet je potrdil izbiro koncesije za financiranje uvajalne in obratovalne faze programa Galileo in se marca 2002 strinjal, da si bo za uvajalno fazo prizadeval zagotoviti takšno razdelitev stroškov, da jih največ 1/3 bremeni proračun Skupnosti in najmanj 2/3 zasebni sektor.

Razvoj in validacija v okviru GJU (2003–2006)

Namen

13. S tehničnega vidika je razvojna in validacijska faza zaobjela *tehnološki razvoj* dela sistema – začetne osnovne satelitske mreže, sestavljene iz dveh poskusnih in štirih obratovalnih satelitov, z njimi povezanega zemeljskega segmenta in poskusnih uporabniških segmentov, kar bi omogočilo validacijo s preizkusi v orbiti in na zemlji (kar se imenuje tudi validacija v orbiti ali IOV). Za izvedbo teh dejavnosti tehnološkega razvoja je bila odgovorna ESA prek svojega programa GalileoSat.

14. Komisija se je med razvojno in validacijsko fazo vzporedno s tehnološkim razvojem osredotočila na druge dejavnosti, namenjene premostitvi vrzeli med sistemom in njegovimi prihodnjimi uporabniki, da bi se pripravila na naslednje

⁹ Struktura javno-zasebnega partnerstva DBFO (*design-build-finance-operate*), kjer si zasebna stran povrne stroške z zaračunavanjem uporabnin ali plačil glede na razpoložljivost.

faze programa, in sicer s poslovnim razvojem in mobiliziranjem denarnih sredstev. Hiter razvoj uporabniških segmentov se je zdel ključen za poznejšo uporabo sistema Galileo, če naj bi se ustvarjali neposredni prihodki. Zato se je Komisija usmerila na udeležbo zasebnega sektorja prek javno-zasebnega partnerstva. Poleg tega je bila osredotočena na financiranje dejavnosti RTR prek šestega okvirnega programa za raziskave (6.OP)¹⁰, da bi podprla tako tehnološki razvoj kot razvoj trga, ter na uporabo EGNOS kot predhodnega programa za pripravo trga na sistem Galileo. EGNOS bo zagotavljal regionalne storitve, podobne trem od petih prihodnjih storitev Galilea – OS, SoL in SAR (glej okvir 1).

Skupno podjetje Galileo – organ za upravljanje razvojne in validacijske faze

15. Razvojno in validacijsko fazo naj bi upravljal GJU, posebej za ta namen ustanovljena struktura, ki sta jo Komisija in ESA ustanovili po odobritvi Sveta Evropske unije in Sveta ESA. Sklep Sveta Evropske unije, da se v celoti nadaljuje z razvojem in validacijo, je bil sprejet šele marca 2002¹¹, 15 mesecev pozneje, kot je bilo pričakovano. Zamudo so povzročila dolgotrajna pogajanja med državami članicami EU o uporabi sistema za vojaške namene ter o sodelovanju zasebnega sektorja pri programu in njegovem finančnem prispevku. Svet ESA je nadaljevanje razvoja in validacije uradno odobril s še večjo zamudo, in sicer maja 2003. To je bilo posledica dolgih razprav med državami članicami ESA o sodelovanju njihovih industrij v programu. GJU je bil

¹⁰ Sklep št. 1513/2002/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2002 o šestem okvirnem programu Evropske skupnosti na področju raziskav, tehnološkega razvoja in predstavitvenih dejavnosti, ki prispeva k oblikovanju Evropskega raziskovalnega prostora in k inovacijam (2002–2006) (UL L 232, 29.8.2002, str. 1).

¹¹ Predhodna odobritev za nekatere dejavnosti je bila sprejeta aprila 2001.

ustanovljen z uredbo ES maja 2002¹² ¹³, njegov ustanovitveni akt je bil podpisan junija 2003, delovati pa je začel septembra 2003.

16. Glavni razlog za ustanovitev GJU je bila potreba po koordinacijski platformi med ESA in Komisijo. Poleg tega so to zahtevali še drugi dejavniki¹⁴, kot sta bili potreba po vodenju programa prek ene same strukture in sposobnost privabljanja zasebnih sredstev za razvoj in validacijo. Čeprav je zasebni sektor s podpisom memoranduma o soglasju nakazal, da je pripravljen za razvojno in validacijsko fazo prispevati do 200 milijonov EUR¹⁵, se ta namera ni nikoli uresničila.

17. Po določbah svojega statuta bi GJU moral:

- (a) nadzirati vse dejavnosti programa Galileo, načrtovane za razvojno in validacijsko fazo;
- (b) sprejeti vse potrebne popravke glede na dogodke, ki bi se lahko zgodili med razvojno in validacijsko fazo;
- (c) izvesti priprave na uvajalno in obratovalno fazo.

18. Glavne naloge GJU, kot so bile določene v njegovem statutu, so bile:

- (a) upravljanje razpisnega postopka, ki bi privedel do sklenitve koncesijskega sporazuma;

¹² Uredba Sveta (ES) št. 876/2002 z dne 21. maja 2002 o ustanovitvi skupnega podjetja Galileo (UL L 138, 28.5.2002, str. 1).

¹³ Člen 171 Pogodbe ES: "Skupnost lahko ustanovi skupna podjetja ali kakršno koli drugo strukturo, potrebno za učinkovito izvajanje raziskovalnih, tehnološko-razvojnih in demonstracijskih programov Skupnosti."

¹⁴ Uredba (ES) št. 876/2002; Sklepi Evropskega sveta iz marca 2001; COM(2001) 336 z dne 20. junija 2001 – predlog za uredbo Sveta o ustanovitvi skupnega podjetja Galileo.

¹⁵ Uvodna izjava št. 13 Uredbe (ES) št. 876/2002.

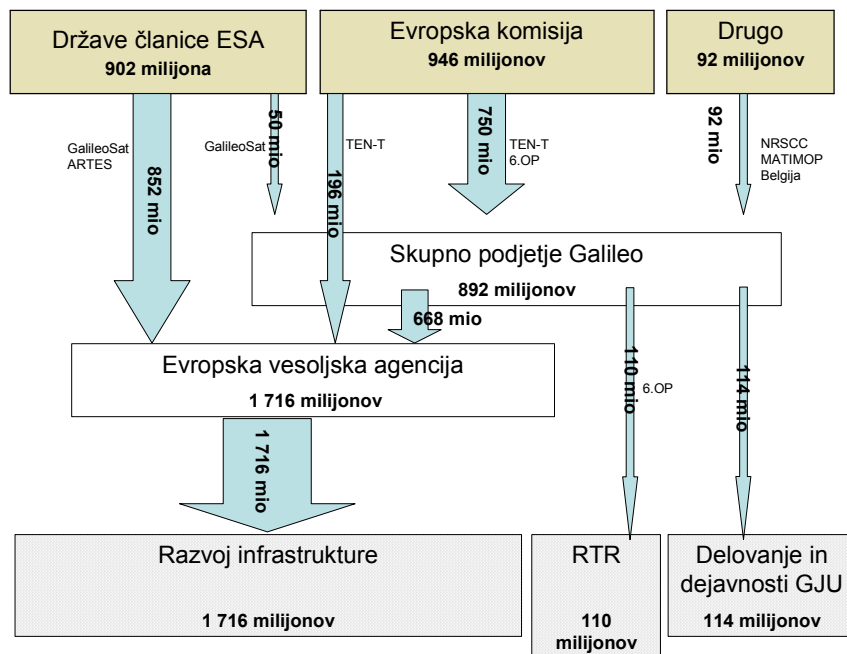
- (b) nadziranje dejavnosti tehnološkega razvoja, ki jih je izvajala ESA;
- (c) začenjanje in upravljanje raziskovalnih dejavnosti;
- (d) integracija EGNOS v Galileo.

19. Na začetku sta GJU sestavljali samo njegovi ustanovni članici ESA in Komisija. Kitajski nacionalni center za daljinsko zaznavanje (NRSCC) se je GJU pridružil oktobra 2004, septembra 2005 pa mu je sledilo izraelsko podjetje MATIMOP (glej tudi **Prilogo III**). Vodstvena struktura GJU je predstavljena v **diagramu 2**.

Financiranje

20. Med razvojno in validacijsko fazo so bila sredstva EU (iz TEN-T¹⁶ in 6.OP) usmerjena prek GJU, medtem ko je ESA sofinancirala program Galileo prek svojih programov GalileoSat in ARTES (**diagram 1**). Od leta 1999 do 2007 so bila Galileu dodeljena sredstva v višini 1,94 milijarde EUR.

¹⁶ Uredba Sveta (ES) št. 2236/95 z dne 18. septembra 1995 o določitvi splošnih pravil za dodelitev finančne pomoči Skupnosti na področju vseevropskih omrežij (UL L 228, 23.9.1995, str. 1); Odločba št. 1692/96/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 1996 o smernicah Skupnosti za razvoj vseevropskega prometnega omrežja (UL L 228, 9.9.1996, str. 1), kakor je bila spremenjena z Odločbo št. 1346/2001/ES (UL L 185, 6.7.2001, str. 1).

Diagram 1 - Razvojna in validacijska faza Galilea – Potek financiranja (1999–2007)¹

¹ Kitajski in izraelski prispevek sta bila sestavljena iz prispevka k osnovnemu kapitalu GJU (5 milijonov oziroma 4 milijone EUR) in prispevka, ki naj bi bil uporabljen za financiranje dejavnosti njunih nacionalnih industrijskih panog (prek pogodb z ESA). Slednje ni bilo v celoti dano na voljo.

Vir: ocena Evropskega računskega sodišča.

Napredek

21. Komisija je oktobra 2004 Parlamentu in Svetu poslala sporočilo o napredku programa¹⁷. To sporočilo je pripravilo podlago za zasedanje Sveta za promet decembra 2004, kjer je bila sprejeta odločitev, da se preide na uvajalno fazo programa. Komisija ni predstavila posodobljenega časovnega načrta. Takrat je tehnološki razvoj zamujal že približno tri leta.

¹⁷ COM(2004) 636 konč. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu - Prehod v fazi uvajanja in uporabe evropskega programa satelitske radionavigacije.

22. V sporočilu je bilo navedeno, da je GJU uspešno "izvedel postopek izbire prihodnjega koncesionarja". Vendar je bila faza izbire koncesionarja tik pred tem podaljšana do konca januarja 2005. Poleg tega GJU februarja 2005 med konzorcijema, ki sta kandidirala¹⁸, ni izbral bolj zaželenega ponudnika. Namesto tega sta ponudnika predlagala, da se združita v skupni konzorcij, s čimer se je GJU strinjal junija 2005, tako da sta nato vložila skupno ponudbo.

23. Od julija do decembra 2005 so bile tako koncesijska pogajanja kot dejavnosti tehnološkega razvoja blokirane zaradi posegov nekaterih držav članic. Te se zlasti niso strinjale o sestavi združenega konzorcija, ki naj bi oddal ponudbo za koncesijsko pogodbo, ter o lokaciji centrov dejavnosti, infrastrukture na tleh in sedeža sistema. S pomočjo mediacije¹⁹ je bil decembra 2005 dosežen sporazum. Pogajanja z združenim konzorcijem so se dejansko začela januarja 2006.

24. Prvi poskusni satelit GIOVE-A je bil uspešno izstreljen 28. decembra 2005, kar je zagotovilo dostop do frekvenc Galilea, ki jih je dodelila Mednarodna telekomunikacijska zveza.

25. Junija 2006²⁰ je Komisija objavila posodobljen časovni načrt za Galileo²¹. Razvojna in validacijska faza bi v skladu s tem načrtom zdaj trajala do začetka leta 2009, uvajanje pa bi potekalo v letih 2009 in 2010 (triletni zamik glede na prvotni časovni načrt). V tem sporočilu Komisije je bil tudi proračun za razvojno in validacijsko fazo povečan na 1,5 milijarde EUR (400 milijonov EUR več od

¹⁸ Konzorcija Eurely in iNavsat. Tretji predhodno izbrani konzorcij, ki ga je vodil Eutelsat, se je poleti 2004 umaknil iz izbirnega postopka.

¹⁹ Podpredsednik Evropske komisije je oktobra 2005 za mediatorja imenoval nekdanjega evropskega komisarja – Sporočilo za tisk IP/05/1345.

²⁰ COM(2006) 272 z dne 7. junija 2006 – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Pregled stanja programa Galileo.

²¹ Komisija je ta načrt prvič objavila v opombi urednikom v sporočilu za tisk IP/05/1345 z dne 25. oktobra 2005.

prvotnega proračuna). Glede koncesijskih pogajanj je Komisija izjavila: “Zato se je odločitev za koncesijo zdela najprimernejša glede na posebne značilnosti programa. [...] Pred koncem leta 2006 bo sprejeta ocena prihodkov in stroškov, določen pa bo tudi prispevek javnega sektorja. Poleg tega bo konsolidiran finančni načrt in sestavljene glavne pogodbene določbe.”

26. Novembra 2006 so pogajalci iz GJU in združenega konzorcija parafirali prvo različico glavnih pogodbenih pogojev (HoT) za javno-zasebno partnerstvo Galileo, kar je bil prvi osnutek izjave, ki ni bila pogodbeno zavezujoča. S tem dokumentom se je GJU najbolj približal koncesijskemu sporazumu.

Razvoj in validacija po GJU (od leta 2006)

27. GJU je konec leta 2006 menil, da je uspešno dokončal svoje glavne naloge²². Dokončno je bil ukinjen decembra 2006²³, njegove dejavnosti pa so bile prenesene na Nadzorni organ za evropski GNSS (GSA), ki je bil ustanovljen julija 2004 za upravljanje tistih vidikov programov evropskega GNSS, ki so v interesu javnosti, ter kot regulatorni organ za programe med uvajalno in obratovalno fazo Galilea²⁴. S tem prenosom dejavnosti se je spremenila vloga GSA, kar ob njeni ustanovitvi ni bilo predvideno.

²² Sporočilo za tisk GJU z dne 30. novembra 2006 – Naslednji korak pri programu Galileo; prenos upravljanja s skupnega podjetja Galileo na Nadzorni organ za evropski GNSS.

²³ Uredba Sveta (ES) št. 1942/2006 z dne 12. decembra 2006 o spremembah Uredbe (ES) št. 1321/2004 o vzpostavitvi upravljavskih struktur Evropskega satelitskega radio-navigacijskega sistema (UL L 367, 22.12.2006, str. 18); Uredba Sveta (ES) št. 1943/2006 z dne 12. decembra 2006 o spremembah Uredbe (ES) št. 876/2002 o ustanovitvi skupnega podjetja Galileo (UL L 367, 22.12.2006, str. 21).

²⁴ Uredba Sveta (ES) št. 1321/2004 z dne 12. julija 2004 o vzpostavitvi upravljavskih struktur Evropskega satelitskega radio-navigacijskega sistema (UL L 246, 20.7.2004, str. 1).

28. Koncesijska pogajanja z združenim konzorcijem so v začetku leta 2007 zastala. Evropska komisija je v sporočilu iz maja 2007²⁵ priznala, da so pri EGNOS in Galileu nastale precejšnje zamude (pet let glede na prvotni časovni načrt) in prekoračitve stroškov. Leta 2007 se je Svet Evropske unije²⁶ odločil, da program ponovno opredeli: v skladu s tem bi bil sistem uveden do leta 2013 in v celoti financiran iz proračuna Skupnosti (glej **tabelo 2**), ESA pa bi imela vlogo pooblaščenega organa za javna naročila. Na tej podlagi sta Evropski parlament in Svet sprejela uredbo o nadaljnjem izvajanju programov GNSS²⁷. Komisija je za nakup infrastrukture za sistem Galileo 1. julija 2008 objavila razpis za prijavo interesa s šestimi razdelki (sistemska podpora, segment operacij na tleh, segment zemeljskega nadzora, vesoljski segment (sateliti), storitve in operacije pri izstrelitvah). Po predizbiri primernih kandidatov so bili konec leta 2008 prejeti predhodni predlogi. Postopek konkurenčnega dialoga naj bi bil končan v letu 2009.

²⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Galileo na razpotju: izvajanje evropskih programov sistema za globalno satelitsko navigacijo (GNSS), SEC(2007) 624, 16. maj 2007.

²⁶ Resolucije in sklepi Sveta z dne 6.–8. junija, 1.–2. oktobra in 29.–30. novembra 2007.

²⁷ Uredba (ES) št. 683/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o nadaljevanju izvajanja evropskih satelitskih navigacijskih programov (EGNOS in Galileo) (UL L 196, 24.7.2008, str. 1).

Tabela 2 – Ocene stroškov za Galilea

	Prvotna ocena stroškov v milijonih EUR (COM(2000) 750)	Posodobljena ocena stroškov v milijonih EUR (COM(2007) 261 in dokumenti ESA)
Opredelitvena faza	80	80
Razvojna in validacijska faza	1 100	2 100
Uvajanje	2 150	3 400
Skupaj	3 330 (od tega naj bi 1 800 milijonov pokril javni sektor)¹	5 580 (celoten znesek bo pokril javni sektor)²

¹ Letni stroški delovanja, vključno z zamenjavami v satelitski mreži, so bili ocenjeni na 220 milijonov EUR.

² Plačila glede na razpoložljivost (fiksni del) za stroške delovanja, vzdrževanje in obresti dolga pri obnavljanju do leta 2030 so ocenjeni na 5 300 milijonov EUR.

29. Komisija je v svojem sporočilu iz maja 2007 zelo podrobno analizirala neuspeh koncesijskih pogajanj. Namen tega dokumenta je bil odstraniti ovire za ponovno opredelitev programa. S tega vidika nudi pregled nad nekaterimi razlogi za neuspeh, vendar ta pregled ni izčrpen. V sporočilu je obravnavano dejstvo, da so "bile morda" Komisijine predpostavke o časovnem načrtu, proračunu ter prenosu tržnega tveganja in tveganja pri zasnovi "optimistične". Ukvarja se tudi z vprašanji, kot sta javno upravljanje in upravljanje s strani zasebnega sektorja, ter dejstvom, da so nacionalni interesi držav članic prevladali nad dolgoročnimi strateškimi cilji. Vendar ne obravnava vprašanj, kot sta priprava javno-zasebnega partnerstva (vključno s časom in strokovnim znanjem) in poročanje, dejavnika, ki sta podrobneje obravnavana v tem poročilu.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

30. Sodišče je revizijo upravljanja razvojne in validacijske faze Galilea izvedlo tako, da je preučilo:

- (a) kateri dejavniki so bili odgovorni za neuspeh koncesijskega postopka;
- (b) kateri dejavniki so bili odgovorni za zamude in prekoračitve stroškov tehnološkega razvoja;
- (c) v kolikšnem obsegu je poraba za dejavnosti raziskav in razvoja koristila programu Galileo;
- (d) kako dobro je GJU integriral EGNOS v Galileo;
- (e) ali je bil program Galileo ustrezno voden.

31. Revizija je zajela obdobje, v katerem je razvojno in validacijsko fazo upravljal GJU (september 2003–december 2006), osredotočena pa je bila zlasti na njegova pooblastila, proces njegove ustanovitve in upravljanje njegovih nalog. Revizijsko delo je bilo izvedeno v letih 2007 in 2008. Sodišče je razvoju programa sledilo do konca leta 2008, kar je zajelo tudi njegovo ponovno opredelitev.

32. Sodišče je revizijske dokaze zbralo s pregledi dokumentacije in pogovori v GJU, na Komisiji in v ESA ter s pogovori z drugimi zainteresiranimi stranmi pri programu Galileo, kot so predstavniki držav članic, GSA (Nadzorni organ za GNSS), upravičenci raziskovalnih projektov, predstavniki evropske vesoljske industrije, podjetja, ki so oddala ponudbo za koncesijo, in svetovalci, ki jih je najel GJU.

33. Da bi ocenilo, kako kakovostno je GJU upravljal raziskovalne in razvojne dejavnosti, je Sodišče izvedlo anketo med 482 upravičenci enega ali več raziskovalnih projektov, financiranih v okviru prednostne teme 6.OP "aeronavtika in vesolje".

OPAŽANJA

34. Naslednje revizijske ugotovitve se nanašajo na različne naloge GJU med razvojno in validacijsko fazo (odstavki 35 do 65) ter na vprašanja, povezana z upravljanjem s strani javnega sektorja (odstavki 66 do 74). V vsakem oddelku so podrobno opisani cilji GJU, ki so uporabljeni tudi kot merilo za presojanje njegovih rezultatov. Nato Sodišče oceni razloge, zaradi katerih GJU ni dosegel večine svojih ciljev. Kjer je ustrezno, so bile kot merilo presojanja uporabljene izkušnje obstoječih programov, projektov ali organizacij. V drugih primerih so bila uporabljena splošno sprejeta načela, ki veljajo za upravljanje projektov. Sodišče je zlasti pri odstavkih 35 do 42 uporabilo tudi skupek revizijskih meril, izpeljanih iz najboljše prakse pri ustanavljanju javno-zasebnih partnerstev²⁸ (ta analiza je podrobno predstavljena v ***Prilogi IV***).

Koncesijska pogajanja niso uspela

Cilj

35. Najpomembnejša naloga GJU je bila, da s pogajanja doseže javno-zasebno partnerstvo, v katerem bi zasebni sektor v partnerstvu z Evropsko komisijo vložil sredstva v izgradnjo in uporabo infrastrukture Galileo. Prvotno je bilo predvideno, da bo koncesionar (zadevna zasebna podjetja) izbran pred koncem leta 2004, da bo GJU zaključil pogajanja v letu 2005 in da bo GSA dodelila koncesijsko pogodbo do konca leta 2005.

Rezultati

36. Kot je bilo načrtovano, je GJU začel izvajati koncesijski postopek po korakih (predizbor, izbor, pogajanja). Aprila 2004 je izdal prvi sklop razpisne

²⁸ INTOSAI *Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions* (INTOSAI) (Smernice INTOSAI o najboljši praksi pri revidiranju javno-zasebnih financ in koncesij) – november 2007.

dokumentacije ter nato organiziral postopek konkurenčnega dialoga in ponudnikom zagotovil osnutek koncesijske pogodbe in merila za ocenjevanje.

37. GJU ni mogel izbrati bolj zaželenega ponudnika niti oktobra 2004 niti februarja 2005 po podaljšanju izbirne faze. Pogajanja so se začela šele januarja 2006, ko sta se ponudnika združila v novi konzorcij.

38. Rok za dodelitev koncesijske pogodbe je bil dvakrat preložen, najprej z decembra 2005 na december 2006 in nato na december 2007. Komisija in GSA sta se v začetku leta 2007 odločili, da pogajanja odpovesta.

Razlogi za neuspeh

39. Javno-zasebno partnerstvo je bilo neustrezno pripravljeno in zasnovano. Zaradi tega se je moral GJU pogajati o javno-zasebnem partnerstvu, ki je bilo nestvarno.

Priprava

40. V državah članicah in tretjih državah imajo precej izkušenj s projekti javno-zasebnega partnerstva. Te kažejo, da najboljša praksa vključuje naslednje elemente.

- (a) Pravilna priprava: javni sektor bi moral jasno opredeliti zahteve projekta, oceniti zmogljivosti zasebnega sektorja, ovrednotiti možne koristi, preučiti alternativne načine za zadovoljitev svojih potreb, raziskati ustrezno razporeditev tveganja, razmisliti o finančni dosegljivosti in stroškovni učinkovitosti ter pripraviti projektni spis. Pred izbiro določene vrste javno-zasebnega partnerstva bi bilo treba pripraviti ustrezno oceno tveganj.
- (b) Dovolj časa: izkušnje drugih organizacij²⁹ kažejo, da je za opredelitev stabilnega pristopa k javno-zasebnemu partnerstvu in stališč javnega

²⁹ Izvajanje PPP/PFI v Združenem kraljestvu.

sektorja tudi pri projektih javno-zasebnega partnerstva, ki so manj zapleteni kot Galileo, potrebno več kot leto dni.

- (c) Ustrezni vodstveni viri: upravljanje javno-zasebnega partnerstva zahteva pravočasno sestavljeno predano ekipo z ustreznim znanjem.
- (d) Ohranjanje učinkovite konkurence.
- (e) Redno pregledovanje tekočega projekta javno-zasebnega partnerstva, da se zagotovi, da še naprej nudi vrednost za denar.

41. Komisija v času priprave javno-zasebnega partnerstva za program Galileo kar nekaj teh najboljših praks ni upoštevala³⁰:

- (a) Pravilna priprava: Komisija kljub temu, da je naročila izvedbo več študij, ni nikoli raziskala tradicionalnih javnih naročil in nikoli ni izdelala primerjalnika za javni sektor³¹. Poleg tega ni vnaprej raziskala, kako se lahko tveganje stvarno razporedi med javni in zasebni sektor, na kateri stopnji projekta ali pri katerem delu dejavnosti Galilea je za javno-zasebno partnerstvo najbolj verjetno, da bo uspelo, ali kakšne so relativne prednosti različnih modelov javno-zasebnega partnerstva³². Komisija je za uvajalno in obratovalno fazo Galilea predlagala javno-zasebno partnerstvo, ki ga je Svet tudi potrdil, da bi se dosegel politični konsenz. Po preučitvi možnosti za naložbe javnega in zasebnega sektorja z več študijami je Komisija za javno-zasebno partnerstvo izbrala "koncesijo" (glej odstavek 12). V Komisijini dokumentaciji so bile opredeljene

³⁰ Podroben pregled meril, ki so bila uporabljena pri reviziji tega, kako je javni sektor upravljal koncesijski postopek za Galileo, je skupaj s povzetkom ocene za vsako merilo v **Prilogi IV**.

³¹ Primerjalnik za javni sektor je ocena stroškov, ki bi nastali pri uporabi tradicionalnih metod javnih naročil. Uporablja se kot pomoč pri ugotavljanju, ali zasebno financiranje nudi boljšo vrednost za denar kot tradicionalna javna naročila.

³² Raziskana sta bila samo model skupnega podjetja in koncesijski model.

značilnosti koncesije, vendar so argumenti temeljili na splošnih izjavah in ne na razlogih, specifičnih za program Galileo, za javna naročila pa je bil predlagan ambiciozen časovni načrt. Čeprav je bilo med pripravljalno fazo opredeljenih več tveganj in težav, ki bi jih bilo treba premostiti³³, Komisija ni jasno ocenila, kako bi lahko te vplivale na izvedljivost dogovora ali kako bi jih lahko javni sektor uspešno reševal.

- (b) Dovolj časa: glede na ambiciozen časovni načrt, v skladu s katerim bi morala Komisija Svetu za promet poročati decembra 2004, Komisija GJU ni dala dovolj časa³⁴ za opredelitev koncesijskega pristopa. Več ponudnikov je izrazilo tudi zaskrbljenost, da med postopkom konkurenčnega dialoga ni bilo dovolj časa za pripravo verodostojnega poslovnega načrta. Posledično v prvotni razpisni dokumentaciji, ki jo je pripravil GJU, niso bili določeni specifični cilji, zlasti v njej ni bila obravnavana večina težav, značilnih za koncesijski model. Zaradi tega v ponudbah industrije ni bilo jasno opredeljenih cen ali zavez, hkrati pa so bile v tolikšni meri polne pogojev in opozoril, da niso predstavljale zadostne osnove za primerjavo in ovrednotenje. Iz istega razloga GJU ni imel trdnih meril za vrednotenje, po katerih bi primerjal in ovrednotil ponudbe, ki jih je prejemal. Prva jasna izjava o stališčih javnega sektorja glede številnih vprašanj, pomembnih za Galileo, so bili "glavni pogodbeni pogoji", o katerih je bil sklenjen dogovor s ponudniki ob koncu leta 2006.
- (c) Ustrezni vodstveni viri: GJU je bil nova organizacija z novo pravno ureditvijo, novo ekipo, novim upraviteljem in brez preteklih izkušenj s koncesijskimi pogajanjmi. Zunanji svetovalci so bili povabljeni k sodelovanju

³³ Poudarjenih je bilo več omejitev javno-zasebnega partnerstva, kot so negotovost prihodkov (tržno tveganje), tehnološka tveganja, soodvisnost razvojne in uvajalne faze (tveganje pri zasnovi) in industrijska koncentracija v sektorju vesoljske tehnologije.

³⁴ GJU je izdal prvi sklop razpisne dokumentacije manj kot osem mesecev po tem, ko je začel delovati.

šele septembra 2004 (tj. po izdaji razpisne dokumentacije in po začetni stopnji konkurenčnega dialoga).

- (d) Ohranjanje konkurence: od jeseni 2004 sta obstajala dva konkurenčna industrijska konzorcija. Maja 2005 sta predlagala, da združita moči in predstavita skupno ponudbo. GJU se je strinjal z združitvijo pod določenimi pogoji³⁵ in v upanju, da bo dosegel večjo vrednost za denar. Ker ni bil pripravljen primerjalnik za javni sektor, v postopku ni bilo nobenega elementa konkurence.
- (e) Redno pregledovanje: javni sektor bi moral redno pregledovati tekoči projekt javno-zasebnega partnerstva, da bi zagotovil, da še naprej nudi vrednost za denar. Čeprav je GJU v svojih poročilih o vrednotenju koncesije opredelil več tveganj in težav³⁶, je bilo njegovo poročanje o napredku programa neupravičeno pozitivno. V svojih rednih uradnih izjavah se ni nikoli spraševal o izvedljivosti koncesije, ampak je vsako leto samo odložil rok za dodelitev pogodbe za nadaljnjih dvanajst mesecev. Posledično tiste države članice, ki so se zanesle na GJU, niso imele dovolj informacij, na podlagi katerih bi zahtevale popravne ukrepe (glej tudi odstavek 74(f)).

Izbrani model javno-zasebnega partnerstva

42. Javno-zasebno partnerstvo v obliki koncesije je predlagala Komisija, sprejel pa ga je Svet kot politični konsenz med državami članicami. To koncesijsko javno-zasebno partnerstvo, na podlagi delitve stroškov, po kateri javni sektor prispeva največ 1/3, zasebni pa vsaj 2/3, kakršnega naj bi s pogajanjem dosegel

³⁵ Skladnost z zakonodajo EU o javnih naročilih in konkurenci, strog časovni okvir, precejšnje izboljšanje ponudbe glede na prejšnji posamezni ponudbi in zavezanost združenega konzorcija k skupni in ustrezni pravni strukturi.

³⁶ Ocenjevalna poročila iz oktobra 2004, februarja 2005 in junija 2005.

GJU, se je v več vidikih precej razlikovalo od vseh drugih takrat obstoječih javno-zasebnih partnerstev³⁷:

- (a) Stopnja tehnološkega tveganja je pri Galileu zelo visoka, saj slednji zajema mrežo 30 satelitov v srednji zemeljski orbiti z novimi komponentami (kot je nova vrsta atomskih ur), ki doslej še niso bile preizkušene v vesolju.
- (b) Ustvarjanje prihodkov je težko napovedati, saj so odprti signali GPS na voljo brezplačno. Model izkoriščanja je treba še opredeliti.
- (c) Koncesija za Galileo naj bi se začela šele potem, ko bi javni sektor zasnoval sistem in delno razvil infrastrukturo, in ne prej. Čeprav je bilo javno-zasebno partnerstvo za Galileo blizu obliki koncesije DBFO (*design – build – finance – operate*), se je od nje močno razlikovalo po tem, da se je od zasebnega koncesionarja pričakovalo, da se bo zavezal k izgraditvi, financiranju in upravljanju obratovanja novega sistema, ki ga je zasnoval in mu ga predal javni sektor (okvir 2).

³⁷ Tradicionalni infrastrukturni projekti javno-zasebnega partnerstva se nanašajo na primer na predore in ceste. Vendar se najbolj primerljivo javno-zasebno partnerstvo, Paradigm / Skynet (britanski obrambni telekomunikacijski sistem) na več načinov razlikuje od Galilea: ima nižje tehnološko tveganje, britansko ministrstvo za obrambo predstavlja zanesljiv izhodiščni vir prihodkov, na voljo je obstoječa evidenca operacij, projekt pa vodi en sam pokrovitelj z izkušnjami pri javno-zasebnih partnerstvih (ministrstvo ZK za obrambo).

Okvir 2 – Glavna tveganja koncesije

Glavni trije dejavniki, ki so ovirali koncesijska pogajanja, so bili prenos tržnega tveganja, tveganja pri zasnovi in mehanizma za kritje škode, povzročene tretjim osebam, z javnega na zasebni sektor.

Za prenos tržnega tveganja je bilo potrebno zaupanje, da se lahko dosežejo tržni prihodki v skladu z dogovorjenim izhodiščnim scenarijem za razvoj trga. Vendar so tržna negotovost, možnost prihodkov šele daleč v prihodnosti in pričakovana glavna vloga javnega sektorja v razvoju trga otežile prenos tega tveganja na zasebni sektor.

Za prenos tveganja pri zasnovi je bilo potrebno zagotovilo, da zasnova sama (ki jo je pripravila ESA med razvojno in validacijsko fazo) ne vsebuje težav, ki bi lahko privedle do nepravilnega ali preskromnega delovanja sistema (za kar bi bil med obratovanjem odgovoren koncesionar). To tveganje je bilo težko prenesti, ne samo zaradi tehnične zapletenosti zasnove Galilea in rezultatov, ki so se pričakovali od koncesionarja med obratovalno fazo, ampak tudi zaradi razdelitve nalog med zasnovo in razvojem (ESA) na eni strani ter uvajanjem, obratovanjem in vzdrževanjem (koncesionar) na drugi strani.

Mehanizem za kritje škode, povzročene tretjim osebam, se nanaša na nepogodbene obveznosti do morebitnih žrtev nedelovanja Galilea, za katere ni na voljo noben poseben pravni ali zavarovalniški model.

Dejavnosti tehnološkega razvoja so zamujale in presegle proračun

Cilj

43. Druga od štirih glavnih nalog GJU je bila nadziranje dejavnosti tehnološkega razvoja, ki jih je izvajala ESA in katerih namen je bil zagotoviti izgradnjo in delovanje zadostnega števila satelitov in zemeljskih segmentov, da se dokažeta zmogljivost in zanesljivost sistema v načrtovanem času in v mejah načrtovanega proračuna (glej odstavek 13).

Rezultati

44. Decembra 2006 je obratoval samo en poskusni satelit (GIOVE-A), ki je uspešno zavaroval dostop do frekvenc Galilea, ki jih je dodelila Mednarodna telekomunikacijska zveza. Drugi poskusni satelit (GIOVE-B) je bil izstreljen aprila 2008, 30 mesecev pozneje, kot je bilo prvotno načrtovano. Po sedanjem časovnem načrtu³⁸ naj bi se razvojna in validacijska faza končala leta 2010 – s petletno zamudo. V skladu z ocenami, ki jih je julija 2008 izdelala ESA³⁹, bodo stroški razvojne in validacijske faze za 1 milijardo EUR presegli prvotni proračun v višini 1,1 milijarde EUR (glej **tabelo 3**).

Tabela 3 – Primerjava ocen proračuna za razvojno in validacijsko fazo iz leta 2001 in 2008 (v milijonih EUR – po cenah iz leta 2001)

Dejavnost	Prvotna ocena proračuna	Ocena proračuna iz julija 2008
Testno okolje sistema Galileo (GSTB-V2)	85	173
Nosilne rakete	90	224
Validacija v orbiti (IOV)	747	1 253
Strošek ESA	110	303
Drugo	68	151
Skupaj	1 100	2 104

Vir: ESA

Razlogi za zamude in prekoračitve stroškov

45. Nadziranje dejavnosti tehnološkega razvoja, ki je bilo naloga GJU, je bilo resno omejeno zaradi vprašanj vodenja, nepopolnega proračuna, zamud in industrijske organizacije razvojne in validacijske faze.

46. GJU je dobil nalogo, da nadzira tehnološki razvoj, vendar ta naloga ni bila podrobneje opredeljena. V praksi je ESA delovala brez nadzora GJU, vendar v skladu s svojimi pravili in postopki. Nadzorna vloga GJU v odnosu do ESA ni

³⁸ Uredba (ES) št. 683/2008.

³⁹ Pred tem so bile ocene posodobljene februarja 2005 in maja 2007.

bila v skladu z njegovo vodstveno strukturo. To je podrobneje obravnavano kot vprašanje vodenja v odstavkih 66 do 74.

47. *Galileov proračun* za razvoj in validacijo, kakršen je bil predstavljen Svetu⁴⁰, *ni bil popoln*. V njem ni bil izrecno predviden noben varnostni proračun ali rezerva⁴¹. Proračun je bil z 1,1 milijarde EU manjši od ocen stroškov, ki so izhajale iz opredelitvene faze. Poleg tega ni bil upoštevan prispevek v višini 50 milijonov EUR, ki ga je Komisija dala GJU, varnostne zahteve (120 milijonov EUR) pa niso bile vračunane⁴². Skupne zahteve po virih in stroški projekta bi morali biti ugotovljeni na stopnji načrtovanja, vključno s proračunom za spremembe in varnostno rezervo, kjer je potrebno. Izkušnje drugih organizacij kažejo, da vesoljski programi običajno potrebujejo varnostni proračun v višini od 10 % do 40 %, kar je odvisno od zapletenosti programa, stopnje inovativnosti in števila neznank.

48. Razvojna in validacijska faza se je začela šele maja 2003, *29 mesecev pozneje, kot je bilo načrtovano* (glej odstavek 15). Po izračunih ESA, ki jih je potrdil tudi GJU, je mogoče približno 142 milijonov EUR dodatnih stroškov pripisati tej zamudi⁴³.

⁴⁰ COM(2000) 750 z dne 22. novembra 2000.

⁴¹ Za sodelovanje ESA v razvojni in validacijski fazi (kar je polovica skupnega proračuna) se uporablja dejanski varnostni dodatek v višini 20 %: če je skupna prekoračitev stroškov manjša od 20 % finančne ovojnice programa, se ne sme nobena sodelujoča država članica umakniti iz programa.

⁴² Varnostne zahteve so bile upoštevane prepozno v programu: leta 2004 je varnostni svet Galilea napovedal dodatne zahteve, za katere je bilo ocenjeno, da bodo povzročile za 120 milijonov EUR dodatnih stroškov. 1 000 zahtev za spremembe, ki so izhajale iz tega, je imelo daljnosežne posledice za tehnično izhodišče in zato tudi na tekoče razvojne dejavnosti.

⁴³ Ta znesek zajema: (a) 41 milijonov EUR za razvoj drugega preizkusnega satelita za ublažitev tveganja, ki je nastalo pri zavarovanju dostopa do frekvenc pred junijem 2006, saj je bilo tveganje s samo enim satelitom preveliko; (b) 15 milijonov EUR za dodatni razvoj na področju koristnega tovora; (c) 40 milijonov EUR dodatnih stroškov, ki jih je imela ESA zaradi velike spremembe časovnega načrta;

49. *Industrijska organizacija* razvojne in validacijske faze, za katero je značilna posebna ureditev, ki temelji na *ad hoc* glavnem pogodbenem izvajalcu, je povzročila zamude in prekoračitve stroškov. Od konkurenčnega okolja se pričakuje, da bo pripomoglo k pravočasnemu doseganju rezultatov v okviru danega proračuna. Leta 2000 je bilo ustanovljeno skupno podjetje vodilnih evropskih vesoljskih družb⁴⁴, ki naj bi delovalo kot glavni industrijski izvajalec pri razvoju in dokončanju infrastrukture Galileo. V oligopolističnem okolju, kot je evropska vesoljska industrija, je ustanovitev skupnega podjetja še dodatno zmanjšala konkurenco. ESA ni imela druge izbire, kot da temu skupnemu podjetju med julijem 2001 in decembrom 2004 odda več naročil. Pri številnih od njih je prišlo do pomembnih zamud in prekoračitev stroškov. Po poročilih ESA je bilo te težave moč pripisati problematičnemu upravljanju, nejasnosti glede hierarhije poročanja in odločanja ter dejstvu, da je izbira podizvajalcev temeljila na distribucijskih omejitvah, ki si jih je industrija sama določila namesto na stroškovni in časovni učinkovitosti. ESA je decembra 2007 zaradi resnih težav pri izvajanju glavnega naročila v razvojni in validacijski fazi sklenila, da bistveno spremeni *industrijsko organizacijo* in pogodbeni okvir za validacijo v orbiti. Prevezela je naloge in odgovornosti skupnega glavnega odgovornega pogodbenega izvajalca. Ta reorganizacija bo pomenila, da bodo med razvojno in validacijsko fazo nastali dodatni stroški⁴⁵. Po ocenah ESA bo to zajemalo 350 milijonov EUR za prenovljen pogodbeni okvir z industrijo in 194 milijonov EUR za stroške ESA⁴⁶.

(d) 46 milijonov EUR dodatnih stroškov dela za industrijo zaradi spreminjajočih se gospodarskih pogojev.

⁴⁴ Lokacija in funkcije sedeža, upravljavska struktura podjetja in dodelitev posameznih sklopov del različnim podizvajalcem so bile predmet dogovora med različnimi vladami.

⁴⁵ Vključno s odpovedjo pogodbe o validaciji v orbiti.

⁴⁶ Podaljšanje pokritja validacije v orbiti do leta 2010 in določitev nalog za javna naročila za polno obratovalno zmogljivost.

50. *Zastoj koncesijskih pogajanj* v drugi polovici leta 2005 (glej odstavek 23) je vplival tudi na tehnološki razvoj: program je zamujal za štiri mesece in pol, tej zamudi in izvajanju sporazuma z dne 5. decembra 2005 pa je mogoče pripisati dodatne stroške v višini 103 milijone EUR⁴⁷.

Omejena koristnost dejavnosti RTR

Cilj

51. Tretja naloga GJU⁴⁸ je bila začenjanje in upravljanje raziskovalnih dejavnosti, potrebnih za podpiranje doseganja ključnih nalog in ciljev razvojne in validacijske faze Galilea (tj. tehnološki razvoj in zgodnji razvoj uporabniških segmentov – glej tudi odstavke 13 in 14).

Rezultati

52. GJU je med septembrom 2003 in decembrom 2006 izbral, opravil pogajanja in spremljal skupno 70 raziskovalnih projektov, vrednih 110 milijonov EUR, ki so bili financirani iz 6.OP prek več razpisov za zbiranje predlogov. Dejavnosti so bile osredotočene na razvoj uporabniškega segmenta s spodbujanjem inovativnih storitev in aplikacij ustrezne tehnologije (sprejemniki, lokalne komponente) ter na razvoj trga v različnih skupnostih uporabnikov. Dejavnosti RTR so vključevale tudi nekatere vidike tehnološkega razvoja sistema Galileo in predstavitvene dejavnosti za EGNOS.

⁴⁷ Partnerji v združenem konzorciju so se dogovorili, da bodo vzpostavili dva identična kontrolna centra Galileo (GCC), sestavljena iz GMS (segment operacij na tleh) in GCS (segment zemeljskega nadzora), vendar bosta GCC delovala navzkrižno z GMS v Nemčiji in GCS v Italiji, namesto da bi imeli en delujoči in en rezervni GCC. Prav tako je bilo dogovorjeno, da se vzpostavi tretji GMS, ki se bo vključil, kadar bo prišlo do nedelovanja glavnega sistema, in tretji GCS.

⁴⁸ Komisija je za to pooblastila GJU v svojem delovnem programu za 6.OP z dne 9. decembra 2002 (tematska prednostna naloga 1.4: "aeronavtika in vesolje"). To je privedlo do treh letnih pogodb v okviru posebnega podpornega ukrepa (6.OP), sklenjenih z GJU.

53. Revizija je pokazala⁴⁹, da so GJU večinoma zaznavali kot učinkovito strukturo za izvajanje tistega dela delovnega programa 6.OP, ki se nanaša na Galileo⁵⁰. Raziskovalni projekti so vzbudili zanimanje in povečali osveščenost v skupnostih uporabnikov ter uspešno povezali različne organizacije in zainteresirane strani. Vendar je končna uporaba dejavnosti RTR za program Galileo omejena. GJU ni dovolj izkoristil rezultatov projektov, da bi oblikoval skladen niz zahtev, ki bi jih potrdili uporabniki in bi jih lahko ESA uporabila kot osnovo za specifikacije sistema Galileo. Številni projekti so vsebovali podrobno analizo zakonodajnih prizadevanj, potrebnih tako na ravni EU kot na ravni držav članic za spodbujanje aplikacij GNSS v številnih gospodarskih in družbenih sektorjih, vendar ni bilo nobenega nadaljnjega ukrepanja na podlagi teh rezultatov.

Razlogi za omejeno koristnost

54. Za omejeno koristnost rezultatov Galilea na področju RTR so odgovorne prekinitve, neustreznost 6.OP za financiranje dejavnosti za razvoj trga, pomanjkanje celovitega pristopa k razvoju trga in zamude.

55. Ko je Komisija predlagala ukinitvev GJU, je nameravala zagotoviti *kontinuiteto* programa z nemotenim prenosom dejavnosti na GSA⁵¹. Vendar je prenos naloge spremljanja več kot 50 projektov z GJU na GSA povzročil

⁴⁹ Zlasti prek ankete in pogovorov z udeleženci 6.OP.

⁵⁰ Rezultati ankete kažejo pozitiven skupni pogled na upravljanje GJU, zlasti na naslednjih področjih: razpisna dokumentacija (izjave o delu), upravljanje pogodb, spremljanje in pregledi. Izboljšati bi bilo med drugim treba politiko glede pravic intelektualne lastnine ter razširjanje in uporabo rezultatov.

⁵¹ COM(2006) 261 – Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1321/2004 o vzpostavitvi upravljavskih struktur Evropskega satelitskega radio-navigacijskega sistema, 2. junij 2006.

zamude in težave pri podpiranju projektov, njihovem nadaljnjem spremljanju in razširjanju njihovih rezultatov⁵².

56. Instrument za dodeljevanje subvencij 6.OP ni ustrezen za financiranje dejavnosti za razvoj trga. Donacije 6.OP (po razpisu za zbiranje predlogov) v bistvu sledijo pristopu "od spodaj navzgor" brez centraliziranega izkoriščanja rezultatov. V idealnem primeru bi bilo treba dejavnosti podpreti s konsolidacijo njihovih rezultatov *z izčrpnim pristopom k razvoju trga od zgoraj navzdol* na ravni GJU/GSA (glej tudi EGNOS – odstavek 65). Brez takšnega aktivnega pristopa je težko zagotoviti, da bodo projekti tudi takrat, ko bodo končani, še naprej koristni za program Galileo.

57. Rezultati ankete so tudi potrdili, da so *skupne zamude pri programu* (pri tehnološkem razvoju, operacijah EGNOS in koncesijskih pogajanjih) negativno vplivale tako na izvajanje projektov 6.OP (na primer z nerazpoložljivostjo signala EGNOS) kot na prihodnje izkoriščanje rezultatov projektov (zaradi njihovega učinka na poslovne in raziskovalno razvojne priložnosti GNSS).

Integracija EGNOS le delno uspešna

Cilj

58. Kot predhodnik Galilea ima EGNOS ključno vlogo pri zgodnjem razvoju uporabniških segmentov (glej tudi odstavek 14). Četrta naloga GJU je bila "nadzorovati optimalno integracijo EGNOS v Galileo" (glej opombo 12). Ker sta EGNOS in Galileo dva popolnoma neodvisna sistema (za podrobno primerjavo med EGNOS in Galileom glej ***Prilogo II***), se integracija ne nanaša na tehnično delitev infrastrukture, ampak na naslednje:

- (a) Zaradi reševanja vprašanj, kot so sklenitev sporazuma med lastniki EGNOS⁵³, združitve financiranja za EGNOS in Galileo⁵⁴ ter časovni okvir

⁵² 75 % od 482 anketirancev je poročalo o negativnem učinku na njihove projekte.

za imenovanje gospodarskega operaterja za EGNOS, se je štela za potrebno integracija v vodstvene in upravljske strukture Galilea.

- (b) Na tržni ravni je bil namen integracije utreti pot za uvedbo Galilea na trg tako, da se EGNOS uporabi kot predhodnik sistema, saj bo zagotovil regionalne storitve, podobne trem od petih prihodnjih storitev Galilea.

Rezultati

59. Na politični ravni sta bila EGNOS in Galileo združena v enotno evropsko politiko GNSS. Podobno je bilo s finančnega vidika Komisijino financiranje EGNOS vključeno v financiranje Galilea.

60. Vendar je pri EGNOS prišlo do zamud in še vedno so nerešeni glavni izzivi programa, kot so razvoj trga, certifikacija in vloga različnih zainteresiranih strani:

- (a) Od oktobra 2004 potekajo pogajanja o okvirnem sporazumu glede lastništva in prihodnjega izkoriščanja EGNOS. Septembra 2008 še ni bil sklenjen noben tak sporazum. Tehnično je signal odprte storitve EGNOS na voljo od julija 2006, vendar brez gospodarskega operaterja ni mogoče razglasiti začetka delovanja⁵⁵;
- (b) Načrt GJU o prodoru na trg ni bil nikoli izvršen, različice EGNOS, ki se lahko certificira, pa po pričakovanjih ne bo do marca 2009, kar je vsaj dve leti pozneje, kot je bilo pričakovano⁵⁶.

⁵³ Imenovan tudi okvirni sporazum EGNOS.

⁵⁴ Ta cilj je nastal zaradi težav s financiranjem, s katerimi se je januarja 2006 soočal EGNOS.

⁵⁵ Zaradi vprašanj v zvezi z odgovornostjo in negotovosti glede prihodnosti financiranja in vodenja EGNOS.

⁵⁶ Po previdni oceni, saj za EGNOS ni jasnih mejnikov in načrtovanja.

Razlogi za omejen uspeh

61. Uspeh GJU pri doseganju njegovega četrtega cilja je oviralo več dejavnikov:

- (a) vloga in pooblastila GJU v zvezi z EGNOS niso bila jasna;
- (b) EGNOS je odločitev o njegovi integraciji v Galileo škodovala;
- (c) institucionalni okvir EGNOS je zelo zapleten;
- (d) GJU se je premalo posvečal dejavnostim za razvoj trga.

62. *Vloga in pooblastila GJU v zvezi z EGNOS niso bila jasna.* V statutu GJU je bilo navedeno samo, da bo GJU nadziral optimalno integracijo EGNOS v Galileo. V skladu s tripartitnim sporazumom⁵⁷ je bila ESA prek svojega programa ARTES-9 odgovorna za tehnični razvoj in delovanje EGNOS. Vendar v teh pravnih besedilih ni pojasnjeno, kdo je bil skupni upravitelj programa EGNOS. Ker EGNOS *ni imel upravitelja programa*, mu je očitno primanjkovalo dolgoročne strateške vizije⁵⁸, kar je privedlo do negotovosti, zamud in prekoračitev stroškov (***Priloga II***).

63. Čeprav je odločitev o *vklučitvi EGNOS v koncesijska pogajanja* zagotovila neprekinjeno financiranje s strani Skupnosti, je hkrati zadrževala dokončanje programa EGNOS, ker:

- (a) so bili zaradi zamud pri koncesijskih pogajanjih prestavljeni roki za tehnološki razvoj EGNOS in

⁵⁷ Sporazum med Evropsko skupnostjo, Evropsko vesoljsko agencijo in Evropsko organizacijo za varnost zračne plovbe o evropskem prispevku k razvoju sistema za globalno satelitsko navigacijo (GNSS), podpisan leta 1998 (UL L 194, str. 16).

⁵⁸ Na primer: dolgoročna finančna obveznost, stabilni tehnični temelji, jasne smernice za prihodnje vodenje, jasna hierarhija ciljev pri razširitvi EGNOS zunaj Evrope, jasna vizija o združljivosti EGNOS in Galilea.

- (b) ker so bile ustavljene vse dejavnosti v zvezi z imenovanjem gospodarskega operaterja za EGNOS, saj je bil za to odgovoren koncesionar za Galileo.

Poleg tega so postala koncesijska pogajanja bolj zapletena, ker je bilo treba skleniti okvirni sporazum za EGNOS.

64. *Institucionalni okvir EGNOS je zelo zapleten.* Različni investitorji v EGNOS imajo različne prednostne naloge. ESA kot lastnica sredstev EGNOS v obdobju trajanja programa ARTES-9 deluje v imenu držav, ki imajo finančni interes pri tem programu. Vsak prenos lastništva je odvisen od njihovega soglasja⁵⁹. Komisija nima lastninske pravice do EGNOS, vendar bi morala v skladu z Uredbo (ES) št. 1321/2004 prek GSA postati lastnica sredstev EGNOS. Ker GJU kot upravitelj programa EGNOS ni imel jasnih pooblastil, so se pojavili dvomi, ali je pooblaščen za pogajanja o okvirnem sporazumu za EGNOS.

65. Poleg tega je GJU pozornost posvečal predvsem vprašanju institucionalnega, finančnega in mednarodnega sodelovanja, le *malo časa in virov pa je bilo namenjenih zgodnjemu razvoju sklopa elementov za omogočanje storitev* za EGNOS: GJU ni centralizirano izkoristil rezultatov razvoja trga pri 6.OP (odstavek 56) in ni izvedel načrta o prodoru EGNOS na trg.

Neustrezno vodenje s strani javnega sektorja

66. Naslednji razdelki se osredotočajo na razdelitev vlog in na to, kako je Komisija izpolnjevala svojo vlogo glavne pobudnice programa Galileo.

⁵⁹ V skladu z dvostranskimi sporazumi med ESA in osmimi nacionalnimi ponudniki storitev (upravljanja) zračnega prometa ter drugimi agencijami.

Nejasna razdelitev vlog

67. Razdelitev vlog med subjekti, ki so sodelovali pri razvojni in validacijski fazi programa (države članice EU in ESA, Komisija, GJU in ESA), ni bila jasno opredeljena.

68. Sposobnost GJU za uspešno upravljanje programa sta omejevali:

(a) njegova vodstvena struktura (**diagram 2**).

GJU je bila po njegovem statutu dodeljena nadzorna vloga v zvezi z dejavnostmi tehnološkega razvoja, ki naj bi jih opravila ESA. Vendar je bila ESA ustanovna članica GJU (in je bila torej zastopana v izvršilnem komiteju in upravnem odboru) in "pogodbena izvajalka" (prejemnica finančnih sredstev in odgovorna za izvajanje v skladu s sporazumom med ESA in GJU). Zaradi navzkrižja interesov za ESA znotraj GJU je GJU v praksi tako ni mogel uspešno nadzirati.

(b) njegova začasna narava.

Zaprte GJU pred koncem razvojne in validacijske faze je ogrozilo njegovo avtoriteto⁶⁰.

69. Sporazum med ESA in GJU o izvajanju dejavnosti tehnološkega razvoja v razvojni in validacijski fazi (ki ga je Komisija s pogajanjem dosegla, preden je GJU začel delovati⁶¹) ni bil dovolj podroben (boljši bi bil model sporazumov med ESA in EUMETSAT^{62 63}). Zato so bila pravila, ki urejajo naročanje⁶⁴, prenos

⁶⁰ Komisija je v svojem sporočilu iz maja 2007 priznala, da se je izkazalo, da časovni okvir za prenos dejavnosti z GJU na GSA 1. januarja 2007 ni optimalen (...). GSA je bila še v procesu izgradnje, njeni odnosi s Komisijo in ESA pa niso bili urejeni.

⁶¹ Pozneje ga je uradno sprejel upravni odbor GJU in podpisal direktor.

⁶² EUMETSAT (Evropska organizacija za uporabo meteoroloških satelitov) je medvladna organizacija, ki je bila ustanovljena za nudenje storitev skupno 21 državam članicam in devetim sodelujočim državam.

lastništva, poročanje in izvajanje⁶⁵, premalo jasna. V sporazumu niso bile pojasnjene vloge različnih akterjev. V duhu okvirnega sporazuma med ESA in Evropsko skupnostjo⁶⁶ bi se morale te vloge dopolnjevati: ESA kot pristojni tehnični organ, Komisija, ki obravnava politično razsežnost, ter GJU, ki obravnava uporabniške zahteve in certifikate.

70. ESA je sodelovala pri upravljanju programa (prek GJU), odgovorna pa je bila tudi za tekoče upravljanje tehnološkega razvoja tako Galilea kot EGNOS.

71. Zaradi nejasne delitve vlog je prišlo do nejasne razdelitve odgovornosti. Na številne odločitve v zvezi z Galileom je vplivalo dejstvo, da noben akter (Komisija, GJU, ESA, države članice) ni prevzel popolne odgovornosti: odločitev za ločenost razvojne in uvajalne faze, izbira javno-zasebnega

⁶³ ESA je odgovorna za razvoj vesoljskega segmenta programov EUMETSAT, EUMETSAT pa je odgovoren za celoten sistem. Sporazumi med ESA in EUMETSAT so bolj dodelani pri vidikih kot so:

- finančna odgovornost, njena razčlenitev na industrijsko ceno in stroške ESA ter postopki, ki zagotavljajo spoštovanje mej finančne odgovornosti;
- uporaba upravljalvske provizije in postopkov odobravanja;
- vzpostavitev jasne komunikacijske verige;
- jasni postopki za obravnavanje sprememb pogodbe, ki niso bile predvidene v prvotno predvidenih delih;
- lastništvo fizične in intelektualne lastnine.

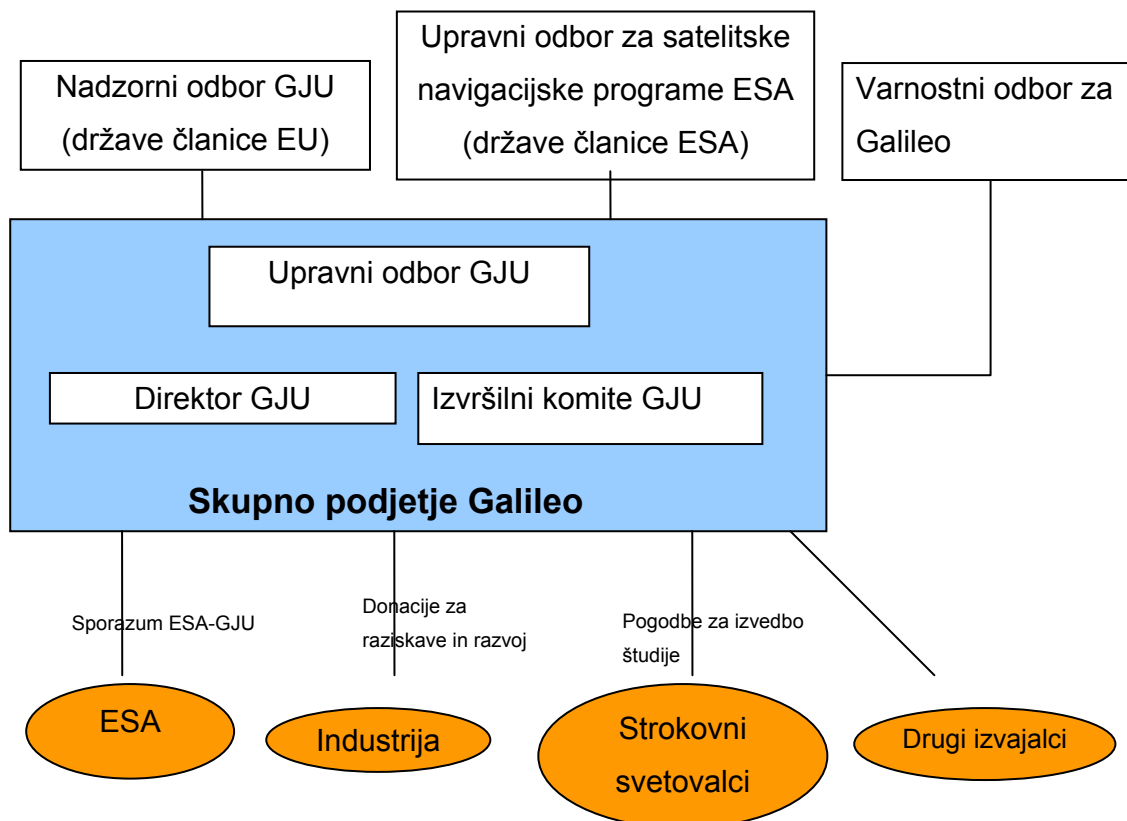
⁶⁴ ESA kot del svoje industrijske politike uporablja načelo "pravičnega vračila". Z drugimi besedami, država, ki ESA plačuje prispevek, prejme, v določeni meri, industrijske pogodbe, katerih vrednost je enakovredna temu prispevku. Teoretično se to načelo uporablja za samo 50 % proračuna, namenjenega razvoju in validaciji. V praksi teh pravil ni možno uporabljati za 50 % dejavnosti, ki se upravlja kot samostojna in nedeljiva enota.

⁶⁵ Na primer v zvezi z izvajanjem in financiranjem določenih sprememb pogodbe, kot so avtentifikacija, izmenjava podatkov, zelo natančna storitev določanja položaja in sporazum z dne 5. decembra.

⁶⁶ Okvirni sporazum med Evropsko skupnostjo in Evropsko vesoljsko agencijo (UL L 261, 6.8.2004, str. 64).

partnerstva, sprejetje predloga ponudnikov o združitvi, sporazum med ESA in GJU, pomanjkljivo načrtovanje proračuna, zamude pri tehnološkem razvoju EGNOS in industrijska organizacija za validacijo v orbiti.

72. Upravljanje so dodatno otežili posegi držav članic v upravljanje posameznih delov programa (odstavka 23 in 49).

Diagram 2 – Vodstvena struktura GJU

GJU so vodili direktor, štiri odbori in izvršilni komite. Vsa vprašanja na dnevnem redu upravnega odbora so bila pripravljena na sejah izvršilnega komiteja, o njih pa sta najprej razpravljala nadzorni odbor na ravni držav članic EU in upravni odbor za satelitske navigacijske programe na ravni držav članic ESA. ESA in Komisija sta imeli enako število glasov v upravnem odboru, zato je bilo potrebno soglasje o vseh odločitvah.

Program ni imel močnega strateškega pokrovitelja in nadzornika

73. Med letoma 1999 in 2004 je Komisija aktivno izvajala svojo vlogo - sprožitev in začetek izvajanja programa. V letu 2005 so postale očitne zamude in prekoračitve stroškov, vendar do marca 2007 niso bili uvedeni nobeni bistveni popravni ukrepi.

74. V celotnem trajanju programa Komisija kot ključna pobudnica programa ni upoštevala kar nekaj načel upravljanja, kot so:

- (a) določanje jasnih, stvarnih in sprejemljivih ciljev: program je imel več ciljev, zato so bila pričakovanja zainteresiranih strani zelo različna. Države članice so poleg svojih političnih, gospodarskih in tehnoloških motivov (odstavek 7) Galileo dojemale kot sredstvo za konsolidacijo evropske vesoljske industrije. Za nekatere države članice je bil enako pomemben cilj možnost uporabe sistema v vojaške ali obrambne namene. Komisija ciljev programa ni prednostno razvrstila.
- (b) opredeljevanje ustreznih strategij in instrumentov za njihovo izvajanje: v zvezi s programoma EGNOS in Galileo si Komisija ni prizadevala za dolgoročno strateško vizijo⁶⁷, ampak se je osredotočala na kratkoročne cilje in odločitve. To ponazarjajo:
 - (i) neobstoj časovnega načrta za EGNOS in Galileo. Vprašanja, na primer glede prihodnjega modela izkoriščanja Galilea in EGNOS, izvajanja prednostnih nalog sistema (npr. katero storitev naj se izvaja najprej) ali razvoja necivilnih letalskih trgov za EGNOS ob koncu leta 2008 še vedno niso bila razrešena;
 - (ii) težave, ki so se pojavljale pri pogajanjih o okvirnem sporazumu za EGNOS. Ker EGNOS in Galileo tvorita del evropske satelitske navigacijske politike, je Komisija predlagala njuno združitev v enoten projekt: evropski satelitski navigacijski programi. Vendar je bilo to storjeno brez predhodnega dogovora z drugimi zainteresiranimi stranmi pri EGNOS (odstavka 5 in 64) in z zelo majhnim upoštevanjem zapletenosti institucionalnega okvira. GJU (in pozneje GSA) je bil zadolžen za izvedbo pogajanj o takem dogovoru, vendar

⁶⁷ Kot so dopolnjevanje teh dveh programov, modeli za prihodnje izkoriščanje EGNOS in Galilea ali izvajanje prednostnih nalog sistema.

ob koncu leta 2008 ni bil dosežen noben napredek. Zato ni bil razen za tehnična vprašanja (ki jih upravlja ESA) noben subjekt pooblaščen za sprejemanje ključnih odločitev v zvezi z EGNOS in za vodenje programa;

- (iii) Komisija se je predvsem ukvarjala s tem, da je program krmarila od ene seje Sveta do naslednje (glej na primer odstavek 21 in 22 v zvezi s sporočilom Komisije z dne 6. oktobra 2004).
- (c) Vzpostavljanje prihodnje (stalne) organizacije: med julijem 1999 in decembrom 2006 je Komisija za zagotavljanje tehnične podpore za upravljanje programa Galileo ali celo za njegovo dejansko upravljanje zadolžila šest različnih začasnih struktur. GJU je bil peta taka pobuda. Kot prožna in posebej temu upravljanju namenjena organizacija s podjetniško miselnostjo bi lahko bil uspešen upravitelj programa. Vendar je bil njegov položaj ogrožen zaradi njegove začasne narave⁶⁸, vodstvene strukture (**diagram 2**) in pomanjkanja strokovnega znanja.
- (d) Zagotavljanje primernih veščin za izvajanje vseh sestavnih delov programa, ki jih upravlja in nadzira javni sektor: Komisija pri ustanavljanju GJU ni namenila dovolj pozornosti dejstvu, da je to nova organizacija ter da ima premalo izkušenj in strokovnega znanja za opravljanje svojih nalog (glej tudi odstavek 41(c)).
- (e) Sprejetje ukrepov za obvladovanje tveganja: Komisija ob začetku programa ni ustrezno obravnavala tveganj, povezanih s koncesijo za Galileo (npr. tržno tveganje, tveganje pri zasnovi in tehnološko tveganje) (glej tudi odstavek 41(a) in okvir 2) in je torej začela postopek za oddajo koncesije brez potrebne priprave.

⁶⁸ Že pred začetkom delovanja GJU je Komisija objavila predlog za uredbo Sveta, ki vzpostavlja GSA kot naslednika GJU (COM(2003) 471 konč. z dne 31. julija 2003).

- (f) Sprejemanje pravočasnih odločitev v zvezi z vsemi vidiki programa: Komisija ni dovolj kritično pregledala ali spremljala poročil o napredku GJU. Sporočila Komisije so dosledno odražala pozitivni ton uradnih izjav GJU. Posledično Komisija do marca 2007 ni zahtevala ali uvedla bistvenih popravilnih ukrepov, čeprav je bil rok za koncesijo vsako leto preložen za nadaljnjih dvanajst mesecev.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

75. Upravljanje razvojne in validacijske faze je bilo neustrezno. Program Galileo se je soočal s težavami na različnih ravneh:

- (a) GJU ni bil močan upravitelj programa niti ni bila ta vloga dodeljena nobenemu drugemu organu. Večine svojih ciljev ni dosegel – vendar je bilo to posledica dejavnikov, ki so bili v veliki meri zunaj njegovega nadzora.
- (b) Program ni imel močnega strateškega pokrovitelja in nadzornika: Komisija ni aktivno usmerjala programa, zato je ostal brez krmarja. Pri upravljanju programa so nastale številne pomanjkljivosti: pomanjkanje stvarnih ciljev, primerne strategije in veščin; nezadostna pripravljalna dela in dolg odzivni čas pred uvedbo popravilnih ukrepov.
- (c) Države članice so se zaradi različnih pričakovanj, ki so jih imele v zvezi s programom, vmešavale v interesu svojih domačih industrij in zadrževale sprejemanje odločitev. Iz tega izhajajoči kompromisi so privedli do težav pri izvajanju, zamud in nazadnje tudi do prekoračitve stroškov.

Kateri dejavniki so bili odgovorni za neuspešnost koncesijskega postopka?

76. Javno-zasebno partnerstvo je bilo neustrezno pripravljeno in zasnovano. Zaradi tega se je moral GJU pogajati o javno-zasebnem partnerstvu, ki je bilo nestvarno (odstavki 35 do 42).

Kateri dejavniki so bili odgovorni za zamude in prekoračitve stroškov tehnološkega razvoja?

77. Nadziranje dejavnosti tehnološkega razvoja, ki je bilo naloga GJU, je bilo resno omejeno zaradi vprašanj vodenja, nepopolnega proračuna, zamud in industrijske organizacije razvojne in validacijske faze (odstavki 43 do 50).

V kolikšnem obsegu je poraba za dejavnosti raziskav in razvoja koristila programu Galileo?

78. Omejeno koristnost rezultatov RTR so povzročile prekinitve, neustreznost 6.OP za financiranje dejavnosti za razvoj trga, pomanjkanje celovitega pristopa k razvoju trga in zamude (odstavki 51 do 57).

Kako dobro je GJU integriral EGNOS v Galileo?

79. Integracija EGNOS v Galileo je bila le delno uspešna, ker pooblastila GJU niso bila jasna, odločitev o vključitvi EGNOS v koncesijska pogajanja je zadrževala dokončanje programa EGNOS, institucionalni okvir EGNOS ni bil jasen in GJU je posvetil le malo pozornosti razvoju trga za EGNOS (odstavki 58 do 65).

Ali je bil program Galileo ustrezno voden?

80. Vodenje programa je bilo neustrezno. Delitev vlog med subjekti, ki so sodelovali pri razvojni in validacijski fazi programa (države članice EU in ESA, Komisija, GJU in ESA), ni bila jasno opredeljena. Komisija ni zagotovila ustreznega vodenja pri razvijanju in upravljanju Galilea (odstavki 66 do 74).

Spoznanja za prihodnost

81. Organizacija programa Galileo se je od leta 2007 precej spremenila. Vendar so mnoga spoznanja, pridobljena pri GJU, pomembna za nadaljevanje programa Galileo ter za morebitna nadaljnja skupna podjetja in za industrijske programe.

82. Komisija je za *upravitelja programa* predlagala sebe, to pa je zahtevna vloga, za katero ima malo izkušenj. Medtem ko je ta rešitev kratkoročno morda smotrna, bi morala Komisija razmisliti, ali bi bila ta ureditev najprimernejša tudi dolgoročno. Sodišče podaja naslednja priporočila.

Priporočilo 1

Če želi Komisija pridobiti avtoriteto kot upraviteljica programa, bi morala svoje vire ter pravne in finančne instrumente prilagoditi specifičnim značilnostim razvoja in upravljanja industrijskega programa:

- (a) število in strokovno znanje njenih človeških virov bi morala biti sorazmerna z njeno nalogo upraviteljice programa;
- (b) vzpostaviti bi bilo treba primeren okvir sodelovanja med EU in ESA;
- (c) Komisija bi morala zagotoviti, da so ji na voljo finančni instrumenti za financiranje infrastrukture (poleg financiranja z donacijami) in se zavezati, da bo na dolgi rok krila letne operativne stroške in stroške obnove te infrastrukture;
- (d) vodenje programa bi moralo upravitelju programa omogočati dosledno izvajanje nalog programa (opredeliti pričakovanja, dodeliti pristojnosti in preveriti uspešnost).

83. Galileo za uspešnost potrebuje jasno usmerjenost. Komisija ne more sama sprejemati odločitev o njegovi prihodnosti, vendar je največjega pomena jasno vodstvo.

Priporočilo 2

Komisija bi morala čim prej razjasniti politične cilje programa in jih prenesti v *strateške in operativne cilje*, kar bo Galileu zagotovilo trden časovni načrt od sedaj do njegove popolne uvedbe. Na primer:

- (a) Kakšen bi moral biti položaj Galileja kot komercialnega sistema? Ali mora pokrivati lastne stroške ali bo potreboval stalno podporo javnega sektorja? Ali gre pri Galileu za čim večje ustvarjanje dohodkov ali čim večje makroekonomske koristi in oskrbo celotne vrednostne verige Galileo s storitvami in blagom, ki ga ustvarjajo njegove aplikacije?
- (b) Kakšna bo povezava med EGNOS in Galileom, ko bo Galileo deloval v celoti? Bosta obstajala sočasno in tako zagotavljala koristno odvečnost pri zagotavljanju storitev ali bo EGNOS ukinjen?

84. Neuspeh koncesijskih pogajanj ne pomeni, da ni osnove za koncesijo za Galileo v prihodnosti. Vendar morajo vsi prihodnji poskusi za vključitev zasebnega financiranja temeljiti na stvarnejši oceni o tem, kaj je tržljivo in ali v resnici obstajajo tehtni razlogi za javno-zasebno partnerstvo. Poudariti je treba, da obstajajo uspešni modeli izkoriščanja pri drugih mednarodnih satelitskih projektih, kot so Inmarsat, Intelsat, Eutelsat ali Eumetsat.

Priporočilo 3

Komisija bi si morala vzeti dovolj časa za pripravo faze komercialne uporabe, pri tem pa se opreti na najboljšo prakso v državah članicah, razmisliti o različnih modelih pobud v zasebnem sektorju ter upoštevati izkušnje v primerljivih sektorjih.

85. Odvisno od odločitve o tem, kakšen položaj naj bi imel Galileo kot komercialni sistem (glej priporočilo 2), se bo morala Evropska unija bodisi posvetiti spodbujanju zgodnjega razvoja trga za prihodke Galileja/EGNOS (za ustvarjanje neposrednih prihodkov, ki se izravnavajo s stroški) ali pa prevzeti

financiranje vseh potencialnih stroškov za Galileo (v naslednjih 20 letih potencialno 10 milijard EUR). V prvem primeru bi bilo treba ustvariti primeren okvir za uporabnike.

Priporočilo 4

Komisija bi morala poskrbeti, da se obravnavajo naslednja vprašanja:

- (a) analiza, konsolidacija ter validacija relevantnih in nespremenljivih uporabniških zahtev;
- (b) razvoj ustreznih ukrepov (kot je potreben pravni in zakonski okvir);
- (c) promoviranje EGNOS kot odskočne deske za Galileo tako, da se certificira storitev varovanja življenj EGNOS in omogoči združljivost modelov izkoriščanja EGNOS in Galilea;
- (d) razvoj jasne in skladne cenovne politike ali projekcije prihodkov za storitve Galilea in EGNOS ter politike kritja škode, povzročene tretjim osebam.

86. Komisija je medtem ustanovila druga skupna podjetja (SESAR, ITER in več skupnih tehnoloških pobud). Izkušnje z Galileom kažejo, da bi moral biti pristop k tem novim projektom dobro načrtovan in stvaren.

Priporočilo 5

V zvezi z vsemi *prihodnjimi skupnimi podjetji in industrijskimi programi*, v katerih se EU odloči sodelovati, bi Komisija morala:

- (a) zagotoviti, da obstajajo jasni in prepričljivi razlogi za ustanovitev skupnega podjetja;
- (b) zagotoviti, da so bile pravilno upoštevane vse stvarne možnosti glede sodelovanja zasebnega sektorja;

- | |
|--|
| (c) prizadevanja usmeriti v zagotovitev vodstvene strukture, ki skupnega podjetja ne ovira pri ustreznem upravljanju programa. |
|--|

To poročilo je sprejelo Računsko sodišče v Luxembourg na svojem zasedanju dne 14. maja 2009.

Za Računsko sodišče

Vítor Manuel da Silva Caldeira

Predsednik

EVROPSKA VESOLJSKA AGENCIJA

ESA je medvladna organizacija, ki je bila v sedanji obliki ustanovljena leta 1975, z združitvijo dveh obstoječih agencij, ELDO (*European Launcher Development Organisation*) in ESRO (*European Space Research Organisation*). ESA ima 18 držav članic: Avstrijo, Belgijo, Češko, Dansko, Finsko, Francijo, Nemčijo, Grčijo, Irsko, Italijo, Luksemburg, Nizozemsko, Norveško, Portugalsko, Španijo, Švedsko, Švico in Združeno kraljestvo. Nacionalni organi, ki so v teh državah odgovorni za vprašanja, povezana z vesoljem, so zastopani v Svetu ESA.

Namen ESA je izključno v miroljubne namene zagotoviti in spodbujati sodelovanje med evropskimi državami na področju vesoljskih raziskav in tehnologije ter njihove uporabe v vesolju, z namenom njihove uporabe v znanstvene namene in za operativne sisteme vesoljskih aplikacij.

Dejavnosti ESA sodijo v dve kategoriji – “obvezne” in “neobvezne”. Programi, ki se izvajajo v okviru splošnega proračuna in proračuna za znanstvene programe, so “obvezni”; zajemajo osnovne dejavnosti Evropske vesoljske agencije (študije o prihodnjih projektih, tehnološke raziskave, skupne tehnične naložbe, informacijske sisteme in programe usposabljanja). K tem programom prispevajo vse države članice na podlagi svojega BDP. Pri drugih programih, ki so znani kot “neobvezni”, sodeluje manjše število držav članic, ki se prostovoljno odločijo o svoji stopnji udeležbe. ARTES-9 in GalileoSat sta neobvezna programa. Poraba iz proračuna ESA za leto 2006 je znašala skoraj 3 milijarde EUR.

ESA in Evropska skupnost sta medsebojno neodvisni organizaciji. Nimata istih držav članic, urejajo pa ju različni pravila in postopki. ESA ne zavezujejo uredbe EU.

Sodelovanje med tema dvema institucijama je bilo formalizirano z okvirnim sporazumom med ESA in Evropsko skupnostjo (v veljavi od maja 2004). Evropska vesoljska politika, podpisana maja 2007, združuje pristop ESA s pristopi posameznih držav članic EU in prvič ustvarja skupni politični okvir za vesoljske dejavnosti v Evropi.

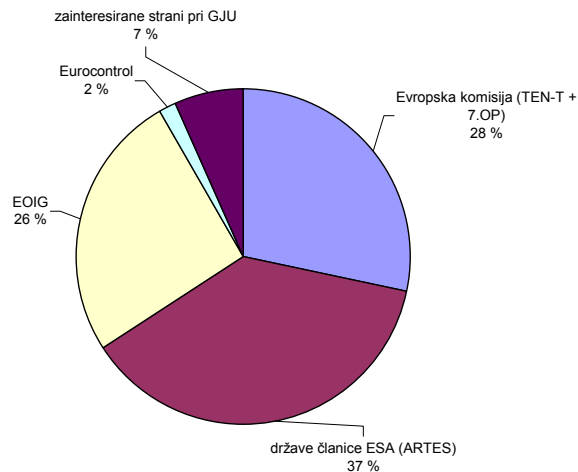
**DEJSTVA, ŠTEVILČNI PODATKI IN PONAŽORITVENI PRIMERI V ZVEZI Z
EGNOS**

Primerjava med EGNOS in Galileom

	EGNOS	Galileo
Povezava z drugimi GNSS	Krepi signala GPS in GLONASS	Popolnoma neodvisen od drugih GNSS
Storitve	3: OS, SoL, SAR	5: OS, CS, PRS, SoL, SAR
Pokritost	Regionalna (Evropa)	Globalna
Vesoljski segment	3 transponderji na geostacionarnih satelitih v orbiti na višini 36 000 km	30 satelitov v srednji zemeljski orbiti na višini 23 000 km
Zemeljski segment	4 kontrolni centri za misije (<i>Mission Control Centres</i>) 34 postaj za nadzor območja in popolnosti delovanja (<i>Ranging and Integrity Monitoring Stations</i>) 6 postaj za prizemno pozicioniranje (<i>Navigation Land Earth Stations</i>)	3 kontrolni centri Galileo (<i>Galileo Control Centres</i>) 20 senzorskih postaj Galileo (<i>Galileo Sensor Stations</i>) 5 postaj za povezavo S-frekvenčnega spektra (<i>S-band up-link stations</i>) 10 postaj za povezavo C-frekvenčnega spektra (<i>C-band up-link stations</i>)
Financiranje	ESA, Evropske komisije, Eurocontrol, EOIG, zainteresirane strani v GJU	ESA, Evropska komisija, Kitajska, Izrael

Viri financiranja EGNOS

Viri financiranja EGNOS (skupno 630 milijonov EUR, po cenah iz leta 2001)
Sredstva, dodeljena med letoma 1995 in 2007



Vir: ocena Evropskega računskega sodišča.

EGNOS je primanjkovalo dolgoročne vizije

Med preobrazbo programa iz predstavitvenega v popolnoma razvit operativni program so se njegovi cilji postopoma spremenili. EGNOS se je soočal s težavami zaradi pomanjkljive dolgoročne strategije in premajhne politične zavezanosti. Nekateri primeri:

- (a) donacije Evropske komisije za EGNOS so se izplačevale v letnih tranšah in so sistematično prihajale z zamudo. Prav tako so imeli zamudo prispevki držav članic ESA. Nekatere dejavnosti programa so zato zamujale, kar je povzročilo negotovost glede načrtovanja uvajanja programa.
- (b) Spreminjajoče se vmesne zahteve, razvijajoči se standardi in novi pogledi na certifikacijo sistema so povzročili zamude in dodatne stroške.
- (c) Septembra 2008 za EGNOS še vedno ni bilo nobenega časovnega načrta.

- (d) Čeprav je signal odprte storitve EGNOS postal dostopen julija 2006, v septembru 2008 še vedno ni bil razglašen začetek delovanja zaradi vprašanj v zvezi s kritjem škode, povzročene tretjim osebam, negotovosti o prihodnosti programa v smislu financiranja in vodenja ter Komisijine nepripravljenosti, da bi odobrila tehnično plat sistema.
- (e) Čeprav sta si ESA in GJU prizadevala za prikaz zmogljivosti EGNOS v tujini (npr. v Afriki, na Kitajskem in v Južni Ameriki), ni prave strategije, ki bi podpirala EGNOS zunaj Evrope.
- (f) V organizacijski strukturi GJU je bil EGNOS dodeljen tehničnemu oddelku, namesto da bi bil obravnavan kot polno razvit medsektorski program. GJU do leta 2006 od Komisije ni prejemal finančnih sredstev, potrebnih za posebne študije v zvezi z EGNOS.

MEDNARODNO SODELOVANJE V ZVEZI Z GALILEOM

EU je v zvezi z Galileom sklenila več mednarodnih sporazumov.

Za zagotovitev medobratovalnosti in združljivosti Galilea in obstoječih GNSS, kot sta GPS in GLONASS, sta bila podpisana sporazuma o sodelovanju z Združenimi državami (2004) in Rusijo (2006).

S sporazumoma o sodelovanju s Kitajsko (2003) oziroma z Izraelom (2004) sta NRSCC in MATIMOP postala člana GJU.

Z Ukrajino (2005), Indijo (2005), Marokom (2005) in Južno Korejo (2006) so bili podpisani splošni sporazumi o sodelovanju, vendar nikoli niso privedli do konkretne udeležbe ali članstva v GJU.

Namen vseh teh sporazumov je bil kar najbolj zmanjšati tehnološka in politična tveganja, spodbujati in krepiti industrijsko ter politično strokovno znanje in izkušnje, pospeševati zagotavljanje sistemskih aplikacij, omogočiti prodor na trge tretjih držav, promovirati Galileo kot mednarodni standard in pripraviti podlago za namestitev komponent prizemnih segmentov v različnih regijah sveta.

Odnosi s kitajskim in izraelskim podjetjem so se poslabšali, ko je GJU prenehal delovati, pri prenosu relevantnih sporazumov na GSA pa so se pojavile težave. Po zaprtju GJU so bile prekinjene tudi razprave o sodelovanju z več drugimi državami, kot so Brazilija, Mehika, Čile, Kanada, Argentina in Avstralija.

**MERILA, KI JIH JE EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE UPORABILO ZA OCENO KONCESIJSKEGA POSTOPKA, KI GA
JE ZA GALILEO UPRAVLJAL JAVNI SEKTOR, S POVZETKOM OCENE**

Merila (na podlagi Smernic INTOSAI za revidiranje koncesij (revidirane))	Odgovorni organ	So bila merila izpolnjena?	Povzetek ocene
A. Določitev obsega projekta			
A.1 Izbor projekta			
<i>Kako je revidiranec možne projekte razvrstil po prednosti? Ali jih je izvajal po tem prednostnem redu?</i>	Komisija (Svet)	Neocenjeno (politična izbira)	Galileo je bil edinstven projekt in odločitev o njegovem izvajanju je bila politične narave. Po pobudi Komisije, ki je bila sprožena v začetku 1990-ih let, je Svet odobril program Galileo in Evropsko komisijo zadolžil za njegovo upravljanje. Pozneje je bila na predlog Komisije in zaradi sprožitve razvojne faze s političnim konsenzom držav članic sprejeta odločitev o javno-zasebnem partnerstvu/koncesiji. Predvideno je bilo, da bosta upravljanje in financiranje naslednjih faz potekala po tem scenariju. Glej zaporedna sporočila Komisije, študije Komisije in sklepe Sveta od leta 1994 do leta 2003.
A.2 Opredelitev zahtev projekta			
<i>Ali je revidiranec že na začetku jasno navedel svoje zahteve in jih izrazil kot izločke ter jasno navedel vse posebne omejitve, ki jih bo moral upoštevati zasebni sektor?</i>	Komisija (Svet)	Delno	Kot je mogoče sklepati iz pripravljanih del Komisije in odločitev, ki jih je sprejel Svet, je evropski javni sektor svoje zahteve navedel zelo na splošno. Predlagana koncesija naj bi zajemala financiranje in upravljanje uvajanja in obratovanja – vključno z obnovo - sistema Galileo. V ta namen bi koncesionar v obdobju koncesije oskrboval, lansiral, upravljal, izkoriščal in vzdrževal sistem in njegove sestavne dele, da zagotovi pet satelitskih storitev Galileo in nadaljnji razvoj posledičnih aplikacij. Razmislek je bil namenjen tudi vključitvi upravljanja EGNOS in zagotovitvi storitev EGNOS v pogodbenih ureditvah za koncesijo za Galileo. Ko je Komisija opravila pripravljala dela za koncesijo, je ostalo še precej negotovosti glede ključnih vprašanj, kot je na primer s tem povezana projekcija prihodkov in prehod iz razvojne v uvajalno fazo. Čeprav so bile pri pripravljanih delih na kratko ugotovljene nekatere omejitve, s katerimi bi se soočal zasebni sektor pri svojem sodelovanju v projektu, ni bila začrtana strategija javnega sektorja, ki bi jo bilo mogoče predlagati zasebnemu sektorju. Pripravljala dela Komisije zasebnemu sektorju tako niso zagotovila jasnih zahtev in omejitev za predlagano koncesijo za Galileo.
A.3 Zmogljivosti zasebnega sektorja			
<i>Ali je revidiranec opravil predhodno oceno zmogljivosti, ki jih ima zasebni sektor za izpolnjevanje zahtev?</i>	Komisija	Delno	Pripravljala dela Komisije so podala pozitivne, vendar splošne zaključke o izvedljivosti koncesije v primerjavi z alternativnim modelom skupnega podjetja (v obliki kapitalskih deležev v GJU). Ocenjeno je bilo, da zasebni sektor ni naklonjen sodelovanju in naložbam v slednje zaradi negotovosti glede pričakovanega dobička ter možnosti navzkrižja interesov v razvojni in validacijski fazi. Pozitivni so bili tudi zaključki o tem, da ima evropski zasebni sektor s svojim uveljavljenim tehničnim znanjem in dokazanimi izkušnjami pri financiranju in upravljanju velikih projektov potrebne zmogljivosti za zagotovitev sistema in storitev Galileo. Toda, kot je navedeno v točki A.2, projektne zahteve niso bile dovolj jasne, zato je bila ocena zmogljivosti zasebnega sektorja za izpolnjevanje teh zahtev presplošna.

			Zato Komisija ni mogla podati predhodne ocene zmogljivosti zasebnega sektorja.
A.4 Vrednotenje možnih koristi			
<i>Ali je revidiranec izvedel predhodno vrednotenje želenih koristi?</i>	Komisija (Svet)	Delno	Razlogi za izvajanje Galilea prek javno-zasebnega partnerstva so zajemali naslednje argumente (glej sporočilo Komisije z dne 10. februarja 1999): dopolnilno financiranje, izboljšano projektno zasnovano, skupno vrednost za denar, boljše izkoriščanje storitev, osrednji pomen potreb uporabnikov in boljše upravljanje stroškov. Rezultat ene od študij, ki je bila izvedena na zahtevo Komisije, je bil seznam ciljev: čim prej doseči polno obratovalno zmogljivost, v idealnem primeru do začetka leta 2008, da se izkoristijo priložnosti na trgu GNSS, pridobiti pomemben delež za stroške uvajanja prek zasebnega financiranja (z okvirnim dvotretjinskim deležem), zagotoviti vrednost za denar (z optimizacijo tehnične rešitve in tehničnega sistema, optimizacijo konkurenčnosti in učinkovitosti pri naročilih, doseganjem ustrezne stopnje prenosa tveganja in ustvarjanjem finančnih spodbud za uspešnost), vključiti evropsko industrijo tako, da bi lahko imela koristi od pogodb za izgradnjo sistema in izdelavo uporabniške opreme, zasebnemu sektorju dati odgovornost za zagotavljanje, da specifikacije in delovanje sistema izpolnjujejo zahteve za učinkovito delovanje trga in javnega sektorja, optimizirati ustvarjanje prihodkov na trgu, zmanjšati potrebo po javnih odhodkih in javne prispevke razporediti čez daljše obdobje ter optimizirati stroške življenjskega cikla s povečanjem primerjav učinkovitosti zasebnega sektorja. V študiji je bilo priznано, da bo zaradi tako velikega števila projektnih ciljev potrebno sklepanje kompromisov. Vendar v pripravljanih delih Komisije niso bili predstavljeni nobeni kompromisi. Še več, ti splošni cilji niso bili dovolj specifični za predlagano koncesijo za Galileo. Komisija bi bila morala opisati strategijo, pri tem pa na primer navesti: (i) preference javnega sektorja glede komercialnega izkoriščanja Galilea; (ii) strategijo javnega sektorja za zagotavljanje praktičnega prehoda, da se razrešijo soodvisnosti med razvojno in uvajalno fazo. Taki elementi bi pozneje lahko služili kot smiselna merila za vrednotenje in izbiro, po katerih bi presojali ponudbe, predložene v konkurenčnem postopku oddaje javnega naročila.
A.5 Širši cilji politike (vključno z regulativnimi vidiki)			
<i>Ali je revidiranec ocenil učinek, ki bi ga lahko imeli vsi širši cilji na projekt?</i>	Komisija (Svet)	Delno	Projekt Galileo ovirajo strateški pomisleki (npr. možnost vojaške uporabe). Mnenja držav članic o teh vprašanih se razhajajo. Kljub temu naj bi približno tretjino možnih prihodkov Galilea ustvarila uporaba PRS (regulirane javne storitve) prek npr. urgentnih služb, varnostnih sil, vojske. Tudi razvoj aplikacij GNSS je močno odvisen od regulativnih ukrepov, ki jih bo treba uvesti na ravni držav članic in EU. Tudi pri tem je bilo ocenjeno, da je približno tretjina možnih prihodkov odvisnih od zakonodajne podpore javnega sektorja, brez katere zasebni sektor ne more pričakovati prihodkov. Vendar Komisija ni predstavila načrta za spodbujanje možnosti za uspeh Galilea z regulativnimi ukrepi.
A.6 Izbira najprimernejše oblike partnerstva			
<i>Ali je revidiranec, preden je izbral možnost javno-zasebnega financiranja in koncesij, preučil vrsto alternativnih načinov za izpolnjevanje svojih potreb, kot so tradicionalna javna naročila v javnem sektorju ali privatizacija?</i>	Komisija (Svet)	Ne	Komisija v okviru svojih pripravljanih del ni raziskala tradicionalnih javnih naročil. Omejila se je na preučevanje (i) razvoja poslovnega načrta za program Galileo in (ii) primerne strukture javno-zasebnega partnerstva. V okviru svojih pripravljanih del je predlagala javno-zasebno partnerstvo v obliki koncesijskega modela v nasprotju z modelom skupnega podjetja. V nasprotju s priporočili dveh študij, ki jih je izvedlo podjetje PricewaterhouseCoopers (november 2001 in januar 2003), ni bil za javni sektor pozneje pripravljen noben primerjalnik, ki bi zagotovil merilo uspešnosti, po katerem bi lahko merili skupne koristi ponudb zasebnega sektorja za javno-zasebno partnerstvo, da bi se izboljšalo pogajalsko izhodišče javnega sektorja.
A.7 Inovacije			

<i>Ali je revidiranec predhodno ugotovil možnosti za inovacije na področjih, kot so zasnova in gradnja, delovanje in financiranje projekta?</i>	Komisija	Delno	Komisija je v okviru svojih pripravljalnih del priznala potrebo po inovacijah v predlagani koncesiji za Galileo, vendar ni natančno opredelila, kje ali kako bi jih bilo možno uresničiti. Komisija ni izvedla nobenih nadaljnjih pripravljalnih del. Na začetku postopka izbire koncesionarja je razpisna dokumentacija ponudnike spodbujala k predložitvi inovativnih rešitev, tako da jim je dovoljevala predstavitev več različic ponudbe. Vendar zaradi pomanjkanja jasnih zahtev za koncesijo za Galileo (glej točko A.2) inovacij v izbirnem postopku ni bilo mogoče upoštevati kot prednostnega dejavnika.
A.8 Ocena tveganj			
<i>Ali je revidiranec predhodno raziskal, kakšna bi bila ustrezna razporeditev projektnih tveganj med udeležence iz zasebnega in javnega sektorja, ki jih zadeva projekt?</i>	Komisija	Ne	V pripravljalni fazi razporeditev tveganja ni bila preučena. To bi bilo možno, če bi bile za zasebni sektor določene jasne zahteve.
A.9 Cenovna dostopnost in verjetna vrednost za denar			
<i>Je revidiranec pred začetkom postopka za oddajo javnega naročila upošteval obseg cenovne dostopnosti projekta in njegove vrednosti za denar?</i>	Komisija	Ne	Čeprav so bila tveganja in težave, ki jih je bilo treba odpraviti pred sklenitvijo koncesije z zasebnimi partnerji, ugotovljene v pripravljalni fazi, ni bilo ocene o tem, v kolikšnem obsegu lahko te negotovosti vplivajo na izvedljivost projekta. Preučene so bile možne koristi projekta Galileo, vendar argumenti za koncesijski pristop in proti njemu niso bili v celoti razviti. Pred začetkom postopka javnih naročil nista bili upoštevani cenovna dostopnost in verjetna vrednost za denar koncesije za Galileo.
A.10 Opis projektne spisa			
<i>Ali je revidiranec pripravil ustrezen projektni spis, ki podpira odločitev o začetku postopka za oddajo javnega naročila za projekt?</i>	Komisija	Delno	Komisija se je na zahtevo Sveta (Resolucija Sveta z dne 5. aprila 2001) lotila nekaterih pripravljalnih del za podporo razvoju poslovnega načrta za program Galileo in iskanju primerne modela (projektni spis) za javno-zasebno partnerstvo. Čeprav so bili rezultati tega dela v prid podpori javnega sektorja in navajali trdno razmerje med stroški in koristmi, niso jasno predstavili prednosti in slabosti uporabe koncesijskega modela.

B. Upravljanje projekta			
B.1 Projektna ekipa			
<i>Ali je revidiranec ocenil, katere veščine bo potreboval za uspešno izvedbo projekta? Kje bi jih revidiranec lahko pridobil, npr. od internega osebja ali od zunanjih svetovalcev? Je revidiranec pravočasno sestavil svojo projektno ekipo?</i>	Deljeno Komisija - GJU	Delno	GJU je začel delovati septembra 2003, ko je prevzel obstoječe osebje vmesne podporne strukture za Galileo (GISS). Izvajalo se je dodatno zaposlovanje, vendar GJU ni uspelo zaposliti osebja s predhodnimi neposrednimi izkušnjami z vodenjem postopka za vzpostavljanje javno-zasebnega partnerstva in koncesij. GJU je zunanje svetovalce imenoval šele proti koncu izbirnega procesa (tj. po objavi razpisne dokumentacije in konkurenčnem dialogu).
B.2 Raziskava trga			
<i>Ali je revidiranec pred začetkom uradnega postopka za oddajo javnega naročila raziskal trg, da bi ugotovil, ali obstajajo dobavitelji, ki so pripravljeni vložiti ponudbo za projekt?</i>	Komisija	Delno	Komisija je v zvezi s "koncesijo za Galileo" 22. februarja 2003 objavila razpis za prijavo interesa podjetij (UL C 43, 22.2.2003, str. 12). Cilj tega razpisa je bil oblikovati podatkovno zbirko zainteresiranih podjetij in jim omogočiti, da se pripravijo na razpisni postopek. V podatkovni zbirki je bilo registriranih 85 podjetij, ki so izrazila interes. Čeprav je bil za zainteresirane strani organiziran informativni dan, ni bilo nič storjeno za to, da bi se ocenilo njihovo razumevanje in dojemanje predlaganih koncesijskih zahtev. Na splošno je obstajal interes za projekt Galileo s strani možnih dobaviteljev, vendar so pred sklenitvijo koncesije potrebovali natančnejše zahteve.
B.3 Pogodbene zadeve			
<i>Ali je revidiranec ugotovil, katera vprašanja se bodo verjetno pojavila pri javnih naročilih, in pripravil osnutek pogodbe, v katerem so bili navedeni prvotni predlogi v zvezi z vsakim vprašanjem?</i>	GJU	Delno	Osnutek pogodbe je bil pripravljen v fazi izbiranja in konkurenčnega dialoga. Vendar se je izkazalo, da je bil osnutek pogodbe pripravljen še precej prezgodaj, saj so obstajale številne negotovosti, med katerimi ni bila najmanjša ta, da ni bilo preferenc glede veljavnega prava.
B.4 Strategija razpisa			
<i>Ali je revidiranec pripravil strategijo razpisa, ki pokriva število krogov razpisa, ki jih je treba organizirati, število ponudb, ki jih je treba sprejeti v vsakem krogu razpisa, revidirančev pristop h komuniciranju s ponudniki in stvaren časovni razpored za razpisni postopek?</i>	Deljeno Komisija - GJU	Delno	Komisija je med svojimi pripravljalnimi deli pripravila okvirni načrt za izbiro in pogajanja v zvezi z oddajo javnega naročila, v katerem je predvidela razpis za prijavo interesa, razpis za podelitev koncesije, predizbirno fazo in izbirno fazo. Predvideno je bilo, da bo naročilo oddano v 14 mesecih od začetka postopka. Kljub zapoznelemu začetku dejavnosti GJU sta se Komisija in GJU prvotno držala načrta, ki je predvideval organiziranje izbire in pogajanj v kratkem časovnem obdobju, v letih 2003 in 2004 (obvestilo o koncesiji UL 2003/S 200 - 179789). Vendar je bil ta časovni razpored preveč ambiciozen. Praksa javno-zasebnega partnerstva in zasebnih finančnih pobud v Združenem kraljestvu kaže, da celo pri povprečnem in ne preveč zapletenem projektu javno-zasebnega partnerstva traja precej dlje (obdobje 18 mesecev ni nobena izjema), da se opredelijo specifični in jasni cilji. Utečene prakse javnih naročil ESA kažejo tudi, da v evropski vesoljski industriji za opredelitev robustnega pristopa celo izkušena organizacija potrebuje veliko več kot leto dni.

B.5 Časovni razpored projekta			
<i>Je revidiranec pripravil verodostojen časovni razpored projekta, v katerem je bilo določeno, po katerih mejnikih bi bilo možno meriti napredek in v katerih fazah postopka naj bi revidiranec preveril nadaljnjo izvedljivost projekta?</i>	Deljeno Komisija - GJU	Delno	Med letoma 2000 in 2004 je bil večkrat objavljen prvotni skupni časovni razpored programa Galileo (glej <u>tabelo 1</u>). Vendar je bil časovni razpored zelo splošen in ni vseboval vmesnih mejnikov, ki bi se uporabljali za preverjanje izvedljivosti programa. Posodobitve časovnega razporeda so bile uradno objavljene v letih 2006 in 2007. Vmesni mejniki v zvezi s koncesijskim postopkom so bili večkrat preloženi, vendar brez pripomb o nadaljnji izvedljivosti projekta.
B.6 Primerjava stroškov in koristi			
<i>Ali je revidiranec ocenil, kolikšni so stroški in koristi pri možnosti javno-zasebnega financiranja v primerjavi z alternativno možnostjo javnih naročil?</i>	Deljeno Komisija - GJU	Ne	Pripravljalna dela Komisije so zajemala analizo stroškov in koristi projekta Galileo, vendar ni bila opravljena nobena taka analiza za primerjavo predlaganega koncesijskega pristopa z alternativno možnostjo javnih naročil. Kot je navedeno v točki A.6, je bila v študijah, ki jih je izvedlo podjetje PricewaterhouseCoopers, priporočena priprava robustnega primerjalnika za javni sektor. Vendar to priporočilo ni bilo nikoli upoštevano.
B.7 Seznam ponudnikov			
<i>Ali je revidirancu uspelo sestaviti ustrezen seznam ponudnikov?</i>	Deljeno Komisija - GJU	Delno	Predhodno izbrani konzorciji (glej tudi točko B.2) so zajemali širok razpon evropskih industrijskih zmogljivosti, primernih za vzpostavitev sistema Galileo. Vendar je vesoljska industrija operaterje in industrije v poproizvodni fazi potisnila na obrobje. To stanje se je še poslabšalo, ko se je eden od treh predhodno izbranih konzorcijev poleti leta 2004 odločil, da se umakne iz izbirnega postopka.
B.8 Natančna opredelitev zahtev			
<i>Ali je revidiranec podrobno opredelil zahteve?</i>	GJU	Ne	Razpisna dokumentacija GJU je ponudnikom služila predvsem kot pomoč pri oblikovanju njihovih predlogov. Toda čeprav so bila v njej navedena splošna načela, ni odražala specifičnih ciljev, jasnih stališč glede tveganja ali zelenih pristopov, ki jih je podprl GJU kot predstavnik javnega sektorja. V razpisni dokumentaciji zlasti niso bile obravnavane pomanjkljivosti v zasnovi in težave, ki so bile del predlagane koncesijske sheme. GJU na primer ni jasno navedel, kateri možnosti (ali alternativnim možnostim) za razvoj trga daje prednost, ampak je ponudnike zgolj pozval, naj predložijo pristope, ki jih predlagajo. Nadalje, čeprav je GJU ponudnike pozval, naj opišejo svojo strategijo v zvezi s sprejemanjem rezultatov validacije v orbiti in "kritjem škode, povzročene tretjim osebam", ni določil prava, ki bi se uporabljalo za koncesijsko pogodbo, čeprav bi to ponudnikom lahko služilo kot podlaga za njihovo analizo. Edina izjema je bila povezana z možnostmi izstrelitve, glede katere je GJU jasno navedel, da daje prednost Ariane 5 in Soyuzu. Posledično ponudniki niso imeli dovolj podrobnih podatkov o stališču in željah javnega sektorja, zato so bili pri predložitvi ponudb prepuščeni lastni presoji, brez smernic za svoje predloge in brez možnosti, da bi se natančno odzvali na jasne zahteve.

B.9 Ohranjanje konkurence			
<i>Ali je revidirancu pri oddaji naročila uspelo ohranяти konkurenčni pritisk in uspešno voditi pogajanja z želenim ponudnikom?</i>	GJU	Ne	Glede na to, da GJU ob dveh priložnostih ni mogel izbrati želenega ponudnika in je odobril združitev, ni ohranjal konkurenčnega pritiska.
B.10 Redni pregledi			
<i>Ali je revidiranec med postopkom oddaje javnega naročila redno ocenjeval, ali projekt še vedno nudi vrednost za denar?</i>	Deljeno Komisija - GJU	Ne	GJU je v svojih sporočilih redno izkazoval svojo trdno zavezanost k sklenitvi sporazuma z zasebnim sektorjem, vendar ni ocenil izvedljivosti in možne vrednosti za denar (glej tudi točko B.5).
B.11 Proračun za stroške projekta			
<i>Ali je revidiranec določil in kontroliral stvarne proračune za vse stroške projekta, vključno z notranjimi in zunanjimi viri?</i>	Deljeno	Da	GJU je bil pri vsaki od svojih nalog odvisen od odobritev letnih proračunov. Vendar Komisija in GJU nista ocenila stopnje odhodkov javnega in zasebnega sektorja za celotni postopek izbire in pogajanj. Zasebni sektor je oktobra 2005 predstavil oceno v višini 24,5 milijona EUR.
B.12 Imenovanje svetovalcev			
<i>Ali je revidiranec po razpisu imenoval kakovostne zunanje svetovalce?</i>	Deljeno	Delno	GJU je imenoval izkušene zunanje svetovalce v konkurenčnem postopku za oddajo javnega naročila, vendar šele proti koncu izbirnega procesa (tj. po objavi razpisne dokumentacije in konkurenčnem dialogu).
B.13 Upravljanje stroškov			
<i>Kako je revidiranec spremljal in upravljal stroške svojega projekta, vključno z notranjimi in zunanjimi viri?</i>	Deljeno	Delno	GJU je prek okvirnih pogodb, sklenjenih po javnem razpisu, zaposlil zunanje svetovalce in strokovne svetovalce. Nadzor stroškov se je izvajal prek izdajanja posameznih delovnih nalogov. Vendar GJU ni imel dolgoročne politike v zvezi s stroški za zunanje svetovalce.

C. Javni razpisi			
C.1 Predlogi ponudnikov			
<i>Ali so ponudniki predlagali dober razpon rešitev?</i>	Delno	Ponudbe, ki jih je prejel GJU, so odražale strokovno znanje in izkušnje ponudnikov, ki v evropskem merilu zavzemajo vodilno mesto v industriji. Toda, ker javni sektor ni navedel natančnih specifikacij (glej točko B.8), ponudniki niso imeli smernic za svoje predloge in niso imeli možnosti, da se natančno odzovejo na jasne zahteve. To težavo je ugotovil en predhodno izbran ponudnik, ki je spomladi leta 2004 točno predvidel izid koncesijskega postopka (zapisnik sestanka, organiziranega v okviru konkurenčnega dialoga): Razpisna dokumentacija GJU vsebuje veliko dobrih navodil in odločitev, da se vsakih 14 dni organizirajo dvostranski sestanki (tj. prek sestankov v okviru konkurenčnega dialoga), je modra, vendar še obstajajo pomembni pomisleki. Za analizo zahtev GJU, pripravo poslovnega načrta družbe za upravljanje Galilea in predstavitev ponudbe do 1. septembra letos še zdaleč ni dovolj časa. Pri pisnih ponudbah, pripravljenih v razpoložljivem času, se bo treba v veliki meri zateči k ugibanju. Verbalne izjave, ki ponudnike spodbujajo, naj storijo, kar je v njihovi moči, so lahko v nasprotju s pisnimi navodili, ki zahtevajo, da se pripravi in predstavi pravno zavezujoča ponudba. GJU nima sredstev za tehtno primerjavo ponudb, ki bi temeljila na dodani vrednosti javnega sektorja. GJU ne ustvarja poslovnega načrta za javni sektor, ki bi omogočal te primerjave, in tega ne more storiti v časovnem okviru razpisa. Zlasti bodo nedosledna merila za vrednotenje ponudb, ker: (i) obstaja potreba, da ponudniki svojim ponudbam dodajo veliko pridržkov v obliki pogojev, ki se bodo med ponudniki razlikovali in jih GJU ne bo mogel oceniti; (ii) GJU od ponudnikov zahteva, da v zvezi z izločki oblikujejo lastne ključne zaveze, ki se bodo med ponudbami prav tako razlikovale in jih GJU ne bo mogel oceniti. Zato se ponudniki pri javnem naročilu soočajo s tveganjem, ki je nesorazmerno s sprejetimi načeli javno-zasebnega partnerstva. Kot se je predvidevalo, predloženi ponudbe niso vsebovale fiksnih cen in zavez, zato je bil GJU prisiljen v podaljšanje izbirne faze. Tehnična opomba, ki jo je decembra 2004 podal svetovalec GJU, je potrdila zgoraj navedeno mnenje: Pomanjkljiva vsebina predlogov ponudnikov je v več ozirih odražala negotovost glede zahtev GJU. Posledica te negotovosti so bile precejšnje strukturne razlike med ponudbami (kar je oteževalo neposredno primerjavo), oba ponudnika pa sta ponudila le okvirno ceno.	
C.2 Ocena ponudb			
<i>Ali je revidiranec izvedel obsežno oceno ponudb?</i>	Delno	GJU je prejete ponudbe vrednotil in točkoval v skladu s svojimi predhodno vzpostavljenimi splošnimi merili vrednotenja (finančna, tehnična, upravljavska). Vendar je GJU nazadnje vsem konkurenčnim ponudbam februarja 2005 dal enako skupno oceno (glej tudi točko C.1).	
C.3 Izbira ponudnika			
<i>Ali je revidiranec ocenil rezultate vrednotenja, da bi lahko izbral ponudbo, ki je nudila najboljšo vrednost za denar?</i>	Delno	GJU je pri vrednotenju ponudb uporabil svoja uradna merila za vrednotenje razpisov. Vendar ni razpolagal s podrobnimi in natančnimi merili za vrednotenje, ki bi odražale natančne zahteve, po katerih bi se presojale in primerjale konkurenčne ponudbe (glej tudi točko A.4). GJU je dvakrat izjavil, da ne more izbrati zelenega ponudnika: oktobra 2004 in po podaljšanju izbirne faze februarja 2005.	

C.4 Spremembe, nastale med pogajanji z uspešnim ponudnikom		
<i>Ali je revidiranec med zaključnimi pogajanji z uspešnim ponudnikom karseda zmanjšal spremembe v zvezi s pogoji sporazuma?</i>	Ne	Po odobritvi združitve in predložitvi skupne ponudbe GJU ni več mogel voditi postopka pogajanj. Ni mogel uveljaviti zahteve, da se spoštujejo pogoji združitve, pogajanja pa so trpela zaradi sestave združenega konzorcija in njegove nezmožnosti, da doseže konsenz (zaradi številnih delničarjev, njihovih različnih interesov, izkušenj z javno-zasebnim partnerstvom itd.).

GLOSAR IZRAZOV, UPORABLJENIH V TEM POROČILU

Plačilo glede na razpoložljivost	Periodično plačilo, ki ga javni organ izplača koncesionarju za zagotavljanje razpoložljive opreme.
Projektni spis	Informacije, ki opisujejo upravičenost vzpostavitve in nadaljevanja projekta. V njem so glede projekta navedeni razlogi in odgovori na vprašanje "zakaj?".
Poslovni načrt	Formalna izjava o nizu poslovnih ciljev, razlogih, zaradi katerih naj bi bili dosegljivi, in načrtu za doseganje teh ciljev.
Koncesijski sporazum	Sporazum med javnimi in zasebnimi partnerji, ki slednjim priznava izključno pravico do upravljanja, vzdrževanja in izvajanja naložbe v javnem podjetju.
Navzkrižje interesov	Položaj, ko določena oseba ali organizacija deluje v dveh vlogah, katerih cilji ali interesi si nasprotujejo.
Konkurenčni pritisk	Stanje, ko so konkurenti svoje blago/storitve/ponudbe prisiljeni naročniku ponuditi čim bolj privlačno, da ne bi izgubili svojega položaja glede na tekmece, zaradi česar lahko organ, ki oddaja naročilo, doseže boljšo ponudbo.
Uporabniški segment Galileo	V nasprotju z vesoljskim segmentom in zemeljskim segmentom sistema uporabniški segment prevede signale v storitve za končne uporabnike. Sestavljen je iz različnih vrst uporabniških sprejemnikov.
Vodstvene strukture	Sistem nadzora, ki je vzpostavljen, da vodstvu omogoča ohranjanje kontrole nad projektom, vključno z razdelitvijo upravljavskih odgovornosti ter procesi in sistemi za poročanje vodstvu.

Javno-zasebno partnerstvo	Vladna služba ali zasebno podjetje, ki se financira in vodi prek partnerstva med vlado ter eno ali več družbami zasebnega sektorja.
Primerjalnik za javni sektor	Ocena stroškov projekta, ki bi nastali pri uporabi metod tradicionalnih naročil. Uporablja se kot pomoč pri ugotavljanju, ali zasebno financiranje nudi boljšo vrednost za denar kot tradicionalni način naročanja.
Razporeditev tveganja	Dogovor med pogodbenima stranema javno-zasebnega finančnega dogovora ali koncesije, ki določa, katera stran je odgovorna, da krije finančne ali druge posledice zapleta, zmanjša možnost nastanka takšnega zapleta in da ublaži njegov učinek.
Prenos tveganja	Prenos tveganja, ki ga običajno nosi naročnik, na ponudnika storitev v zasebnem sektorju.
Razpisni postopek	Praksa objave razpisa za ponudbe, prejema in vrednotenja ponudb različnih podjetij zasebnega sektorja za izvajanje storitev v okviru javno-zasebne in koncesijske pogodbe, da se doseže najboljša vrednost za denar.
Tradicionalni način naročanja	Pogodba, po kateri stranka pogodbenemu izvajalcu plača samo za zagotovitev dobrine, medtem ko so dela za razvoj te dobrine v teku. Take dobrine se plačajo v celoti, ko so dokončane. Vzdrževanje teh dobrin obravnavajo ločene pogodbe, medtem ko za njihovo delovanje ostane odgovoren javni sektor.

Odgovori Komisije na posebno poročilo Računskega sodišča

„Upravljanje razvojne in validacijske faze programa Galileo“

POVZETEK

I. -V. Galileo in EGNOS sta pionirska programa, katerih cilj je vzpostavitev evropskega globalnega satelitskega navigacijskega sistema. Evropska vesoljska agencija (ESA) in Komisija sta začeli ta programa izvajati v okviru skupne pobude in zanju pridobili močno podporo zadevnih držav članic.

ESA je prevzela vodenje tehnološkega razvoja, Komisija pa je bila odgovorna za oblikovanje politike. Skupaj sta ustanovili skupno podjetje Galileo (GJU) kot koordinacijsko platformo za nadzor izvajanja razvojne in validacijske faze.

Za uvajalno in obratovalno fazo je Svet na predlog Komisije ustanovil regulativno agencijo (GSA – „Nadzorni organ za evropski GNSS“), da bi predstavljala interese javnega sektorja v javno-zasebnem partnerstvu.

Države članice in ESA so imele ključno vlogo od samega začetka programa Galileo. Po težavah s pridobitvijo zasebnega financiranja je postal združen program Galileo/Egnos leta 2008 program EU, v celoti financiran iz proračuna EU. Od takrat je Komisija prevzela vlogo upravitelja programa. Z novo ureditvijo so se razjasnile pristojnosti in Komisija danes meni, da je na pravi poti k doseganju svojih ciljev. Komisija priznava, da je prihajalo do zamud in prekoračitev stroškov, vendar glede na inovativno naravo in tehnično zapletenost predhodnega projekta Komisija meni, da je ocena Sodišča glede upravljanja razvojne in validacijske faze preveč negativna. Po tej pridobljeni izkušnji se zdi, da bi lahko bilo narejeno več, da bi se prej rešile nekatere težave.

V.

(i) GJU je bil ustanovljen, da bi deloval kot vmesni člen med agencijo ESA, pristojno za izvajanje dejavnosti tehnološkega razvoja (IOV ali faza validacije v orbiti), in Evropsko komisijo, pristojno za politične vidike.

(ii) Komisija je stalno nadzirala program, ne da bi posegala v pristojnosti ESA, zlasti v zvezi s tehničnimi in industrijskimi zadevami. Komisija je ukrepala, kadar koli je bilo potrebno, da so se preprečile blokade, in predlagala prilagoditve programa.

VI. Izbira javno-zasebnega partnerstva je bila politična odločitev, ki jo je sprejel Svet. Komisiji je bil podeljen jasen politični mandat za pripravo javno-zasebnega partnerstva v omejenem časovnem okviru in pripravila ga je na osnovi razpoložljivih informacij v tistem času v tem zelo specifičnem in inovativnem sektorju. Industrija se je na razpis za koncesijo javno-zasebnega partnerstva odzvala z resnimi in realističnimi predlogi.

VIII. Komisija je prek GJU in nato GSA uporabila sredstva 6OP, da bi z njimi financirala dejavnosti tehnološkega razvoja in aplikativnega RTR. Rezultati teh projektov RTR in zlasti

aplikativnega RTR se bodo pokazali srednjeročno in dolgoročno (2009–2015), izkoriščanje takega dela pa je treba vključiti v prihodnji „akcijski načrt za aplikacije GNSS“.

IX. Predlog Komisije, da EGNOS vključi v Galileo, je dejansko rešil program EGNOS in zagotovil razpoložljivost potrebnega financiranja za nadaljevanje tega projekta. Komisija je ta pristop integracije ohranila tako med kot tudi po koncesijskih pogajanjih.

X. Izjava Sodišča ne upošteva v celoti dejanskega stanja v tistem času. V program je bilo vključenih veliko zainteresiranih strani iz javnega sektorja (države članice EU in ESA, ESA, tretje države, Komisija) z različnimi institucionalnimi vlogami in pristojnostmi in Komisija si je dejavno prizadevala, da bi našla orodja za ustrezno vključitev teh zainteresiranih strani. Komisija je dosegla velik napredek na področju mednarodnega sodelovanja. Ustanovitev GJU in GSA ter predlogi za preusmeritev programa, ki so se realizirali s sprejetjem Uredbe št. 683/2008, so ponazoritve vodenja Komisije, pri čemer je bila primerna pozornost namenjena ustreznim vlogam zainteresiranih strani.

XI. Komisiji je bil podeljen jasen mandat za prevzem upravljanja programa v uvajalni fazi in je zato začela prilagajati svoje upraviteljske zmogljivosti, tako znotraj institucije kot tudi prek podpore kvalificiranih zunanjih svetovalcev.

XII. Izkušnje, pridobljene s programom Galileo, se delijo z državami članicami in drugimi zainteresiranimi stranmi, da bi se izboljšalo upravljanje velikih infrastrukturnih programov.

UVOD

2. Evropska vesoljska agencija (ESA) in Komisija sta začeli izvajati EGNOS in Galileo v okviru skupne pobude in za programa pridobili močno podporo zadevnih držav članic.

ESA je prevzela vodenje tehnološkega razvoja, Komisija pa je bila odgovorna za oblikovanje politike. Skupaj sta ustanovili skupno podjetje Galileo kot koordinacijsko platformo za nadzorovanje izvajanja razvojne in validacijske faze.

Za uvajalno in obratovalno fazo je Svet na predlog Komisije ustanovil regulativno agencijo (GSA – „Nadzorni organ za evropski GNSS“), da bi predstavljala interese javnega sektorja v javno-zasebnem partnerstvu.

ZGODOVINA GALILEA

15. Za izvajanje razvojne faze programa Galileo je bil ustanovljen GJU, da bi zagotovil enotnost uprave in finančni nadzor projekta za raziskovalno, razvojno in predstavitveno fazo programa Galileo in da za ta namen sprostí finančna sredstva, dodeljena navedenemu programu (člen 1 Uredbe (ES) št. 876/2002). Odgovornost za tehnične zadeve v tej fazi je bila podeljena ESA v okviru njenega programa GalileoSat. S tem, ko so države članice ESA odobrile program GalileoSat, so se začele tudi industrijske dejavnosti. GJU je bil koordinacijska platforma med ESA in Komisijo za razvojno in validacijsko fazo.

17. -18. V skladu s členom 2 statuta GJU so njegove glavne naloge:

1.) nadzorovati integracijo skupne evropske geostacionarne navigacijske storitve („European Geostationary Navigation Overlay Service“ – EGNOS) v program Galileo ter izvajanje razvojne in validacijske faze Galilea;

2.) v sodelovanju z ESA začeti industrijske dejavnosti v okviru razvojne faze;

3.) v sodelovanju s Komisijo in ESA pripraviti uvajalne in obratovalne faze z upravljanjem razpisnega postopka, ki bi privedel do sklenitve koncesijskega sporazuma;

4.) nadzorovati izvajanje vseh programov.

21. Svet za promet na zasedanju marca 2004 ni določil, naj Komisija v svojem sporočilu iz oktobra 2004 poroča o napredku razvojne in validacijske faze, temveč o začetku uvajalne in obratovalne faze.

Takrat je veljalo stališče, da ta zamuda v tehnološkem razvoju (IOV ali faza validacije v orbiti), ni ovira za začetek dejavnosti uvajalne faze programa v letu 2006.

22. Po podatkih, ki so bili takrat na voljo, je bilo mogoče sklepati, da je utemeljeno pričakovati ugoden izid postopka oddaje javnega naročila. V Sporočilu je bilo navedeno, da je postopek do takrat potekal uspešno, in v njem je bil izražen poziv za potrditev Sveta, s katerim

– bi skupno podjetje zaključilo pogajanja za koncesijsko pogodbo, ki naj bi bila podpisana v letu 2005, in

– bi se zainteresiranim stranem zasebnega sektorja omogočilo, da potrdijo svoje ponudbe in finančne zaveze.

23. Komisija je izpolnila svojo politično odgovornost, ki ji je bila dodeljena, in ustvarila pogoje, da se sklene sporazum med državami članicami, s tem, da je nekdanjega komisarja Van Miertha pozvala, naj posreduje. Komisiji je uspelo, da je odpravila blokado v koncesijskih pogajanjih in tisti del dejavnosti razvojne in validacijske faze, v katerem je prišlo do zastoja zaradi nesporazumov med državami članicami od julija do decembra 2005.

26. V letu 2006, še posebno pa v drugi polovici istega leta, je GJU z močno podporo Komisije in Evropske investicijske banke zmanjšal različna stališča med seboj in združenim konzorcijem na nekaj bistvenih vprašanj, ki pa so ostala nerešljiva. Izzid teh pogajanj in pogajalska skupina ter druge dejavnosti GJU so se konec leta 2006 prenesli na GSA.

27. Konec leta 2005 je Komisija pripravila podlago za uvajalno fazo s tem, ko je začela postopek za zagotovitev prenosa iz GJU, ki je bil ustanovljen za izvajanje razvojne faze, na GSA, ki je bil ustanovljen za upravljanje interesov javnega sektorja v shemi javno-zasebnega partnerstva za uvajalno in obratovalno fazo.

Ti ukrepi Komisije so bili izvedeni na podlagi dveh predpostavk: 1.) da bi se koncesijska pogajanja lahko končala do konca leta 2006, in sicer je tej postavki določeno mero verodostojnosti dajal status pogajanj po združitvi konzorcijev, in 2.) da je zaradi zamud v fazi IOV, ki so zdaj postale očitne, pomenilo, da se bo ta faza izvajala dlje od življenjske dobe podjetja GJU.

28. Hkrati s temi dogodki je imela ESA v letih 2006 in 2007 še naprej hude težave pri upravljanju programov EGNOS in Galileo. Pri programu EGNOS so bile težave večinoma tehnične. Pri industrijski organizaciji programa Galileo in njegovem upravljanju s strani agencije ESA je prišlo do precejšnjih zamud in prekoračitev stroškov. ESA je začela veliko reorganizacijo pogodbenih odnosov, ki jih je vzpostavila za program GalileoSat.

Zaradi teh težav in zastoja pri koncesijskem postopku je Komisija Svetu in Parlamentu predlagala, da bi preusmerila program, financirala uvajalno fazo iz proračuna Skupnosti, postala upraviteljica programa in uporabila agencijo ESA kot organ za javna naročila za uvajalno fazo. Uredba št. 683/2008 o nadaljevanju izvajanja evropskih satelitskih navigacijskih programov (EGNOS in Galileo) je bila sprejeta 9. julija 2008.

29. Področje poročanja Sporočila iz maja 2007 ni vključevalo podrobnega opisa razlogov za neuspeh koncesijskih pogajanj, ampak popis rezultatov pogajanj in predloge za nadaljnje ukrepanje.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

31. V obdobju, za katerega je Sodišče opravilo revizijo (september 2003 – december 2006), je bil GJU ustanovljen, da zagotovi enotnost uprave in finančni nadzor projekta za raziskovalno, razvojno in predstavitveno fazo programa Galileo in da sprosti finančna sredstva, dodeljena navedenemu programu.

OPAŽANJA

39. Zasnova javno-zasebnega partnerstva je temeljila na študijah in poročilih, ki so bila izdelana med opredelitveno fazo programa Galileo, na podlagi katerih se je možnost uvedbe, obratovanja in komercialne uporabe v okviru strukture javno-zasebnega partnerstva, ki vsebuje zasebno financiranje, pokazala kot izvedljiva. Izbiro javno-zasebnega partnerstva je spodbujal in nazadnje tudi odobril Svet. Priprava javno-zasebnega partnerstva je bila časovno omejena. Industrija se je na razpis za koncesijo javno-zasebnega partnerstva odzvala z resnimi in realističnimi predlogi.

41. Kakor so pokazale študije, ki so na voljo Komisiji, so bile najboljše prakse na področju javno-zasebnega partnerstva nedvomno upoštevane. Vendar pa so bile te najboljše prakse razvite pri uveljavljenih industrijskih panogah in storitvah (avtoceste, bolnišnice, elektrarne...), pri katerih so tveganja že sorazmerno dobro opredeljena in je primerjalnike stroškov mogoče enostavno določiti na podlagi obstoječih podatkov o stroških. Pri uvedbi, obratovanju in komercialni uporabi programa Galileo pa še zdaleč ni bilo tako in tudi danes je stanje enako.

(a) Ker podobnega projekta, kot je Galileo, v preteklosti še ni bilo, je bilo najboljše prakse javno-zasebnega partnerstva, kot je razvoj zanesljivega primerjalnika za javni sektor, zaradi nepopolnih podatkov zelo težko uporabiti.

Zaradi razlike glede področja uporabe med IOV in FOC (polna obratovalna zmogljivost) ni bilo mogoče uporabiti podatkov iz IOV, da bi se razvilo tak primerjalnik.

Iz študij, ki sta jih naročila Komisija in GJU, so bila jasno razvidna tveganja pri uvedbi, obratovanju in komercialni uporabi predlagane infrastrukture, prav tako pa so pokazale, da je učinkovita razporeditev v okviru javno-zasebnega partnerstva / koncesijske sheme izvedljiva.

(b) Zaradi časovnega pritiska in težav pri iskanju dovolj precedensov, po katerih bi se lahko zgledovala, sta se Komisija in GJU pri izvedbi javnega razpisa odločila za postopek konkurenčnega dialoga, da bi se razpisne specifikacije lahko postopno izpopolnjevale.

Postopek konkurenčnega dialoga se uporablja za zapletene primere, kakršno je javno-zasebno partnerstvo programa Galileo in njegova tehnična, finančna in pravna organizacija.

Neznani elementi javno-zasebnega partnerstva programa Galileo naj bi se razjasnili med tem postopkom v komunikaciji z izredno resnimi in zavzetimi ponudniki.

Postopek je bil podaljšan, da bi se kandidatom omogočilo, da predložijo izpopolnjene in verodostojnejše poslovne načrte in finančne modele.

S podaljšanjem postopka dialoga in komunikacijo med GJU in kandidati, celo po njihovi združitvi, so bili doseženi pomembni rezultati, ki so bili vključeni v glavne pogodbene pogoje.

(c) Osebje GJU je vključevalo strokovnjake, ki so imeli specifične izkušnje na področju vesolja in vesoljskih projektov ter specifične izkušnje upravljanja v zvezi z infrastrukturnimi projekti v javnem sektorju in financiranjem projektov. V primerjavi s skupinami v industriji ni bilo nobene „vrzeli v znanju“.

Izkušeni svetovalci so bili vključeni v fazo zasnove programa (glej zlasti študijo o zasnovi). Od začetka aktivne faze konkurenčnega dialoga so GJU pri pogajanjih bodisi pred bodisi po združitvi kandidatov in v okviru samega postopka združitve pomagali izkušeni svetovalci (Price Waterhouse Coopers, Lovell's, ...) in vodilno osebje Evropske investicijske banke.

(d) Niti GJU niti Komisija nista spodbujala ali podpirala združitve ponudb. Da bi ublažila učinke postopka, ki ga je opisalo Sodišče (dejansko izgubo konkurence), je Komisija za odobritev združitve postavila nekatere pogoje.

GJU je po skrbnem pregledu skupnega predloga s pomočjo visoko usposobljenih svetovalcev menil, da je skupni predlog bolj stroškovno učinkovit v primerjavi s posameznima ponudbama.

(e) Uradno poročanje GJU ni bilo edini vir podatkov za države članice, saj so bile zastopane v nadzornem odboru GJU, ki je dobival obširna poročila o napredku pogajanj in redne podatke o napredku programa.

Države članice so bile zastopane tudi v posebnih delovnih skupinah, zlasti na sestankih strokovnjakov javno-zasebnih partnerstev, da bi lahko bolj natančno spremljale pogajalski postopek, imele pa so tudi celoten pregled nad težavami, do katerih je prihajalo med pogajanjem, zlasti v zvezi z zadevami, ki se nanašajo na koncesijo.

Pogajanja so bila zapletena, vendar so bila kljub temu strukturirana in sta jih obe strani opravili resno in strokovno, poleg tega pa na njihovi podlagi ni bilo mogoče najti dovolj razlogov, da bi GJU podvomil v izvedljivost koncesije. Poročila GJU so bila namenjena širši

javnosti kot so države članice in kot taka niso smela razkriti nekaterih komercialnih informacij.

42. Model javno-zasebnega partnerstva, ki ga je predlagala Komisija, se je razlikoval od drugih modelov javno-zasebnega partnerstva, ki so obstajali takrat. Zaradi zelo specifične narave dejavnosti in tveganj ostalih obstoječih projektov ni bilo mogoče primerjati s projektom Galileo, kar zadeva delitev tveganj in financiranja med javnim in zasebnim sektorjem.

(a) Vse zadevne zainteresirane strani in zlasti zasebni sektor dobro razumejo, kako tehnološko zapleten je projekt Galileo.

(b) Študije o zasnovi projekta so jasno pokazale, da je ustvarjanje prihodkov težko napovedati, vendar pa tega niso prikazovale kot razlog za prenehanje izvajanja sheme javno-zasebnega partnerstva.

Veljalo je stališče, da so plačila javnega sektorja glede na razpoložljivost primeren instrument za zagotovitev finančne sposobnosti preživetja.

V glavne pogodbene pogoje je bila vključena možna struktura plačil glede na razpoložljivost, glede katere je bil z zasebnim sektorjem dosežen sporazum na visoki ravni.

(c) Dejstvo, da je bil za zasnovo v razvojni fazi odgovoren javni sektor, je bilo zasebnemu sektorju znano in je bilo tudi poudarjeno kot element zapletenosti pri ustrezni razdelitvi tveganj v okviru koncesijske sheme.

Kljub temu poročila strokovnjakov na tem področju tega nikoli niso navajala kot bistveno oviro za izvedljivost koncesijske sheme.

Treba je opozoriti, da je bila industrija, ki je razvila zasnovo projekta v razvojni fazi, večinoma zastopana med kandidati za koncesijsko pogodbo.

Okvir 2

Tržno tveganje, tveganje pri zasnovi in v manjši meri tveganja škode, povzročene tretjim osebam, so bila med spornejšimi področji med pogajanj.

Kljub temu pa je bil med pogajanj dosežen napredek vsaj glede razdelitve tveganj škode in tržnega tveganja.

Poleg tega je verjetno, da se lahko neuspeh koncesijskih pogajanj pripiše tudi drugim dejavnikom, na primer spoznanju industrije, da obstajajo ugodnejše možnosti financiranja.

Težave pri prenosu tržnih tveganj so bile opredeljene in priznane, zato je bila v glavnih pogodbenih pogojih jasno poudarjena možnost sklenitve sporazuma, po katerem bi bil prenos tveganj v prvi fazi minimalen, in bi nato predvideval mehanizme za postopno povečanje stopnje prenosa tržnega tveganja med izvajanjem pogodbe.

Prenos tveganja pri zasnovi je bilo najspornejše vprašanje pogajanj glede javno-zasebnega partnerstva.

Fazo IOV, ki je bila prvotno zasnovana, da bi se zmanjšala tveganja pri zasnovi, je zasebni sektor videl kot glavno omejitev pri prevzemanju tveganj.

Stališče industrije, da zavrača vsa prevzemanja tveganj pri zasnovi na podlagi pomanjkanja zmogljivosti na področju preglednosti, vključenosti in validacije v fazi IOV, je bilo močno omajano med pogajanja, saj je bil potencialni koncesionar sestavljen večinoma iz istih industrijskih akterjev, ki so v fazi zasnove delovali pregledno.

O temeljnih elementih strukture za ublažitev škode, povzročene tretjim osebam, je bil dosežen dogovor glede glavnih pogodbenih pogojev.

43. Uredba o ustanovitvi GJU temu skupnemu podjetju daje nalogo, naj agenciji ESA „poveri izvajanje dejavnosti, potrebnih med razvojno fazo v zvezi z vesoljskim segmentom in zemeljskim segmentom, povezanim s sistemom.“

Te dejavnosti je ESA izvajala v okviru programa GalileoSat, ki je so ga ustanovile skupaj države članice ESA na prostovoljni podlagi in Evropski skupnosti.

45. ESA je bila odgovorna za izvajanje programa GalileoSat in je GJU poročala o njegovih dejavnostih. Kakor je bilo navedeno v odstavku 4 člena 2 je bil nadzor GJU omejen na zagotavljanje pravilne usklajenosti vseh faz programa in ni bil namenjen temu, da bi nadomestil strokovne izkušnje in znanje agencije ESA.

47. Proračun programa Galileo za razvoj in validacijo je bil določen na podlagi študij, ki jih je naročila Komisija, ESA pa ga je sprejela v deklaraciji GalileoSat.

Deklaracija GalileoSat je predvidela standardno prožnost agencije ESA v višini 20 % njenih prispevkov, kar ustvarja dejanski varnostni dodatek skupnemu proračunu v višini 10 %, vendar se je izkazalo za nezadostno zaradi zapletenosti programa.

48. Ker so države članice ESA začele pozno izvajati program GalileoSat, je prišlo do hitrih in velikih zamud ter povečanih stroškov, ki niso bili nikoli povrnjeni.

49. Javna naročila v fazi IOV je izvajala ESA po svojem sistem javnih naročil.

ESA je izbrala industrijsko organizacijo, na čelu katere je bil samo eden glavni pogodbeni izvajalec, vendar je kljub temu vsaj za tisti del programa, ki so ga financirale države članice ESA, zagotovila geografsko porazdelitev podizvajalcev.

Galileo je bil prvi in edini program GNSS, ki je bil dejansko odprt za sodelovanje z evropsko vesoljsko industrijo. Zato je bilo verjetno, da bo izbrani glavni pogodbeni izvajalec imel odločilno konkurenčno prednost na prihodnjih natečajih (v glavnem v uvajalni fazi). To je zelo vplivalo na industrijsko politiko, ki jo je podpirala ESA.

Zaradi tega in zaradi ukrepov več zainteresiranih držav članic je bil dokončno izbrani glavni pogodbeni izvajalec konzorcij podjetij z nasprotujočimi si interesi, ki nikoli niso uspela učinkovito sodelovati.

Zaradi vse večjih stroškov in zamud se je ESA decembra 2007 nazadnje odločila za različno industrijsko organizacijo in pogodbeni okvir, na podlagi katerih je prevzela neposredne odgovornosti glavnega pogodbenega izvajalca in različne sklope del dodelila neposredno podizvajalcem.

53. Raziskovalne dejavnosti, financirane iz 6OP, so bile osredotočene na vse glavne sektorje porabe ter so se nanašale na aplikacije in druge vidike (standardizacija, pravni vidiki in vidiki zagotavljanja storitev, trg ...), ki bodo omogočali uporabo programa Galileo v prihodnosti. Raziskovalni projekti v različnih sektorjih porabe so običajno vključevali razvojne, testne in predstavitvene dejavnosti.

Izkoriščanje takega dela je treba vključiti v prihodnji „akcijski načrt za aplikacije GNSS“.

Storitve, ki so bile uporabljene kot osnova za specifikacije sistema, so bile opredeljene predhodno pri financiranju iz sredstev 5OP.

54. Cilj OP je spodbujati razvoj tehnologij in storitev, pri tem pa tržnim akterjem pustiti svobodo, da lahko izberejo, na katerem področju bo ta razvoj potekal. Ta pristop se je izkazal za ustreznega z vidika, da je več podjetij, zlasti MSP, pridobilo znanje in izkušnje, s katerimi so postala vodilna na trgu. Treba je omeniti podjetji Ifen in Septentrio za dvojne Galileo/GPS sprejemnike, podjetje Polestar za rešitve ugotavljanja položaja v zaprtih prostorih in podjetje Telesys za lokacijsko odvisne storitve.

Kakor velja za vse raziskovalne dejavnosti, rezultati projektov niso gotovi in so odvisni od več dejavnikov, na katere Komisija nima vpliva. Za odločitev glede uporabe rezultatov na komercialnem trgu morajo biti še naprej odgovorni sami projektni konzorciji.

55. Spremljanje projektov, za katerega je bil odgovoren GSA, je večinoma opravljalo osebje, ki je bilo prej zaposleno v GJU in se je ukvarjalo s temi projekti. GSA je spodbujal razširjanje projektnih rezultatov z ustanovitvijo spletne podatkovne zbirke projektnih rezultatov, organizacijo dveh uspešnih konferenc z naslovom „Growing Galileo“, namenjenih pregledu stanja teh rezultatov, in objavo zbirke teh rezultatov.

Veliko projektov v okviru 6OP je imelo zamude, vendar je analiza posameznih projektov pokazala različne vzroke, ki niso bili nujno povezani s prenosom.

56. Dejavnosti, financirane iz 6OP, vključujejo razvoj novih aplikacij, oceno potencialnih zadevnih trgov, proučitev mogočih poslovnih modelov ter raziskave o poslovnih načrtih, primernih za njihovo komercializacijo. Izkušnje na področju razvoja trga in tehnoloških inovacij kažejo, da večino tržnih inovacij ustvari trg in ne pristop „od zgoraj navzdol“. To še posebno velja za nezrele trga, kot je ta, na katerem bi imela GJU/GSA težave pri oblikovanju celovitih razvojnih strategij.

57. Z zamudami pri programu Galileo/EGNOS je mogoče delno pojasniti zamude pri nekaterih projektih v okviru 6OP.

60. Pri programu EGNOS je prišlo do zamud, ki so v glavnem posledica tehnoloških težav, ki jih Komisija ne more nadzorovati in zaradi katerih nastajajo zamude pri razvoju.

(a) Izkazalo se je, da je bilo sklepanje sporazuma za EGNOS zaradi vprašanj, ki so izhajala iz odnosov med različnimi strankami, ki so sodelovale v programu EGNOS, težavno. Sporazum je bil dokončno oblikovan do konca leta 2008 in podpisan 31. marca 2009. Poleg tega se program agencije ESA za EGNOS (ARTES 9), v okviru katerega EGNOS trenutno deluje, izteče 31. marca 2009, tj. takrat ko bi moral biti sistem skladen s tehničnimi specifikacijami, ki jih gospodarski operaterji potrebujejo za njegovo uporabo.

(b) Sistem se bo marca 2009 lahko dejansko certificiral, certifikacija operaterja pa je predvidena do leta 2010 v skladu z uredbo o enotnem evropskem nebu.

61.

(b) Integracija programa EGNOS v Galileo je s pogodbenega vidika vedno povzročala težave, čeprav je bila potrjena kot cilj na politični ravni.

Zato je bila kandidatoma za koncesijsko pogodbo postavljena zahteva, da integracijo programa EGNOS v Galileo preučijo kot alternativen scenarij.

Prejete ponudbe so jasno kazale, da integracija obeh sistemov prinaša koristi, in pogajanja za koncesijsko pogodbo po združitvi obeh kandidatov so bila opravljena na podlagi scenarija, ki je predvideval integracijo.

(c) Institucionalni okvir EGNOS je zapleten zaradi dogodkov, ki so spremljali njegovo vzpostavitev.

(d) GJU je naročil pripravo več poslovnih načrtov za EGNOS in študije o možni komercializaciji njegovih storitev, ki so pokazale dokaj omejen potencial glede zmožnosti programa EGNOS, da ustvarja prihodke.

Razprave s sektorjem letalstva so pokazale, da je težko vzpostaviti mehanizem ustvarjanja prihodkov za sam signal EGNOS, ki je za vsakega uporabnika odprt in dostopen zastonj.

S tem v zvezi je treba poudariti, da se s tehničnega vidika storitvi programa EGNOS OS (odprta storitev) in SoL (Safety of Life – varovanje življenj) ne razlikujeta glede na njuno dostopnost za uporabnike. Razlikujeta se samo z vidika certifikacije.

Na podlagi teh predpostavk je bil utemeljen pristop GJU, da ne vlaga v dejavnosti za razvoj trga v okviru EGNOS.

62. Program EGNOS se je upravljal kot program agencije ESA (ARTES 9), ki so ga večinoma financirale države članice ESA in EOIG (EGNOS Operator and Infrastructure Group – operaterji in infrastrukturna skupina EGNOS). Financiranje s strani EU je bilo omejeno.

Zaradi različnih tehničnih razlogov so nastale zamude in prekoračitve stroškov v okviru programa ARTES 9.

63.

(a) Poleg težav pri koncesijskem postopku se je pri programu EGNOS pojavila vrsta tehnoloških vprašanj, na katere nista mogla vplivati niti Komisija niti GJU, zaradi česar je prav tako prišlo do programskih zamud.

(b) Zelo težko je imenovati operaterja za upravljanje infrastrukture, ki še ni dokončana s tehničnega vidika. Poleg tega bi bilo nemogoče, da bi Komisija to nalogo zaupala operaterju in ne bi imela pravice, da upravlja s premoženjem.

Imenovanje gospodarskega operaterja za program EGNOS je sedaj v fazi dokončne priprave, za to pa nosi odgovornost Evropska Komisija.

Potreba po sklenitvi okvirnega sporazuma je le malo vplivala na koncesijska pogajanja.

64. GJU je pridobil jasen mandat, da EGNOS integrira v Galileo, zaradi česar je bilo treba izpogajati okvirni sporazum z različnimi zainteresiranimi strani v okviru EGNOS, da bi se pripravila podlaga za dokončni prenos lastništva programa EGNOS.

Pogajanja o okvirnem sporazumu, ki jih je vodil GJU, nazadnje niso bila uspešna zaradi zapletenega institucionalnega okvira, ki ga je priznalo Sodišče samo, vendar pa so služila kot trdna podlaga za sedanji dokončni sporazum s Komisijo.

65. Zaradi nastalih zamud v zvezi s programom, GJU ni izvedel načrta o prodoru EGNOS na trg.

67. Razdelitev nalog med stranke v razvojni fazi je bila izvedena na podlagi načela sodelovanja med strankami, da bi se ustvarila skupna platforma za razvoj programa.

Ta pristop se je za namene uvajalne faze ponovno proučil v uredbi o GNSS, v kateri je jasno določena stroga razdelitev vlog in odgovornosti med zadevnimi strankami.

68.

(a) Kar zadeva glavne naloge GJU, glej stališče Komisije iz točke 17.

Komisija opozarja, da sta bili ta vodstvena struktura in zlasti dvojna vloga agencije ESA jasno opredeljeni v uredbi o ustanovitvi GJU.

(b) Ukinitvev GJU nima nobenega vpliva na vlogo GJU v zadevni fazi programa.

Po drugi strani je bilo zaprtje GJU potrebno, da se je preprečilo podvajanje vlog med GJU in GSA.

69. V sporazumu med ESA in GJU naj bi bilo opredeljeno partnerstvo med strankami, ki sofinancirajo projekt, v skladu s katerim bi agencija ESA uporabljala lastna pravila za naročanje.

Ker gre za sporazum o sodelovanju, izvajanje in poročanje ni bilo tako podrobno urejeno kot pri standardnih pogodbenih odnosih. Posebne načine poročanja je določil izvršilni komite GJU, ko so začele zapadati obveznosti plačil do agencije ESA.

Sporazum o prenosu pooblastil med Komisijo in ESA, ki je bil podpisan decembra 2008 za uvajalno fazo, določa stroge obveznosti spremljanja in poročanja.

70. ESA je bila odgovorna tako za fazo IOV kot tudi za program EGNOS prek dveh svojih programov, in sicer GalileoSat oziroma ARTES 9.

71. Komisija meni, da je ESA jasno odgovorna za rezultate dejavnosti tehnološkega razvoja, ki jih izvaja. Komisija je jasno prevzela svoje politične odgovornosti iz programa. Za vsako odločitev je mogoče opredeliti organ, kateremu je bila zaupana naloga, da jo sprejme.

73. Komisija je imela vlogo glavne pobudnice za programe GNSS.

Koncesijska pogajanja so potekala v obdobju 2005–2007 in na njihovi podlagi so bili decembra 2006 sklenjeni pričakovani glavni pogodbeni pogoji.

Ko je postalo jasno, da koncesijska pogajanja ne bodo uspela, so bili sprejeti popravni ukrepi.

Na podlagi težav pri pogajanjih do konca leta 2006 ni bilo mogoče sklepati, da infrastrukture programa Galileo ne bo mogoče vzpostaviti v okviru koncesijske sheme v obliki javno-zasebnega partnerstva.

Komisija je imela šele na začetku leta 2007 na voljo elemente, ki so ji omogočali oceno, da podaljšanje koncesijskega postopka ne bi bilo ugodno za javni sektor, in zaradi katerih se je zato odločila končati pogajanja.

Komisija se sklicuje tudi na svoj odgovor v točki 23.

74. Težave v razvojni fazi so nastale zaradi razlogov, na katere Komisija ni imela vpliva in na katere tudi načela upravljanja, ki usmerjajo njene ukrepe, večinoma niso vplivala.

(a) Komisiji je uspelo določiti jasne cilje za programe evropskega GNSS, ki sta jih odobrila Svet in Parlament.

Za program te razsežnosti je verjetno, da bo vzbudil različna pričakovanja zainteresiranih strani in zlasti države članice so lahko imele ali spodbujale drugačne cilje, vendar to ni spremenilo ciljev, zastavljenih na začetku programa.

(b) Izbira koncesijskega modela v obliki javno-zasebnega partnerstva, ki lahko zajema različne faze projekta (uvedba, obratovanje, komercialna uporaba) dejansko ustreza dolgoročni strateški viziji in načrtovanju.

Neuspeh tega procesa ne vpliva na dolgoročni pristop, ki ga je sprejel Svet.

(i) Za model izkoriščanja in časovni načrt je v okviru koncesijske sheme v obliki javno-zasebnega partnerstva odgovoren zasebni sektor.

Eden izmed razlogov za izbiro tega modela je bilo prav dejstvo, da je veljalo stališče, da zasebni sektor to lahko izpolni.

V skladu z uredbo o GNSS bo Komisija hkrati odgovorna za pripravo takega časovnega načrta za Galileo in za uvedbo infrastrukture.

Pri programu EGNOS pa bo priprava časovnega načrta predmet pogajanj v okviru izbire prihodnjega operaterja EGNOS.

(ii) Do težav pri pogajanjih za okvirni sporazum za EGNOS je prihajalo večinoma zaradi dinamike med zainteresiranimi stranmi v okviru EGNOS.

Pogajanja o sporazumu je prevzel GSA, zaključila pa jih je Komisija, ne da bi se pri tem pojavljali kakršni koli prelomi ali oslabitve pogajalske moči.

Sporazum med EK in EOIG je bil dokončno oblikovan decembra 2008 in podpisan 31. marca 2009.

(iii) Ob upoštevanju politične in strateške narave programa je Komisija Svet na njegovih sejah redno obveščala in preverjala soglasje.

(c) Komisija je morala zaradi določb iz Pogodbe ustvariti dve pravni strukturi: GJU (v skladu s členom 171) kot instrument sodelovanja z agencijo ESA pri razvojni in validacijski fazi ter GSA (v skladu s členom 308) za vodenje uvajalne in obratovalne faze. Da bi se ustvarila podlaga za ti strukturi, so se izvedle podporne dejavnosti na podlagi štirih različnih pogodb, vendar te pogodbe niso vključevale ustanovitve pravnih struktur.

(d) Glej pripombe Komisije iz točke 41(c).

(e) Model za obvladovanje tveganj za koncesijo je bil razvit v celoviti obliki med fazo dialoga, pri tem pa so pomagali izkušeni svetovalci GJU.

Med pogajanjem s kandidati za koncesijsko pogodbo je bila pripravljena obširna vrsta dokumentov o opredelitvi in možni razdelitvi takih tveganj.

Zaradi narave projekta, kakor je opisana zgoraj, ni bilo mogoče izčrpno določiti in oceniti obsega teh tveganj že na začetku.

(f) Komisija je imela vlogo glavne pobudnice za programe GNSS. Ko je postalo jasno, da koncesijska pogajanja ne bodo uspela, so bili sprejeti popravni ukrepi.

Na podlagi težav pri pogajanjih do konca leta 2006 ni bilo mogoče sklepati, da infrastrukture programa Galileo ne bo mogoče vzpostaviti v okviru koncesijske sheme v obliki javno-zasebnega partnerstva.

Komisija je imela šele na začetku leta 2007 na voljo elemente, ki so ji omogočali oceno, da podaljšanje koncesijskega postopka ne bi bilo ugodno za javni sektor, in zaradi katerih se je zato odločila končati pogajanja.

SKLEPI IN PRIPOROČILA

75. Glede na inovativno naravo in tehnično zapletenost projekta Komisija meni, da je ocena Sodišča glede upravljanja razvojne in validacijske faze preveč negativna.

(a) GJU ni bil zasnovan kot močan operativni upravitelj programa. Uredba (ES) št. 876/2002 jasno določa: „Za izvajanje razvojne faze programa Galileo se s tem ustanavlja skupno podjetje Galileo v smislu člena 171 Pogodbe za štiriletno obdobje. Cilj skupnega podjetja je zagotoviti enotnost uprave in finančni nadzor projekta za raziskovalno, razvojno in predstavitevno fazo programa Galileo in da za ta namen sprosti finančna sredstva, dodeljena navedenemu programu.“ Uredba poleg tega zahteva, naj GJU agenciji ESA „poveri izvajanje dejavnosti, potrebnih med razvojno fazo v zvezi z vesoljskim segmentom in zemeljskim segmentom, povezanim s sistemom,“ s čimer je ESA priznala odgovornost za izvajanje dejavnosti tehnološkega razvoja.

(b) Komisija je v okviru svojih odgovornosti stalno nadzirala in usmerjala program. Komisija je ukrepala, kadar koli je bilo to potrebno za preprečitev blokad, zagotovitev dodatnih sredstev in prilagoditev strukture programa.

Skladno s preureditvijo programa, kot jo je v letu 2008 predlagala Komisija, je bila vloga upravitelja programa jasno dodeljena Komisiji, da bi tako obravnavali vprašanje, ki ga je izpostavilo Sodišče.

76. Javno-zasebno partnerstvo je bilo pripravljeno ob ravni informacij, ki so bile takrat na voljo, na podlagi pripravljanih del ob dostopu do vrhunskega zunanjega svetovanja.

Zasnova javno-zasebnega partnerstva je temeljila na študijah in poročilih, ki so bila izdelana med opredelitveno fazo programa Galileo, na podlagi katerih se je možnost uvedbe, obratovanja in komercialne uporabe v okviru strukture javno-zasebnega partnerstva, ki vsebuje zasebno financiranje, pokazala kot izvedljiva. Izbiro javno-zasebnega partnerstva je spodbujal in nazadnje tudi odobril Svet. Priprava javno-zasebnega partnerstva je bila časovno omejena. Posebni izzivi JZP Galileo, ki se nanašajo predvsem na tehnične in tržne specifike, v veliki meri pojasnjujejo nezmožnost zaključka koncesijskega postopka.

77. ESA se je soočila s tehničnimi in programskimi težavami, ki pojasnjujejo zamude in prekoračitev stroškov.

78. Dejavnosti RTR so igrale koristno vlogo pri opredelitvi poslanstva in uspešnosti programa Galileo, osredotočene so bile na vse glavne sektorje porabe ter so se nanašale raziskave o aplikacijah in drugih vidikih, ki bodo omogočali uporabo programa Galileo v prihodnosti.

Navedene dejavnosti so v skupnostih uporabnikov vzbudile precejšnje zanimanje ter razvile tehnologije in znanje, ki bodo izkoriščeni v poznejši fazi komercializacije.

79. Integracija EGNOS v Galileo je bila bistvena za zagotovitev neprekinjenega delovanja programa EGNOS in potrebnega financiranja.

Kljub tehnološkim težavam in zahvaljujoč razjasnitvi institucionalnega okvira na pobudo Komisije bo EGNOS postal prvi evropski delujoči program GNSS.

80. Komisija je morala med potekom programa izvajati svojo vlogo pobudnice ter pri tem upoštevati vse zainteresirane strani, zlasti ESA, ki ima v tej skupni pobudi vlogo partnerice. Komisija je dejavno upravljala situacijo in redno prevzemala pobudo pri odpravljanju blokad in spodbujanju programa.

81. Komisija je prenovila upravljanje programa in pri tem upoštevala mnoga priporočila Računskega sodišča.

82. Komisija se je odločila predlagati prevzem upravljanja Galilea v odločujočem trenutku za program. Svet in Parlament sta ta predlog podprla s sprejetjem Uredbe (ES) št. 683/2008. Gre za del pristojnosti Komisije, da predlaga dolgoročno najustreznejšo rešitev.

Priporočilo 1

Komisija je že napravila zelo konkretne korake za prilagoditev svojih virov ter pravnih in finančnih instrumentov, da bi delovala kot upravitelj programa. Za spodbuditev tega procesa je bil ustanovljen medinstitucionalni odbor za Galileo (GIP).

(a) Komisija je zagotovila prehod 30 izkušenih delavcev iz GSA (izkušnje nekaterih segajo nazaj vse do GJU) in zaključila interni postopek zaposlovanja ter tako sestavila ekipo, namenjeno programu Galileo.

(b) Uredba (ES) št. 683/2008 pojasnjuje vloge in odgovornosti ESA in Komisije. Ob izvajanju te uredbe je Komisija z ESA sklenila pogodbi o prenosu pooblastil za izvajanje dejavnosti javnega naročanja za FOC in za dejavnosti nadaljnjega razvoja EGNOS.

(c) Uredba (ES) št. 683/2008 je Komisiji zagotovila namensko proračunsko vrstico za Galileo za financiranje infrastrukture. Komisija infrastrukturo kupuje z javnimi naročili.

Komisija v zvezi z operativnimi stroški in stroški obnove pripravlja naslednji finančni okvir za zagotovitev zadostnega proračunskega kritja. Pregledala bo tudi finančne instrumente, ki jih ponuja njena finančna uredba, ter zagotovila, da so zadostni za financiranje programa.

(d) Okvir upravljanja, ki ga ustvarja Uredba (ES) št. 683/2008, jasno razdeljuje vloge in odgovornosti.

83. Uredba (ES) št. 683/2008 je Komisiji jasno naložila, da mora prevzeti vodilno vlogo ter Svetu in Parlamentu predlagati scenarije za Galileo po fazi uvajanja. Poleg tega je bil ustanovljen medinstitucionalni odbor za Galileo.

Priporočilo 2

V Uredbi (ES) št. 683/2008 so ponovno navedeni politični cilji programa, ki so skozi pretekla leta ostali enaki. Programu zagotavlja trden časovni načrt za fazo uvajanja in določa, da Komisija v letu 2010 izda obvestilo o prihodnosti programa Galileo po zaključku faze uvajanja.

(a) Sporočilo Komisije bo med drugim zajemalo strateške in operativne cilje programa Galileo. Obravnavalo bo vprašanje modela za dejavnosti sistema ob upoštevanju razmer na trgu in zaželeno razvrstitve sistema v vrednostni verigi, ter jasno orisalo posledice predlaganih modelov v zvezi s proračunsko odgovornostjo in odgovornostjo javnega sektorja.

(b) Sporočilo bo obravnavalo vprašanje integracije programa EGNOS v Galileo.

84. Komisija je z različnimi zainteresiranimi stranmi že začela sodelovati pri sestavljanju tega sporočila in je poiskala pomoč zunanjih svetovalcev, ki ji bodo pomagali pregledati izobilje informacij, zbranih v večletnem obdobju, zahvaljujoč zlasti izkušnjam s pogajanjem o koncesijah.

Priporočilo 3

Komisija je začela pripravljati dela za obratovalno fazo, da bi bila pripravljena ob koncu faze uvajanja. Upoštevala bo izkušnje, ki so na razpolago.

85. Komisija bo analizirala možnosti, kot to predvideva Uredba 683/2008, in svoj sklep predstavila v letu 2010.

Priporočilo 4

(a + b) Komisija v okviru sporočila zbira uporabniške zahteve in preiskuje ustrezne ukrepe, ki so potrebni za spodbujanje uporabe tehnologije GNSS. To bo Komisiji omogočilo, da bo lahko predlagala ustrezen regulativni okvir.

(c) Komisija je sprejela ukrepe za zagotovitev, da bo delujoč EGNOS izpolnjeval potrebe svojih uporabnikov, zlasti v sektorju letalstva, in je v ta namen izbrala izkušenega operaterja z bogatimi izkušnjami v letalstvu.

86. Komisija je ustanovila skupna podjetja in jih bo morda ustanovila še več. Vsako izmed njih je temeljito načrtovano in se v vsakem primeru posebej ocenjuje v skladu z merili, ki so relevantna za njihovo dejavnost.

Priporočilo 5

Komisija za vsak primer posebej preuči utemeljitev in optimalen sistem upravljanja posameznega novega skupnega podjetja.

PRILOGA II

Program EGNOS se je izvajal v okviru izbirnega programa ESA (ARTES 9), ki ga je upravljal ESA. Bil je prvi delujoči program ESA, zato so se pri njem pojavila številne tehnične težave.

b) Ta raziskovalni program je potekal več kot 10 let; v tem obdobju so se tehnične zahteve spreminjale, okolje za certifikacijo pa se je razvijalo.

c) Zaradi neuspeha koncesijskih pogajanj je bilo treba časovni načrt za EGNOS spremeniti v skladu z novim vodenjem, ki ga je julija 2008 določila Uredba 683/2008.

d) Med glavnimi razlogi, zakaj EGNOS ni začel delovati, so bile težave, ki jih je imela ESA pri zagotavljanju signala na takšni ravni kakovosti in zanesljivosti, ki omogoča njegovo certifikacijo.

Tehnično sprejetje ESA velja šele od začetka marca 2009. To je predpogoj za predajo sistema EK, ki bo sistem sprejela šele takrat, ko bo izpolnjeval cilje, ki si jih je ESA zadala v programu ARTES 9.

e) Prizadevanja ESA in GJU, da bi zmogljivosti programa EGNOS dokazala v tujini, je usklajevala in financirala Komisija. Komisija se bo na podlagi teh pripravljanih študij odločila, ali bo predlagala razširitev programa EGNOS zunaj meja Evrope.

f) GJU je od Komisije iz TEN-T 2004 in TEN-T 2005 prejel sredstva, posebej namenjena programu EGNOS, poleg tega pa je v letu 2005 dobil sredstva tudi od GD AIDCO. S programom EGNOS je bilo povezanih tudi nekaj projektov 6OP. Nenazadnje je GJU izkoristil tudi diskrecijski proračun za študije, ki ga vsako leto odobri njegov upravni odbor, ki bi ga, če bi se uprava GJU tako odločila, lahko uporabili za financiranje specifičnih študij v povezavi s programom EGNOS.

PRILOGA III

Pogodbe z NRSCC, MATIMOP in GJU so se prenesle na GSA. Dogovor z MATIMOP in NRSCC o ukinitvi GJU je bil sklenjen na ravni upravnih odborov. Pogovorov s tretjimi državami ni upravljal GJU ampak Komisija, zato ukinitve GJU nanje ni vplivala.

PRILOGA IV

Komisija se v splošnem sklicuje na zgoraj navedene odgovore na besedilo poročila Sodišča, zlasti na odstavke 39, 41 in 42.

A.2. Glede na to, da takšnega projekta v preteklosti še ni bilo, ni bilo mogoče doseči tolikšne stopnje zrelosti pri zahtevah in omejitvah kot pri uveljavljenih industrijskih panogah in storitvah (avtoceste, bolnišnice, elektrarne...), pri katerih so tveganja že sorazmerno dobro opredeljena in je primerjalnike stroškov mogoče enostavno določiti na podlagi obstoječih podatkov o stroških. Zaradi časovnega pritiska in težav pri iskanju dovolj precedensov, po katerih bi se lahko zgledovala, sta se Komisija in GJU pri izvedbi javnega razpisa odločila za postopek konkurenčnega dialoga, da bi se razpisne specifikacije lahko postopno izpopolnjevale.

Postopek konkurenčnega dialoga se uporablja za zapletene primere, kakršno je javno-zasebno partnerstvo programa Galileo in njegova tehnična, finančna in pravna organizacija.

Neznani elementi javno-zasebnega partnerstva programa Galileo naj bi se razjasnili med tem postopkom v dialogu z izredno resnimi in zavzetimi ponudniki.

S podaljšanjem postopka dialoga in komunikacijo med GJU in kandidati, celo po njihovi združitvi, so bili doseženi pomembni rezultati, ki so bili vključeni v glavne pogodbene pogoje.

A.3. Glej odgovor na A.2.

A.4. Glej odgovor na A.2.

A.5. Komisija je v vse svoje nedavne zadevne regulativne dejavnosti vključila določbe za spodbujanje aplikacij GNSS (glej na primer evropski sistem elektronskega cestninjenja).

Vendar pa je Komisija pazila, da ni izkrivila konkurence v korist programa Galileo ali EGNOS.

Ustrezne deleže prihodkov, neposredno ali posredno odvisne od javnega sektorja, so med pogajanjem ocenili bodoči koncesionarji. Sporočilo o prihodnosti programa Galileo bo te številke ponovno ocenilo in predlagalo ustrezne regulativne ukrepe.

A.6. Izbiro javno-zasebnega partnerstva je spodbujal in nazadnje tudi odobril Svet.

Razvoj zanesljivega primerjalnika za javni sektor ni bil realen, ker za razliko od bolj razširjenih panog zanj ni ustreznih podatkov.

Zaradi razlike glede področja uporabe med IOV in FOC (polna obratovalna zmogljivost) za razvoj takšnega primerjalnika ni bilo mogoče uporabiti niti podatkov iz IOV (validacija v orbiti).

A.7. V konkurenčnem dialogu so ponudniki ustvarili in predlagali inovativne rešitve ter o njih temeljito razpravljali.

Posebna pozornost je bila namenjena oceni inovativnih rešitev za komercializacijo, ki so jih našli ponudniki. Komisija je v tem procesu dobila vpogled v nove aplikacije in trge.

A.9. Te teme so obravnavale predhodne raziskave, ki jih je izvedla družba Price Waterhouse Coopers, in katerih rezultati so podprli stroškovno učinkovitost izbire javno-zasebnega partnerstva.

B.1. Osebe GJU je vključevalo strokovnjake, ki so imeli specifične izkušnje na področju vesolja in vesoljskih projektov ter specifične izkušnje upravljanja v zvezi z infrastrukturnimi projekti v javnem sektorju in financiranjem projektov. V primerjavi s skupinami v industriji ni bilo nobene „vrzeli v znanju“.

Izkušeni svetovalci so bili vključeni v fazo zasnove programa (glej zlasti študijo o zasnovi). Od začetka aktivne faze konkurenčnega dialoga so GJU pri pogajanjih bodisi pred bodisi po združitvi kandidatov in v okviru samega postopka združitve pomagali izkušeni svetovalci (Price Waterhouse Coopers, Lovell's, ...) in vodilno osebe Evropske investicijske banke.

B.2. Ves čas faze konkurenčnega dialoga je bila vsa pozornost posvečena ocenjevanju in kreipitvi razumevanja vseh strank, kakšne so zahteve za sklenitev koncesije.

To je bil eden izmed razlogov za izbiro postopka konkurenčnega dialoga.

B.3. V fazi konkurenčnega dialoga je bil osnutek pogodbe podrobneje opredeljen in razširjen, odvijala se je obsežna debata o izbiri veljavne zakonodaje.

B.4. Načrtovanje je bilo ambiciozno in GJU ga je spremenil ob upoštevanju dejstva, da je zapletenost pogajanj presegla sprva pričakovano raven.

B.5. Nadaljnja izvedljivost projekta je bila redno predmet preverjanja in pripomb, zlasti v sporočilih Komisije.

B.6. Glej odgovor na A.6.

B.7. Kot je navedlo Sodišče, je razpisni postopek uspel pritegniti raznolik nabor evropskih podjetij, resno predanih projektu. Povsem naravno je, da je pri inovativnem in zahtevnem vesoljskem projektu vidno vlogo v konzorciju prevzela vesoljska industrija. Vseeno so bili operaterji prisotni v vseh tekmujočih konzorcijih.

B.8. Glej odgovor na A.2.

B.11. Stroški zasebnega sektorja niso bili ocenjeni, ker ni bilo nikakršne namere, da bi jih financirali z javnimi sredstvi.

B.12. Glej odgovor na B.1.

B.13. Stroški zunanjih svetovalcev so bili ves čas pod nadzorom.

C.1. Glej odgovor na B.2.

C.2. Ponudbe so bile temeljito ocenjene in primerjane.

C.4. Kljub združitvi je GJU uspel spodbujati pogajalski proces in doseči konvergenco pri mnogih temah, kar se je odrazilo v glavnih pogodbenih pogojih, ki so bili konec leta 2006 podpisani z združenim konzorcijem.